

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS FISCALIZADORAS

ALLAN-RANDOLPH BREWER-CARIAS

Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela

**EL CONTROL
DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS
DEL ESTADO EN EL DERECHO
VENEZOLANO**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Caracas 1969

Viene 30-1-70

NOTA DE PRESENTACION

En su Tercera Sesión Plenaria, celebrada el 9 de abril de 1965, el Segundo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, reunido en Santiago de Chile, aprobó por unanimidad una proposición formulada por la Delegación de Venezuela, en el sentido de promover concursos periódicos, patrocinados por las Contralorías y Tribunales de Cuentas del continente, con el objeto de fomentar estudios especializados sobre control fiscal en América Latina. Posteriormente, esta iniciativa fue objeto de cálido respaldo en el V Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras, celebrado en Jerusalem, Estado de Israel, en junio del mismo año, así como también en la Segunda Reunión del Consejo Directivo del Secretariado Internacional, en Viena.

La Contraloría venezolana inició el primer certamen, cuyas bases tuvieron amplia difusión en todos nuestros países, gracias a la colaboración prestada por sus respectivas instituciones de control. Estudiosos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela presentaron en total dieciocho interesantes trabajos, los cuales constituyen un valioso aporte a la bibliografía sobre control fiscal.

En el mes de octubre de 1968, reunidos en la ciudad de Caracas, el Contralor General de la República de Colombia, Dr. Evaristo Sourdis; el Sub-Contralor General de la República de Chile, Dr. Gonzalo Hernández Uribe, en representación del Contralor General de su país; y el que suscribe, Contralor General de la República de Venezuela, integrantes del Jurado Calificador, resolvieron de acuerdo con la Cláusula Octava del Certamen, conferir el Primer Premio, consistente en Diploma y una recom-

pensa de nueve mil bolívares, al autor del estudio denominado "El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano", suscrito con el pseudónimo "ALRABRE"; y otorgar el accésit, consistente en Diploma y una recompensa de dos mil quinientos bolívares, al autor del trabajo titulado "El Control Financiero de la Hacienda Pública", suscrito con pseudónimo "JOC". Asimismo se concedieron sendas Menciones de Honor a los autores de los estudios intitulados "El Control Preventivo de la Legalidad en sede de Contralor", "Control y Evaluación de las Inversiones Reales en Obras Públicas" y "La Contabilidad Pública. Ubicación. Relaciones con la Pre-intervención y Post-auditoría dentro del proceso de la Administración Financiera y sus Problemas en Latinoamérica", presentados bajo los pseudónimos "ALEJANDRO FARNESIO", "SIGMA" y "SOLON", respectivamente.

Correspondió al Secretariado Permanente del II Congreso de Entidades Fiscalizadoras, con sede en Santiago de Chile, abrir los sobres contentivos de los nombres de los autores correspondientes a los mencionados pseudónimos. Dicho organismo comunicó al Jurado Calificador que los premios otorgados y las menciones honoríficas concedidas correspondían a las siguientes personas: primer premio: Dr. Allan-Randolph Brewer Carías de Venezuela; accésit: Lic. José Orozco Cadenas, del Ecuador; y Menciones de Honor: Sr. Hugo Olgín Juárez y Sra. Doris Piccinini; Sr. Ospinas Perelló, de Chile; y Sr. Gilberot Robalino Z., del Ecuador.

Los miembros del Jurado dejaron constancia de que conforme a la Cláusula Novena del Concurso, la proclamación de los ganadores habría de realizarse en la oportunidad de reunirse el III Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras; pero en razón de celebrarse el XXX aniversario de la instalación de la Contraloría General de la República de Venezuela, acogieron la idea de que el acto de entrega de premios se realizara en Caracas, en reunión especial del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF).

En mi condición de Contralor General de la República de Venezuela y miembro del Jurado Calificador del concurso para fo-

mentar estudios sobre Control Fiscal, debo expresar sincera complacencia por el buen éxito del mismo, así como por la circunstancia de haberse hecho merecedor del primer premio un joven profesional de mi país, el Dr. Allan-Randolph Brewer Carías, quien anteriormente había sido eficiente funcionario al servicio de nuestro Organismo Contralor.

El Dr. Allan-Randolph Brewer Carías es Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela; Profesor del Seminario de Derecho Público en la Universidad Católica "Andrés Bello" y Profesor de la Facultad Internacional para la Enseñanza del Derecho Comparado con sede en Estrasburgo, Francia. Ha publicado diversos libros sobre materias relacionadas con el Derecho Administrativo, entre los cuales se destacan: "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana" (1964); "El Régimen Jurídico Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolana" (1965); "La Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social" (1966); "Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado" (1967); "El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano" (1968), y "Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana" (1968).

Ha desempeñado diversas funciones públicas y de asesoría de la Administración Pública venezolana; ha asistido a diversos Congresos Internacionales en Suecia, España y Canadá y ha dictado cursos en el exterior, particularmente en París y Madrid sobre "Problemas Jurídicos de la Integración Económica Latinoamericana".

Precede a la obra en referencia un Prólogo del autor, el cual fue preparado y presentado en fecha posterior a la del Veredicto del Jurado Calificador, por lo que su contenido no fue del conocimiento de sus miembros para el momento de adoptar su decisión.

Estimo conveniente hacer, seguidamente, un breve comentario sobre esta obra, en la cual se contemplan diferentes aspectos del control fiscal, los cuales abarcan no sólo la vigilancia y fiscaliza-

ción de las dependencias oficiales sino el universo de las actividades económicas del Estado.

El autor analiza el ámbito de la intervención del Estado moderno, a través de la legislación comparada de numerosos países, con citas de autorizados tratadistas; describe las diversas modalidades jurídicas que asumen los entes descentralizados bajo la forma de Institutos Autónomos, Empresas Públicas, Empresas Mixtas y Fondos de Servicios Especiales, para luego referirse concretamente a las entidades de este tipo existentes en Venezuela, con mención de las leyes que dispusieron su creación y sus finalidades específicas. Se refiere a las actividades industriales y comerciales que se realizan a través de las sociedades anónimas que dependen directa o indirectamente del Estado o de sus entes autónomos, con finalidades de servicio público o de fomento de la economía, para precisar luego las diversas modalidades del control estatal que se ejerce en Venezuela sobre los organismos mencionados, tema que constituye la materia principal del estudio.

Al analizar las características del control interno que realiza la propia Administración, establece las diferencias entre el control jerárquico, el de tutela y el ejercido por los organismos de coordinación y planificación, para distinguir sus principales modalidades: el control administrativo directo y el indirecto; el sujeto y el objeto de la vigilancia administrativa y los procedimientos usuales en cuanto a la oportunidad en que se ejerce ese control, esto es, en forma previa, concomitante y posterior.

El autor desarrolla, a la luz de la legislación en Venezuela, así como de la doctrina y práctica imperantes, un tema poco tratado en obras similares: nos referimos al "control parlamentario", aplicado a los entes descentralizados y a las empresas con participación del Estado.

Al considerar el punto relativo al control ejercido por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, se remonta al origen de estas entidades, describe su naturaleza y funciones específicas en diversos países, particularmente en Italia, Finlandia, Colombia, Austria,

La edición de la presente obra, así como las que habrán de hacerse posteriormente de los trabajos acreedores del accésit y menciones de honor, constituyen una nueva contribución de la Contraloría General de Venezuela a la colaboración regional en Latinoamérica.

Al felicitar calurosamente al Dr. Brewer-Carías, estamos seguros de que esta obra, que hoy colocamos en manos de los profesionales y estudiosos de Venezuela y de América Latina, servirá para el buen propósito de quienes aspiramos a que en nuestros países se ejerzan con eficiencia y pulcritud las complejas y honrosas tareas de controlar y fiscalizar los bienes públicos.

Caracas, enero de 1969.

LUIS A. PIETRI

Contralor General de la República
Presidente del Instituto Latinoamericano
de Ciencias Fiscalizadoras.

PROLOGO

1.—*El tema central de este libro, relativo al control de las Empresas Públicas o genéricamente, de las actividades económicas del Estado, no es más que un reflejo de una preocupación científica que, en mi especialidad, desde hace algunos años me viene condicionando; y que se refiere fundamentalmente, al estudio de la intervención del Estado en la vida económica, su función en la promoción y conducción del desarrollo económico y principalmente, a las transformaciones que debe sufrir en sus estructuras e instituciones para adaptarse a las nuevas realidades de nuestro país.*

Por ello creo necesario, a manera de Prólogo a este estudio, dejar expuestos aquí los lineamientos generales de ese pensamiento, que aclaran y justifican evidentemente, muchas de las posiciones que sostengo en el libro, y que tuve oportunidad de exponer en la conferencia que dicté el 29 de mayo de 1968 en el Palacio de las Academias en el ciclo "La Contribución de los Juristas al Desarrollo Nacional", organizado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, bajo el título "Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo".

2.—*En efecto, en la actualidad y desde hace algunos años, se observa en todos los países del mundo un anhelo o aspiración política que busca una reforma o renovación de las estructuras.*

Especialmente después de la segunda guerra mundial, por ello, una serie sucesiva de reformas se vienen operando. De ahí que se hable con tanta insistencia de la reforma agraria, de la

reforma de la empresa y de los mecanismos de producción y hasta de la reforma administrativa.

3.—Todas esas reformas, todas esas transformaciones deseadas en las estructuras e instituciones políticas, sociales y económicas, tienen evidentemente su origen, en la necesidad de adaptarlas a los cambios operados en las realidades socio-económicas en los últimos años.

Puede decirse que estas transformaciones son de tal naturaleza, que jamás se habían operado en la historia de la humanidad, en un lapso tan corto. La revolución francesa y la revolución industrial, requirieron de muchos años para su consolidación y para hacer sentir sus efectos. La revolución tecnológica de nuestros días en cambio, ha sido tan rápida, que hace perder las perspectivas mismas de lo que será al mundo en los próximos treinta años.

4.—Sin embargo, en la actualidad, y a pesar de todos esos violentos cambios de la realidad socio-económica, la mayoría de los países siguen manipulándola a través de instituciones, estructuras, sistemas y mecanismos decimonónicos. Piénsese solamente, por vía de ejemplo, en el Municipio y en la autonomía municipal —instituciones que por inservibles frente a la revolución urbana de nuestros días, es preciso arrinconarlas— y todos los defensores a muerte que aún tiene, y que no se dan cuenta que quizás, los desaciertos y fracasos de la gestión de los intereses locales en la actualidad, sólo tienen su origen en la defensa a ultranza de un pretendido Municipalismo ya caduco.

5.—Todas esas contradicciones entre la realidad social y económica y las estructuras e instituciones políticas y sociales, se han reflejado con especiales características en la función del Estado. En la actualidad, en todos los países del mundo, inclusive los más capitalistas, el Estado puede considerarse como un Estado Intervencionista, en diversos grados de intervención por supuesto.

En este sentido es necesario señalar que ya han pasado los días en que era necesario razonar y justificar la actitud intervencionista del Estado. La intervención estatal es una realidad, y en efecto, en la actualidad, pocos campos o sectores de nuestra vida económica y social escapan de una ingerencia del Estado, o al menos, de la presencia del Estado. Pero lo característico de esta realidad es que es irreversible, por lo que de nada valen —salvo para sembrar confusión— los últimos alaridos que todavía se dan en defensa del liberalismo tradicional, que no existe, como sistema, en ninguna parte del mundo.

Sin embargo, ante esta realidad del Estado intervencionista, en los hechos, éste pretende seguir gestionando o conformando la realidad económica o la realidad social con los esquemas del Estado Liberal-Burgués, es decir, sustancialmente, con los esquemas del Estado abstencionista. De ahí las nuevas tendencias —como la de la reciente doctrina alemana— de considerar en la actualidad al Estado no ya como Estado Liberal-Burgués de Derecho sino como Estado Social de Derecho, y como la de la doctrina anglosajona que ha venido propugnándose la noción sustitutiva del Welfare State, Estado de Bienestar, o Estado Benefactor.

6.—Pero estas contradicciones entre las instituciones políticas y las realidades socio-económicas que dan origen a la necesidad de una transformación de la función del Estado aún en los sistemas más capitalistas, surgen más patentes y dramáticas en los denominados países subdesarrollados. Todos los efectos de la revolución urbana o de la revolución tecnológica de nuestros días colocan a los países del Tercer Mundo en una situación aún más angustiosa.

Para darse cuenta de ello, quizás baste comparar nuestra situación con la de los países europeos. Estos temen con cierta base que se ahonde cada vez más, en perjuicio de su futuro desarrollo, el abismo que ya los separa del avance tecnológico y organizativo de los países que en pocos años formarán parte

de la llamada sociedad post-industrial y que estará materialmente en manos de las computadoras o de los ordenadores.

Ante esa actitud, realmente que la angustia es total respecto al destino de nuestros países del Tercer Mundo frente a esos que formarán la sociedad post-industrial, cuando sólo es ahora, pero con muchos altibajos y muy tímidamente, que nos estamos acercando a la etapa de la sociedad industrial. Ese abismo, amenaza ahondarse en tal forma que no será posible nunca eliminarlo. De ahí el reto del desarrollo, pues este desarrollo nacional es la única vía que nos queda, no para eliminar esas diferencias ya imposible de borrar, sino para disminuirlas en beneficio de nuestros pueblos.

7.—Pero estoy seguro que el lector se preguntará ahora, sobre qué es realmente el desarrollo; palabra que ya entra casi en el campo de los mitos políticos y económicos.

Ciertamente que con esta palabra nos ha invadido los economistas, y por ello, se trataba hasta hace muy poco de una palabra tabú para los juristas. Sin embargo, me parece indispensable hacer alguna incursión en dichos predios, e intentar penetrar ese tabú inexplicable.

Una cosa es cierta y definitiva en este campo: el desarrollo no puede definirse in abstracto, no puede definirse genéricamente, sino sólo por comparación. Se trata por tanto de una meta, con variantes, que surge por módulos de comparación con las sociedades industriales o desarrolladas de la actualidad.

Desarrollo en este sentido es sinónimo de progreso, pero de progreso comparado con metas ya logradas por otros países. El desarrollo entonces, no es un fin en sí mismo, sino un medio de satisfacer aspiraciones humanas, por lo que en nuestros países, es un medio para la reforma social y no otra cosa precisa la Constitución de Venezuela, en su Preámbulo, al indicar que se ha dictado entre otros propósitos, con el de promover el

bienestar general y la seguridad social; de lograr una participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social; y de fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre. Por ello, el mismo texto constitucional establece la obligación para el Estado de promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

Vemos en dichas declaraciones el reconocimiento claro de nuestro subdesarrollo y la definición de ciertas metas a lograr y que constituyen el desarrollo.

Ahora bien, de acuerdo a ello, y no pudiendo definirse in abstracto nuestra condición de país subdesarrollado, destacuemos los índices que nos clasifican en dicha categoría, como país que hasta ahora no había participado en la revolución industrial.

Nuestra situación de subdesarrollo en líneas generales, entonces, puede caracterizarse por tres aspectos distintos: un aspecto económico, un aspecto social y un aspecto político. Bajo el aspecto económico se caracteriza: en primer lugar, porque tenemos una gran proporción de la población dedicada a las actividades primarias, es decir, agrícolas y de extracción minera, pero con la peculiaridad de que la producción nacional en esos campos se traduce o en una producción de subsistencia o en una producción de exportación. Ello implica asimismo una situación de escasa industrialización, y algunas veces, una hipertrofia del sector terciario o de servicios, en relación a los otros. En segundo lugar, se caracteriza por la dependencia económica de nuestros países frente al capital extranjero con todas sus consecuencias, inclusive de orden político, lo que ha conducido a François Perroux a calificar a estos países subdesarrollados simplemente como "naciones aparentes" o que ha conducido con frecuencia a que se les dé el calificativo de "países-sucursales". El tercer aspecto econó-

mico radica en la condición de desempleo o subempleo, cada vez más generalizada, debido a la explosión demográfica que no ha sido acompañada por una adecuada expansión económica.

Por otra parte los aspectos sociales o más bien socio-económicos de nuestro subdesarrollo son: en primer lugar, la enorme desigualdad de ingreso por habitante y por tanto, del nivel de vida de los mismos, que es bajo. De ahí que sea absolutamente exacta la apreciación generalizada de que un país es más pobre cuando mayor es la diferencia entre ricos y pobres. En segundo lugar, el crecimiento demográfico desmesurado, la subalimentación de una parte importante de la población y la difusión de las enfermedades en masa. En tercer lugar, se caracteriza por el bajo nivel de instrucción y por la ausencia o insuficiencia de cuadros científicos y técnicos, lo que produce una explotación más fácil de los débiles por los más fuertes.

Pero también hay una serie de aspectos políticos que caracterizan nuestro subdesarrollo, entre los cuales se destaca la inestabilidad política y administrativa originada por la lucha partidista por el poder en sí mismo y la irregular dependencia exterior.

8.—Ahora bien, frente a esta situación angustiosa, que se agudiza y empeora cada vez más, el problema del desarrollo no puede plantearse como un posible medio entre muchos, para superar la etapa pre-industrial en que se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos. El desarrollo, como instrumento para eliminar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población, no puede dejar de realizarse.

Sin embargo, frente a esta necesidad, surge una pregunta ineludible. Cómo lograr ese desarrollo?

En los países occidentales hoy adelantados o desarrollados, el proceso de desarrollo se llevó a cabo durante un largo o larguísimo período fundamentalmente por empresarios individuales. La actuación del Estado en dichos países tuvo un

ámbito restringido, limitándose sus medidas a veces a proporcionar solamente facilidades de transporte, pues las decisiones que se adoptaron sólo fueron en base a ideas vagas acerca del progreso general, con frecuencia sin mayor confianza en su éxito. Por ello, en general, el proceso no tuvo ni siguió un ritmo regular, sino que se interrumpió por trastornos y crisis. En muchos aspectos el proceso se hizo a costa de bastante energía desperdiciada, por lo que dicho proceso de desarrollo se ha calificado por Jean Tinbergen, como un proceso de prueba y error.

En base a la forma cómo se llevó a cabo ese proceso, es que W. W. Rostow precisa su secuencia del desarrollo económico, en tres fases: un largo período, de casi un siglo, en el que tienen lugar las condiciones previas a lo que él llama el "take-off", es decir, el despegue; en segundo lugar, el "despegue" mismo que se produce en dos o tres décadas, y por último, un prolongado período final, en el que el desarrollo es normal y realmente automático.

Sin embargo, el proceso de desarrollo al cual necesariamente deben incorporarse los países latinoamericanos no puede, en ningún caso, ser un proceso lento, por lo que la secuencia de Rostow, por lo lenta, nos es inaplicable. Al contrario, si nuestra alternativa es sólo el desarrollo, es decir, prosperar, pero prosperar —como dice Josue de Castro— en un mundo en el que aumentan la miseria y el hambre y en el que ruge cada día más la rebelión, ese objetivo sólo puede lograrse a corto plazo.

Para ello es necesario que ese desarrollo se promueva, pues implica un esfuerzo razonado y consciente del hombre que señala unos objetivos a alcanzar en un determinado lapso. El desarrollo por tanto no es ni puede ser en nuestros países, un proceso espontáneo, sino muy por el contrario, un proceso provocado y dirigido, un proceso planificado.

En este sentido, en todos los países en vías de desarrollo se ha tomado clara conciencia de que en ellos no se repetirá

el modelo histórico basado en el libre juego de las fuerzas del mercado que permitió a las naciones hoy industrializadas, en su oportunidad, avanzar lentamente por el camino del desarrollo y bienestar. Por ello, se ha buscado la solución de los problemas a través de un intervencionismo estatal, que lamentablemente hasta ahora ha sido, con frecuencia, esporádico, tímido, débil e inorgánico. Sin embargo, esa muchas veces cara experiencia, ha creado conciencia de la necesidad ineludible de tomar esas decisiones políticas en forma coherente y simultánea, es decir, a través de un plan.

En la actualidad, entonces, están indisolublemente unidos el desarrollo y la planificación, y en el campo económico, el desarrollo económico y la planificación económica. Por supuesto que no es éste el lugar para plantearnos las discusiones de orden filosófico y político que han surgido frente a la posibilidad de la dicotomía de una planificación económica y de la libertad humana. Ello, por lo demás sería completamente inútil y bizantino. Actualmente, la discusión no estriba ya en la necesidad o no de la planificación, sino en su alcance y formas.

En el proceso de desarrollo al que deben incorporarse todos los países latinoamericanos, el papel del Estado por tanto, tiene que ser un papel preponderante. El debe comenzar por precisar una "política de desarrollo" definida, coherente y nacional, a través de la cual se creen las condiciones favorables al proceso; se familiarice al gobierno mismo y a la comunidad con las potencialidades y ventajas del mismo; se realicen una serie de inversiones básicas; y se tomen las medidas destinadas a facilitar y estimular la actividad y las inversiones privadas orientadas al proceso.

De ello resulta por otra parte que el desarrollo no se producirá en países donde la élite del poder político se oponga a ello, o en otras palabras, en países regidos más o menos por una aristocracia económica o terrateniente, con actitudes feudales hondamente enclavadas, opuesta fuertemente a la real industrialización, a la educación popular y al cambio tecnoló-

gico. En esos países evidentemente que hay un prerrequisito para un desarrollo económico exitoso: sustituir a los que detentan el poder y por esa vía, promover los cambios estructurales que el desarrollo implica.

9.—En efecto, la incorporación de nuestros países al desarrollo, tiene grandes repercusiones respecto a la situación estructural existente, pues necesariamente implica una transformación de las estructuras e instituciones políticas, económicas, sociales y culturales.

En este sentido, —y sobre ésto no han pensado mucho los que generalmente hablan de desarrollo desde posiciones político-partidistas o netamente empresariales— las consecuencias del proceso de desarrollo no pueden ser calificadas de otra forma que como las de una revolución, y por lo que implica en relación a la dependencia externa actual, de una revolución de independencia.

Es bueno recordar que todavía la revolución, o conforme a la famosa frase, “el fantasma que recorre América Latina”, la sigue recorriendo. De ahí el imperativo de nuestra generación de darle cuerpo y alma al mismo, a través del desarrollo nacional.

He señalado que las consecuencias de la superación del subdesarrollo o en otras palabras, el paso de un nivel de vida menos humano a un nivel de vida más humano, al costo menos caro posible y al ritmo más rápido posible, implican una revolución que podríamos calificar de revolución del desarrollo; y creo que no hay realmente otro término más apropiado para calificar los cambios que se tienen que producir en nuestros países en un futuro cercano, si simplemente observamos las características de las realidades del hombre actual: en primer lugar, una realidad demográfica que se traduce sobre todo en América Latina en que los pobres son y serán cada día más numerosos que los privilegiados, pero no ya en las proporciones del pasado más o menos inmediato, sino en proporciones

que sólo una inteligencia y una imaginación enteramente volcadas hacia el futuro serán capaces de concebir. Se trata de una realidad demográfica que dará origen a una nueva faz en América Latina: la faz del pueblo, pobre y abrumadoramente mayoritario.

En segundo lugar, una realidad científico-tecnológico, que ha conducido a que el futuro del mundo en los próximos treinta años sea materialmente impredecible desde el punto de vista de las comunicaciones y del imperio de los ordenadores; y en tercer lugar, una realidad estratificada, por el creciente desnivel y desigualdad entre países desarrollados y países subdesarrollados, y en estos, entre las clases dominante y las clases inferiores; desigualdades sobre las cuales van tomando conciencia todos los medios sociales, a través de los cada día más avanzados mecanismos de difusión y comunicación.

Este panorama, que originará necesariamente esta revolución del desarrollo, se traduce en el lenguaje corriente, en esos otros términos, ya tan manoseados y de uso tan abusivo, y a los cuales hasta ahora en nuestro país aparentemente todavía no se le ha dado o no se le ha querido dar una real contenido, y que son el "cambio" simplemente, o el "cambio de estructuras" o la "reforma de las estructuras".

A este reformismo, reflejo de una aspiración política generalizada en América Latina, es necesario comenzar por precisarle un real y serio contenido para que no se traduzca simplemente en un método de falsificar la realidad y falsificarnos a nosotros mismos a fin de producir una pura apariencia.

Por ello considero indispensable, en líneas muy generales, tratar de precisar un poco, algunos de los contenidos de ese cambio tan anhelado y principalmente, de las consecuencias que un cambio de estructuras origina.

10.—Para ello, debo partir de una premisa fundamental: no puede en nuestros países pretenderse lograr el desarrollo a través de las estructuras tradicionales. La incorpo-

ración del país al desarrollo, necesariamente implica, un cambio, una transformación, una reforma de las estructuras sociales, económicas y políticas tradicionales, para que se constituyan en la palanca del desarrollo y no en su freno. Y la posición de nuestros países ante ese imperativo es encarar definitivamente esas transformaciones o simplemente perecer.

En América Latina, la primera y la más importante estructura a reformar es la estructura social. La reforma social se convierte entonces, en la reforma de las reformas, y tiende a lograr la participación real y efectiva del pueblo en la vida social y política, como protagonista del cambio y del desarrollo. La reforma social implica entonces directamente esa tan repetida frase de la elevación del nivel de vida de la población. Para ello en América Latina es necesario comenzar, donde las haya, por la abolición de las actuales clases sociales, de clara raíz económica. Quizás esta reforma se haga más patente en otros países latinoamericanos. En Venezuela afortunadamente en los últimos años se han venido produciendo cambios sociales de gran significación, pues hemos vivido en una sociedad abierta con vocación pluralista, y que ha dado origen al surgimiento de una todavía incoherente pero amplia clase media.

Sin embargo, la estructura social requiere de muchos ajustes, fundamentalmente por ejemplo, en el campo educacional, pues una de las características de nuestro subdesarrollo es que un grandísimo porcentaje de nuestra población no tiene acceso ni siquiera a la enseñanza primaria y fundamental. La educación, en la comparación entre países desarrollados y sub desarrollados, se convierte entonces no sólo en el primer factor del desarrollo, sino también de expansión económica. Ello lo destaca con cifras impresionantes Jean-Jacques Serban-Schreiber en su ya famoso libro, "El Desafío Americano" y que resume con una cita de un poema de hace veintitrés siglos: "Si das un pescado a un hombre, se alimentará una vez. Si le enseñas a pescar, se alimentará toda la vida".

De ahí que no sea exagerado afirmar que la base primordial de la adquisición de un alto nivel de vida radica en el nivel educacional de la población, y este nivel educacional sólo puede lograrse a través de la reforma de la estructura del sistema de la educación, para eliminar el analfabetismo, el ausentismo escolar y la enseñanza muchas veces clasista.

Por otra parte, dentro del mismo campo de la estructura social, debe ampliarse la acción del Estado para la protección y cuidado de diversos sectores de la población que lo necesitan y particularmente de los menores que carecen, permanente o temporalmente, del cuidado de padres y guardianes. El Estado debe entonces asumir la educación, inclusive familiar de los cada vez más numerosos niños y menores que viven —si es que eso puede llamarse vida— en nuestros barrios. Frente al panorama de los menores de los suburbios de las grandes ciudades, es una falacia imperdonable hablar del derecho y deber a la educación y de la libertad de escoger la educación de los hijos. Allí ni hay derecho ni hay libertad, lo que hay es miseria e indigencia.

Por otra parte, la estructura económica, requiere asimismo de grandes y audaces reformas, para incorporar nuestros países al desarrollo.

Veamos algunos aspectos de la misma: En primer lugar, respecto al estatuto de la propiedad, tal como ahora existe. A pesar de todas las transformaciones que ha sufrido, varias reformas se imponen en este terreno: nacionalización de algunas grandes empresas indispensables al desarrollo, superación de la empresa individualista y participación de los trabajadores en su gestión, planificación del uso de la tierra, etc.

En segundo lugar, la incorporación al desarrollo exige la formación de capitales y su canalización racional. En este sentido algunas medidas importantes se han tomado en los últimos años y principalmente en materia de seguros, al exigirse que la mayoría absoluta del capital de las empresas sea necesariamente capital venezolano.

El problema debe plantearse también respecto de otras actividades económicas y quizás en materia bancaria, y debe procederse además a regular las inversiones extranjeras, para canalizarlas racionalmente en sectores útiles al desarrollo.

Dentro de la reforma de la estructura económica se destaca particularmente además, la reforma de la estructura agraria. Basta en este sentido recordar que la mayor parte de las áreas rurales latinoamericanas, donde se concentra alrededor del 50% de la población del continente, viven todavía al margen de la vida ciudadana, imperando en ellas un paternalismo y un caudillismo local, íntimamente ligados al latifundismo inculto y ocioso. El desarrollo económico de nuestros países, ello es evidente, no debe situarse sólo en la industrialización sino en la actividad agrícola hecha más productiva.

Ciertamente que el concepto de reforma agraria ha sido de los más polémicos en América Latina y en Venezuela en los últimos años, hasta el punto de que muchas veces su esencia se ha desfigurado, para recubrir, con las mismas palabras, realidades inocuas sin ningún significado de cambio real. Sin embargo, y a pesar de todas sus malas realizaciones, el progreso en ese campo ha sido extraordinario.

Por último, dentro de la reforma de la estructura económica se destaca la necesidad de atenuar la dependencia y la dominación extranjeras, originadas entre otros factores, por la exportación de materias primas, por la importación de bienes de capital y la poca capacidad de compra derivada de la necesaria importación de productos elaborados y aún de bienes de consumo. De ahí la política de industrialización a través de la sustitución de importaciones. Sin embargo, la manipulación de dicha política a través de un esquema proteccionista no planificado, ha producido que en realidad antes de sustituirse las importaciones, considerando el valor total de las mismas, lo que se ha realizado en nuestros países es una modificación en la composición de las mismas: ya no se importan bienes de consumo, pero sí, productos intermedios necesarios ahora debido

al tímido proceso de industrialización y que se utilizan para producir aquellos bienes de consumo.

Por otra parte, el proceso se hizo a costos tan elevados derivados del alto proteccionismo arancelario, que no es posible exportar lo que se produce, y en todo caso, el límite de crecimiento está en la dimensión del mercado, que es estrecho e insuficiente en nuestros países. La dependencia económica entonces continúa y posiblemente continuará creciendo, mientras nuestros límites de expansión estén en las fronteras nacionales.

De ahí el camino de la integración económica como fundamento de nuevos moldes para el desarrollo, y que se basa en la formación de un gran mercado que haga posible la producción en gran escala y la especialización económica. Lo que se busca con la integración económica es la formación de un gran mercado actualmente segmentado por compartimientos estancos. Sin embargo, ciertamente, el proceso de integración económica, si no se sabe dirigir, puede contribuir aún más a la "sucursalización" acelerada de la región, a través de la formación de empresas multinacionales extralatinamericanas, en lugar de contribuir al logro de nuestra real independencia exterior.

En todo caso el proceso de integración económica latinoamericana traerá y está trayendo consecuencias y modificaciones en las estructuras económicas tradicionales de producción. Entre otras cosas, la integración económica producirá, por ejemplo, la contracción de una serie de actividades económicas en diversos países, al mismo tiempo que la expansión en otros, por la especialización económica que originará la economía de escala. Pero no sólo producirá reformas en las estructuras productivas, sino que la integración económica desde el punto de vista político y jurídico, traerá a América Latina transformaciones aún no evaluadas en su totalidad y que incidirán no sólo sobre el mismo concepto de Soberanía y Estados-Naciones, sino sobre el propio régimen de los extranjeros; y la incidencia será de tal naturaleza que, materialmente,

considero que no será viable el proceso de integración en América Latina, sin pensar paralelamente en una reforma de nuestros sistemas constitucionales, que ciertamente, no tienen vocación integracionista.

11.—Pero de este ligero e incompleto análisis de algunas de las reformas de estructuras que exigirá el proceso de desarrollo económico en América Latina, surge con absoluta evidencia algo que vislumbramos anteriormente: es absolutamente inimaginable la incorporación al desarrollo y la realización consecuente de una serie de cambios en las estructuras tradicionales, como los señalados, sin una neta, oportuna y enérgica intervención del Estado. Todas esas reformas, hieren en lo vivo a quienes usufructúan del actual estado de cosas, y por ello es lo cierto que utilizarán y utilizan todos los medios a su alcance para rechazarlas o para hacerlas inoperantes. De ahí que sea necesaria la intervención del Estado a fin de que mediante el poder público, las reformas lleguen a hacerse realidad. Ello, sin embargo, no será tarea fácil, pues en América Latina, lo normal es que quienes detentan el poder económico detentan también el poder político.

En todo caso, es conveniente recalcar que en nuestros países, para el enfoque del papel del Estado en el desarrollo, es necesario superar, por anticuados y engañosos, los enfoques tradicionales y dogmáticos del Estado que generalmente se nos quieren imponer y que son los enfoques liberal o marxista. Al primero porque hace del Estado un cuerpo político desligado de lo social y le atribuye una función meramente pasiva; el segundo porque hace del Estado un organismo que por ser de opresión debe suprimirse.

La problemática del Estado debe enfocarse entonces, a la luz de nuevos conceptos adecuados a la realidad actual latinoamericana frente al desarrollo nacional: el Estado en este sentido debe convertirse en el agente de las reformas exigidas por el desarrollo. Su función debe ser entonces, absolutamente activa, a través de la planificación. Desarrollo, Reforma de

Estructuras, Estado y Planificación son entonces los cuatro elementos fundamentales en el planteamiento político de América Latina. Esto es por otra parte lo que observan los expertos. Raúl Prebisch en este sentido ha señalado claramente que "si se quiere transformar fundamentalmente la estructura económica y social, la planificación es indispensable... Todo esto implica y requiere una clara intervención del Estado.. El Estado tiene que intervenir".

El Estado en nuestros países debe ser pues, el agente del desarrollo, y no un agente secundario o de menor cuantía, sino todo lo contrario. Para ello ciertamente que debe comenzar por formular políticas, es decir, por planificar el desarrollo, y debe fortalecerse de manera que pueda llevar a cabo las reformas que ese desarrollo implica. La reforma de estructuras que el desarrollo conlleva por tanto, abarca también las estructuras políticas y administrativas, ya que con las actuales no puede impulsarse aquél definitivamente.

12.—Ciertamente, y ello no debe ocultarse, nuestros países han intentado llevar adelante, desde hace algunos años, una política de desarrollo, la cual, sin embargo, ha carecido de objetivos bien establecidos y quizás, se ha iniciado por fuerza e influencia de presiones mundiales extrañas a ellos, y por la posesión de una serie de recursos básicos y estratégicos. En todo caso, al parecer, el desarrollo de esa política ha sido la intención de algunos dirigentes latinoamericanos y la preocupación constante de algunas oficinas técnicas que operan en la zona. Esa intención y preocupación, han tenido sus reflejos, los cuales han contribuido en parte a la realización de las transformaciones operadas en nuestras naciones en los últimos años. La política de industrialización a través de la sustitución de importaciones ya señalada, es el más claro ejemplo de ello.

Sin embargo, y ello es lo que se nos muestra ahora como evidente, la realización y desenvolvimiento de una verdadera política de desarrollo económico, con objetivos bien claramente

establecidos, no ha sido posible debido a su manipulación mediante instrumentos, esquemas e instituciones políticas y administrativas que pertenecen casi completamente al siglo pasado, cuando la economía de nuestros países giraba en torno a la "hacienda" como unidad básica, inclusive socio-política.

Sin entrar a considerar si esos instrumentos, en lugar de contribuir al desenvolvimiento armónico político-económico de nuestros países a partir del siglo pasado, no hicieron otra cosa que arraigar fuertemente lo feudal en América Latina, lo que si resulta ahora como notorio es que no son apropiados para permitir la realización de los imperativos del desarrollo y de la tecnología moderna.

En todo caso, lamentablemente, gran parte de los dirigentes latinoamericanos fueron formados en esos esquemas, y mediante esas instituciones, ya superadas por las nuevas problemáticas de nuestros países, y ello ha contribuido aún más radicalmente a las fallas políticas actuales.

Si mi generación ha podido apreciar por si sola el cambio de orden económico y social que se ha producido en nuestros países en los últimos quince años, y ha comprendido que los problemas sociales de hoy no pueden ser resueltos ni suficiente ni adecuadamente ni siquiera con los instrumentos e instituciones de la década del cincuenta, resulta verdaderamente incomprensible que muchos de los dirigentes de estos países latinoamericanos todavía sigan pretendiendo dirigirlos con métodos, mecanismos e instituciones decimonónicas, que fueron los que ellos conocieron y a través de los cuales se formaron, y en algunos casos, por fuerza de aspectos políticos internos, afioraron.

En Venezuela, en la hora actual, la conducción del país a través de esas instituciones políticas y administrativas, ha producido un resultado evidente: el descrédito de esos mecanismos e instituciones como consecuencia de una ausencia de decisión política y de mando; es decir, como consecuencia de

una vida política vegetativa —existencia del Estado y nada más—, sin precisión clara de políticas económicas, sociales y administrativas, es decir, de una política de desarrollo nacional; o lo que es peor —como en el caso del reto del desarrollo—, si alguna vez se definió o se pretendió definir políticas, esas nunca fueron realizadas por ausencia de mecanismos reales y efectivos de decisión. En este sentido, puede decirse que una de las características resaltantes del Estado Venezolano en los últimos años ha sido precisamente esa: la ausencia de decisiones políticas, y por tanto, de mando; y como ha dicho P. Selznick “si falta el mando cuando es necesario, la institución comienza a ir a la deriva, expuesta a las presiones que encuentra en su camino e influida por tendencias oportunistas de poco aliento”.

Ahora bien, esa ausencia de decisión política tiene su origen, ciertamente, en diversos factores que se entrecruzan y complementan y que surgen de la contradicción de las realidades actuales con las estructuras e instituciones políticas superadas, que por complicadas y muchas veces inútiles, no sólo carecen de funcionalidad sino que estorban. Esta apreciación por otra parte, tiene validez universal frente a la estructura de la administración, aun cuando surge con mayor evidencia en los países subdesarrollados. Basta recordar aquí las palabras de Edouard Bonnefous, Ministro de la Reforma Administrativa en la IV República Francesa cuando constataba que “en la era del átomo, los servicios públicos han mantenido las grandes líneas de la organización napoleónica y utilizan aún procedimientos de los tiempos de la diligencia”, y concluía afirmando que con esa estructura, realmente “es un milagro que la administración continúe asegurando la marcha de los servicios públicos”.

Por ello, al pretenderse conducir un Estado contemporáneo subdesarrollado, donde se exigen como señalamos, decisiones políticas ágiles, definidas y muchas veces audaces, mediante mecanismos institucionales que no se corresponden con la realidad económica y social, se produce entonces esa ausencia de

decisión. La estructura del Estado y de la Administración entonces, es tan apropiada para los problemas del liberalismo o para la época de la escritura a mano y de los cálculos a tinta, que cuando se pretende tomar una decisión, el proceso de su formación está tan diluido y es tan complicado, que al final del mismo, no resulta decisión alguna, y es que, en esa forma, no puede haberla.

Pero la crisis institucional de Estado en estos países subdesarrollados además de producir como consecuencia una ausencia de decisión política y de mando, produce una enorme debilidad del poder público frente a las inevitables y muchas veces necesarias presiones de los grupos de intereses de la comunidad. Ciertamente que esas presiones son muchas veces un efectivo mecanismo de control colectivo frente a posibles abusos del Estado. Sin embargo, se tornan nocivas cuando surgen indiscriminadamente ante cualquier actuación estatal, que, por ellas, en definitiva se detiene.

En este sentido puede decirse que una política de desarrollo económico con todas las reformas estructurales que implica, cuenta y contará con innumerables enemigos que la analizarán, no bajo el ángulo del beneficio colectivo que puede aportar a la comunidad, sino bajo el ángulo del beneficio que puede o no aportarle a sus intereses particulares. Baste citar aquí un sólo ejemplo, relativo a la integración económica latinoamericana entendida ésta como factor de desarrollo. Sobre ella, Bela Balassa, uno de los teóricos de la integración económica, ha señalado con precisión que "en países con costos de producción relativamente altos —es el caso de Venezuela—, los usuarios verán con agrado la integración, pensando en el efecto de reducción de precios; en cambio —y es lo que ha sucedido en nuestro país— lo objetarán los productores que operan con altos costos". Concluye Balassa su apreciación al señalar que "la experiencia sugiere que los intereses de los productores tienen mayor influencia sobre las decisiones gubernamentales; de aquí que esas presiones probablemente tengan un efecto restrictivo en la integración".

Esto, dicho en un libro intitulado "Teoría de la Integración Económica" ha tenido aplicación práctica en la hasta ahora actuación venezolana frente al acuerdo de integración sub regional del grupo andino. Pero lo grave en esa actuación, ciertamente, no fue el que las presiones de los sectores económicos detuvieran la firma del Acuerdo, sino que aparentemente pusieron en evidencia el hecho de que la Administración no había estudiado y tabulado todas las consecuencias que el referido Acuerdo traía para nuestra economía, que artificial y todo, es la economía del país. Y sin haber estudiado esas repercusiones, se aprestaba a firmar el referido Acuerdo. De lo contrario, si todas esas repercusiones estaban analizadas y computadas, no ha debido detenerse su firma.

Este ejemplo nos muestra claramente la debilidad del sistema: o hay una ausencia de tecnología en los cuadros administrativos, o las estructuras políticas son tan débiles que no resisten la más mínima presión, cuando al contrario, deben estar hechas para resistir presiones que siempre surgirán cuando se busca un interés colectivo, lo cual por esencia implica el sacrificio de intereses privados. En este sentido, entonces, no puede seguirse admitiendo una administración que lo único que hace, materialmente, es no hacer nada, por no quererle hacer nada a nadie.

13.—Al contrario, ya hemos destacado como es impensable el desarrollo en nuestros países sin una serie de reformas estructurales que debe acometer y dirigir el Estado. Para ello, es evidente, se impone inicialmente una reforma de las estructuras políticas del Estado mismo y de su instrumento inmediato, la Administración, para convertirlos en agentes del desarrollo y no en su obstáculo. Los nuevos cometidos que se imponen al Estado exigen por tanto que éste comience por reestructurarse para hacerles frente. De lo contrario, vendrá el desplome de la estructura tradicional.

El Estado entonces, insistimos, no debe esperar al cambio total de la realidad socio-económica para transformarse, sino

que debe adelantarse a esos cambios y transformándose, motorizarlos. Los políticos por su parte, ya que el Estado está en manos de hombres políticos, deben asumir el desarrollo.

En este orden de ideas, quiero referirme aunque sea someramente a algunos de los reajustes que requiere nuestro régimen político, para viabilizar el desarrollo. En efecto, la primera de las transformaciones del régimen político está motivada por la necesidad de fortalecimiento del poder. La estructura de la democracia meramente formal como la nuestra se ideó para contrarrestar las manifestaciones de poder incontrolado del Estado Absoluto. En más de siglo y medio el mundo y sus realidades han cambiado en una forma pasmosa, y sin embargo la estructura de los Estados contemporáneos pretenden seguir los esquemas de la democracia revolucionaria de 1789.

En la actualidad, superadas y desde hace muchos años las facetas del Estado Absolutista, se impone un reajuste de esos mecanismos de democracia meramente formal. Esos reajustes deben incidir por ejemplo en la necesidad de concentrar el poder cuando está fuertemente atomizado, como en nuestro país. Piénsese por ejemplo en el sistema venezolano de representación de las minorías ante el Parlamento y su contradicción con la elección presidencial. Mientras puede elegirse un Presidente con la mayoría relativa de votos, un treinta por ciento por ejemplo, con ese treinta por ciento nunca se podrá controlar políticamente el Parlamento y por tanto, nunca se podrá gobernar seriamente. La crisis parlamentaria quizás hay que situarla entonces en la composición misma del Parlamento, donde los grupos de presión e intereses, debido a ese mecanismo legal nuestro de representación de las minorías, se encuentran enquistados. Una modificación de la regulación del derecho de representación de las minorías y del porcentaje para la elección presidencial traería también, estoy seguro, una modificación del actual régimen de partidos políticos.

En la actualidad cualquiera puede promover la formación

de un partido porque sabe que con un poco, muy poco de inteligencia, y algo de recursos económicos que le permitan tener acceso a los medios de comunicación de masas, por lo menos, debido a ese sistema de representación de las minorías, obtiene una representación en el Congreso. Un cuerpo deliberante así conformado, así de heterogéneo, ni con la mayor y mejor buena voluntad puede actuar. Y un Poder Ejecutivo que tiene en su frente un ente de esa naturaleza, con las manos atadas, se aburre de la inacción.

En definitiva, el mantenimiento en América Latina de los sistemas políticos actuales que permitan el control más o menos hegemónico de grupos minoritarios cuyo interés es contrapuesto al de la mayoría, significa simplemente un freno concreto y total al cambio social, y aún para que prosperen reformas parciales inclusive de tipo legislativo. El quietismo parlamentario en el campo legislativo de los últimos años lo confirma.

Esta concentración de los mecanismos de poder en el Parlamento debe ir acompañada de otras medidas paralelas, para hacer del sistema algo más real: el establecimiento de consultas populares o referendums, que se hacen más expeditos por la reducción paralela de partidos. En la actualidad, entre el Gobierno y el ciudadano existe un abismo que ni siquiera los partidos logran llenar.

Los gobiernos latinoamericanos, formalmente populares y representativos, terminan, debido al sistema, no representado ni sirviendo al pueblo. Se hace indispensable entonces, integrar al poder a ese alto porcentaje de la población que se mantiene alejado del poder político porque lo confunde con el viciado juego de partidos.

Por otra parte, e insistiendo en la reforma del régimen político, no sólo se requiere un fortalecimiento del poder, aniquilando su actual atomización, sino que se impone su racionalización. La clásica división de poderes de Montesquieu también requiere una puesta al día, y fundamentalmente en lo que

se refiere a la ampliación de las facultades de legislación delegada del Poder Ejecutivo frente al Parlamento. Este tiene que comprender, para seguir existiendo y para dejar de ser esa Asamblea anárquica e inútil, que su labor es sólo deliberativa y de control, y que en ello debe tecnificarse. En la actualidad, no es exagerado afirmar que la institución parlamentaria, como ha dicho Alberto Lleras, "está llegando a la decrepitud, envuelto en sus solemnes ropajes, enajenado y encarnecido, porque ya sólo él cree en sus poderes y en sus gestos rituales".

14.—Pero en este campo, de nada serviría modificar nuestras instituciones políticas si la acción de un Gobierno estable, popular y fuerte fuese debilitada por una Administración insuficiente. La reforma de nuestros servicios administrativos por tanto debe ser llevada a efecto, al mismo tiempo que la de nuestras instituciones.

En efecto, la Administración Pública es por esencia, un instrumento de la acción política. Administración y política en este sentido no son conceptos que se contrapongan, sino íntimamente unidos en la acción del Estado. Nada se lograría con reformar el régimen político y fortalecer el poder, si el ejercicio del mismo se viera entrabado por una estructura administrativa de muy dudosa actualidad. Por tanto, el desarrollo y sus consecuenciales reformas estructurales, conlleva una reforma instrumental de primera importancia, y esta es la Reforma Administrativa. Sin Reforma Administrativa no hay ni puede haber desarrollo, y la Reforma Administrativa no es otra cosa, que la acción permanente y sistemática de revisión, sustitución o mejoramiento de los órganos administrativos, de su actividad y de los métodos que utilizan, en virtud de una nueva concepción política del Estado y de su función.

En este sentido es la planificación del desarrollo, la que exige mayores reajustes en las estructuras administrativas, pues éstas deben amoldarse al plan, es decir, es el Plan de Desarrollo el que debe determinar la estructura administrativa adecuada para su ejecución y no viceversa. La Reforma

Administrativa adquiere por tanto en su conexión con el desarrollo, una nueva perspectiva y motivación. No se trata simplemente de reducir o estabilizar la burocracia —únicos aspectos que frecuentemente se tratan al hablar de Reforma Administrativa—, sino de transformar las estructuras de la Administración Pública para hacer posible el desarrollo o través de la planificación, es decir, a través de la formulación y ejecución de las directrices políticas del Gobierno en el ámbito económico-social, durante un cierto período de tiempo.

Esta Reforma Administrativa para el desarrollo o en otras palabras, esas transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo, en mi criterio deben llevarse a cabo bajo dos ángulos netamente diferenciados: un ángulo estructural y un ángulo funcional. La Reforma Administrativa abarca entonces dos sub clases: una Reforma Estructural y una Reforma Funcional.

La Reforma Estructural debe acometer la revisión y adaptación de la estructura administrativa del Estado desde el punto de vista orgánico y burocrático. Debe proyectarse entonces, no sólo sobre la racional distribución de las funciones públicas entre los distintos entes y órganos administrativos sino también, sobre los diversos problemas que en la actualidad tiene planteados la administración del personal público o de los servidores del Estado.

La Reforma Funcional en cambio, debe proveer a la racionalización de los sistemas, métodos y procedimientos de la actividad administrativa; en otras palabras, a la adaptación de los métodos y procedimientos actuales de trabajo de la Administración Pública a las nuevas técnicas, para lograr una adecuada eficacia y productividad.

Voy a destacar los aspectos más importantes que deben abarcar dichas reformas.

En primer lugar, la Reforma Estructural. En efecto, la estructura actual de la administración venezolana es el resul-

tado del crecimiento inorgánico de sus instituciones a medida que ellas han asumido nuevas funciones y cometidos. El crecimiento de nuestra Administración Pública por tanto se ha realizado por un proceso de agregación, lo que ha dado origen con mucha frecuencia, a una duplicidad de funciones. Frente a ese crecimiento inorgánico se impone como primera medida de reforma, establecer una organización estructural para la Administración Pública en su conjunto, que evite la duplicidad y dispersión de funciones, y permita, racionalmente, cumplir con los objetivos y cometidos estatales. Por ello, la Reforma Estructural orgánica debe englobar no sólo al Consejo de Ministros, sino a los niveles superiores de la Administración, a las estructuras ministeriales, a la Administración institucional o autónoma y a la Administración regional o local.

En cuanto a los niveles superiores de la Administración Pública, y me refiero en concreto a Cordiplan, a la Comisión de Administración Pública y a la Secretaría de la Presidencia de la República, estos organismos han surgido, más como remedios a situaciones urgentes que como resultado de un plan estructural global. Se impone por tanto la realización de este plan, para jerarquizar debidamente dichos organismos y convertirlos en los órganos asesores de primera línea del Jefe del Estado y del Gobierno. En mi criterio deben estructurarse entonces, a alto nivel, fundamentalmente, el Organismo para la planificación, que absorbería las tímidas funciones actuales de Cordiplan, y el Organismo para la Reforma Administrativa que no sólo absorbería las funciones también tímidas en dicho campo de la Comisión de Administración Pública, sino que las jerarquizaría en su debida forma.

Por otra parte, la reestructuración de los niveles superiores de la Administración Pública debe abarcar también al propio Consejo de Ministros, con el objeto de convertirlo en el órgano de mayor importancia en la conducción de los intereses nacionales. En relación a él, la reforma fundamental debe consistir en la creación de Comisiones Interministeriales Perma-

mentes, que funcionen como un Consejo de Ministros reducido para conocer de ciertas materias, pero con los mismos niveles de decisión que aquél.

Dentro de la reforma de los niveles superiores de la Administración quiero referirme brevemente a la que incide sobre la Reforma Administrativa misma, por la creación del Organismo encargado de motorizarla. En efecto, la ejecución de todas las actividades de la Reforma Administrativa, sobre todo las de orden burocrático y funcional, deben quedar bajo la responsabilidad de un organismo del más alto nivel, que cuente con el apoyo de la autoridad de más amplia competencia. De ahí que deba estructurarse dicho Organismo para la Reforma Administrativa, con adscripción directa al Presidente de la República.

El objetivo fundamental de una Reforma Administrativa incide sobre los servicios y métodos de los Ministerios e Institutos Autónomos, y por tanto, sobre los poderes de decisión de los Ministros y Directores de esas entidades, quienes son los únicos que pueden dar las órdenes necesarias para que sus servicios realicen la Reforma. De ahí que sea indispensable colocar al frente de la Reforma a un Ministro sin cartera o a un funcionario con rango de Ministro, aunque —claro está— esa sola jerarquía no es suficiente para poder implementar la Reforma, sino que ésta debe hacerse por los poderes del Jefe del Gobierno. Esto confirma por otra parte, el fracaso de la actual Comisión de Administración Pública, que ha estado a cargo de un funcionario de categoría inferior. Si un Ministro sin cartera, por sí solo, no tiene ninguna autoridad sobre el conjunto del Gabinete, y sus propuestas correrían el riesgo de chocar contra la autoridad de los Ministros, con mucha mayor intensidad se destaca esa ausencia de autoridad y por tanto la imposibilidad de llevar adelante la Reforma, si ésta estuviese a cargo de un funcionario de categoría inferior. Por ello, y por cuanto sólo el Presidente de la República ejerce completa autoridad sobre los Ministros, es a él a quien corresponde promo-

ver la Reforma. El problema —aquí también— no es sólo y simplemente de estudios e informes, sino de autoridad, y sólo él puede ejercerla sobre sus Ministros.

Por otra parte, la Reforma Estructural orgánica originada por la planificación del desarrollo, debe incidir sobre la estructura ministerial para readaptarla a las nuevas funciones del Estado. La actual estructura ministerial venezolana, que sustancialmente es la misma de la Administración del siglo pasado, tiene su origen fundamentalmente en el desgajamiento sucesivo de ministerios anteriores. Los actuales ministerios, en esa forma, han surgido por necesidades de división del trabajo dado el aumento progresivo de las actividades estatales, antes que por una racionalización global de las estructuras administrativas.

Ahora bien, la formulación de un plan global del desarrollo económico, hace imprescindible acometer la revisión de las estructuras ministeriales, principalmente aquellas que más directamente están ligadas a la ejecución del plan, para aumentar la eficacia de la Administración Pública, de manera que pueda satisfacer las exigencias del desarrollo. Dicha revisión, invariablemente, conduce al planteamiento de una nueva división de los ministerios y de una redistribución de competencias entre los mismos, para remodelar la Administración en grandes bloques según las exigencias de la ejecución del plan.

La Reforma Estructural orgánica debe incidir también en las actividades de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado.

En efecto, la creciente intervención del Estado en la vida económica, que caracteriza a la Administración Pública contemporánea y que se origina a partir del fin de la segunda guerra mundial, ha dado origen a la creación o asunción sucesiva de empresas económicas por el Estado. Dicha intervención, sin embargo, por inorgánica, alcanza en la actualidad grados alarmantes de dispersión y descontrol que materialmente convierten a dichas empresas en un factor entorpecedor del desa-

rollo, en lugar de ser el primer motor económico del mismo. Una reforma de las estructuras administrativas del Estado para incorporarlas al desarrollo debe comprender entonces, la reestructuración de las formas jurídicas que debe utilizar el Estado para desarrollar sus actividades económicas y la reestructuración de los mecanismos de control necesarios, mediante la sustitución de la actual base legislativa de la materia, que no sólo es fragmentaria sino incompleta. El libro que aquí se publica muestra los aspectos esenciales del control de las Empresas Públicas en Venezuela para corregir sus fallas.

Otro aspecto fundamental de la Reforma estructural orgánica es el referente a la Administración Regional y Local.

Un sistema de planificación conlleva necesariamente la idea de la regionalización a los efectos de lograr un desarrollo regional más o menos equilibrado. Se hace imprescindible uniformar entonces las estructuras regionales de la Administración Central, creando zonas similares en los diversos campos, y adaptando la división político-territorial de la República, para crear siete u ocho zonas o regiones en el país. En este campo la terminología cotidiana y económica se ha adelantado en mucho al problema institucional, pues es normal el empleo de las expresiones Centro, Oriente, los Llanos, Guayana, los Andes, Zulia, y hasta la región Centro-Occidental, para indicar las regiones fundamentales del país. Por supuesto que una regionalización, —que establecido un sistema de planificación nacional, se hará imprescindible—, conlleva una revisión total de la división político-territorial y materialmente la eliminación de los Estados, como últimos resabios de una federación que siempre fue centralista y que como tal, nunca existió. La división en 20 Estados en esta forma, no responde a ningún criterio racional, sino más bien parecería que se tratase de la irracionalidad premeditada: Piénsese sólo en la situación del Valle de Caracas, una típica unidad geográfica y topográfica, partida en dos por una división político-territorial sin sentido.

La regionalización conllevará en todo caso, una readaptación de la Administración local menor, la Municipal, a las exigencias del desarrollo.

La estructura municipal actual, reflejo de un municipalismo tradicional, materialmente nunca se ha aplicado, y para darse cuenta de ello basta recordar que las Municipalidades se constituyen en Venezuela a nivel de Distrito y no a nivel de Municipio.

La división político-territorial de Estados, Distritos y Municipios, por tanto nunca ha tenido real vigencia. Por otra parte, la llamada autonomía municipal pierde todo sentido ante los micro-municipios o ante los Municipios rurales. En las grandes ciudades, la autonomía municipal también no deja de ser teórica pues como sucede en Caracas, más de la mitad de los gastos municipales son cubiertos por el Poder Central.

Las exigencias cada vez más complicadas de la expansión urbana ya no pueden ser atendidas a nivel estrictamente municipal. Las ingerencias del Poder Central se hacen en esos campos, cada vez más numerosas, por lo que la estructura municipal debe revisarse de manera que el Municipio sea fundamentalmente un nivel inferior de pura ejecución de programas nacionales o regionales con una competencia de auto-gestión sólo de ciertos programas puramente locales. El urbanismo entonces, si bien constitucionalmente ahora es una competencia municipal; esa competencia no podrá ser ejercida por el ente local, sino con sujeción a unas directivas de planes nacionales y regionales de ordenación territorial.

Pero no puedo referirme a la reforma de las estructuras administrativas locales, sin hacer siquiera una ligera mención al problema del Area Metropolitana de Caracas. Como en toda gran metrópoli, el problema administrativo fundamental en Caracas es el de la integración de toda su área urbana y zona de influencia, bajo una sola autoridad metropolitana. No escapa a la observación de cualquiera, lo absurdo que resulta el que la prestación de los servicios públicos urbanos tengan en la

zona, un límite espacial, y el que su continuidad dependa de la variable posición política de los municipales respectivos. No tiene sentido alguno desde el punto de vista urbano, el que para la prestación de los servicios de distribución de agua y recolección de aguas negras, distribución de energía eléctrica, transporte urbano, aseo urbano, etc., existan dos autoridades distintas en la misma ciudad, y en su caso, sea necesario obtener dos concesiones de prestación diferentes. El absurdo sin embargo, llega a su más terrible dimensión cuando en lugar de integrar el Area Metropolitana, se pretende desintegrarla aún más, con la creación de un nuevo Distrito y una nueva Municipalidad en ella, como resulta de la proposición que discutió en los últimos meses la Asamblea Legislativa del Estado Miranda.

El otro aspecto de la Reforma Estructural que exige la incorporación al desarrollo, es el burocrático, tan trajinado y comentado. No creo que sea necesario insistir mucho en su importancia, aun cuando sí es bueno señalar que esa Reforma Burocrática, contrariamente a lo que se piensa generalmente, no tiene por objeto simplemente la reducción del personal que presta sus servicios al Estado, sino fundamentalmente, mejorar su rendimiento y eficacia, y por tanto, lograr una mayor productividad en el sector público. Para ello es necesario un correcto sistema de selección y capacitación del personal, y el establecimiento consecuencial de ciertos niveles de remuneración, estabilidad y seguridad social para el mismo.

El segundo aspecto de la Reforma Administrativa que en mi criterio es necesario hacer para motorizar el desarrollo, es el aspecto funcional. La reestructuración orgánica de la Administración Pública conlleva, necesariamente, la atribución de funciones a esos órganos reestructurados. Por ello, la Reforma Orgánica y Burocrática, por sí solas, no darían lugar a una mayor eficacia o rendimiento administrativo, si no están acompañadas de una Reforma Funcional que tienda a la racionalización de competencias y en su caso, a su delegación, desconcentración o descentralización; y al perfeccionamiento y tecnificación

de los procedimientos y métodos, incorporando a los mismos los adelantos de la tecnología y mecanización.

Estas son en líneas generales las modalidades que en mi criterio debe revestir una Reforma Administrativa para el desarrollo. La tarea, ciertamente, es impresionante, pero no queda otra alternativa: o reformamos las estructuras políticas y administrativas y nos incorporamos al desarrollo, o no comprendemos la necesidad de esos cambios, y simplemente perecemos.

15.—Antes de concluir quiero indicar, resumiendo, que si como he señalado, la única alternativa de nuestros países es el desarrollo, la incorporación al mismo exige una serie de reformas estructurales, un cambio en definitiva, que sólo pueden llevarse a cabo mediante mecanismos de planificación y con una intervención y conducción de un Estado renovado, renovador y reformista, que debe comenzar por dotarse de un instrumental adecuado para sus nuevas funciones, mediante la reforma de sus estructuras administrativas. La conclusión que de ello puedo sacar surge de los dos extremos del razonamiento: no puede haber desarrollo, no puede haber reformas de estructuras, sin adecuados mecanismos administrativos que las viabilicen.

Esto me hace recordar las frases del gran estadista francés Pierre Mendés-France, en su libro "La República Moderna", cuyo contenido, frente a la reciente crisis institucional y social de Francia y de su V República, puede ser calificado de profético. Mendés-France decía: "yo desafío a cualquier hombre político; a cualquier partido, a emprender mañana una auténtica democratización de la enseñanza, a modificar la distribución de la renta en provecho de las clases desfavorecidas, a asegurar el control por el Estado de ciertas posiciones dominantes de la economía, a asegurar, en lo sucesivo, el respeto de las libertades fundamentales y de los derechos del hombre, a hacerse obedecer por un ejército que esté identificado con la Nación . . . , si los problemas institucionales no han tenido pre-

viamente una solución correcta o, lo que es igual, si previamente no se han elegido las palancas que para ello convendría emplear". Estas palabras, frente al panorama político futuro del país, hacen que nosotros o mejor dicho, nuestra generación, desafíe a los políticos actuales, y se decida, por sobre ellos, a asumir el reto que tiene planteado desde hace pocos años.

16.—El libro que ahora se publica, tal como señalé, es el fruto parcial de mi preocupación por los problemas de la reforma administrativa en su aspecto institucional, y especialmente, en relación a los mecanismos de control sobre los entes que el Estado utiliza para su intervención en la vida económica.

En este sentido, con este trabajo pretendo mostrar la realidad existente en la actualidad en Venezuela: una absoluta dispersión de controles, incoherentes e incoordinados, lo que conduce en múltiples ocasiones a una real inexistencia de los mismos debido a que se frenan unos a otros; y ello con un objetivo fundamental: destacar la urgente necesidad de una legislación básica sobre Institutos Autónomos y Empresas del Estado, en la redacción de cuyo proyecto tuve la oportunidad de colaborar durante los años 1967-1968 en el Ministerio de Hacienda. Ciertamente, sin éste y otros trabajos previos sobre las Empresas del Estado, no hubiese podido acometer dicha actividad.

Por otra parte, debo destacar, que el presente estudio lo preparé durante el primer semestre del año 1966, teniendo como base, en cuanto a las referencias al Derecho Comparado, diversos estudios previos míos, y fue destinado especialmente para ser presentado al "Concurso para fomentar estudios especializados sobre control fiscal", abierto por la Contraloría General de la República de Venezuela conforme a lo acordado en el Segundo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras celebrado en Santiago de Chile en 1965, según Resolución N° D-6 de 31 de agosto de 1965.

En dicho concurso, a este libro le fue otorgado el 17 de

octubre de 1968, el "Primer Premio" por el Jurado correspondiente, compuesto por los Contralores Generales de las Repúblicas de Colombia, Chile y Venezuela. Sea esta la oportunidad para agradecer a dichos funcionarios la escogencia de mi trabajo para dicha distinción, teniendo en cuenta la calidad de los otros trabajos presentados por distinguidos autores de América Latina.

En este sentido, debo destacar la inmejorable labor desarrollada por el Dr. Luis A. Pietri, Contralor General de la República y por ese máximo organismo contralor, en el fomento de los estudios sobre control fiscal, no sólo en el territorio nacional, sino principalmente a nivel latinoamericano. El Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, creado por sugerencia de la Delegación Venezolana, presidida por el Dr. Luis A. Pietri, ante el Segundo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras celebrado en Santiago de Chile, en abril de 1965, así como el concurso abierto por la Contraloría General de la República de Venezuela, son un claro ejemplo de ello. A través de esos dos mecanismos, la bibliografía latinoamericana sobre control fiscal, antes escasisima, ha comenzado a hacerse sentir en el campo internacional.

Caracas, enero de 1969.

Allan-Randolph Brewer-Carías.

ABREVIATURAS

Revistas:

- CFTA:** Control Fiscal y Tecnificación Administrativa, Revista de la Contraloría General de la República de Venezuela, Caracas.
- ICE:** Información Comercial Española, publicada por el Ministerio de Comercio (Servicio de Estudios), Madrid.
- RAP:** Revista de Administración Pública, publicada por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- RDP:** Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger, editada por la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París.
- RFD:** Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- RIDC:** Revue Internationale de Droit Comparé, editada por la Société de Legislation Comparée y por la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París.
- RISA:** Revue Internationale des Sciences Administratives, editada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas.

Trabajos, Actas o Memorias de Congresos Internacionales:

- XIICICA:** XIIº Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, (Viena 16-20 de julio de 1962), organizado por el Institut International des Sciences Administratives.
- VIIICIDC:** VIIème. Congrès Internationale de Droit Comparé (Uppsala 6-13 de agosto de 1966), organizado por la Academie Internationale de Droit Comparé.
- IV CIEF:** IVº Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Viena 18-26 de mayo de 1962).
- II CLEF:** IIº Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras (Santiago de Chile, 3-11 de abril de 1965).

Textos legales venezolanos:

- A P E.** Administración del Parque del Este, Decreto N° 443 de 20 de enero de 1961.
- B A P:** Banco Agrícola y Pecuario, Ley de 29 de mayo de 1946 refromada por Decreto-Ley de 9 de enero de 1959.
- B I V :** Banco Industrial de Venezuela, Ley de 23 de julio de 1937.
- B O:** Banco Obrero, Ley de 25 de enero de 1961.
- C A:** Corporación de Los Andes, Ley de 8 de diciembre de 1964.
- CAPREMCO:** Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones, Resolución de 15 de julio de 1946.

- CFA:** Círculo de las Fuerzas Armadas, Decretos Nos. 53, 54 y 55 de 14 de noviembre de 1953.
- CTP:** Caja de Trabajo Penitenciario, Decreto No. 546 de 16 de enero de 1959.
- CVF:** Corporación Venezolana de Fomento, Decreto-Ley No. 416 de 20 de junio de 1952.
- CVG:** Corporación Venezolano de Guayana, Decreto No. 430 de 29 de diciembre de 1960.
- CVP:** Corporación Venezolana del Petróleo, Decreto N° 260 de 19 de abril de 1960.
- DAN:** Diques y Astilleros Nacionales, Ley de 30 de abril de 1947.
- IAAFE:** Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, Decreto-Ley No. 154 de 29 de enero de 1946.
- INC:** Instituto Nacional de Canalizaciones, Decreto-Ley No. 422 de 27 de junio de 1952.
- INH:** Instituto Nacional de Hipódromos, Decreto-Ley No. 357 de 3 de septiembre de 1958.
- IPASME:** Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación, Decreto-Ley No. 513 de 9 de enero de 1959.
- IPSFA:** Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales, Decreto No. 300 de 21 de octubre de 1949.
- IVP:** Instituto Venezolano de Petroquímica, Decreto No. 312 de 17 de junio de 1960.
- LAV:** Línea Aeropostal Venezolana, Decreto-Ley No. 65 de 1° de marzo de 1958.

PRIMERA PARTE

INTRODUCCION

1. Es un fenómeno de vigencia universal, el de la progresiva y cada vez más rápida ampliación de las tareas de las entidades estatales, en vista de la satisfacción de necesidades de interés general.

En el campo de las actividades económicas, especialmente, la reacción contra la concepción individualista imperante en el siglo XIX se ha hecho sentir de manera particularmente apreciable, sobre todo a partir de las postrimerías de la segunda década del siglo actual, y más acentuadamente, después de la segunda guerra mundial. El dogma del liberalismo económico ha retrocedido ciertamente, ante el avance decidido de las ideas intervencionistas.

Hoy día, pues, el Estado, con mayor o menos intensidad se inmiscuye en las actividades de producción y de distribución de la riqueza, marca pauta a la economía, la dirige y controla, estimula por diversos medios la iniciativa privada, respaldándola e impulsándola financieramente, sobre todo en aquellos aspectos de la vida económica en cuyo desarrollo hay un interés público relevante que atender (1).

(1) En torno a la intervención del Estado en la vida económica, Vid.: Henry Laufenburger, *La Intervención del Estado en la Vida Económica*, México, 1942; Adolfo Dorfman, *La Intervención del Estado y la Industria*, Buenos Aires, 1944; Escuela Nacional de Economía, UNAM, *La Intervención del Estado en la Economía*, México, 1955; H. Koontz y R. W. Gable, *La Inversión Pública en la Empresa*, Barcelona 1961; José Luis Villar Palasi, *La Intervención Administrativa en la Industria*, Tomo I, Madrid, 1964; Mariano Baena del Alcázar, *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía*, Madrid, 1966.

Contraloría General de la República

Ahora bien, aparte de los diversos y variados instrumentos legales mediante los cuales el Estado dirige y controla la actividad económica de los particulares, surgen con especial importancia en la actualidad, por su amplitud, los modos de ingerencia concreta, más o menos inmediata, por los cuales el Estado entra a desempeñar las actividades industriales y comerciales que decide asumir; ingerencia que realizada en la actualidad *como sistema* está reemplazando totalmente a los actos de intromisión aislados, esporádicos u ocasionales a que se reducía clásicamente la actividad del Estado a este respecto (2).

Ante esta situación, como lo observa Katzarov, el problema de saber si el Estado debe o no dedicarse a actividades económicas puede ser considerado en el estado actual de las cosas, como prescrito. En la época contemporánea, cualesquiera que sean los argumentos de orden teórico o práctico esgrimidos en favor de una o de otra tesis, el Estado considera que tiene el derecho y aún en ciertos casos, la obligación de intervenir en la vida económica (3).

2. Esta es la orientación general del sistema constitucional venezolano. En efecto, el artículo 96 de la Constitución establece que "todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social". Ahora bien, tal como lo aclara la exposición de motivos de la propia Constitución, "por supuesto, la libertad económica que la Constitución garantiza no es la que puede impedir al Estado reservarse determinadas industrias, la explotación o servicios de interés público por razones de

(2) Cfr. J.L. Villar Palasí, *La Actividad Industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, RAP, N° 3, 1950, pág. 54; *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1964, Caracas, 1965, pág. 18.

(3) Vid. Konstantin Katzarov, *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)*, México, 1963, pág. 299.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

conveniencia nacional y dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, así como regular la circulación, la distribución y el consumo de la riqueza con el objeto de impulsar el desarrollo económico del país. La protección a la iniciativa privada que la Constitución consagra se ve dentro de este orden de cosas como una consecuencia lógica de la acción del Estado y el reconocimiento de la necesidad de que aquélla contribuya eficazmente al desarrollo nacional" (4).

Por ello el texto del artículo 97 de la propia Constitución: "No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la Ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público". "El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control". "La Ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado.

3. Ahora bien, con la aparición de la actividad administrativa en el campo económico, toda la clásica estructura categorial del Derecho Administrativo ha quedado insuficiente, por lo que junto a las actividades administrativas de policía, fomento (*aide de l'administration aux activités privées*) y servicio público, se ha hecho necesario introducir y añadir un nuevo concepto: la noción de *gestión económica* propuesta en España por Villar Palasí y García de Enterría (5).

En relación a esto, Langrod ha puntualizado muy exactamente que "es bien conocido que las clasificaciones clásicas,

(4) Vid. Exposición de Motivos de la Constitución en RFD, N° 21, pág. 386.

(5) Vid. J.L. Villar Palasí, *La Actividad Industrial...*, loc. cit., pág. 60; E. García de Enterría, *La Actividad Industrial y Mercantil de los Municipios*, RAP, N° 17, 1955, pág. 118. En contra vid. F. Garrido Falla, *Las Transformaciones del Régimen Administrativo*, Madrid, 1954, págs. 140 y sig.

en cuya admiración toda una generación ha sido levada, no resisten la presión de los hechos. El trastorno reciente de la estructura celular tradicional de las administraciones públicas, trastorno del cual la empresa pública es una de las manifestaciones capitales, transforma de arriba abajo las formas ancianas en función de los cambios de la misión administrativa y en particular, del progreso de la función de prestación. Las formas nuevas, heterogéneas, no tienen espíritu de simetría ni sentido de proporción, turban el orden tradicional desintegrándolo y descomponiéndolo; quedan incoordinadas, llevan los nombres más diversos, algunas veces tramposos, y no se corresponden con ninguna categoría conceptual preestablecida" (6).

Y es que en efecto, ante esta nueva realidad, como dice el mismo Villar Palasí, cualquier solución que pretenda examinarla a través de las categorías clásicas, conduce necesariamente a una de estas dos vías: o bien a deformar los antiguos conceptos, quitándoles relevancia y fecundidad, o bien negando que el nuevo hecho encaje en los módulos antiguos, dejándolo fuera del Derecho Administrativo. De ahí las deformaciones de los clásicos conceptos de servicio público y establecimiento público; y asimismo, de ahí el auge del llamado Derecho Económico (7).

Por tanto, la labor fundamental que se impone actualmente a los administrativistas, es la construcción sistemática del régimen jurídico de esa actividad industrial y comercial del Estado (8). Dicho régimen, sin embargo, plantea la gran difi-

(6) Vid. Georges Langrod, *L'Entreprise Publique en Droit Administratif Comparé*, RIDC, 1956, pág. 217.

(7) Cfr. J.L. Villar Palasí, *La Actividad Industrial...*, loc. cit. pág. 61; Vid. por ejemplo J. L. de Corail, *La Crise de la Notion Juridique de Service Public en Droit Administratif Français*, Paris, 1954; R. Drago, *Les Crises de la Notion d' Etablissement Public*, Paris, 1950; Daniel Moore Merino, *Derecho Económico*, Santiago de Chile, 1962, pág. 45 y sig.

(8) Vid. en este sentido la Ponencia General que presentamos al VII CIDC, sobre el tema, *Le Regime des Activités Industrielles et Commerciales*

Contraloría General de la República

en cuya admiración toda una generación ha sido levantada, no resisten la presión de los hechos. El trastorno reciente de la estructura celular tradicional de las administraciones públicas, trastorno del cual la empresa pública es una de las manifestaciones capitales, transforma de arriba abajo las formas ancianas en función de los cambios de la misión administrativa y en particular, del progreso de la función de prestación. Las formas nuevas, heterogéneas, no tienen espíritu de simetría ni sentido de proporción, turban el orden tradicional desintegrándolo y descomponiéndolo; quedan incoordinadas, llevan los nombres más diversos, algunas veces tramposos, y no se corresponden con ninguna categoría conceptual preestablecida" (6).

Y es que en efecto, ante esta nueva realidad, como lo dice el mismo Villar Palasí, cualquier solución que pretenda examinarla a través de las categorías clásicas, conduce inexorablemente a una de estas dos vías: o bien a deformar los antiguos conceptos, quitándoles relevancia y fecundidad, o bien negando que el nuevo hecho encaje en los módulos antiguos, dejándolo fuera del Derecho Administrativo. De ahí las deformaciones de los clásicos conceptos de servicio público y establecimiento público; y asimismo, de ahí el auge del llamado Derecho Económico (7).

Por tanto, la labor fundamental que se impone actualmente a los administrativistas, es la construcción sistemática del régimen jurídico de esa actividad industrial y comercial del Estado (8). Dicho régimen, sin embargo, plantea la gran difi-

(6) Vid. Georges Langrod, *L'Entreprise Publique en Droit Administratif Comparé*, RIDC, 1956, pág. 217.

(7) Cfr. J. L. Villar Palasí, *La Actividad Industrial...*, loc. cit. pág. 61; Vid. por ejemplo J. L. de Corail, *La Crise de la Notion Juridique de Service Public en Droit Administratif Français*, Paris, 1954; R. Drago, *Les Crises de la Notion d' Etablissement Public*, Paris, 1950; Daniel Moore Merino, *Derecho Económico*, Santiago de Chile, 1962, pág. 45 y sig.

(8) Vid. en este sentido la Ponencia General que presentamos al VII CIDC, sobre el tema, *Le Regime des Activités Industrielles et Commerciales*

El Control de las Actividades Económicas del Estado

cultad de abarcar una realidad de una amplitud y una dispersión considerables (9). Fundándose en lo que se observa actualmente, ha señalado Katzarov (10), no puede decirse que desde el punto de vista del Derecho Comparado, el legislador haya dado muestras de mucho espíritu de continuidad en la solución aportada al problema de las formas de las nuevas empresas realizadoras de actividades económicas a nombre del Estado. Por ello, se ha dicho, las formas utilizadas por el Estado para desarrollar esas actividades, muestran "un cuadro rico en variedad y en extensión" (11). Por eso, asimismo, en los Estados Unidos se habla del "caos", de la "selva" en la organización administrativa, de la anarquía administrativa (12), habiendo señalado en Francia G. Langrod, que nuestro pensamiento está, en efecto, de tal manera atado a la tradición estructural, que se encuentra con grandes dificultades para acomodarse a la existencia de esos "franco tiradores", de carácter semioficial y semiprivado, sin afectación regular y con una cierta libertad de acción, por lo que esas diversas

des Pouvoirs Publics en Droit Comparé, Uppsala, 216 páginas. Este trabajo dió origen a nuestro libro editado por la Facultad de Derecho de Caracas intitulado Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado (Estudio sobre el Régimen de las Actividades Industriales y Comerciales del Estado), U.C.V., Caracas, 1967, 204 páginas; editado también en francés bajo el título Les Entreprises Publics en Droit Comparé, por la Facultad Internacional para la enseñanza del Derecho Comparado, París, 1968, 120 páginas.

- (9) Cfr. R. Drago, *Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles des Pouvoirs Publics*, Informe francés al VII CIDC, págs. 1 y 16; K. Katzarov, op. cit., pág. 32.
- (10) Vid. K. Katzarov, op. cit., pág. 311.
- (11) Vid. Antonio Brochado da Rocha, Informe brasileiro al IV CIEF, Actas, Vol. 4, Viena, pág. 99; Cfr. A.H. Hanson (ed.), *Public Enterprise: A Study of its Organisation and Management in Various Countries*, Bruselas, 1955. Vid. sobre este último, Comentario Bibliográfico de M. Alonso Olea en RAP, N° 19, 1956, pág. 355.
- (12) Cfr. G. Langrod, *L'Entreprise Publique...*, loc. cit., pág. 217.

Contraloría General de la República

formas, beneficiándose de unos status legales diferentes y establecidos a *casu ad casum*, con frecuencia a título temporal solamente, disponen de toda una gama de grados de autonomía en cuanto a su gestión y a sus finanzas, que no se dejan sino muy difícilmente, insertar en un cuadro esquemático (13).

4. Sin embargo, y a pesar de esa dificultad es necesario señalar que, en general, los problemas y las dificultades que se encuentran en el Derecho Comparado son comunes aún cuando existan, por ejemplo diferencias de estructura política y económica entre los países respectivos (14); y en todo caso, si bien todas esas actividades estatales presentan la peculiaridad de estar sometidas en mayor o menor grado al Derecho Privado y Comercial (15), no puede decirse que su régimen jurídico sea unitario. Por eso se ha dicho que está condenado al fracaso todo intento dirigido a un tratamiento unitario de todos los problemas de las empresas públicas, y es necesario, en consecuencia prescindir del rigor conceptual y atender a las diversas realidades que bajo la expresión "empresas Públicas" se encuentran (16).

Y en efecto, es la existencia de *diversas formas jurídicas* a través de las cuales el Estado desarrolla esas actividades, lo que presenta el primer elemento de interés para un estudio en esta materia (17); formas que varían desde la gestión directa por el Estado de actividades económicas, hasta la creación de

(13) Vid. G. Langrod, *L'Entreprise Publique...*, loc. cit., pág. 217.

(14) Cfr. Natalia Gajl, *Les Entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne*, RISA, 1961, N° 2, pág. 153.

(15) Cfr. M. S. Giannini, *Sobre las Empresas Públicas*, RFD, N° 28, 1964, pág. 16; G. Langrod, *L'Entreprise Publique...* loc. cit., pág. 226; R. Drago, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 10.

(16) Vid. Tomás R. Fernández R., *Notas para un Planteamiento de los Problemas Actuales de la Empresa Pública*, RAP, N° 46, 1965, pág. 100.

(17) Cfr. Allan-Randolph Brewer C., *Le Régime des Activités...* cit., págs. 22 a 109.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

sociedades mercantiles para ello. Por eso, Natalia Gajl ha señalado que entre las empresas creadas por los Estados, se puede *en todas partes* distinguir, por un lado, aquéllas que son gestionadas directamente por la Administración Pública según los mismos métodos tradicionales que eran empleados antes de la segunda guerra mundial; y por otra parte, las empresas del Estado que son administradas como organismos jurídicamente distintos de la Administración Pública, con personalidad moral propia, propios fondos de financiamiento, y propia gestión, etc (18).

Santiago Marín Marín, al hablar de la realidad autonómica del Estado, centra la sinopsis de sus múltiples supuestos en un centro de gravedad primario: la personalidad. Se comprueba fácilmente, señala, que en la inmensa órbita de la acción autonómica hay algo que es común al ser o no ser de las autonomías. Ese algo, con signo positivo o negativo, se refiere a la esencia subjetiva o acéfala de la aparición. De tal suerte, sobreviene en línea lógica la exigencia de una clasificación primordial e ineludible: autonomías con personalidad y autonomías sin personalidad (19).

Pues bien, *mutatis mutandi*, la misma clasificación, asimismo primordial e ineludible, se plantea en el estudio del régimen de las actividades industriales y comerciales del Estado, íntimamente ligado por otra parte a la problemática de las autonomías.

De ahí que el análisis de las diversas formas a través de las cuales los Poderes Públicos desarrollan sus actividades industriales o comerciales, sea necesario hacerlo en dos partes fundamentales: actividades industriales o comerciales realizadas por el Estado directamente; y actividades similares reali-

(18) Vid. Natalia Gajl, *Les Entreprises d'Etat...* loc. cit., pág. 153.

(19) Vid. Santiago Marín Marín, *Aspectos de la Administración Pública Autonómica (separata)*, Madrid, pág. 270; Cfr. M. A. Flamme, *Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles des Pouvoirs Publics en Belgique*, Informe belga al VII CIDC, pág. 6.

zadas por los Poderes Públicos a través de entes dotados de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado (establecimientos públicos y sociedades mercantiles de capital público o mixto) (20).

5. Esta, por otra parte, es la tendencia general en el Derecho Comparado. En efecto, señala Katzarov, de las soluciones que han sido aplicadas prácticamente en relación a la participación del Estado en la producción, se distinguen las siguientes: En primer lugar, *el Estado como tal*, es decir como persona jurídica de derecho público, puede dedicarse a una actividad económica; en este caso los diferentes departamentos ministeriales o sus servicios emplean constantemente esta facultad dentro del marco de sus atribuciones normales. El Estado puede también dedicarse a una actividad económica, confiriendo la autonomía administrativa y presupuestal a una u otra división de su actividad económica, transformándola en un servicio público independiente, pero sin personalidad separada. En segundo lugar, la actividad económica del Estado puede ser desplegada por medio de *personas jurídicas especiales*, independientes de la persona jurídica del Estado, a las que atribuye el ejercicio de una de sus actividades económicas. En tercer lugar, el Estado puede también crear *empresas mixtas* dándoles la forma de sociedades de derecho privado (21).

En Francia, aún cuando las diversas formas jurídicas utilizadas por el Estado para desarrollar sus actividades industriales y comerciales alcanzan hoy una extrema diversidad, se pueden distinguir, sin embargo, cuatro formas especiales: la *regie industrielle*, el establecimiento público industrial y comercial, la sociedad nacional y la sociedad de economía mixta.

(20) Cfr. Allan-Randolph Brewer C., *Le Régime des Activités...* cit., págs. 28 y 35.

(21) Vid. K. Katzarov, *op. cit.*, pág. 300; Cfr. Natalia Gajl, *Les Entreprises d'Etat...* loc. cit., pág. 153; ONU, *Manual de Administración Pública* (61-II-H-2), Nueva York, 1962, págs. 87 y 88.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

En relación a estas formas, R. Drago señala que las tres últimas categorías son con frecuencia reagrupadas en una categoría única, la de las "empresas públicas"; pero esta noción es más económica que jurídica aún cuando poco a poco aparecen elementos comunes que originarán quizás, algún día, el nacimiento de una nueva categoría jurídica (22). En todo caso, el elemento primario que caracteriza a esas tres últimas categorías frente a la *régie industrielle*, es que están dotadas de personalidad jurídica, de derecho público o de derecho privado, distinta de la personalidad del Estado.

En Austria y Alemania, se habla de empresa pública cuando la misma es mantenida por la Administración Pública y ello es posible de tres maneras distintas: como empresa fiscal o de gestión directa sin personalidad jurídica propia; como institución pública con capacidad de Derecho, detrás de la cual se encuentra un sujeto administrativo en calidad de entidad madre; y como sociedad con capacidad de derecho privado (23).

Asimismo, en Bélgica se distingue entre los servicios no personalizados a través de los cuales el Estado desarrolla sus actividades industriales y comerciales directamente, y los servicios personalizados (*régie d'Etat*, establecimientos públicos

(22) Cfr. R. Drago, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 5; Natalia Gajl, *Les Entreprises d'Etat...* loc. cit., pág. 156; Pierre DuPont, *L'Etat Industriel*, París, 1961, pág. 59.

(23) Cfr. Gerhardt Ploch, *Die Öffentliche Hand als Unternehmer* (El Poder Público como Empresario), Informe austríaco al VII CIDC, pág. 2; Klaus Vogel, *Die Wirtschaftliche Betätigung Öffentlicher Verwaltungsträger in Handel und Industrie und Ihre Rechtliche Regelung*, (La Actividad Económica de los Sujetos de la Administración Pública en el Campo del Comercio y de la Industria y su Regulación Jurídica), Informe alemán al VII CIDC, pág. 2, 3 y 4; Ernst Forsthoif, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1958, pág. Wilhelm Gerloff y Newmark, *Tratado de Finanzas*, Tomo II, Buenos Aires, 1961, págs. 153 a 164; Piero Verrucoli, *Consideraciones Jurídico-Mercantiles sobre las Empresas en Mano Pública*, RAP, N° 3, 1950, pág. 162; Informe de la República Federal Alemana al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 137.

Contraloría General de la República

estatales, asociaciones o sociedades de Derecho Público) dotados de personalidad jurídica distinta de la del Estado (24).

En Inglaterra, el uso del término empresa pública en sentido amplio, abarca tres tipos principales a través de los cuales el Estado desarrolla sus actividades económicas: En primer lugar, la administración directa de la empresa por un departamento gubernamental; en segundo lugar, la sociedad mercantil (Company Law) controlada por un organismo público que aparece como accionista principal; y por último, la corporación pública (Public Corporation) propiamente dicha que, no obstante su novedad, es sin duda el más importante tipo de empresa pública que se ha desarrollado en los países de la comunidad británica (25). Situación similar se presenta, en general, en los países de Asia y del Lejano Oriente (26).

En Italia, la situación es asimismo parecida. Giannini distingue tres categorías fundamentales: la primera categoría de empresas públicas, que cronológicamente es la más antigua, está constituida por órganos de entes públicos con funciones esencialmente administrativas, que son calificados por la Ley como órganos gestores de empresa; la segunda categoría es la de los entes públicos económicos, que estructuralmente no difieren de un ente público común; y la tercera categoría está constituida por las empresas que hoy se prefieren llamar en participación pública, porque pueden ser tanto sociedades comerciales en las cuales el ente público participa con el carácter de socio, como entes de derecho privado que no tienen partici-

(24) Vid. M. A. Flamme, *Le Régime des Activités ... cit.*, págs. 6 a 11.

(25) Cfr. W. Friedman, *A Theory of Public Industrial Enterprise*, en A. H. Hanson (ed.), *Public Enterprise ... cit.*, págs. 15 y 16, cit. por Fernando Garrido Falla, *Las Empresas Públicas*, en *La Administración Pública y el Estado Contemporáneo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pág. 128; Laureano López Rodó, *Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra*, RAP, N° 3, 1950, pág. 380.

(26) Vid. ONU, *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial field*, (54-II-H-1), Nueva York, 1954.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

paciones por acciones, sino participaciones por cuotas, o sea, no tienen accionistas, sino titulares de cuotas (27).

En España, las diversas formas jurídicas de gestión o explotación de las empresas públicas, son clasificadas así: gestión de un ente público expresamente creado para el ejercicio de la empresa; y gestión de una sociedad mercantil, en la cual tienen participación total o parcial el Estado u otro ente de derecho público (28). Esta clasificación se corresponde en líneas generales con la que de los entes autónomos, trae la Ley sobre el Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, en la siguiente forma: en primer lugar, los organismos autónomos con personalidad jurídica propia y patrimonio independiente del Estado; en segundo lugar, los servicios administrativos sin personalidad jurídica que tengan a su cargo la administración y distribución de fondos que, aunque provengan de los presupuestos generales del Estado, no aparezcan en ellos especificados y clasificados por capítulos, artículos y conceptos; y en tercer lugar, las empresas nacionales (29).

Por otra parte, situación similar a la anteriormente descrita y en especial a la existente en los diversos derechos de Europa Continental (Francia, Alemania, Italia y España), se presenta en la República Árabe Unida (30), Indonesia (31),

(27) Vid. M. S. Giannini, *Sobre las Empresas Públicas*, loc. cit., pág. 17 a 20; Cfr. Natalia Gajl, *Les Entreprises d'Etat ...* loc. cit., págs. 158 y 159; Piero Verrucoli, *Consideraciones Jurídico-Mercantiles ...* loc. cit., pág. 163.

(28) Vid. Manuel Broseta Pont, *La Société Anonyme Unipersonnelle Comme Instrument de l'Activité Economique de l'Etat*, Informe español al VII CIDC, pág. 5

(29) Vid. Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Madrid 1962, pág. 318, nota N° 19.

(30) Vid. Mohammed Tawkif, *Informe de la República Árabe Unida al IV CIEF*, loc. cit., Vol. 4, págs. 15 y 17.

(31) Vid. Informe de la General Auditing Court al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 189.

Contraloría General de la República

Irak (32) y en los países de América Latina, como por ejemplo, en Argentina (33), Brasil (34), Chile (35), Colombia (36), Méjico (37), Uruguay (38) y Venezuela (39).

6. Concretamente en Venezuela, el Estado desarrolla sus actividades industriales y comerciales bajo las siguientes formas jurídicas:

A.—En primer lugar, el Estado realiza actividades industriales y comerciales a través de sus entes administrativos directamente, en forma similar a como lo hacen las *régies industrielles et commerciales* francesas (40), las *Régie betriebs* o las *Eigenbetriebs* alemanas y austríacas (41), o las empresas propias o "servicios administrativos sin personalidad jurídica

(32) Vid. A. K. Said, Informe de IRAK al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 193.

(33) Vid. Miguel Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Buenos Aires, 1965, págs. 429 y sig.

(34) Vid. Rogerio de Freitas, Informe Brasileiro al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, págs. 61 y 77; Antonio Brochado da Rocha, Informe brasileiro al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, págs. 101 y 125.

(35) Vid. El Control Financiero, Informe chileno al II CIEF, Memoria, Santiago de Chile, págs. 105 a 107; Enrique Silva Cimma, Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Tomo II, Santiago de Chile, 1961, págs. 202 y sig. y 224 y sig.

(36) Vid. J. J. Castro Martínez, Tratado de Derecho Administrativo, Bogotá 1950, págs. 152 y sig y 179 y sig.; Eustrorgio Sarría, Derecho Administrativo, Bogotá 1957, pág. 171 y sig.

(37) Vid. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, 1955, págs. 347 y sig.

(38) Vid. Enrique Sayagues Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Montevideo, 1959, págs. 141 y sig.

(39) Vid. Eloy Lares Martínez, Manual de Derecho Administrativo, Caracas 1963, págs. 184, 186, 264 y 437.

(40) Cfr. Roland Drago, Le Régime des Activités Commerciales... cit., pág. 5.

(41) Cfr. Klaus Vogel, Die Wirtschaftliche... cit., pág. 3; Gerhardt Ploch, Die Öffentliche Hand... cit., pág. 3.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

de los que tienen a su cargo la administración y distribución de fondos" españoles (42). A estas empresas estatales las denomina la legislación venezolana "establecimientos industriales de la Nación" y un ejemplo típico lo configuraban las explotaciones de sal de la República (43). En todo caso, se trata de servicios industriales y comerciales gestionados directamente por el Estado o las colectividades públicas regionales, y que no tienen personalidad moral propia (44), aún cuando en algunas oportunidades gozan de una incipiente autonomía sea de contratar, sea en relación al presupuesto nacional o al Tesoro Nacional. En estos casos, se asemejan a las llamadas "amministrazioni" o "aziende autonome" del derecho italiano (45).

En Venezuela encontramos un ejemplo típico de realización de actividades económicas directamente por el Estado en los denominados "Fondos de Servicios Especiales" (46). En efecto, a estos servicios el Fisco Nacional ha asignado un capital de trabajo para su funcionamiento, con gestión separada, pero sin el otorgamiento de la personalidad jurídica. Entre esos "Fondos de servicios especiales" que desarrollan actividades comerciales, generalmente de concesión de créditos por lo que desempeñan actividades administrativas de Fomento, se destacan por su importancia, los siguientes:

-
- (42) Cfr. F. Garrido Falla, *Las Empresas Públicas...*, loc. cit., pág. 133.
 - (43) Artículo 42, ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y art. 1º de la Ley Orgánica de la Renta de Salinas. Esas explotaciones se traspasaron al Instituto Venezolano de Petroquímica según Decreto N° 1160 de 1968.
 - (44) Cfr. R. Drago, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 5; Gerhardt Ploch, *Die Öffentliche Hand...* cit., pág. 3.
 - (45) Vid. M. S. Giannini, *Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles des Pouvoirs Publics en Italie*, Informe italiano al VII CIDC, pág. 5.
 - (46) Vid. Esquema de la Administración Financiera y el Control Fiscal en Venezuela (Principales Organos y sus Funciones), CFTA, N° 38, 1965, pág. 28.

Contraloría General de la República

a.—El Fondo correspondiente al “*Plan de Fomento Pecuuario*” creado por Decreto N° 153 de 9 de octubre de 1959 modificado por Decreto N° 977 de 2 de enero de 1963 (47). Dicho Plan tiene por objeto entre otras finalidades, la concesión de préstamos “destinados al fomento de los distintos aspectos de la producción e industria pecuaria” (48), mediante la asignación presupuestaria correspondiente (49), otorgados directamente por el Ministerio de Agricultura y Cría a través del Banco Agrícola y Pecuario (50). Entre otras características de dicho fondo debe señalarse la autonomía de contratación del mismo para la adquisición de sementales, maquinarias, etc., y la realización de diversas construcciones (51), así como la autonomía del mismo frente al Tesoro Nacional pues sus ingresos no pasan a la masa general del Tesoro (52) sino que son reinvertidos en las finalidades del Fondo (53).

b.—El *Fondo del Programa de Crédito al Artesanado y a la Pequeña Industria* a cargo de la Comisión Nacional de Fianciamiento a la Pequeña y Mediana Industria creada por Decreto N° 646 de 13 de noviembre de 1961 (54). Dicho Programa tiene por objeto entre otras finalidades, la concesión de préstamos al Artesanado y a la Mediana y Pequeña Industria,

(47) Vid. en Gaceta Oficial N° 27062 de 29 de enero de 1963.

(48) Vid. Resolución Reglamentaria sobre Préstamos para el Plan de Fomento Pecuuario de 20 de octubre de 1959 en Gaceta Oficial N° 26092 de 21 de octubre de 1959.

(49) Artículo 6 del Decreto N° 153 de 9 de octubre de 1959 en Gaceta Oficial cit. en nota 47.

(50) Vid. N° 6, B, a.

(51) Artículo 1° del Decreto N° 977 de 2 de enero de 1963 en Gaceta Oficial cit. en nota 47.

(52) Artículos 52 y 184 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

(53) Artículo 11 de la Resolución Reglamentaria cit. en nota 48.

(54) Vid. en Gaceta Oficial N° 26703 de 14 de noviembre de 1961.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

mediante la asignación presupuestaria correspondiente (55), otorgados a través del Banco Industrial de Venezuela (56). Entre las características de dicho Fondo debe destacarse la autonomía del mismo frente al Tesoro Nacional pues sus ingresos no pasan tampoco a la masa general del Tesoro, sino que son reinvertidos en sus finalidades (57).

B.—En segundo lugar, el Estado Venezolano realiza actividades industriales y comerciales a través de entes dotados de patrimonio y personalidad jurídica propias e independientes de las personas públicas territoriales, es decir, a través de establecimientos públicos (58) o institutos autónomos (59), cuya característica fundamental es que se trata de entes descentralizados dotados de un patrimonio separado y de *personalidad de derecho público* (60). Estos institutos autónomos equivalen entonces a los establecimientos públicos industriales y comerciales del derecho francés, belga, español, brasileño y uruguayo (61), a las instituciones públicas autónomas alema-

-
- (55) Artículos 3 y 5 del Decreto N° 646 de 13 de noviembre de 1961 en Gaceta Oficial cit. en nota 54.
- (56) Vid. N° 6, B, d.
- (57) Artículo 5° del Decreto N° 646 de 13 de noviembre de 1961 en Gaceta Oficial cit. en nota 54.
- (58) El Código Civil en su artículo 538 acoge esta terminología.
- (59) La Constitución en sus artículos 140, 141, 160, 230 y 235 y la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en sus artículos 70 y sig., acogen esta terminología.
- (60) Cfr. Allan-Randolph Brewer C., El Juicio entre la Municipalidad del Distrito Federal y el Instituto Nacional de Hipódromos (comentarios críticos en torno a una sentencia de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil), CFTA N° 42, 1966, pág. 45 y sgts.
- (61) Vid. R. Drago, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 6; M. A. Flamme, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 9 y 30; F. Garrido Falla, *Las Empresas Públicas...*, loc. cit., pág. 135; Enrique Sayagués Laso, *Les Etablissements Publics Economique en Uruguay*, RISA, 1956, N° 1, págs. 5 a 15; Antonio Brochado da Rocha, *Informe brasileiro al IV CIEF*, loc. cit., Vol. 4, pág. 101.

Contraloría General de la República

nas (62), a las entidades autárquicas argentinas (63), y a los *enti pubblici economici* italianos (64).

En Venezuela podemos destacar entre los institutos autónomos existentes (65) creados por el Estado, los siguientes, cuyo objeto es fundamentalmente la realización de actividades industriales o comerciales con diversas finalidades, indicados por orden cronológico de creación:

a.—El *Banco Agrícola y Pecuário* (BAP), creado inicialmente por Ley de 13 de junio de 1928 y actualmente regulado por Decreto-Ley N° 565, de 5 de enero de 1959 (66), estando adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría. Tiene por objeto, tal como lo señala su artículo 1º, “fomentar la agricultura, la cría y la pesquería”, y para ello fundamentalmente realiza operaciones de otorgamiento de créditos (67), estando autorizado además, para intervenir en el mercadeo de productos agropecuarios “cuando la situación del mercado, los intereses generales y la conveniencia del Banco lo aconsejen” y para realizar diversas operaciones bancarias como la recepción de depósitos

(62) Vid. Gerhardt Ploch, *Die Öffentliche Hand...* cit., pág. 4; Klaus Vogel, *Die Wirtschaftliche...* cit., pág. 2; Cfr. Theo Keller, *La Economía Propia de las Corporaciones Públicas*, en W. Gerloff y F. Newmark, op. cit. Vol. II, pág. 156.

(63) Vid. Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, cit. Tomo I, pág. 433.

(64) Vid. M. S. Giannini, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit. pág. 6.

(65) Vid. una enumeración en *El Control de Instituciones Subvencionadas por Medios Públicos*, Informe Venezolano al IV CIEF, CFTA, N° 23, págs. 18 a 26. Asimismo en *Esquema de la Administración Financiera y el Control Fiscal en Venezuela*, cit. CFTA, N° 38, 1965, págs. 29 a 38. Además de los indicados en el texto, con posterioridad a su redacción han sido creados otros con finalidades industriales o comerciales, por ejemplo el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo y el Banco de los Trabajadores.

(66) Vid. en *Gaceta Oficial* N° 582 de 5 de febrero de 1959.

(67) Vid. BAP, artículo 12 y sig.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

en cuenta corriente y ahorro, y la emisión de cédulas hipotecarias (68).

b.—El *Banco Obrero*, (BO), inicialmente creado por Ley de 30 de junio de 1928 y regulado actualmente por Ley de 25 de enero de 1961 (69), está adscrito al Ministerio de Obras Públicas. Tiene por objeto, tal como lo señala su artículo 1º, “atender al problema de la vivienda”, y para ello fundamentalmente realiza operaciones de otorgamiento de créditos y construcción de viviendas para ser vendidas o arrendadas, estando autorizado además para realizar diversas operaciones bancarias, como la recepción de depósitos en cuenta corriente y de ahorro y la emisión de cédulas hipotecarias (70).

c.—La *Línea Aeropostal Venezolana* (LAV), inicialmente creada por Decreto de 21 de mayo de 1937, regulada actualmente por el Estatuto Orgánico dictado por Decreto-Ley N° 65 de 1º de marzo de 1957 (71) está adscrita al Ministerio de Comunicaciones, y de acuerdo a lo previsto en su artículo 2º, “actuará como Empresa de Transporte Aéreo conforme a las disposiciones de la Ley de Aviación Civil”.

d.—El *Banco Industrial de Venezuela* (BIV), creado y regulado por Ley de 23 de julio de 1937 (72), está adscrito al Ministerio de Fomento. Tiene por objeto, tal como lo precisa su artículo 2º, “la protección y el fomento de las industrias fabriles, manufactureras y de minerías nacionales”, con atribución para la realización de todas las operaciones bancarias permitidas por la Ley de Bancos y otras instituciones de crédito, con sujeción a algunas normas particulares (73). Presenta este Instituto la característica de poseer un capital mixto, pues

(68) Vid. BAP, artículo 23 y sig. y 50.

(69) Vid. en *Gaceta Oficial* N° 26.466 de 26 de enero de 1961.

(70) Vid. BO, artículos 11 y 31 sig.

(71) Vid. en *Gaceta Oficial* N° 25.599 de 1º de marzo de 1958.

(72) Vid. en *Gaceta Oficial* N° 19.321 de 23 de julio de 1937.

(73) Vid. BIV, artículos 11 y sigs. y 18.

Contraloría General de la República

el Estado venezolano debe poseer por lo menos el 50% del capital del mismo, debiendo ser ofrecida al público la otra porción del capital con la advertencia, en todo caso, de que "las acciones pertenecientes al Gobierno en la parte que exceda del 50% del capital, estará siempre a la orden del público para adquirir las" (74).

e.—El *Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado*, (IAAFE), creado y regulado por Decreto-Ley N° 154 de 29 de enero de 1946 (75), está adscrito al Ministerio de Comunicaciones. Tiene por objeto, tal como lo precisa su artículo 3°, "la conservación, administración, explotación y desarrollo de los ferrocarriles nacionales y de los que en adelante pasen a ser propiedad del Estado, de las empresas nacionales que funcionen bajo el control de alguno de aquellos ferrocarriles y de las demás propiedades nacionales que el Gobierno Nacional ponga a su disposición cuando lo crea conveniente".

f.—La *Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones*, (CAPREMCO), creada y regulada por disposición de la Junta Revolucionaria de Gobierno mediante Resolución de 15 de julio de 1946 (76), como "un establecimiento oficial, dependiente del Ejecutivo Federal (Ministerio de Comunicaciones), con personalidad jurídica autónoma, con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, destinada a proveer a sus miembros los medios adecuados para practicar el ahorro y prestarles la asistencia necesaria en caso de enfermedad, muerte, incapacidad física para el desempeño del cargo u otros riesgos", estando facultada fundamentalmente, para realizar operaciones de concesión de créditos (77).

(74) Vid. BIV, artículos 7 y 8.

(75) Vid. en Gaceta Oficial N° 21.922 de 31 de enero de 1946.

(76) Vid. en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Editorial Andrés Bello, Tomo III (segunda edición), págs. 620 y sig.

(77) Vid. CAPREMCO, artículo 2.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

g.—*Diques y Astilleros Nacionales (DAN)*, creado y regulado por Ley de 30 de abril de 1947 (78), adscrito al Ministerio de la Defensa. Tiene por objeto “preferentemente la reparación y construcción de los buques y demás embarcaciones que ordene verificar la Administración Pública y en especial de las unidades y servicios de la Armada Nacional”, pudiendo prestar “además su colaboración en materias de su competencia a todas las empresas o compañías navieras nacionales o extranjeras” (79).

h.—*El Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales (IPSFA)*, creado por Decreto N° 300 de 21 de octubre de 1949 (80), adscrito al Ministerio de la Defensa. Tiene por objeto fundamental prestar servicios de previsión social a sus afiliados, pudiendo además conceder préstamos, organizar una caja de ahorros y establecer almacenes de venta al detal, de medicinas y de víveres y otros productos, para los afiliados y sus familiares inmediatos (81).

i.—*La Corporación Venezolana de Fomento (CVF)*, creada inicialmente por Decreto N° 319 de 29 de mayo de 1946 y regulada actualmente por Decreto N° 416 de 20 de junio de 1952 y Reglamento de 21 de agosto de 1947 (82), está adscrita al Ministerio de Fomento. Tiene por objeto fundamental, como se establece en su artículo 2º, “Incrementar la producción nacional mediante la promoción de nuevas empresas y la mejora de las existentes, y procurar la mayor diversificación y sistematización de las actividades económicas del país”, así como “dar a los organismos del Estado y a los particulares su colaboración técnica, así como prestarles ayuda de carácter económico, en

(78) Vid. en Gaceta Oficial N° 22.307 de 12 de mayo de 1947.

(79) Vid. DAN, artículo 4.

(80) Vid. en Gaceta Oficial N° 23.051 de 21 de octubre de 1949.

(81) Vid. IPSFA, artículo 2.

(82) Vid. en Gacetas Oficiales Nos. 23.864 y 22.396 de 21 de junio de 1952 y 26 de agosto de 1947, respectivamente.

Contraloría General de la República

el estudio, ensayo, promoción y establecimiento de nuevas empresas". Para ello, tiene atribuciones expresas para "adquirir o suscribir acciones, obligaciones, bonos u otros títulos de empresas" y para conceder préstamos de diversa índole (83). Se presenta este Instituto entonces, entre otras cosas, como un ente de gestión de empresas filiales.

j.—El *Instituto de Canalizaciones (INC)*, creado y regulado por Decreto N° 422 de 27 de junio de 1952 y reglamentado por Decreto N° 441 de 19 de septiembre de 1952 (84), está adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Tiene por objeto fundamental, tal como lo precisa su artículo 2°, "el estudio, financiamiento, construcción, conservación, inspección, mejora y administración de vías de navegación". Para ello, tiene atribución para adquirir, enajenar y gravar bienes muebles o inmuebles, y en general, para efectuar todos los actos y celebrar todos los contratos relacionados con el cumplimiento de sus funciones" (85), siendo de destacar, que es el único instituto autónomo que no recibe anualmente partidas establecidas en la Ley de Presupuesto General de Gastos Públicos (86).

k.—El *Círculo de los Fuerzas Armadas (CFA)*, creado por Decreto N° 53 del 14 de noviembre de 1953, y regulado por Decretos Nos. 54 y 55 de la misma fecha (87), está adscrito al Ministerio de la Defensa. Tiene por objeto "contribuir a una mayor identificación entre profesionales de la Institución Armada y al incremento de la vida social de ellos y de sus familiares", funcionando en consecuencia, como "centro de recepciones, de cultura intelectual y física, de esparcimiento o

(83) Vid. CVF, artículo 12.

(84) Vid. en Gaceta Oficial N° 23.871 de 30 de junio de 1952.

(85) Vid. INC, artículo 4.

(86) Cfr. El Control de Instituciones Subvencionadas por Medios Públicos, Informe venezolano al IV CIEF, loc. cit., pág. 24.

(87) Vid. en Gaceta Oficial N° 24.293 de 16 de noviembre de 1953.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

recreación y de alojamiento”, y estando constituido su patrimonio, además de por cualquier ingreso legal, por la contribución de sus socios (88).

l.—El *Instituto Venezolano de Petroquímica* (IVP), creado por Decreto N° 367 de 29 de junio de 1956 y regulado por Decreto-Ley N° 312 de 17 de junio de 1960 (89), adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Tiene por objeto, tal como lo señala su artículo 3°, “el estudio, establecimiento, operación y desarrollo de industrias destinadas al aprovechamiento de minerales, hidrocarburos y cualesquiera otros productos que guarden relación con la industria petroquímica”.

m.—El *Instituto Nacional de Hipódromos* (INH), creado por Decreto N° 357 de 3 de septiembre de 1958 (90), adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría. Tiene por objeto fundamental, como lo señala su artículo 2°, “la organización, funcionamiento, administración y explotación de los Hipódromos Nacionales con el fin específico de contribuir al fomento y mejora de las razas equinas del país y cumplir con sus ingresos, fines altruistas encauzados por propósitos de bien social, como son los asistenciales, benéficos y culturales” (91).

n.—El *Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación* (IPASME), creado en el año 1949, reestructurado por Decreto N° 513 de 9 de enero de 1959 (92) y adscrito al Ministerio de Educación. Tiene por objeto fundamental, tal como lo indica su artículo 1°, “la protección social y el mejoramiento de las condiciones de vida de

(88) Vid. CFA, artículos 1 y 8.

(89) Vid. en Gaceta Oficial N° 26.282 de 17 de junio de 1960.

(90) Vid. en Gaceta Oficial N° 25.750 de 3 de septiembre de 1958.

(91) Vid. Allan-Randolph Brewer C., El Juicio entre la Municipalidad del Distrito Federal y el Instituto Nacional de Hipódromo... loc. cit., pág. 45 y sig.

(92) Vid. en Gaceta Oficial N° 25.861 de 13 de enero de 1959.

Contraloría General de la República

sus miembros, de los parientes inmediatos de éstos y de sus herederos”, teniendo la facultad para organizar una caja de ahorros y establecer almacenes de venta al detal de medicinas, víveres y otros productos para los miembros del Instituto y los familiares inmediatos de éstos (93).

ñ.—*La Caja de Trabajo Penitenciario (CTP)*, creada en 1953 y reorganizada por Decreto N° 546 del 16 de enero de 1959 (94), adscrita al Ministerio de Justicia. Tiene por objeto, según su artículo 2°, “la organización y fomento del trabajo agropecuario, industrial y artesanal, en los establecimientos penitenciarios y carcelarios y en los correccionales para vagos y maleantes, con fines de educación y de labor-terapia”, así como “la creación y administración, en dichos establecimientos, de expendedorías de artículos cuyo consumo está permitido dentro de los mismos”, estando constituido su patrimonio, entre otros bienes, por “el valor de los frutos y productos que se obtengan de las actividades señaladas” (95).

o.—*La Corporación Venezolana del Petróleo (CVP)*, creada por Decreto N° 260 de 19 de abril de 1960 (96), adscrita al Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Tiene por objeto fundamental, “la explotación, exploración, refinación y transporte de hidrocarburos, así como la compra, venta y permuta de los mismos en cualquier forma, dentro o fuera del país; la promoción de empresas con el propósito de desarrollar actividades industriales o comerciales de hidrocarburos, pudiendo contribuir la Corporación al capital de dichas empresas con los aportes que estime convenientes. Igualmente podrá suscribir o adquirir acciones, participaciones o cuotas en empresas que persigan el

(93) Vid. IPASME, artículo 2.

(94) Vid. en Gaceta Oficial N° 25.867 de 20 de enero de 1959.

(95) Vid. CTP, artículo 3.

(96) Vid. en Gaceta Oficial N° 26.234 de 22 de abril de 1960.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

mismo fin; la realización de cualesquiera otras actividades que contribuyan al cabal cumplimiento de los fines de la Corporación" (97).

p.—La *Corporación Venezolana de Guayana* (CVG), creada por Decreto N° 430 de 29 de diciembre de 1960 (98) que dictó el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana, adscrita a la Presidencia de la República. Tiene por objeto tal como lo precisa el artículo 7° del Estatuto, "Estudiar los recursos de Guayana, tanto dentro de la zona de desarrollo como fuera de ella, cuando por la naturaleza de los mismos fuere necesario; estudiar, desarrollar y organizar el aprovechamiento del potencial del Caroní; programar el desarrollo integral de la región conforme a las normas y dentro del ámbito del Plan de la Nación; promover el desarrollo industrial de la región tanto dentro del sector público como del sector privado; coordinar las actividades que en el campo económico y social ejerzan en la región los distintos organismos oficiales; contribuir a la organización, programación, desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos necesarios a los fines del desarrollo de la zona". Fundamentalmente, la Corporación Venezolana de Guayana se presenta también, como un ente de gestión de empresas filiales.

q.—La *Administración del Parque del Este* (APE), creada por Decreto de 20 de enero de 1961 (99), como "servicio autónomo" adscrito al Ministerio de Obras Públicas. Tiene por objeto, tal como lo precisa el artículo 2°, "el mantenimiento de las obras actuales y futuras del Parque, así como para la explotación comercial de servicios y atractivos cónsonos con su índole recreacional y educativa".

r.—La *Corporación de Los Andes* (CA), creada por Ley de 8 de diciembre de 1964 (100). Tiene por objeto el desarrollo

(97) Vid. CVP, artículo 2.

(98) Vid. en Gaceta Oficial N° 26.445 de 30 de diciembre de 1960.

(99) Vid. en Gaceta Oficial N° 26.461 de 20 de enero de 1961.

(100) Vid. en Gaceta Oficial N° 27.619 de 15 de diciembre de 1964.

Contraloría General de la República

económico de la región andina, y para ello le están atribuidas diversas facultades de fomento, programación y coordinación, entre las cuales se destaca la atribución de “promover y desarrollar empresas locales, públicas, privadas y mixtas, para el fomento y mejor aprovechamiento de los recursos potenciales de la región”, así como de “promover el desarrollo industrial de la región tanto dentro del sector público como del sector privado”.

Aparte de los 18 establecimientos públicos industriales y comerciales antes señalados, los otros establecimientos públicos (Consejo Venezolano del Niño, Instituto Nacional de Obras Sanitarias, Patronato Nacional de Comedores Escolares, Instituto Nacional de Nutrición, Instituto Nacional de Deportes, Instituto Agrario Nacional, Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores, Hospital Universitario de Caracas, Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, Instituto Nacional de Cooperación Educativa, Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes, Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y las Universidades), aún cuando algunos realizan para cumplir sus fines actividades de índole comercial, no pueden ser catalogados en nuestro criterio, como empresas públicas (101).

C.—En tercer lugar, el Estado venezolano realiza asimismo actividades industriales y comerciales a través del recurso a la forma societaria mercantil, sea directamente, sea por intermedio de entes de gestión como las señaladas Corporación Venezolana de Fomento y Corporación Venezolana de Guayana. Dentro de las empresas públicas con forma societaria se destacan por su importancia las siguientes:

a.—La *Compañía Anónima Venezolana de Navegación* (CAVN), cuyo objeto fundamental es atender todo lo relacionado con la explotación industrial de la navegación fluvial,

(101) Cfr. M. S. Giannini, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit, pág. 1.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

costanera y de altura entre los diversos puertos del país y del exterior que se creyeren convenientes y cualquiera otra explotación mercantil que a juicio de la Junta Directiva fuere conveniente a los intereses de la empresa (102). Es filial de esta empresa la Transportadora Marítima C. A. (103).

b.—La *Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela* (CANTV), cuyo objeto fundamental es el “explotar los servicios telefónicos, alámbricos o inalámbricos, así como los telegráficos o radiotelegráficos y otro similares”, y “administrar las empresas de teléfonos ya instaladas o que en lo sucesivo se instalen” (104).

c.—El Centro “*Simón Bolívar*” C. A., cuyo objeto fundamental es “contratar y financiar toda clase de trabajos relacionados con el desarrollo urbanístico de la ciudad de Caracas y su área metropolitana; contratar y financiar la ejecución de obras públicas municipales y, en especial, aquéllas correspondientes al Centro “Simón Bolívar”, pudiendo realizar toda clase de operaciones sobre inmuebles, tales como adquisición y demolición, construcción, reconstrucción, enajenación, gravamen o recotización; celebrar contratos para llevar a cabo la ejecución de las obras que se le encomienden, mediante administración, concesión o precio alzado” (105). Esta empresa tiene las siguientes filiales: Servicios de Condominio Centro C. A., Proyectos y Supervisión Centro C. A., Desarrollo y Ventas Centro C. A., Dirección y Coordinación Centro C. A., Obras del Centro C. A. (106).

(102) Vid. Estatutos de 3 de febrero de 1959, cit. por Manual de Organización, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1963, pág. 288.

(103) Vid. Manual de Organización, cit., pág. 275.

(104) Vid. Estatutos de 10 octubre de 1957, cit. por Manual de Organización, cit., pág. 289.

(105) Vid. Estatutos de 25 de noviembre de 1958, cit. por Manual de Organización, cit., pág. 104.

(106) Vid. Manual de Organización, cit., págs. 87 y 88.

Contraloría General de la República

d.—La *Corporación Nacional de Hoteles y Turismo (CONAHOTU)*, cuyo objeto fundamental es la explotación del negocio de hoteles en Venezuela, encauzando su actividad principalmente en el aspecto turístico (107).

e.—Aparte de las anteriores empresas, el Estado ha constituido otras como la *Venezolana Internacional de Aviación S. A. (VIASA)*, Minas de Carbón de Lobatera C. A. y Minas de Oro del Callao C. A. (108).

f.—Asimismo, a través de algunos de los establecimientos públicos industriales y comerciales señalados anteriormente, se han constituido diversas sociedades mercantiles. En efecto, como filial de la Corporación Venezolana de Fomento se destaca fundamentalmente la empresa eléctrica denominada *C. A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE)*, cuyo objeto fundamental es “generar, distribuir y vender energía eléctrica; usar dicha energía en aplicaciones industriales subsidiarias; explotar los negocios originados, dependientes o conexos con los fines mencionados; y prestar servicios a otras empresas eléctricas establecidas en el país en materia de control administrativo, asesoramiento y supervisión técnica” (109). Asimismo, son filiales de la Corporación Venezolana de Fomento las cinco empresas denominadas *CVF Centrales Azucareros C. A.* Por otra parte, como filial del Banco Agrícola y Pecuario se destaca la empresa *Almacenes de Depósitos Agropecuarios C. A. (ADAGRO)*. Como filial del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas está la empresa *Seguros Horizonte C. A.* (110). Como filiales del Banco Industrial

(107) Vid. Estatutos de 12 de junio de 1958, cit. por Manual de Organización, cit., pág. 141.

(108) Vid. Manual de Organización, cit., págs. 129 y 312.

(109) Vid. Estatutos de 27 de octubre de 1958, cit. por Manual de Administración, cit., pág. 145.

(110) Vid. Manual de Organización, cit., pági. 110.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

de Venezuela se han constituido cuatro *Bancos Regionales de Fomento*: Banco de Fomento Regional Coro C. A., Banco de Fomento Regional Los Andes C. A., Banco de Fomento Regional Guayana C. A. y Banco de Fomento Regional Zulia C. A. Por último y como filiales de la Corporación Venezolana de Guayana se destacan *Aluminio del Caroní S. A. (ALCASA)*, *C. V. G. Siderúrgica del Orinoco C. A. (SIDOR)* y *C. V. G. Electrificación del Caroní C. A. (EDELCA)*.

Ahora bien, pero la existencia de todas estas diversas formas jurídicas sean o no autónomas respecto al Estado, en cuanto a la personalidad, al patrimonio o al Tesoro (111), a través de las cuales realiza sus actividades industriales y comerciales y que dan origen generalmente a entes separados en mayor o menor grado de la actividad administrativa ordinaria, da lugar a un segundo elemento que será el objeto fundamental de nuestro estudio, y que es el control que el Estado ejerce sobre esas diversas formas jurídicas, pues el verdadero alcance que puede darse a la constatación de las mismas con mayor o menor grado de autonomía y libertad, va a depender del mayor o menor control que ejerza el Estado sobre ellas (112).

7. En efecto, Flaminio Franchini, al hablar de la intervención del Estado en la organización económica italiana señala con razón que los problemas que se plantean, con una claridad y una urgencia cada vez mayores en relación a las empresas públicas, son numerosas y pueden abarcar diferentes aspectos según que ellos se refieran a la propia razón de ser de ciertas empresas que son supervivencias históricas de necesidades económicas o políticas algunas veces ya caducas; al problema de la oportunidad misma del intervencionismo del Estado; a la necesidad de establecer nexos

(111) Cfr. Santiago Marín Marín, Aspectos de la Administración Pública Autónoma, cit., pág. 253.

(112) Cfr. Ernst Forthoff, Tratado de Derecho Administrativo, cit., pág. 667.

Contraloría General de la República

orgánicos entre los principios jurídicos y económicos que rigen empresas que forman parte de la misma rama de la actividad económica o de ramas diferentes pero ligadas entre sí; y, sobre todo, a la *reorganización de los controles*; y concluye que es precisamente este último problema, el que, desde el punto de vista jurídico aparece como el más delicado, y cuya solución es la más urgente (113).

Realmente, y ello puede verse como una tendencia del Derecho Comparado, la intervención del Estado en la vida económica por la asunción de actividades comerciales e industriales, ha dado origen como lo hemos visto, a la creación y constitución de diversas formas jurídicas de actuación, que van desde la llamada Régie industrielle francesa (114) y la Régie d'Etat belga (115) hasta la sociedad mercantil de capital público mixto, según el grado de descentralización. Ahora bien, esta mayor o menor descentralización, sobre todo mediante la constitución de formas jurídicas autónomas, ha dado origen en los distintos derechos positivos, a la previsión de una serie de mecanismos de control ejercidos por el Estado o la comunidad sobre esos distintos entes. Se trata, en efecto, de controles diferentes que algunas veces se entrecruzan y se enredan llegando a producir en algunos casos serias dudas en cuanto a la extensión y a los límites de la competencia de los órganos que los desarrollan. Generalmente, a los controles normales efectuados por los Ministerios técnicos que ejercen sobre las empresas públicas la vigilancia y la tutela, se unen, en efecto, controles especiales, interiores y exteriores, los cuales se aplican particularmente a las empresas subvencionadas

(113) Vid. Flaminio Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat dans l'organisation Economique Italienne*, RDP, 1957, N° 2, pág. 233.

(114) Vid. A. Delion, *Les Services Industrielles en Régie de l'Etat*, Droit Social, N° 1, enero 1963, París, págs. 1 a 14.

(115) Vid. M. A. Flamme, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 8.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

por el Estado. Por otra parte, al lado de estos controles, se encuentra un tipo de control muy particular, y es aquél que ejerce el Parlamento. Este se funda en el principio según el cual, tratándose de fondos del Estado, este último tiene el derecho de saber, en el momento del examen y discusión de su propio presupuesto, cómo son administrados los fondos en cuestión (116). Además, en aquellos países donde el control financiero se ejerce, no sólo por el Parlamento, sino también por entidades fiscalizadoras superiores de control, la intervención de éstas es cada vez más acentuada en la disposición de fondos públicos para la realización de actividades comerciales e industriales por el Estado. Estos tres aspectos: control administrativo, control por el Parlamento y control por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Control Fiscal, marcan, en líneas generales, los aspectos del control público sobre dichas actividades, que analizaremos en los párrafos sucesivos con especial referencia al derecho venezolano. A ellos hay que agregar además, principalmente en aquellos países donde la intervención del Estado en la economía tuvo su origen en los fenómenos de la nacionalización o socialización, los diversos mecanismos de control puestos a disposición de los consumidores y de los obreros o productores, que también serán objeto de nuestro estudio.

Debemos señalar previamente, sin embargo, que hablaremos de estos mecanismos de control en su sentido más amplio, por lo que muchos de esos mecanismos, sobre todo en lo que se refiere al control administrativo, conllevan implícitamente no sólo labores de control en sentido estricto, sino también labores de coordinación, planificación y aún de dirección. (117)

En todo caso, es necesario convenir con R. Drago que, como

(116) Cfr. F. Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention...* loc. cit., pág. 233.

(117) Cfr. Georges Lescuyer, *Le Controle de l'Etat sur les Entreprises Nationalisées*, París 1962, pág. 36.

Contraloría General de la República

veremos, son tan numerosos los sistemas de control sobre las empresas públicas que nos muestra el Derecho Comparado, que si ellos intervinieran todos realmente, las paralizarían y les quitarían toda la flexibilidad comercial que debe ser su regla esencial de funcionamiento (118)

(118) Vid. R. Drago, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 14.

SEGUNDA PARTE

EL CONTROL ADMINISTRATIVO

I. INTRODUCCION

8. El primero y quizás más importante de los controles sobre las empresas públicas es el control que ejercen sobre ellas los órganos de la administración de quienes en definitiva aquéllas dependen. Por su misma naturaleza, este control es en ciertos casos tan amplio e intenso que se hace difícil distinguirlo netamente de la actividad de gestión o dirección o de la influencia en estos aspectos que el órgano administrativo respectivo ejerce sobre las empresas del Estado.

En líneas generales, este control realizado por la propia administración o por los órganos a los cuales están adscritas las empresas económicas estatales, reviste dos modalidades fundamentales que es necesario estudiar separadamente. En primer lugar, dicho control puede ser ejercido directamente por la administración a través del Ministro respectivo, como control jerárquico o de tutela, o a través de órganos administrativos de coordinación o planificación de las actividades estatales. En segundo lugar, dicho control puede ser ejercido por la administración en forma indirecta, a través de entes dotados de personalidad que actúan como *trusts* o *holdings* de determinadas empresas económicas. De ahí que estudiaremos no sólo un control administrativo directo, sino también un control administrativo indirecto.

Sin embargo, debe advertirse previamente que dichos controles se refieren fundamentalmente a las actividades industriales y comerciales desarrolladas por la administración direc-

Contraloría General de la República

tamente o por establecimientos públicos, no abarcando a las sociedades mercantiles de capital público. En relación a éstas, siendo el Estado el único o mayoritario accionista, la influencia y control del mismo se lleva a cabo en forma directa: ejercitando a través del Ministro respectivo sus derechos como accionista o dando instrucciones a los miembros del Consejo de Administración por aquél nombrados (119). Por ello se dice en todo caso, que estas empresas, aun cuando virtualmente dirigidas por sus órganos estatutarios, están bajo la supervisión y control del Ministro respectivo (120).

II. EL CONTROL ADMINISTRATIVO DIRECTO

1. INTRODUCCION

9. La forma e intensidad del control administrativo directo sobre las empresas públicas depende de la forma jurídica concreta que se haya atribuido a las mismas (121). Puede tratarse de un control jerárquico, de un control de tutela o de un control a través de órganos administrativos de coordinación y planificación, según el menor o mayor grado de autonomía de que gocen las empresas públicas.

En efecto, el control jerárquico va íntimamente unido al poder jerárquico que ejerce un jefe respecto a sus subordinados; el Ministro ejerce un poder jerárquico sobre el conjunto de los agentes de sus servicios. En esta forma, el poder jerár-

(119) Cfr. Hakan Strömberg, *La Empresa Pública en Suecia*, ICE, marzo 1964, pág. 149.

(120) Cfr. Pella Lenoudia, *La Empresa Pública en Grecia*, ICE, marzo 1964, pág. 153.

(121) Cfr. Wolfgang Zetzchke, *Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana*, ICE, marzo 1964, pág. 95.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

quico es un poder incondicionado. Siempre que no prescriba o cometa irregularidades, el superior tiene el derecho de dar a sus subordinados las órdenes que él juzgue buenas; él tiene siempre, salvo texto expreso en contrario, el poder de reformar o de anular las decisiones de sus subordinados (122). Al contrario, el poder de tutela, que implica el control respectivo, no pone en relación un superior y sus inferiores, sino un contralor (la autoridad de tutela) y unos controlados (los órganos de la persona pública bajo tutela). De ahí que sea un poder condicionado: el control no se presume, ya que no se ejerce sino en los casos y bajo las formas previstas por la Ley. Además, señala Vedel, no comporta la posibilidad de dar órdenes: en efecto, los órganos de la persona pública bajo tutela tienen la responsabilidad de los intereses de la misma, y no están sujetas, en derecho, sino a las leyes y reglamentos; la autoridad de tutela puede hacer respetar estas normas, pero ella no puede agregarles sus propias prescripciones complementarias (123). Por ello Maspétiol y Larocque han definido la tutela administrativa como el conjunto de poderes limitados concedidos por la Ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos con el fin de proteger el interés general (124).

En resumen, puede decirse con el Decano Vedel que, en general, el poder y el control jerárquico se desenvuelve en el seno de una persona moral única y pone en movimiento relaciones de jefe a subordinados. El poder y el control de tutela, al contrario, pone en relación al Estado con otras personas públicas, originando relaciones entre el Estado, guardián del

(122) Vid. Georges Vedel, *Droit Administratif*, Tomo II, París, 1959, pág. 419.

(123) Vid. G. Vedel, *op. cit.*, Tomo II, pág. 419.

(124) Vid. Maspétiol y Larocque, *La Tutelle Administrative*, París, 1930, pág. 10, cit., por M. Baena del Alcázar, *Los Entes Funcionalmente Descentralizados y su relación con la Administración Central*, RAP, N° 44, 1964, pág. 100.

Contraloría General de la República

interés general en sentido amplio, y como tal contralor, con personas públicas con intereses propios, y como tales controladas (125). Por ello, G. Langrod ha señalado como una de las razones de creación de las empresas públicas personificadas, la necesidad de evadir el control jerárquico (126).

Pero además del control jerárquico y del control de tutela, sobre las entes estatales o para-estatales que desarrollan actividades industriales y comerciales, puede ejercerse por el Estado un tercer tipo de control administrativo, que es el que se ejerce a través de órganos de coordinación o de planificación, creados especialmente por el Estado para ejercer esas labores en el campo de las participaciones estatales en la economía, y que no puede ser incluido dentro de los dos tipos antes analizados. Tal es el que ejerce, por ejemplo en Italia el *Ministero delle Partecipazioni Statali* o en los países socialistas los órganos centrales de planificación.

Veamos separadamente estos tres tipos de controles administrativos ejercidos por el Estado sobre el desarrollo de sus actividades industriales y comerciales, con especial referencia al derecho venezolano.

2. EL CONTROL JERARQUICO

10. La administración ejerce un control jerárquico en las actividades industriales y comerciales siempre que las mismas sean desarrolladas por ella directamente. En efecto, en el supuesto de los Fondos de Servicios Especiales descritos, éstos están configurados como estructuras

(125) Vid. G. Vedel, op. cit., Tomo II, pág. 419.

(126) Vid. G. Langrod, *L'Entreprise Publique...* loc. cit., pág. 228.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

integradas en la organización administrativa, con la forma clásica y jerarquizada. Por ejemplo, en el caso de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria que tiene por objeto la dirección y administración del Fondo del Programa de Crédito al Artesanado y a la Pequeña Industria, ésta está integrada por diversos funcionarios públicos, pero la preside el Ministro de Fomento o el Director de Industrias de dicho Ministerio, quien lo representará y entre sus atribuciones están "las que resuelva el Ministro de Fomento" (127).

En estos supuestos, los directores de esas empresas son funcionarios fuertemente vinculados a la administración pública y por tanto, obligados a acatar las disposiciones de sus órganos o instancias superiores. El control sobre la realización de dichas actividades entonces, generalmente, está ligado a la ingerencia directa de la gestión y dirección de la empresa.

En otros supuestos la dependencia jerárquica no es tan pronunciada, pues se da alguna autonomía a los órganos administrativos directores de la empresa, aunque sin que se dé el supuesto del otorgamiento de personalidad a la misma. En estos casos, sin embargo, el control jerárquico se refleja a través del derecho de veto que corresponde al respectivo Ministro en las decisiones de los órganos directivos. Así, en Alemania por ejemplo, el Ministro de Correos tiene un derecho de veto absoluto con respecto a las decisiones del Consejo de Administración del *Deutsche Bundespost* que puedan tener repercusiones financieras; además puede presentar ante el Gobierno Federal, para la decisión última por parte de éste, los acuerdos que, a su juicio, lesionen los intereses del *Bund* (128).

(127) Vid. Artículos 1, 2, 3, letra e), 16 y 20 del Decreto N° 646 de 13 de noviembre de 1961 en Gaceta Oficial, cit. en nota N° 54.

(128) Vid. Wolfgang Zetzschke, *Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana*, loc. cit., pág. 96.

3. EL CONTROL DE TUTELA

A. Introducción

11. El control de tutela en las actividades industriales y comerciales del Estado surge desde el momento en que existe una descentralización funcional cuando ésta se realiza a través de órganos que se desgajan de la Administración directa del Estado, mediante el procedimiento técnico-jurídico de la concesión de la personalidad jurídica a entidades institucionales (129).

En esta forma, la tutela administrativa sobre los entes descentralizados que desarrollan actividades económicas, es decir, sobre los establecimientos públicos industriales y comerciales (130), tiene por finalidad fundamental garantizar la

(129) Vid. F. Garrido Falla, *Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional*, Madrid, 1950, pág. 189 cit. por M. Baena del Alcázar, *Los Entes Funcionalmente Descentralizados...*, loc. cit., pág. 81.

(130) Aun cuando la tutela surge como forma de control de las personas públicas descentralizadas, es necesario indicar que el control de tutela llevado a cabo mediante aprobaciones, surge también en ciertos casos, respecto a las empresas públicas constituidas bajo la forma de Derecho Privado. En Grecia por ejemplo, éstas se encuentran bajo la supervisión y control de un Ministro. Aunque los estatutos no incluyen disposiciones específicas en cuanto a la medida en que el Ministro ha de intervenir, sin embargo, en la práctica, el control del mismo es muy estricto y detallado, careciendo en general las empresas, de la flexibilidad industrial que deberían tener. Así, por ejemplo, la hacienda de las empresas públicas griegas están estrechamente controlada: el presupuesto de cada una de ellas debe ser sometido al Ministro supervisor para su aprobación, mientras que todos los asuntos económicos y financieros están sujetos al control continuo del Gobierno. Vid. Pella Lenoudia, *La Empresa Pública en Grecia*, loc. cit., pág. 153. En Bélgica al contrario, si bien se exige por ejemplo que el presupuesto de las empresas con formas jurídicas privadas se remitan al Ministro de tutela, aquél no está sujeto a la aprobación de éste. Vid. M. A. Flamme, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 80.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

unidad y la buena ejecución de la política general del Estado en materia económica, pues permite a la administración central vigilar directamente, aunque no como superior jerárquico, la actuación de los órganos que integran la administración indistinto sobre los actos.

Ahora bien, entre los poderes de la autoridad de tutela, que generalmente es el Ministro respectivo, deben distinguirse los poderes de tutela sobre las personas de los poderes de tutela directa del Estado.

B. La Tutela sobre las Personas

12. La regla general en la tutela sobre las personas es que los directores y miembros de los cuerpos directivos y de administración de los órganos funcionalmente descentralizados se designan por la Administración central. Esto sucede en los países donde el establecimiento público industrial o comercial es la norma en la descentralización funcional, como sucede en Francia, Bélgica y Venezuela (131); así como en aquellos países donde la regla general la constituyen las *Public Corporations* anglosajonas (132) o las empresas públicas del tipo de los países socialistas (133). La revocación de las designaciones corresponde también en general a la Administración central, aunque en algunos supuestos la

(131) Vid. R. Drago, *Le Régime des Activités...* cit., págs. 8 y 9; M. A. Flame, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 30; Eloy Laras Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, cit., pág. 445.

(132) Vid. W. A. Robson, "La Public Corporation" en *Gran Bretaña, RAP*, N° 22, pág. 125; J. E. Hodgetts, *La Empresa Pública en Canadá, ICE*, marzo 1964, pág. 131.

(133) En relación a Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia Vid. K. Katzarov, op. cit., págs. 319, 320 y 323; Zygmunt Rybicki, *Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles des Pouvoirs Publics*, Informe polaco al VII CIDC, págs. 10 y 19.

Contraloría General de la República

iniciativa puede partir, como en Polonia, de los órganos de autogestión obrera. (134)

En Venezuela en efecto, el nombramiento y remoción de los miembros de los cuerpos directivos de la generalidad de los establecimientos públicos industriales y comerciales corresponde al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministro al cual estén adscritos los respectivos institutos (135). En algunos casos además, al Ejecutivo Nacional corresponde también determinar la sustitución de dichos miembros en casos de faltas temporales (136) y la fijación de la remuneración de los mismos (137).

C. La Tutela sobre los Actos

a. Introducción

13. En cuanto a la tutela sobre la gestión, los Ministros disponen generalmente, en relación a los organismos descentralizados que realizan actividades industriales y comerciales, de ciertos poderes de control *a priori* o *a posteriori*, según que tengan lugar antes o después de haberse tomado la decisión concreta. En esta forma, el control *a posteriori* juzga actos ya consumados, implicando por tanto, que la gestión y el control son dos actos netamente

(134) Vid. Z. Rybicki, *Le Régime des Activités...* cit, pág. 12; Allan-Randolph Brewer C., *Le Régime des Activités Industrielles et Commerciales des Pouvoirs Publics en Droit Comparé*, cit. pág. 90.

(135) Vid. CVG art. 5; INH art. 10; CVP art. 7; IVP art. 8; INC arts. 9 y 10; CTP art. 5; DAN arts. 13 y 14; CVF art. 3; BAP art. 6; LAV art. 7; IAAFE art. 5; BO art. 7; CFA arts. 5 y 6; CA art. 7; IPSFA art. 13; APE art. 4. Véase asimismo N° 39.

(136) Vid. INC art. 14; CTP art. 5; CVF art. 3; DAN art. 14; APE art. 4.

(137) Vid. APE art. 4; CTP art. 5, BAP art. 6; INH art. 14; LAV art. 9; BO art. 7; IPASME art. 6.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

separados. Al contrario, en el control *a priori*, tal como lo indica J. Rivero, entre los órganos de gestión y los de control hay un diálogo permanente: la voluntad del primero no puede producir efectos sino con el encuentro de la voluntad del segundo; por lo que en realidad lo que hay en este caso es una *véritable co-gestion* (138). Veamos en todo caso estos dos tipos de control, junto con el control concomitante.

b. El Control de Tutela a priori

a'. Las Directrices Generales

14. El control *a priori* puede revestir formas diversas. En primer lugar, puede constituir en la posibilidad, para los órganos de tutela ministerial, de precisar en relación a las empresas públicas, las directivas u orientación general de la actuación de las mismas, tal como sucede en Inglaterra (139) e Italia (140), y que no se refieren a actos concretos de dichas empresas. En esta forma, en Italia por ejemplo el artículo 1º de la Ley de 1948 precisa, escuetamente en relación al Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI) que corresponde al Consejo de Ministros decidir, en vista del interés de la colectividad, la orientación general del Instituto tanto en materia política como económica (141). En esta

(138) Vid. Jean Rivero, *Le Fonctionnement des Entreprises Nationalisées*, *Droit Social*, noviembre 1955, pág. 66, cit. por G. Lescuyer, *Le contrôle de l'Etat sur les Entreprises Nationalisées*, cit., pág. 180; Cfr. P. Bouchet, *Las Empresas Públicas en Francia*, ICE, marzo 1964, pág. 87.

(139) Cfr. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...* cit., pág. 85; A. Delion, *L'Etat et les Entreprises Publiques*, París 1959, pág. 160.

(140) Cfr. M. S. Giannini, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 12 y sig.

(141) Vid. F. Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...* loc. cit., pág. 240.

forma por ejemplo, el *Air Corporation Act* de 1949 prevé que el Ministro de Transporte y Aviación Civil, previa consulta con la afectada, puede dar a cualquiera de las *Corporations* aeronáuticas "instrucciones de carácter general sobre el ejercicio y realización de aquellas de sus funciones relacionadas con materias que, a juicio del Ministro, sean de interés nacional". La Corporación interesada deberá seguir dichas instrucciones, siendo esta fórmula del poder ministerial el modelo *standard* en la legislación inglesa (142).

En Venezuela, aun cuando no se consagra como regla general, en algunos supuestos se daba la atribución al Ministro de tutela para fijar las directivas y orientación general de los establecimientos públicos industriales y comerciales. En efecto, por ejemplo, respecto al Instituto Venezolano de Petroquímica, al Ministro de Minas e Hidrocarburos le correspondería "la orientación de las actividades básicas del Instituto" (143).

Además, en otros casos, los dispositivos legales obligan a los establecimientos públicos a realizar las actividades que el Ministro de tutela les encomiende. Tal es el supuesto en Venezuela del Banco Agrícola y Pecuario y del Banco Obrero, que deben "desempeñar cualquier función que el Ejecutivo Nacional", a través del Ministro de tutela, "le encomendare" (144).

b'. Las Aprobaciones y Autorizaciones Previas

15. Por otra parte, muy difundido como medio de tutela sobre los actos o sobre la gestión de las empresas se encuentra el mecanismo de las aprobaciones previas

(142) Vid. W. A. Robson, *La Public Corporation en Gran Bretaña*, loc. cit., págs. 116 y 117; Cfr. W. A. Robson, *La Empresa Pública en Gran Bretaña*, ICE, marzo 1964, pág. 75.

(143) Vid. IVP art. 8 del Estatuto original dictado por Decreto N° 368 de 29 de junio de 1956.

(144) Vid BAP art. 86; BO art. 80.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

en relación a ciertos actos o decisiones de las empresas públicas. En Francia por ejemplo, la lista de las decisiones sometidas a aprobación se especifica en los textos propios de cada empresa, pero hay un mínimo en virtud de los Decretos de 26 de agosto de 1957 y de 22 de junio de 1960 y del artículo 163 de la Ordenanza del 30 de diciembre de 1958: los presupuestos y estados de previsiones de explotación y equipo; los balances, las cuentas de resultados, las afectaciones de beneficios, los finiquitos de los administradores; las extensiones de participaciones financieras; el montante de las remuneraciones de los Administradores, Presidentes y Directores Generales; las medidas relativas a los elementos de remuneración del personal, así como a su *status* y a su régimen de retiro (145). Situaciones similares existen en la mayoría de los países que siguen el esquema francés del establecimiento público, como en Bélgica (146).

En Venezuela existe una situación similar. Por ejemplo en cuanto a los actos de nombramiento de personal, en algunos supuestos los nombramientos de los funcionarios y empleados de los establecimientos públicos industriales y comerciales, aun correspondiendo a los cuerpos directivos de los mismos, deben ser aprobados por el Ministro de tutela (147). Pero aparte de esto, mediante las aprobaciones o autorizaciones previas existe un amplio e intenso control de los Ministros de tutela sobre los actos de gestión de los establecimientos públicos. En efecto, algunos dispositivos legales exigen que los planes generales de trabajo para un determinado ejercicio de los establecimientos se sometan a la aprobación previa del Ministro, como suce-

(145) Vid. André Delion, Informe francés al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 159.

(146) Vid. M. A. Flamme, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 78 a 82.

(147) Vid. CVP art. 8, letra d) y art. 12; CVF art. 6, ordinal 5) y art. 8, ordinal 4; INC arts. 12 y 13; IVP art. 14, letra d) y 14; CFA art. 1, letra b); IAAFE art. 8, letra d).

Contraloría General de la República

de en la Corporación Venezolana de Fomento con el Plan General de Fomento del establecimiento y en otros institutos respecto a la actividad general de los mismos (148). Por otra parte, en cuanto a ciertos actos concretos también se exigen aprobaciones previas del órgano de tutela: En cuanto a los bienes, por ejemplo, para la realización de operaciones sobre los bienes inmuebles del instituto (149); para la enajenación de activos permanentes del ente (150); y para la enajenación de los aportes del establecimiento a empresas finales del mismo (151). En algunos supuestos, como en el caso del Instituto Venezolano de Petroquímica, para la enajenación, adquisición o gravamen de activos permanentes por determinadas cantidades se exige la intervención del Ministro de tutela (152).

También para diversos actos concretos de las actividades ordinarias de la empresa pública institucional se exige la intervención previa del órgano de tutela: para ampliar la actividad del instituto (153); para fijar los itinerarios de rutas y para determinar las tarifas para la prestación del servicio (154); para contratar y solicitar préstamos (155); para determinar los plazos de los créditos a otorgar y la rata de interés (156); para emitir cédulas hipotecarias (157) y cédulas de capitali-

(148) Vid. CVF art. 6, ordinal 1) y art. 28; CFA art. 1, ordinal 8) del Reglamento; IAAFE art. 8, letra c); IVP art. 9, letra b); DAN art. 19, ordinal 1); IPASME art. 14, letra c).

(149) Vid. INC art. 4; CVG art. 16; CA art. 11.

(150) Vid. CVP art. 4.

(151) Vid. CVG art. 19.

(152) Vid. IVP art. 5.

(153) Vid. CA art. 2.

(154) Vid. LAV art. 11; DAN art. 19, ordinal 10; IAAFE art. 8, letra f).

(155) Vid. BIV art. 13; BAP art. 31.

(156) Vid. BAP arts. 20 y 33.

(157) Vid. BO art. 39; INC arts. 5 y 7.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

zación (158); para determinar los aportes en empresas filiales (159); y para mejorar los servicios (160).

En otros supuestos, y según la cuantía de las operaciones y contratos de la empresa, se exige la intervención previa del Ministro de tutela. En efecto, deben someterse a la aprobación previa del Ministro de Justicia las operaciones de la Caja de Trabajo Penitenciario superiores a Bs. 25.000,00 (161); al Ministro de la Defensa las operaciones del Círculo de las Fuerzas Armadas superiores a Bs. 40.000,00 (162); al Ministro de Comunicaciones las operaciones del Instituto Autónomo Administración de los Ferrocarriles del Estado superiores a Bs. 50.000,00 (163); al Ministerio de Minas e Hidrocarburos y al Ministerio de Agricultura y Cría las operaciones del Instituto Nacional de Canalizaciones (164) y del Banco Agrícola y Pecuario, respectivamente, superiores a Bs. 100.000,00 (165); al Ministerio de la Defensa, las operaciones del Instituto Diques y Astilleros Nacionales superiores a Bs. 200.000,00 (166); al Ministerio de Minas e Hidrocarburos las operaciones del Instituto Venezolano de Petroquímica superiores a Bs. 500.000,00 (167); y al Ministerio de Comunicaciones, al Ministerio de Fomento y al Ministerio de Agricultura y Cría las operaciones

(158) Vid. BAP art. 50, ordinal 13.

(159) Vid. CVG art. 18.

(160) Vid. DAN art. 19, ordinales 14 y 16.

(161) Vid. CTP art. 8.

(162) Vid. CFA art. 1, ordinal 7) y art. 2, ordinal 7) del Reglamento.

(163) Vid. IAAFE, art. 8.

(164) Vid. INC art. 4.

(165) BAP art. 14.

(166) Vid. DAN art. 19, ordinal 17.

(167) Vid. IVP art. 5.

Contraloría General de la República

de la Línea Aeropostal Venezolana (168), de la Corporación Venezolana de Fomento (169) y del Instituto Nacional de Hipódromos, respectivamente, superiores también a Bs. 500.000,00 (170). En este mismo sentido, también existen supuestos de límites temporales: así, las operaciones de la Administración del Parque del Este por término superior a dos años deben someterse a la aprobación del Ministro de Obras Públicas (171).

Pero además, los presupuestos de gastos e inversiones de los establecimientos públicos industriales y comerciales también deben ser aprobados previamente por los Ministros de tutela (172) o por organismos de control interno de la administración de tutela (173). Asimismo sucede respecto a los Reglamentos internos de los establecimientos, que si bien son dictados por sus órganos directivos, requieren la aprobación previa del Ministro de tutela respectivo (174); y en algunos supuestos también la totalidad de la organización interna del ente debe ser aprobada por el Ministro de tutela (175).

Por otra parte, en muchas ocasiones, los Ministros de tutela aseguran sus poderes de control mediante la designación de representantes en el seno de las empresas, denominados Comi-

(168) Vid. LAV art. 11, letra j).

(169) Vid. CVF art. 12, letra o).

(170) Vid. INH art. 3, letra h).

(171) Vid. APE art. 8.

(172) Vid. INH art. 15, letra g); CVP art. 8, letra b); LAV art. 11, letra b); IVP art. 9, letra b); CVF art. 6, ordinal 3; IAAFE art. 8, letra b); DAN art. 19, ordinal 2; IPSFA art. 15, letra c).

(173) Vid. CFA art. 6, ordinal 13 del Reglamento.

(174) Vid. IAAFE art. 8, letra ll); CVF art. 6, ordinal 4; APE art. 7; CTP art. 18; CFA art. 1º, ordinal 9) del Reglamento; IPSFA art. 15, ordinal 6); IPASME art. 47; DAN art. 19, ordinal 19).

(175) Vid. CVG art. 24.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

sarios de Gobierno, como sucede en Francia y Bélgica (176). Estos tienen derecho a asistir a las sesiones de los Consejos de Administración, y de usar el derecho de veto en relación a ciertas decisiones, recurriendo al Ministro respectivo para que decida, quedando, entre tanto, suspendida la decisión (177). En Venezuela, aun cuando sin los referidos poderes de veto, algunos dispositivos legales prevén la presencia en los cuerpos directivos de representantes del órgano de tutela (178), o del Ministro respectivo mismo (179).

c. El Control de Tutela Concomitante

16. Pero el órgano de tutela no sólo puede realizar en múltiples supuestos un control de tutela *a priori*, sino que generalmente también tiene facultades de fiscalización, vigilancia y control que puede realizar en cualquier momento durante la realización de las operaciones del instituto. Por ejemplo, en Venezuela, el Ministro de Fomento puede, en cualquier momento, designar funcionarios revisores de las actividades y de la contabilidad de la Corporación Venezolana de Fomento (180). Atribuciones similares tienen los órganos de tutela respecto a la Línea Aeropostal Venezolana, al Banco Agrícola y Pecuario, al Instituto Diques y Astilleros Nacionales, y a la Caja de Trabajo Penitenciario (181).

(176) Vid. R. Drago, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 14; M. A. Flamme, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 79, 82 y 84; Informe del Tribunal de Cuentas belga al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 39.

(177) Cfr. P. Bauchet, *Las Empresas Públicas en Francia*, loc. cit., pág. 88; R. Drago, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 14; M. A. Flamme, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 79.

(178) Vid. IPASME art. 5.

(179) Vid. CVP art. 7; IPSFA art. 7; CAMPREMCO arts. 6, 9 y 14.

(180) Vid. CVF art. 35.

(181) Vid. LAV art. 3; BAP art. 80; DAN art. 7 y 11; CTP art. 17.

d. El Control de Tutela a posteriori

17. Pero hemos visto, los poderes de tutela sobre los actos también pueden ser desarrollados por la Administración central sobre los organismos funcionalmente descentralizados, con posterioridad a la realización de los actos controlados, configurándose entonces una intervención *a posteriori*. En esta forma, en Venezuela por ejemplo, los establecimientos públicos industriales y comerciales deben presentar al Ministro de tutela un informe de la actividad de la empresa, así como el Balance General de la misma, para que sean o no aprobados por el mismo (182). En algunos casos además, el órgano directivo del establecimiento debe rendir cuenta al Ministro (183). En Italia, asimismo, el órgano administrativo de control debe proceder a examinar los balances de las empresas sometidas a tutela (184).

En el Derecho Comparado se observa además con alguna frecuencia, la tendencia de realizar este control ejecutivo *a posteriori* de la gestión de las empresas públicas, y que es completamente distinto del control *a posteriori* desarrollado por Instituciones Superiores de Control Fiscal, mediante expertos-contables cuyo modelo surge de las estructuras del Derecho Privado. Por ejemplo, en Bélgica, las empresas públicas están sometidas al control contable *a posteriori* de "*reviseurs comptables*", que son designados por el Ministro de Finanzas y por el Ministro interesado. Su función es la de verificar las cuentas y certificar su sinceridad. Para ello, están dotados de poderes

(182) Vid. IND art. 15, letra p) y art. 20; CVG art. 23; DAN art. 23, letra ñ); BO art. 85; DAN art. 19, ordinal 11); CVF art. 6, ordinal 2 y art. 32; BAP art. 79; CVP art. 8, letra c); CA art. 10, letra e); IVP art. 9, letra c); CTP art. 13; INC art. 14; IAAFE art. 8, letra h); LAV art. 11, letra c).

(183) Vid. CTP art. 10.

(184) Vid. F. Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention...* loc. cit., pág. 253.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

de control *in situ* sobre todos los documentos contables, la correspondencia, y en general sobre todas las escrituras. Por otra parte, ellos deben enviar a los dos Ministros que los han nombrado y a los órganos directores del establecimiento controlado, un Informe sobre la situación del mismo y sobre los resultados de la explotación. Este Informe es realizado una vez por año, en ocasión de la elaboración de la cuenta de ganancias y pérdidas y del balance. En él debe señalarse además, toda negligencia, toda irregularidad, y toda situación susceptible de comprometer la solvencia del organismo (185). Una situación similar se presenta en Finlandia, donde las cuentas son examinadas por expertos contables especiales nombrados por el Consejo de Ministros, además del examen que verifica la Inspección de Finanzas y el Parlamento (186).

En Venezuela puede verse una situación similar en algunos establecimientos públicos que, independientemente del control que lleva a cabo la Contraloría General de la República, están sometidos a la labor revisora de expertos nombrados directamente por el Ministro de tutela. En efecto, por ejemplo, el Ministro de Agricultura y Cría "inspeccionará anualmente las operaciones del Banco Agrícola y Pecuário, y cuantas veces lo crea conveniente enviará a la persona o personas que al efecto designe, para que practiquen el examen y la verificación de los libros de contabilidad y demás comprobantes del Banco" (187). Situación similar surge respecto al Instituto Diques y Astilleros Nacionales y al Instituto Venezolano de Petroquímica (188).

En esta misma forma, en Suecia, la intervención de cuentas

(185) Vid. M. A. Flamme, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 78; G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...* cit., pág. 90.

(186) Vid. Tore Modeen, *Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles des Pouvoirs Publics en Finlande*, Informe finlandés al VII CIDC, pág. 11.

(187) Vid. BAP, art. 80.

(188) Vid. DAN artículos 7 y 11; IVP, art. 22.

se efectúa, en general, por contadores privados. Por tratarse de empresas públicas con forma societaria las comúnmente utilizadas por el Estado para realizar sus actividades económicas, estos contadores son elegidos por los accionistas; sin embargo, en muchos casos, el gobierno se ha reservado el derecho de nombrar la mayoría de los mismos de quien reciben órdenes, aunque no por ello dejan de seguir siendo funcionarios de la empresa y no del Estado (189).

En Gran Bretaña, la verificación *a posteriori* señalada es realizada por firmas independientes de expertos contables. Estos expertos son designados por el Ministro respectivo a quien deben dirigir un informe que éste debe enviar a la Cámara de los Comunes (190).

4.—EL CONTROL EJERCIDO A TRAVES DE ORGANOS ADMINISTRATIVOS DE PLANIFICACION Y COORDINACION

18. Es una realidad incontestable el hecho de que en la gran mayoría de países occidentales contemporáneos, el régimen clásico de economía tipo liberal, ha desaparecido desde hace algún tiempo. El Estado, ante los cambios económicos internacionales, ante la necesidad de desarrollar las regiones retardadas, o ante ciertos conflictos sociales, se ha visto obligado a intervenir en el campo económico. Actualmente, por otra parte, no se trata de una simple intervención esporádica, sino que ha sido necesario recurrir cada vez con más frecuencia a todo un sistema de intervencionismo de Estado en materia económica que implica, por supuesto, la necesidad de trazar un programa para los medios

(189) Vid. Hakan Strömberg, *La Empresa Pública en Suecia*, loc. cit., pág. 148.

(190) Vid. G. Lescuyer, *Le Controle de l'Etat...* cit., pág. 90.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

de esas intervenciones (191). De ahí la existencia de ciertos planes o programas de acción estatal que tienen más que todo fines de coordinación.

Pero es evidente, hay una diferencia esencial (192) entre el establecimiento de programas de acción como resultado de una política intervencionista o como consecuencia de la existencia de un régimen de economía planificada; diferencia que surge no sólo del carácter y volumen de la propiedad de los medios de producción concentrada en manos del Estado, sino también de su carácter integral y complejo.

En efecto, el intervencionismo es considerado siempre como un medio auxiliar y complementario de la gestión económica, donde la influencia de los derechos del mercado juega el papel preponderante. Al contrario, el sistema de economía planificada, donde la propiedad social de los medios de producción es total, ofrece posibilidades de dirección y de gestión económica quizás más reales y completas (193).

Por otra parte, hemos dicho, la planificación en un régimen de economía planificada es integral y compleja. El carácter integral resulta de la posibilidad de considerar la economía nacional en su conjunto, independientemente de los tipos y de las formas de la propiedad, incluyéndose, dentro de la planificación integral, la totalidad de los particulares y de sus actividades, como único medio de alcanzar los fines sociales perseguidos por el Estado socialista (194). En esta forma, el Estado gestiona directamente las unidades de la economía nacional

(191) Cfr. Z. Rybicki, *L'Entreprise Publique dans le Système Polonais de l'Economie Planifiée*, RISA, 1962, N° 3, pág. 313.

(192) Cfr. Allan-Randolph Brewer C., *Le Régime des Activités Industrielles et Commerciales des Pouvoirs Publics en Droit Comparé*, cit., págs. 16 y sig. y 126.

(193) Cfr. Z. Rybicki, *L'Entreprise Publique dans le Système Polonais...* cit., pág. 313; K. Katzarov, op. cit., pág. 415.

(194) Vid. K. Katzarov, op. cit., pág. 416.

Contraloría General de la República

que abarcan aquellos dominios cuya importancia es decisiva desde el punto de vista económico y social. El Estado ejerce en esta forma una influencia indirecta sobre todos los otros organismos económicos, utilizando sus poderes y sus medios de acción organizativa en todas sus formas. Por otra parte, el carácter complejo de la dirección planificada de las actividades del Estado consiste en que ella abarca todos los dominios de la actividad social. Como consecuencia, están sometidas a la planificación no solamente las actividades económicas, sino también los medios financieros y reales que sirven al desarrollo de las instituciones culturales, sociales y de instrucción pública (195).

Ahora bien, tanto en un sistema de economía dirigida, como en los sistemas de economía capitalista donde son utilizados medios de programación, el Estado interviene en la dirección y control de sus actividades industriales y comerciales, a través de los órganos administrativos encargados de poner en funcionamiento el plan respectivo o de llevar a cabo la coordinación requerida. Se trata en efecto, de un control administrativo directo, ejercido por la propia administración, es decir, por órganos estatales (196).

En efecto, generalmente, la ejecución del plan estatal o de los respectivos programas corresponde en última instancia al gobierno, es decir, al Consejo de Ministros respectivo. Sin embargo, si se toma en consideración la importancia extraordinaria atribuida generalmente en nuestros días al plan económico estatal, sobre todo en aquellos países cuyo sistema está más apartado del liberalismo clásico, resulta natural y común el hecho de que se encargue a un organismo administrativo especial la elaboración, la utilización y el control de la ejecución de dicho plan, aún cuando dicho organismo está generalmente asociado, en forma directa, al Consejo de Ministros.

(195) Vid. Z. Rybicki, *Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles...* cit., pág. 5 y 6.

(196) Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, págs. 336 y 381.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

Estamos en presencia de los comúnmente llamados Comisión o Consejo del Plan o de la Planificación Estatal (197).

Ahora bien, aparte de los sistemas planificadores de los regímenes de economía planificada, algunos países como Francia, tienen establecida, desde finales de la segunda guerra mundial, una planificación indirecta, en la cual no se ha establecido un sistema central donde toda la dirección de la economía esté confiada a los organismos públicos de planificación. Como consecuencia la planificación francesa, al contrario de la que rige en los países de tipo socialista, no es imperativa sino indicativa, ya que sólo fija para el país metas económicas. Sin embargo, estas son siempre obligatorias para el gobierno, por lo menos, en cuanto se refiere a su propio campo económico (198). Por tanto, en el campo de las actividades industriales y comerciales del Estado sí es imperativo.

En Francia, el Plan es elaborado originalmente por el Comisariado General del Plan y sometido por el Gobierno a la aprobación del Parlamento. En principio, el Plan es realizado por los Ministros correspondientes a las actividades en él comprendidas, siendo por tanto el control administrativo, de tipo financiero. Sin embargo, con vistas al establecimiento de un control general, el Decreto de 16 de enero de 1947 encarga al Comisario del Plan la misión de vigilar la ejecución del Plan. Si el Comisario juzga que esta ejecución puede ser comprometida por cualquier razón, hace conocer la dificultad a los Ministros competentes y la lleva eventualmente delante del Primer Ministro o del Comité Económico Interministerial. El fruto de su trabajo de vigilancia es un informe anual de ejecución del Plan (199).

(197) Cfr. K. Katzarov, op. cit., pág. 447.

(198) Cfr. Informe General al XII CICA, sobre el tema Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico, traducido al español por la Comisión de Administración Pública, Caracas, 1964, pág. 14.

(199) Cfr. Lorenzo Rodríguez Durantez, *La Planificación Francesa*, RAP, N° 38, 1962, pág. 420.

Contraloría General de la República

En todo caso, en la mayoría de los países occidentales, la presencia del Estado en la vida económica, como productor de bienes y servicios, sin ser propietario de los principales medios de producción, ha producido la necesidad de establecer una coordinación entre las diversas empresas estatales. Esta coordinación se ha logrado, sea estableciéndose un control directo a través de un órgano administrativo de coordinación, sea creándose entes económicos separados de la personalidad del Estado, destinados a desarrollar esa labor. En el segundo caso, ello da origen a un control administrativo indirecto que analizaremos más adelante, por lo que en las líneas que siguen veremos los sistemas directos de coordinación que nos muestra el Derecho Comparado.

En Filipinas por ejemplo, la supervisión administrativa de la mayor parte de las Corporaciones que son propiedad o están controladas por el Estado, está alojada en un organismo central, llamado Oficina de Coordinación Económica, cuyo director, el Coordinador, tiene el rango de Ministro. En el ejercicio de su función el Coordinador puede promulgar líneas directivas de cierta importancia para las Corporaciones, puede tomar decisiones en materia de orientación de la empresa que le han sido conferidas por cada una de las Compañías, puede revisar los presupuestos y los informes de las Corporaciones y puede decidir sobre la contratación del personal (200). Un organismo similar existe en la República Árabe Unida, pero lo preside el Presidente de la República (201).

En otros países como Venezuela, donde existe una Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), ésta tiene más que todo carácter consultivo. En efecto, entre las atribuciones de dicha Oficina, están las siguientes, conforme

(200) Vid. Informe de la General Auditing Office de Finlandia al IV CIEF, loc. cit., Vol. 3, pág. 153.

(201) Vid. Mohammed Tawfik Younes, Informe de la República Árabe Unida al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 17.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

al Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958: a) Elaborar estudios sobre el desarrollo social y económico de la Nación, preparar las respectivas proyecciones y alternativas, y mantener al día un plan general de desarrollo social y económico; b) Mantener la unidad de programación, coordinando los trabajos sectoriales que se hicieren en los respectivos Ministerios y manteniéndose en consulta con los sectores privados; c) Consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presenten los Ministros, y preparar de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el Presupuesto Programa Anual; d) Presentar anualmente, previo examen de los anteproyectos remitidos por los Despachos, un proyecto de orden de relación de gastos fiscales, para que sea considerada su inclusión en el Presupuesto Programa Anual por parte del Ejecutivo Nacional; e) Presentar anualmente al Congreso Nacional, por intermedio del Ministerio de Hacienda, un informe analítico de los planes de ejecución y de sus relacionados con las metas generales aprobadas y con el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos; f) Proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciera en escala regional y urbanística a través de los organismos sectoriales de planificación de los diversos Ministerios dentro del Sistema Nacional de Coordinación y Planificación, previa aprobación de los Ministros respectivos; h) Mantener un constante sistema de información en materia de programación, que beneficie tanto al sector público como al privado; i) Auxiliar al Ejecutivo Nacional en la vigilancia de la ejecución de programas y emitir su opinión acerca de los reajustes que afecten a los planes respectivos; j) Dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación y crear, al efecto, las escuelas y cursos necesarios; k) Coordinar y supervisar el uso de técnicas de programación en la Administración Pública, con miras a mantenerlas uniformes; l) Organizar reuniones científicas periódicas sobre programación; m) Recabar y recopilar ejemplares de los informes o estudios hechos en materias que inte-

Contraloría General de la República

resen a la programación; n) Emitir opinión previa a la contratación o iniciación de estudios vinculados al desarrollo económico y social; ñ) Estudiar y opinar sobre reformas a leyes fiscales y otras que afectan la Hacienda Nacional o el desarrollo económico; o) Prestar la ayuda técnica necesaria a las Comisiones del Congreso Nacional que la requieran, para el desempeño de sus funciones legales (202).

19. Ahora bien dentro de los países occidentales que han llevado a cabo el desarrollo de organismos administrativos de coordinación, es necesario destacar a Italia. En efecto, en este país, hasta hace algunos años, el encuadramiento de las participaciones estatales en la actividad económica había llevado la huella de un desarrollo inorgánico y fragmentario. En esta forma, la gestión de las empresas incumbía a diversos organismos y administraciones sin una coordinación política sistemática. Sin embargo, a partir del período de la reconstrucción postbélica, se fue madurando en dicho país la convicción de que era necesario proceder a una reordenación del sector público, no sólo para permitir un mayor control público sobre el mismo, sino también, y sobre todo, para efectuar una mayor coordinación de las participaciones estatales dentro del marco de la política del Gobierno. De ahí surgió la creación del *Ministero delle Partecipazioni Statali* (203), por la Ley de 22 de diciembre de 1956, a quien corresponde la responsabilidad política por la conducta de todo el conjunto de las actividades que le incumben, no pudiéndose inmiscuir, sin embargo, en la gestión de las empresas. Su actividad está orientada, principalmente, hacia la elaboración de las directivas generales, referentes a las líneas de desarrollo de las actividades productivas controladas y la predisposición de las medidas que resulten necesarias para una orientación

(202) Vid. en Gaceta Oficial N° 25.850 de 30 de diciembre de 1958.

(203) Vid. F. Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat dans l'Organisation Economique Italienne*, loc. cit, pág. 231.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

más eficiente de determinados sectores (204), quedando excluida en todo caso, de su ámbito de acción, las empresas propias o *en régie* (205). El Ministerio de las Participaciones Estatales, entendiendo por éstas todos los establecimientos y empresas, tanto públicos como privados a los cuales el Estado aporta su contribución, directa o indirectamente, por el aporte de capitales o de bienes (206), hemos dicho, no gestiona directamente las empresas, pues esta labor se encomienda por la Ley a entes autónomos de gestión. Como consecuencia, se han transferido a la autoridad del Ministerio en cuestión todas las empresas y las participaciones a cargo del I. R. I. (Istituto per la Ricostruzione Industriale), el E. N. I. (Ente Nazionale Idrocarburi) quedando éstos como solos entes de gestión (207)— y los otros Ministerios, permitiendo por otra parte la realización de una política común y coordinada. Por ello se ha dicho con razón que la constitución de este Ministerio dio por primera vez la posibilidad de ejercer en Italia una política más completa y mejor concebida, lo que anteriormente era casi imposible (208).

III.—EL CONTROL ADMINISTRATIVO INDIRECTO

20. Anteriormente señalamos que el control administrativo que se ejercía sobre las empresas públicas podía ser directo o indirecto. Ya analizamos los supuestos venezolanos y algunos del Derecho Comparado en los cuales

(204) Cfr. Gaetano Stammati, *La Empresa Pública en la Teoría Económica y en la Experiencia Italiana*, ICE, marzo 1964, pág. 107.

(205) Cfr. F. Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...* loc. cit., pág. 236.

(206) Vid. F. Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...* loc. cit., págs. 234 y 235.

(207) Cfr. M. S. Giannini, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 7.

(208) Vid. Natalia Gajl, *Les Entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne...* loc. cit., pág. 160.

Contraloría General de la República

se da un control directo ejercido por la propia administración sea a través del Ministro respectivo, por vía de control jerárquico o de tutela, sea a través de órganos administrativos de coordinación o planificación. Nos corresponde ahora estudiar aquellos casos de control administrativo indirecto sobre las diversas actividades industriales o comerciales del Estado, y que tienen la peculiaridad de que el mismo es desarrollado, no por la Administración o alguno de sus órganos jerarquizados sino por organismos autónomos, dotados de personalidad jurídica distinta de la del Estado y que por tanto están sometidos al control directo de éste.

Este fenómeno se da no sólo en los países de régimen de economía planificada, donde se compagina con los controles propios de la ejecución del plan, sino también en los países de régimen capitalista, aún cuando en ellos no se elaboren planes ni se desarrollen sistemas integrales de planificación, tal como sucede actualmente en Venezuela. Antes de analizar los sistemas de control indirectos existentes en este país, veremos algunas de las importantes soluciones del Derecho Comparado.

21. En Gran Bretaña por ejemplo, el término planificación económica, hoy día no es muy usado para describir las políticas formuladas por el Gobierno para controlar y ajustar la economía nacional, lo que en todo caso no puede interpretarse como liberalismo económico, ya que el Gobierno tiene facultades directas e indirectas sobre el monto y composición del ingreso nacional, y no vacila en utilizarlas (209). Además, Inglaterra ha sido uno de los países occidentales donde ha habido, quizás debido a las nacionalizaciones, intervención decisiva del Estado en la economía (210). Por

(209) Vid. Informe General al XII CICA sobre el tema Organización Gubernamental... cit., pág. 12.

(210) Vid. Allan-Randolph Brewer C., *Le Régime des Activités Industrielles et Commerciales des Pouvoirs Publics en Droit Comparé*, cit., pág. 61 y sig.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

ello, si bien no se han desarrollado mecanismos planificadores, se han previsto en todo caso, mecanismos de coordinación que configuran ciertamente, un control indirecto ejercido por el Estado sobre las empresas públicas.

En efecto, las mismas leyes de nacionalización, crearon diversas oficinas locales llamadas *Regional Board*, *Area Board*, *Control Board*, esencialmente destinadas a unificar, orientar y vigilar la actividad de las diferentes empresas nacionalizadas. En estos casos, aún cuando el principio de la centralización bajo la égida del Ministro interesado sea respetado por doquiera, se pueden descubrir en la coordinación y subordinación de las empresas nacionalizadas inglesas, varias soluciones. En primer lugar se prevé en algunos casos, una coordinación en dos grados: La *Coal Industry Nationalisation Act* de 1946 estipula así la creación del *National Coal Board* al que se le asigna la tarea de dirigir el conjunto de la actividad de la industria nacionalizada del carbón. Dicho consejo es una persona jurídica autónoma con capacidad de derecho y de acción, aunque está colocada a su vez bajo el control y dirección inmediata del Ministro interesado, quien nombra al Presidente y a ocho de los miembros del Consejo de Administración. Es de manera semejante como se ha resuelto el problema de la coordinación y de la subordinación en la *Iron and Steel Act* de 1949, que previó la creación de la *Iron and Steel Corporation of Great Britain* con funciones de dirigir y orientar la actividad de las empresas nacionalizadas (211). Por otra parte, algunos sistemas británicos de coordinación se realizan en tres grados, sobre todo cuando la nacionalización abarca gran número de empresas cuya actividad concierne más directamente a las capas más numerosas de la población. Es el caso, por ejemplo, de la *Electricity Act* de 1947 que estableció, entre las diferentes empresas nacionalizadas y la dirección suprema personificada por el Ministro competente, dos instancias intermedias, la *British Electricity Authority* o *Central Authority* y el *Area*

(211) Vid. en K. Katzarov, op. cit., pág. 369.

Contraloría General de la República

Board, formadas de Consejos de Administración nombrados por el Ministro. Sus respectivas funciones consisten en la coordinación, la orientación, la dirección y el control de las empresas nacionalizadas, estando jerárquicamente repartidas. La orientación y la dirección en sus grandes lineamientos, así como el contacto directo con el Ministro interesado fueron dejadas al *British Electricity Board*, en tanto que la tarea de coordinar la aplicación de las líneas generales de orientación y dirección y el contacto directo con las empresas nacionalizadas fueron dejadas al *Area Board* (212).

En todos estos casos, los órganos de coordinación tienen una dependencia jerárquica del Ministro respectivo (213) y sin embargo, por tener una organización y personalidad distinta de la del Estado, su actividad se configura como de control administrativo indirecto.

22. Dentro de estos entes de coordinación, aún cuando muchos de ellos tienen también funciones de gestión, deben ser incluidos, asimismo, los *ente pubblici economici* del Derecho italiano (214), y principalmente el *Istituto per la Ricostruzione Industriale*. En efecto, el *I. R. I.*, que fue fundado a raíz de la crisis económica de 1929, por Decreto-Ley N° 5 de 23 de enero de 1933, constituye un verdadero instrumento de administración y control en relación a las participaciones suscritas por el Estado en el sector económico y se presenta como un poderoso instrumento de política económica en manos del Estado. El *I. R. I.* persigue la coordinación, el desarrollo y la dirección de las diversas empresas en las cuales posee interés y su acción se ejerce principalmente a través de cinco grandes "*holdings*", que ha constituido en los sectores de la energía eléctrica (*Finelettrica*), de

(212) Vid. en K. Katzarov, op. cit., pág. 370.

(213) Cfr. K. Katzarov, op. cit., pág. 369.

(214) Cfr. Piero Verrucoli, Consideraciones Jurídico-Mercantiles... loc. cit., págs. 160 y 161.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

los teléfonos (*Stet*), de las construcciones navales y de los transportes marítimos (*Finmare*), de la mecánica (*Finmeccanica*) y de la siderúrgica (*Finsider*). Gracias al conjunto de acciones que detiene, el *I. R. I.* ejerce entonces un control total en muchos sectores esenciales de la economía italiana (215). En todo caso, es necesario aclarar que si bien el *I. R. I.* es un instituto financiero de Derecho Público, y por tanto, catalogable dentro de los establecimientos públicos industriales o comerciales (216), todas las otras sociedades dependientes de él son sociedades anónimas sometidas a las reglas habituales del Derecho Privado.

En España, el "Instituto Nacional de Industria" presenta también las características de ente de coordinación económica, pues si bien no produce en general directamente, actúa a modo de *trust*, en sentido económico y legal, de empresas productoras. El I. N. I. fue creado por la Ley de 25 de septiembre de 1941, con carácter de entidad de Derecho Público y con la finalidad de propulsar y financiar, en servicio de la Nación, la creación y resurgimiento de las industrias españolas, en especial de las que se propusieron como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país, o que se dirigieran al desenvolvimiento de su autarquía económica ofreciendo al ahorro español una inversión segura y atractiva (217).

En Francia, tienen el carácter de ente de coordinación, por ejemplo, los *Charbonnages de France* que han sido constituidos también como establecimientos públicos. En efecto, en Francia, dos categorías de organismos aseguran la gestión de las minas:

(215) Cfr. F. Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...* loc. cit., págs. 238 y sig.; N. Gajl, *Les Entreprises d'Etat...*, loc. cit., págs. 160 y 161.

(216) Cfr. F. Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...* loc. cit., pág. 239.

(217) Cfr. J. L. Villar Palasi, *La Actividad Industrial del Estado...* loc. cit., págs. 85 y 86.

Contraloría General de la República

los *Charbonnages de France* y los establecimientos públicos constituidos en las diversas minas de carbón, denominados, *houilleres de bassin* con una indicación geográfica determinada. Si bien las *houilleres de bassin* tienen el carácter de organismos de producción, explotación y venta, los *Charbonnages de France*, para el conjunto del territorio, dirigen, controlan y coordinan su acción, tanto en el dominio técnico, como en el comercial y financiero (218).

23. Por otra parte, merece especial atención, al hablar de los organismos de coordinación con personalidad jurídica distinta de la del Estado a través de los cuales éste ejerce un control administrativo indirecto, las llamadas "uniones" de empresas que proliferan en los países socialistas, y cuyo régimen guarda una cierta unidad.

En efecto, si bien en la U.R.S.S. la unidad económica de base la constituyen las empresas del Estado (*Gospred priatia*) (219), éstas son reagrupadas en *trusts (trusti)*, es decir, en uniones de varias empresas estatales semejantes, inmediatamente destinadas a ser sujetos centrales de dirección y de representación, y que tienen una función de control (220). En todo caso, a los *trusti*, que se presentan como organismos dotados de personalidad jurídica independientes del Estado, les corresponde coordinar la producción y el trabajo de sus diversas fábricas o empresas, de asegurar su reabastecimiento en materias primas y de vigilar la circulación de sus productos. El *trust* constituye así, el órgano de control a veces administra-

(218) Cfr. J. Rivero, *Le Régime des Nationalisations*, Extrait du Jurisclasseur Civil — Annexes, (3er. cahier), pág. 43.

(219) Vid. Allan-Randolph Brewer C., *Le Régime des Activités Industrielles et Commerciales des Pouvoirs Publics en Droit Comparé*, cit., págs. 82 y sig.

(220) Cfr. K. Katzarov, op. cit., págs. 316 y 317; Rodrigo Fernández-Carvajal, *Las Empresas Públicas en Rusia*, RAP, N° 3, 1950, pág. 454; J.N. Hazard, *Soviet Government Corporation*, Separata de la *Michigan Law Review*, abril 1943, Vol. 41, N° 5, págs. 853 y sig.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

tivo y técnico de la empresa (221). Pero en todo caso, no se trata de un órgano de control independiente, ya que el director que lo dirige sin duda con un poder importante, puede ser nombrado y destituido por las instancias administrativas superiores (222).

En Polonia asimismo, uno de los métodos de coordinación de las actividades de las empresas públicas consiste en agrupar ciertas empresas —sea las empresas-llaves o sea las empresas locales— (223) y someterlas así a la vigilancia y a la dirección de organismos que son a la vez unidades económicas y órganos de la Administración del Estado, llamados también uniones de empresas del Estado. En líneas generales, tal como lo señala Rybicki, en Polonia las tareas de las uniones se refieren a la planificación económica, a la coordinación de las actividades de las empresas, así como al ejercicio de facultades de control y de vigilancia en relación a las mismas. En el campo de la planificación económica corresponde a la unión, determinar la orientación del desarrollo de las empresas agrupadas conforme a los principios de la política económica del Estado enunciados, en los planes económicos a largo plazo y en los planes llamados de perspectivas; determinar los índices obligatorios de los planes de las empresas sobre los cuales éstas se fundan para establecer sus propios planes; elaborar los planes económicos del conjunto de todas las empresas agrupadas en la unión; y suministrar, en caso de necesidad, las directivas concernientes a la realización de los planes económicos por las empresas. En el campo de la coordinación de las actividades de las empresas, las uniones son competentes principalmente para determinar el marco de la especialización de las empresas particulares, para repartir las tareas de producción y para organizar la cooperación en el interior de la rama económica en cuestión; para crear Oficinas de estudios y laboratorios comunes y para tomar otras

(221) Cfr. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...* cit., pág. 15.

(222) Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, pág. 376.

(223) Vid. Z. Rybicki, *Le Régime des Activités...* cit., págs. 8 y 9.

Contraloría General de la República

medidas tendientes a asegurar un progreso técnico y económico; para organizar el aprovisionamiento en materias primas y la circulación de los productos terminados; y para organizar los cambios de experiencia y de información científica y técnica. En fin, en el campo del control y de la vigilancia compete a la unión efectuar el control de la realización de los planes y de las otras obligaciones aceptadas por las empresas; vigilar el estado técnico y de organización de las empresas, así como las condiciones de seguridad y de higiene del trabajo, y controlar si la disciplina financiera relativa a inversiones, etc., es respetada (224).

Ahora bien, estas uniones, aunque dotadas de personalidad jurídica propia como organismos autónomos (225), están subordinadas en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, el Ministro competente (uniones de empresas-llave) o al presidium del Consejo popular de *voivodie* (uniones de empresas locales), de tal manera que el Ministro y el presidium constituyen órganos jerárquicamente superiores en relación a las uniones (226). Esto confirma su carácter de medio de control administrativo indirecto.

Debe señalarse por último que las uniones de empresas, como órganos de coordinación y control, con las características generales antes señaladas, también se encuentran reguladas en Checoslovaquia, Yugoslavia, Hungría, Rumania y Bulgaria (227).

24. En Venezuela también el Estado ejerce un control administrativo indirecto a través de establecimientos públicos que actúan como *holdings* de diversas empresas constituidas bajo los marcos del Derecho Privado.

(224) Vid. Z. Rybicki, *Le Régime des Activités...*, cit., pág. 16 y sig.

(225) Cfr. Z. Rybicki, *L'Entreprise Publique dans le Syustème Polonais...* loc. cit., pág. 316; Z. Rybicki, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 21.

(226) Cfr. Z. Rybicki, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 21.

(227) Vid. K. Katzarov, op. cit., págs. 373 a 376.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

En efecto, ya se ha indicado que es objeto de la Corporación Venezolana de Fomento "Incrementar la producción nacional mediante la promoción de nuevas empresas y la mejora de las existentes, y procurar la mayor diversificación y sistematización de las actividades económicas del país" (228). En base a ello, la Corporación ha creado diversas empresas como filiales (229) y ha participado en otras, teniendo sobre ellas el control de un ente de gestión. Por ello, y para cumplir con su objetivo, el Estatuto Orgánico de dicho ente lo autoriza para realizar, entre otras, las siguientes operaciones: "Fomentar cualesquiera empresas agropecuarias, industriales o de otras ramas de la economía nacional y ejercer la administración de ellas si fuere necesario" y "suscribir o adquirir, cuando lo considere conveniente, acciones, obligaciones, bonos u otros títulos de empresas que tengan actividades relacionadas directamente con la producción o con servicios de interés público que favorezcan el desarrollo económico del país y garantizar en cualquier forma el todo o parte de las obligaciones, bonos u otros títulos emitidos por dichas empresas" (230).

Asimismo, el Estatuto Orgánico de la Línea Aeropostal Venezolana autoriza al referido ente para participar, previa autorización del Ejecutivo Nacional, en la promoción y constitución de Empresas de Transporte Aéreo o Empresas similares o conexas, mediante suscripción de acciones, pagaderas en numerario o en aportes de bienes de su patrimonio. En este caso —agrega el dispositivo—, la Línea Aeropostal Venezolana debe tener la mayoría de las acciones y someterse a las disposiciones legales respectivas en relación con la participación y constitución expresadas (231). En esta forma la referida Empresa de Transporte puede convertirse en un *holdnig* de empresas filiales de índole similar.

(228) Vid. CVF art. 2, ordinal 1).

(229) Vid. N° 5, C. f.

(230) Vid. CVF art. 12, letras b) y d).

(231) Vid. LAV art. 20.

Contraloría General de la República

Por su parte, el Estatuto de la Corporación Venezolana del Petróleo, establece como objetivo de dicha entidad "la promoción de empresas con el propósito de desarrollar actividades industriales o comerciales de hidrocarburos, pudiendo contribuir la Corporación al capital de dichas empresas con los aportes que estime convenientes. Igualmente podrá suscribir o adquirir acciones, particiones o cuotas en empresas que persigan el mismo fin". (232)

Ahora bien, es evidente que los tres supuestos anteriores son reflejo de medios estatales destinados a impulsar la industrialización del país, propios de los países en vías de desarrollo. En este mismo sentido, y ello se refleja también en los países altamente industrializados, el Estado utiliza medios para el desarrollo y desenvolvimiento de una determinada región. En Venezuela existen actualmente dos entes de desarrollo de Guayana y Los Andes, que además de promover el desarrollo integral de las mismas tienen atribución para constituir empresas con ese fin. En efecto, el Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Guayana autoriza a esta entidad para promover la formación de las empresas que fueren necesarias para fomentar el desarrollo de la zona (233), y en especial para constituir las empresas que se consideren convenientes con el objeto de realizar el programa de desarrollo de la industria siderúrgica (234) y el programa de Electrificación del Caroní (235). En estos dos últimos supuestos, se exige que el capital de dichas empresas sea en su totalidad propiedad de la Corporación Vene-

(232) Vid. CVP art. 2, letra b) y art. 8, letra e).

(233) Vid. CVG art. 11. Vid. N° 6, B, p.

(234) Vid. CVG art. 14, ordinal 3 y art. 29. Vid. los Estatutos de la empresa CVG Siderúrgica del Orinoco C. A. (SIDOR) de 1° de abril de 1964, en Gaceta Municipal N° 11.256 de 8 de abril de 1964.

(235) Vid. CVG art. 14, ordinal 2) y art. 31. Vid. los Estatutos de la empresa CVG Electrificación del Caroní C. A. (EDELCA), en el Registro Mercantil N° 50, Tomo 25-A de 1963 modificado por Registro N° 91, Tomo 22-A de 1963.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

zolana de Guayana (236). Ello en base a que el artículo 97 de la Constitución señala expresamente que "El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control". En todo caso, es a través de la Corporación Venezolana de Guayana que el Estado realiza ese control administrativo que por tanto, es indirecto.

En una situación similar a la Corporación Venezolana de Guayana se encuentra la Corporación de Los Andes, a quien le está atribuida, entre otras actividades, la promoción y el desarrollo de empresas locales, públicas, privadas y mixtas, para el fomento y mejor aprovechamiento de los recursos potenciales de la región (237).

(236) Vid. CVG art. 29 y 31.

(237) Vid. CA art. 3, letra e).

TERCERA PARTE

EL CONTROL PARLAMENTARIO

25. Directa o indirectamente, según el menor o mayor grado de autonomía e independencia que tengan en relación al Estado, bajo una forma u otra, se reconoce a los representantes del pueblo, un derecho de control sobre las empresas económicas del Estado, es decir, se reconoce al Parlamento la facultad de controlar y fiscalizar las actividades industriales y comerciales de los poderes públicos.

A este criterio responde el artículo 230 de la Constitución al consagrar que "los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la Ley establezca".

Sin embargo, la intensidad del control varía según la forma jurídica que adopten las empresas estatales.

En cuanto a las actividades industriales y comerciales realizadas por la Administración directamente, por sus órganos, esas están sometidas al control parlamentario como lo está toda otra actividad administrativa (238). En su aspecto financiero, este control es quizás el más acentuado, ya que los órganos administrativos que desarrollan esas actividades se encuentran sujetos a la obligación presupuestaria (239), pues

(238) Vid. artículos 139 y 150 de la Constitución.

(239) Vid. Allan-Randolph Brewer C., *Le Régime des Activités Industrielles et Commerciales des Pouvoirs Publics en Droit Comparé*, cit., págs. 31 y sig.

deben presentar un presupuesto parcial dentro del proyecto general del presupuesto de gastos del Estado (240). Se trata ahí de un control *a priori*. Además, el Parlamento ejerce también un control *a posteriori* con la revisión anual de la gestión del Ministro respectivo bajo cuya competencia y dirección jerárquica está el servicio económico no autónomo (241). En este sentido por ejemplo, el Decreto regulador del Programa de Crédito al Artesanado y a la Pequeña Industria establece la obligación para la Comisión respectiva de elaborar "un informe anual de sus actividades, el cual será incluido en la Memoria del Despacho de Fomento al Congreso Nacional" (242).

26. Por otra parte, y aun cuando dotados de personalidad jurídica distinta y de autonomía financiera, el Parlamento también ejerce un control sobre las actividades desarrolladas por los establecimientos públicos industriales y comerciales. En primer lugar, y si bien estos organismos no están sometidos a la obligación presupuestaria (243), pues no tienen que someter sus presupuestos a la aprobación del Parlamento sino del Ministro de tutela (244), siempre que en el presupuesto del Estado exista alguna cantidad destinada a ingresar en el patrimonio de dichos entes a título de subvención, ésta debe ser aprobada por el Parlamento en la sanción del Presupuesto respectivo, permitiéndose así un control financiero previo indirecto (245), aun cuando en algu-

(240) Cfr. Tore Modeen, *Le Régime des Activités Commerciales ...* cit., págs. 8 y 9; Gerhardt Ploch, *Die Öffentliche Hand...* cit., pág. 13. Vid. por ejemplo, la Ley de Presupuesto General de Gastos Públicos de Venezuela para 1965, Ministerio de Agricultura y Cría, Capítulo 15, Partida 81 y Ministerio de Fomento, Capítulo 16, Partida 90, Sub-Partida 920.

(241) Artículo 197 de la Constitución.

(242) Artículo 21 del Decret No° 646 de 13 de noviembre de 1961 en Gaceta Oficial cit. en nota N° 54.

(243) Artículo 71 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

(244) Cfr. M. A. Flamme, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 79.

(245) Cfr. A. Delion, *L'Etat et les Entreprises Publiques*, París, 1959, pág. 71.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

nos países, como Italia, se exija, al menos teóricamente, que los presupuestos de las empresas públicas sean aprobados por el Parlamento (246).

En Venezuela, casi todos los establecimientos públicos industriales y comerciales están sometidos por esta vía al control del Congreso, pues generalmente en la Ley de Presupuesto anual se incluyen partidas destinadas a sus respectivos patrimonios (247), tal como lo autoriza la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (248).

Por otra parte, en algunos países como en Francia, aun cuando el Parlamento en esta materia, a veces por falta de una información suficiente, no haya planteado nunca los problemas políticos fundamentales que suscita la gestión de las empresas públicas (249), éste tiene un medio de control a priori consistente en la necesidad de que sea sometida al Parlamento, en el mismo momento que el Proyecto de Ley de Finanzas, la nomenclatura de las empresas públicas (250).

Una situación similar existe en Colombia, donde el Decreto-Ley 1.675 de 1964 exige que "como anexos al proyecto de presupuesto se incluirán por separado, los presupuestos de ingresos y egresos de los establecimientos descentralizados, y a partir del proyecto de 1966, se incluirá también como anexo, un

(246) Vid. F. Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...* loc. cit., págs. 243 y 244.

(247) Vid. CA art. 14, ordinal 1); CVG art. 14, ordinal 1); CVP art. 3, letra c); LAV art. 4, letra b); CVF art. 19, letra e); DAN art. 3, letra c); CTP art. 3, letra c); BO art. 4; BAP art. 4; IVP art. 4, letra b).

(248) Artículo 72 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

(249) Vid. P. Bauchet, *Las Empresas Públicas en Francia*, loc. cit., págs. 87 y 88.

(250) Cfr. R. Drago, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 15; André Delión, *L'Etat et les Entreprises Publiques*, cit., pág. 57.

Contraloría General de la República

informe presupuestal consolidado del sector público" (251).

Además, el Parlamento tiene facultades para seguir y apreciar el funcionamiento de las actividades desarrolladas por los establecimientos públicos industriales y comerciales, por medio de las Comisiones parlamentarias. Esto era por ejemplo lo que correspondía a las Sub-comisiones permanentes del Parlamento francés antes de 1958 (252). Sin embargo, por la reorganización de las Comisiones parlamentarias realizadas después de la entrada en vigor de la Constitución del 4 de octubre de 1958, ha desaparecido este control permanente. Sólo pueden ser constituidas, sin embargo, comisiones de investigación destinadas a estudiar algún aspecto particular de las empresas, pero sus informes no son públicos (253). Una situación similar se presenta en Venezuela, donde el Congreso puede designar comisiones de investigación para determinados asuntos (254).

En relación a los establecimientos públicos en todo caso, el Parlamento posee medios *a posteriori* indirectos de control, por la rendición de cuentas del respectivo Ministro de tutela sobre sus actos dictados en relación a los establecimientos públicos industriales y comerciales, pudiendo ser éste en todo caso interpelado y sometido a voto de censura (255). Por otra parte, en aquellos países en los cuales el Parlamento tiene un órgano auxiliar de verificación de cuentas cuyas funciones se extienden a los establecimientos públicos, el resultado de esa acti-

(251) Vid. Análisis Financiero, Contabilidad integrada y Control de las Actividades del Sector Público, Ponencia Colombiana al II CLEF, Memoria, cit., pág. 97.

(252) Cfr. P. Bauchet, Las Empresas Públicas en Francia, loc. cit., pág. 88.

(253) Cfr. R. Drago, Le Régime des Activités Commerciales... cit., pág. 15.

(254) Vid. Artículo 160 de la Constitución.

(255) Cfr. A. Delion, Informe francés al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 155; Gerhardt Ploch, Die Öffentliche Hand... cit., pág. 12. Vid. Artículo 153, ordinal 2 y 197 de la Constitución venezolana.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

vidad examinadora se somete generalmente al conocimiento del Parlamento, verificándose en este caso un típico control financiero *a posteriori*, como sucede en Italia y Venezuela (256).

Por último, en Italia está establecida una forma especial de control financiero *a posteriori* del Parlamento sobre los balances de los establecimientos públicos industriales y comerciales que reciben subvenciones del Estado, consistente en la constatación de si los dineros públicos han sido o no bien gastados, en vista de la satisfacción del objetivo que el establecimiento beneficiario se proponía alcanzar a través de la subvención señalada (257).

En Venezuela en general no se exige a los establecimientos públicos el envío al Congreso de informes y balances, y sólo excepcionalmente el Banco Industrial de Venezuela está obligado a ello (258).

27. En todo caso, si bien de una forma u otra, el Derecho Comparado nos muestra diversas formas de control sobre las empresas públicas cuando éstas son desarrolladas por personas de derecho público, ese control se debilita generalmente frente a las sociedades mercantiles con capital público.

En efecto, salvo aquellos casos en que las empresas públicas están constituidas como sociedades mercantiles subvencionadas por el Estado, en los cuales el Parlamento interviene con el control *a priori* de aprobación de la respectiva subvención que debe estar incluida en la Ley de Presupuesto General de Gastos del Estado, los mecanismos de que dispone son insuficientes, ya que generalmente aquéllas no tienen la obliga-

(256) Vid. Artículo 239 de la Constitución venezolana. Vid. N° 29 y sig.

(257) Vid. F. Franchini, *Aspects Juridique de l'Intervention...* loc. cit., pág. 251.

(258) Vid. BIV art. 28.

ción de enviar a las Cámaras informes o memorias anuales (259). Es más, en algunos países como Finlandia no se ha establecido ningún tipo de control directo sobre las sociedades mercantiles del Estado, permitiéndose solamente un control indirecto a través de los resultados de la verificación que efectúa la Inspección de Finanzas (260).

Similar situación existe en Venezuela, donde a pesar de que la Constitución claramente indica que "los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza" están sujetos al control del Congreso, ello lo subordina a "la forma que la Ley establezca" (261). No habiéndose aún regulado por Ley dicho control, el Parlamento tiene entonces sólo un control indirecto a través de los resultados del control de su órgano auxiliar, la Contraloría General de la República (262) quedando a salvo la posibilidad de que designe comisiones especiales para controles específicos.

En otros países, sin embargo, como en Italia, se permite al Parlamento ejercer un control directo sobre las sociedades mercantiles en las cuales participe el Estado, siempre que ellas reciban una subvención del mismo, consistente en el examen de sus balances. El control del Parlamento en este caso tiene por objeto el examen de la manera como se ha hecho uso de los dineros públicos que han sido atribuidos en vista de un objetivo que, en el caso de estas sociedades, no tiene necesariamente que estar ligado sino de una manera indirecta, a un fin de carácter público (263).

(259) Cfr. Pella Lenoudia, *Las Empresas Públicas en Grecia*, loc. cit., pág. 153.

(260) Vid. Tore Modeen, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 20; Cfr. Informe del Valtiontalouden Tarkastusvirasto Finlandés al IV CIEF, loc., Vol. 4, pág. 147.

(261) Artículo 230 de la Constitución.

(262) Artículo 236 de la Constitución.

(263) Vid. F. Franchini, *Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...* loc. cit., pág. 251.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

28. En cuanto al control parlamentario sobre las actividades industriales y comerciales del Estado, es interesante destacar en forma especial, las peculiaridades de ese control en las *Public y Government Corporation* (264).

En cuanto a las *Public Corporations* británicas, una de sus características esenciales y fundamentales es que no están sujetas a la inspección parlamentaria en lo que respecta a la gestión ordinaria del negocio, como cosa distinta del plan general de la misma (265). Sin embargo, bien lo aclara Robson, ello no quiere decir que la *Public Corporation* sea inmune en todos los sentidos a la interferencia política del Parlamento, ya que está sujeta a un grado considerable de fiscalización ministerial. Esto implica una responsabilidad del Ministro ante el Parlamento, al menos en aquellas materias sobre las cuales puede fiscalizar a la Corporación (266). En todo caso, es necesario señalar que miembros de todos los Partidos han demandado en la Cámara de los Comunes más amplios derechos para pedir a los Ministros información relativa a las industrias nacionalizadas, pero no obstante, el Parlamento se ha adherido en lo sustancial al principio preconizado por Herbert Morrison en 1947, cuando dijo que el dar los Ministros información sobre las materias ordinarias sería contrario a la intención, claramente expresada, del Parlamento, cuando fundó las *Public Corporations* con una extensa independencia en cuestiones de administración ordinaria, y produciría una excesiva interfe-

(264) Vid. Allan-Randolph Brewer C., *Le Régime des Activités Industrielles et Commerciales des Pouvoirs Publics en Droit Comparé*, cit., págs. 61 y sig.

(265) Cfr. W. A. Robson, *Industria Nacionalizada y Propiedad Pública*, Madrid 1964, págs. 65 y 163; W. A. Robson, *La Public Corporation en Gran Bretaña*, loc. cit., pág. 117.

(266) Vid. W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...* cit., pág. 65.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

rencia ministerial en la libertad de acción de los Consejos de Administración (267).

En todo caso debe indicarse que en cada período parlamentario, con ocasión de los debates que tienen lugar sobre los informes y rendiciones de cuentas anuales que las Public Corporation deben presentar al Parlamento, a través del Ministro respectivo, se presenta una importante oportunidad para una crítica y revisión parlamentaria general de las industrias nacionalizadas que van más allá de las posibilidades que otorga la sola interpelación (268).

Ahora bien, los referidos medios de control parlamentario fueron juzgados insuficientes por la Cámara de los Comunes, en razón principalmente de la exclusión de los temas llamados de detalle del campo de las preguntas que podían formularse a los Ministros, y cuya definición continúa aún vaga (269). Por ello, se creó en 1955 como medio complementario del control del Parlamento, un Comité de Vigilancia (*Select Committee*), como comisión permanente encargada del control *a posteriori* de las empresas nacionalizadas, así como de su vigilancia permanente. Este Comité podía examinar los informes y las cuentas de la gestión de las industrias nacionales, y obtener en

(267) Vid. W. A. Robson, *La Public Corporation en Gran Bretaña*, loc. cit., pág. 118.

(268) Cfr. W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...* cit., pág. 74 y 178; W. A. Robson, *La Empresa Pública en Gran Bretaña*, loc. cit., pág. 76; W. A. Robson, *La Public Corporation en Gran Bretaña*, loc. cit., pág. 119; G. Lescuyer *Le Contrôle de l'Etat...*, cit., pág. 66; L. López Rodó, *Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra*, loc. cit., pág. 400.

(269) Vid. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...* cit., pág. 66; Cfr. W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...* cit., pág. 164 y sig.; Lord Reith, *Public Enterprises: Necessity to Examine their Control and Structure*, *Public Administration*, Vol. XXXIV, Winter 1956, págs. 351-355, Vid. en *Comentario Bibliográfico de F. Rubio Llorente y M. Pérez Olea en RAP*, N° 21, 1950, pág. 569.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

relación a esa gestión una información suplementaria (270). Los poderes de esta comisión permanente eran sin embargo, insuficientes, por lo que en 1956 se nombró una nueva Comisión Especial para examinar los informes y las cuentas de las industrias nacionalizadas que a diferencia de la anterior, no debía encontrar obstáculos ni prohibiciones en su labor (271).

En los Estados Unidos, tal como en otro lugar se ha indicado (272) las *Government Corporation* surgieron, en lo que se refiere a los aspectos de control, según el modelo británico y así permanecieron hasta 1945, cuando por el *Government Corporation Control Act*, se modificó sustancialmente el sistema, convirtiéndose a las *Government Corporation* según lo afirma Pritchett, en agencias parecidas a los departamentos usuales del Gobierno (273). En primer lugar, la Ley referida eliminó la exención de adscripción de las Corporaciones del Gobierno al Presupuesto del Estado, por lo que en la actualidad, sus presupuestos dependen del Presupuesto nacional y deben ser sometidos a la aprobación tanto de la *Budget Bureau* como del Congreso (274). Esto implica por tanto, la existencia de un control parlamentario *a priori*, que no se diferencia del control propio del procedimiento parlamentario ordinario (275).

(270) Cfr. W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...* cit., pág. 182 y sig.; G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...* cit., págs. 86 y 135.

(271) Cfr. C. Marín Marín, *Aspectos de la Administración Pública Autónoma*, cit., págs. 291 y 292; W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...* cit., pág. 187.

(272) Vid. Allan-Randolph Brewer C., *Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles des Pouvoirs Publics en Droit Comparé*, cit., págs. 68 y sig.

(273) Vid. Herman Pritchett, *The Government Corporation Control Act of 1945*, *The American Political Science Review*, 1946, pág. 495, cit. por J. N. Hazard, *Law Regulating the Commercial and Industrial Activity of Public Authorities in the United States of America*, Informe de los Estados Unidos al VII CIDC, pág. 5.

(274) Cfr. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...* cit., pág. 63.

(275) Cfr. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...* cit., pág. 64.

Contraloría General de la República

En esta forma corresponde a las dos Cámaras, aprobar anualmente los créditos para las empresas y, de hecho, vigilar toda su política. El proyecto de presupuesto que se les somete debe comprender las estimaciones relativas a las condiciones financieras y operaciones de la Corporación para el año fiscal en curso y para el siguiente, así como las condiciones actuales y los resultados del último año fiscal totalmente conocido (276). El Congreso dispone además del Contralor General de los Estados Unidos para ser informado anualmente, de todas las operaciones financieras efectuadas (277).

Por último y también en relación al control parlamentario de las *Government Corporations*, en los Estados Unidos el Congreso puede designar comités de investigación entre las dos Cámaras, para vigilar las actividades de las industrias del Gobierno (278).

(276) Cfr. J. N. Hazard, *Law Regulating the Commercial...* cit., págs. 5 y 6.

(277) Vid. Leonard D. White, *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, México, 1964, pág. 309.

(278) Cfr. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...* cit., págs. 13 y 135.

CUARTA PARTE

EL CONTROL POR ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

I. INTRODUCCION

29. Es una tendencia generalizada en los diversos sistemas financieros vigentes, el que los Estados, en vista del desarrollo y amplitud de sus finanzas públicas, constituyan organismos especiales, casi siempre como auxiliares del Parlamento o con categoría jurisdiccional, pero en todo caso separados del Poder Ejecutivo, con funciones específicas de realizar el control fiscal o de las finanzas públicas (279).

Generalmente en todo caso, estas entidades fiscalizadoras superiores, en ejercicio de sus funciones específicas, realizan un control financiero sobre las actividades industriales y comerciales del Estado, en tanto en cuanto éstas tengan relación con los motivos de control fiscal ordinario, por lo que, salvo raras excepciones como en Francia, no se prevén organismos destinados especialmente a controlar dichas actividades. Veamos algunos de los supuestos más importantes que nos muestra

(279) Para un estudio comparativo de estas instituciones véanse los trabajos presentados a los cinco Congresos Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores, el último de los cuales se verificó en Israel en 1965; entre ellos véanse las Actas del IV Congreso editadas en Viena (IV CIEF). Asimismo véanse los trabajos presentados a los dos Congresos Latinoamericanos de Entidades Fiscalizadoras, el último de los cuales se celebró en Chile en 1965. Véanse las respectivas Memorias editadas en Caracas y Santiago de Chile (II CLEF).

Contraloría General de la República

el Derecho Comparado, antes de analizar la situación venezolana (280).

En efecto, en Italia por ejemplo, la *Corte dei Conti* que es en cuanto a la gestión financiera el ojo vigilante del Parlamento, tiene atribuida por norma constitucional la facultad de fiscalizar la gestión financiera de los organismos que gozan ordinariamente de ayuda del Estado, y debe someter directamente a las Cámaras los resultados de su fiscalización (281). Por tanto, todas aquellas personas jurídicas públicas o privadas subvencionadas por el Estado, deben presentar al Tribunal de Cuentas los resultados de sus cuentas y sus presupuestos, con el resumen de ganancias y pérdidas y con los informes de sus órganos administrativos y de revisión. La *Corte dei Conti* ejerce entonces sobre los balances de los organismos subvencionados un control que tiene por finalidad preparar la vía del Parlamento. Se trata en definitiva, de una acción consistente en estudiar la gestión financiera de los organismos controlados gracias al examen de sus propios balances, pudiendo en todo caso solicitar las informaciones y documentos que juzgue necesarios.

En todo caso, debe observarse que ante los balances de los establecimientos y empresas subvencionadas, la Corte de Cuentas italiana observa una actitud muy diferente de aquella que adopta frente al presupuesto del Estado. En efecto, ante este último, la acción de control de la Corte de Cuentas se ejerce, en primer lugar, durante la ejecución del presupuesto anteriormente adoptado, por el examen relativo a la legítimi-

(280) Vid. al respecto nuestro trabajo, El control fiscal externo sobre las Empresas Públicas, Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal, Fundación Rojas Astudillo, Nº 17, Caracas, 1967-1968, págs. 7 a 31.

(281) Vid. Informe de la Corte de Cuentas italiana al IV CIEF, loc. cit., Vol. 3, pág. 93 y 95.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

dad de los compromisos y de los gastos efectuados. A este control financiero previo se sucede otro, realizado por la Corte de Cuentas en el momento en que ella procede a la confrontación de sus propios documentos con aquéllos que resultan del presupuesto mismo: control que se concluye por una declaración especial de igualdad y exactitud, que junto con un resumen de los resultados del examen efectuado por la Corte de Cuentas, debe incluirse en el informe presentado al Parlamento, junto con el presupuesto. Al contrario, frente a los balances de las empresas subvencionadas, la Corte de Cuentas no está habilitada para proceder a una deliberación formal que pueda ser asimilada a aquélla que se verifica en relación al presupuesto del Estado; y por tanto, ella no puede evidentemente formular una declaración de conformidad en relación a sus propios documentos ni dar aprobación alguna a los balances (282).

Es importante en todo caso, destacar, que la *Corte dei Conti*, aún con las limitaciones referidas, puede controlar a todos los organismos subvencionados por el Estado, aun cuando se trate de sociedades mercantiles donde éste participe o estén subvencionadas por el mismo.

Siguiendo esta misma orientación, por ejemplo, la Inspección de Finanzas de Finlandia, organismo encargado de la fiscalización del Presupuesto Nacional, tiene también atribuciones para fiscalizar las sociedades mercantiles en las cuales el Estado tenga alguna participación (283). Sin embargo, no puede dar instrucciones u órdenes a los organismos de la sociedad en la forma como las puede dar a las autoridades e instituciones del Estado, sino que en todo caso, las observa-

(282) Cfr. F. Franchini, *Aspects Juridiques de L'Intervention de l'Etat...*, loc. cit., pág. 255; Informe de la Corte Cuentas Italiana al IV CIEF, loc. cit., Vol. 3, págs. 93 y sig.; S. Marín Marín, *Aspectos de la Administración Pública Autonómica*, cit., págs. 296 y 297.

(283) Cfr. Informe del Valtiontalouden Tarkastusvirasto de Finlandia al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 145; Tore Modeen, *Le Régime des Activités...*, cit., págs. 11 y 18.

Contraloría General de la República

ciones hechas durante la revisión deben ser presentadas al Ministerio del cual depende la empresa (284).

En Colombia, la Ley 151 de 1959, otorgó a la Contraloría General de la República la facultad de ejercer la vigilancia fiscal de las empresas y establecimientos públicos descentralizados y de aquellas instituciones u organismos que reciben, manejan o invierten fondos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones de carácter especial y cuotas forzosas creadas por la Ley (285). Sin embargo, dicha Ley determinó que el sistema de fiscalización debía adaptarse a la naturaleza de cada establecimiento respetando su autonomía administrativa (286).

Asimismo, algunos organismos especiales de control fiscal como los de Austria (*Rechnungshof*) (287) y de Israel (State Comptroller) (288), pueden extender su función fiscalizadora sobre las sociedades mercantiles en las cuales el Estado tenga participación, aun cuando en algunos casos, como en España, se exige para ello que la participación del Estado sea superior al 75% del capital social (289). En Alemania, por otra parte, si bien dichas empresas no están sometidas directa-

-
- (284) Vid. Informe del Valtiontalouden Tarkastusvirasto de Finlandia al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 147.
- (285) Vid. Análisis Financiero, Contabilidad Integrada y Control de las Actividades del Sector Público, Informe de Colombia al II CLEF, loc. cit., pág. 97.
- (286) Vid. Análisis Financiero, Contabilidad Integrada y Control de las Actividades del Sector Público, Informe de Colombia al II CLEFF, doc. cit., pág. 97.
- (287) Vid. Grehardt Plöchl, Die Offentliche Hand... cit., pág. 16; Josef Marschall, Informe austriaco al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 239 y 249.
- (288) Vid. Informe del State Comptroller's Office al IV CIEFF, loc. cit., Vol. 4, pág. 199.
- (289) Vid. Informe del Tribunal de Cuentas español al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 271.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

mente a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, (*Bundes Rechnungshofes*), las instrucciones para la revisión por un perito técnico designado al efecto, pueden partir del mismo (290), aun cuando se admite la posibilidad de que el Tribunal pueda directamente fiscalizar, siempre que el Estado otorgue alguna subvención, a la empresa en cuestión (291).

Esto último sucede también en Suecia, donde los *Riksdagens Revisorer*, si bien no pueden examinar los negocios de las compañías controladas por el Estado, ello pueden hacerlo cuando dichas empresas reciban una subvención (292).

Por otra parte, en Bélgica, la *Cour des Comptes*, aun cuando tiene facultad para controlar la actividad desarrollada por los establecimientos públicos industriales y comerciales (293), no puede extender su control sobre las sociedades mercantiles en las cuales el Estado tiene participación (294). En el mismo sentido, los organismos superiores de control fiscal de Brasil (Tribunal de Cuentas) (295), Irak (Contralor y Auditor General) (296), Holanda (Cámara de Cuentas) (297), y Chile (Contraloría General de la República) (298), no pue-

(290) Cfr. Klaus Vogel, *Die Wirtschaftliche...* cit., pág. 14; Informe del Bundesrechnungshof al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, págs. 137 y 139.

(291) Vid. Informe del Bundesrechnungshof de la República Federal Alemana al IV CIEF, loc. cit., Vol. 3, pág. 45.

(292) Vid. Hakan Strömberg, *La Empresa Pública en Suecia*, loc. cit., pág. 149.

(293) Vid. M. A. Flamme, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 43; Cfr. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...* cit., pág. 122.

(294) Vid. M. A. Flamme, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 80.

(295) Vid. A. Brochado da Rocha, *Informe Brasileiro al IV CIEF*, loc. cit., Vol. 4, pág. 123.

(296) Vid. A. K. Said, *Informe de Irak al IV CIEF*, loc. cit., Vol. 4, pág. 195.

(297) Vid. Informe del Algemene Rekenkamerdes de Holanda al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 229.

(298) Vid. Informe de Chile al II CIEF, loc. cit., pág. 108.

Contraloría General de la República

den extender su labor de fiscalización sobre las sociedades mercantiles en las cuales el Estado tiene participación.

30. Ahora bien, en cuanto al control que las entidades fiscalizadoras superiores de control de Finanzas Públicas pueden ejercer sobre los organismos del Estado que desarrollen actividades industriales y comerciales, es necesario destacar el sistema francés por cuanto en él se ha instituido un organismo satélite del Tribunal de Cuentas, especialmente destinado a revisar las cuentas de las empresas públicas, denominado "Comisión de Verificación de Cuentas de las Empresas Públicas", creada por la Ley de 6 de enero de 1948. Los poderes de la Comisión son de carácter general: "ella procede anualmente al examen de las cuentas de gestión y balance y cuentas de ganancias y pérdidas de las empresas vigiladas, sacando de los mismos todas las conclusiones necesarias sobre los resultados financieros de esas empresas", "ella expresa su opinión sobre la regularidad y la sinceridad de las cuentas y propone cuando sea necesario las correcciones que estime deban ser hechas a esas cuentas, dando también su opinión sobre la cualidad de la gestión comercial y financiera de la empresa"; la Ley señalada agrega en fin que "en los informes de conjunto sobre la actividad y resultados de las empresas controladas por ella, la Comisión señala, si es necesario, las modificaciones que crea convenientes hacer en relación a la estructura o a la organización de esas empresas, y da su opinión sobre las perspectivas futuras" (299).

Ahora bien, la competencia de la Comisión de Verificación se extiende a los establecimientos públicos industriales y comerciales, a las empresas nacionalizadas y a las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posee al menos la

(299) Vid. A. Delion, Informe francés al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 161; Cfr. R. Drago, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 14.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

mayoría del capital social (300), y su informe general es dirigido cada año al Parlamento, al Primer Ministro y a la Corte de Cuentas (301).

31. Por otra parte, también en los países anglosajones, las cuentas de las empresas públicas son controladas o examinadas por las entidades fiscalizadoras de los gastos públicos. En efecto, en Inglaterra, la Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes, poderoso instrumento parlamentario para fiscalizar los gastos de los Departamentos Gubernamentales, ha procedido también a examinar las cuentas de las empresas nacionalizadas, aunque dicho control se verifica sobre todo respecto de aquellas empresas que dependen económicamente del Estado (302).

En los Estados Unidos, a partir del *Government Corporation Control Act* de 1945, "las transacciones comerciales de las Corporaciones que están totalmente en manos del Gobierno, son revisadas por la *General Accounting Office*, de acuerdo a los principios y procedimientos que se aplican en las transacciones comerciales, y con arreglo a las normas y regulaciones que se señalen por el Contralor General de los Estados Unidos" (303). Sin embargo, aun cuando esta previsión legal parece indicar que la *General Accounting Office* sólo podría ejercer un control de tipo comercial, eso nunca fue hecho. En efecto, la Oficina General de Contabilidad no sólo ha procedido a comprobar las cuentas de las Corporaciones, sino que ha querido aprobar-

(300) Cfr. F. J. Fabre y R. Morin, A propos d'une Décision du Tribunal des Conflicts. Quelques Aspects Actuels du Contrôle des Sociétés d'Economie Mixte, RDP, 1964, N° 4, pág. 789; A. Delion, Informe francés al IV CIEF, loc. cit., Vol. 4, pág. 163; P. Du Pont, L'Etat Industriel, cit., pág. 136.

(301) Cfr. G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat... cit., pág. 121; A. Banchet, Las Empresas Públicas en Francia, loc. cit., pág. 89.

(302) Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada... cit., pág. 190.

(303) Vid. J. N. Hazard, Law Regulating the Commercial... cit., pág. 6.

Contraloría General de la República

las, revisando los gastos y compromisos pendientes de las mismas, para determinar si estaban o no autorizados a tenor de las disposiciones reglamentarias del *General Controller* (304). En esta forma la Oficina General de Contabilidad puede en cierto sentido comprometer en forma retrospectiva, la validez de las transacciones de las Corporaciones, lo que según A. Abel, resulta seriamente perjudicial para las operaciones de la empresa (305).

32. Por último debe señalarse que en los países de Europa oriental no ha tenido en general auge la institución de organismos superiores de control fiscal. La excepción a ello, sin embargo, nos la muestra Polonia, donde funciona una Cámara de Control, la cual es directamente responsable ante la Dieta y es independiente del Ejecutivo, y tiene por objeto controlar las actividades de los organismos del Estado en cuanto a su legalidad, inversiones y economía. Esta entidad presenta sus observaciones a la Dieta cada año en relación con la ejecución del presupuesto y del plan nacional de economía (306), incluyendo en este último campo, las actividades desarrolladas conforme al mismo por las empresas del Estado.

II. LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

33. La Constitución Venezolana en su artículo 234 establece que "el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así

(304) Vid. A. S. Abel, *La Corporación Pública en los Estados Unidos*, ICF, marzo 1964, pág. 141.

(305) Vid. A.S. Abel, *La Corporación Pública en los Estados Unidos*, loc. cit., pág. 141; J.N. Hazard, *Law Regulating the Commercial...* cit., pág. 6.

(306) Vid. Informe General al XII CICA sobre el tema "Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico", cit., pág. 78.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

como de las operaciones relativas a los mismos” corresponde a la Contraloría General de la República, que está configurada por la propia Carta Fundamental como un “órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública”, que goza “de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones” (307).

Conforme a esto, en principio, el control que ejerce la Contraloría General de la República no es más que un aspecto del control legislativo sobre la Administración Pública Nacional que consagra expresamente nuestra Constitución en su artículo 139. En efecto, en los países organizados según el sistema de la democracia representativa corresponde al Cuerpo Legislativo ejercer el control de la Administración. Sin embargo, el ejercicio *directo* del control fiscal por el Congreso ofrecería en la práctica multitud de dificultades, tanto por la falta de tiempo disponible para el desempeño de sus labores, como por la ausencia de medios de carácter técnico de los Cuerpos Legislativos (308). De ahí el origen de la Contraloría General de la República como órgano auxiliar del Congreso con autonomía funcional.

Esto mismo se desprende del Informe presentado a la Asamblea Constituyente de 1947 por una Comisión nombrada por la misma a objeto de precisar la naturaleza del Organo Contralor. En dicho Informe se establece que “Para el Congreso no sería fácil el realizar directamente ese control por no decir que imposible. Los Parlamentos modernos, sometidos a tantas fluctuaciones, desprovistos generalmente de las competencias técnicas indispensables, no están en capacidad de cumplir esas obligaciones. Sin un auxiliar, el control legislativo carecería

(307) Artículo 236 de la Constitución.

(308) Cfr. Eloy Lares Martínez, Manual de Derecho Administrativo, cit., pág. 371.

Contraloría General de la República

de una base eficaz. El control legislativo exige un examen previo detallado de las cuentas individuales y una verificación de las piezas justificativas de cada gasto. De ahí, el sistema de facilitar el control legislativo con la ayuda de un organismo auxiliar cuya misión especial sería preparar, por la verificación de las contabilidades individuales, los elementos del control supremo del Parlamento, sobre la ejecución del presupuesto" (309).

Conforme a este criterio, la Contraloría General de la República, aunque órgano auxiliar del Congreso goza de "autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones" (310). Esta autonomía significa que dicho organismo no está sujeto a recibir instrucciones de ninguna de las ramas del Poder Público

(209) Vid. en Diario de Debates N° 56 de la Asamblea Nacional Constituyente, Debate de 23 de abril de 1947, págs. 12 y 13 cit. por Tomás Polanco, *La Administración Pública*, en Anales de la Facultad de Derecho, Caracas, 1951, pág. 230.

(310) Vid. Artículo 236 de la Constitución Nacional. En relación a esta autonomía el Dr. Luis Britto García, Abogado de la Dirección de Secretaría de la Contraloría General de la República, en memorándum N° 28 de 3 de noviembre de 1965, sostiene lo siguiente fundamentalmente referido a la autonomía presupuestaria:

"Dos son las características resultantes que el artículo 234 de la Constitución Nacional atribuye a la Contraloría General de la República: la de ser órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y la de gozar de autonomía funcional en el desempeño de sus funciones. Seguidamente procederemos al estudio de cada una de estas peculiaridades.

El carácter de órgano auxiliar del Congreso Nacional que la norma citada atribuye a la Contraloría, implica una estrecha vinculación entre ambos órganos. La administración contralora es, en este aspecto, el medio del cual se vale el Parlamento para el desempeño de su función de control sobre la Hacienda Pública; y en virtud de ello las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta, tienen la atribución de nombrar al Contralor General de la República y de suplir sus faltas absolutas, y es asimismo ante las Cámaras que el Contralor rinde los informes anuales sobre la gestión del Organismo. La vasta labor de vigilancia, control y

El Control de las Actividades Económicas del Estado

fiscalización de los ingresos, bienes y gastos nacionales que dicha gestión exige, interesa primordialmente al Poder Legislativo, y es por ello lógico asumir que deben de ser del conocimiento directo de los órganos de dicho Poder las estimaciones que sobre los medios necesarios para el futuro desarrollo de tal labor efectúa el propio Organismo.

La autonomía funcional del Organismo Contralor se traduce en la facultad del Contralor General para nombrar y remover el personal de la dependencia; en la facultad del Organismo de redactar su reglamento interno, y en la facultad de realizar todas las atribuciones que le confieren las leyes sin sujeción a ninguna otra autoridad administrativa. Esta autonomía funcional cuyo contenido hemos indicado, supone, como condición de existencia, el que sea suplida una razonable base material que permita su realización y desenvolvimiento. Dicha autonomía requiere, por lo tanto, una correlativa potestad para calcular los recursos mínimos que le sirvan de fundamento, y para someter estos cálculos en su forma original al Congreso.

Por los razonamientos anteriormente desarrollados, podemos determinar que la administración contralora disfruta en nuestro país de un régimen peculiar de vinculación al Poder Legislativo y de plena autonomía en su gestión, y que este régimen hace desaconsejable el que el conocimiento que dicho Poder tenga de las bases financieras de la función contralora dependa de la libre elaboración, modificación y estimación que efectúe el Ejecutivo Nacional a partir de los datos que el Organismo Contralor le ha suministrado. Una tal práctica podría en casos extremos ir en detrimento tanto del papel del órgano auxiliar del Congreso que corresponde a la Contraloría General de la República, como de su debida independencia frente a los del Ejecutivo en general. Es, por el contrario, aconsejable, que las estimaciones que haga la Contraloría sobre los recursos que necesitará en un ejercicio fiscal venidero para realizar sus funciones, sean conocidas en su forma original por el Congreso, el cual podrá de esta manera juzgar mejor acerca de los fondos que deban en definitiva ser asignados a su órgano auxiliar.

La interpretación de nuestros textos legales que acabamos de exponer corresponde a un requerimiento lógico dentro del funcionamiento de las estructuras estatales modernas, que la doctrina ha acogido ampliamente. En efecto, el Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras en La Habana, en 1953, aprobó la siguiente moción: "Que se garantice a las entidades fiscalizado-

Contraloría General de la República

ras los medios económicos necesarios a fin de que puedan cumplir de modo completo la misión que les incumbe". Más explícitamente, el Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras celebrado en Bruselas en 1955, recomendó: "La institución de control debe tener presupuesto propio. Si el gobierno alterase el presupuesto presentado para la institución de control, quedaría obligado a presentar al Parlamento, conjuntamente con la suya, la proposición original. La institución ejecutará por sí misma su propio presupuesto".

Acorde con la corriente mencionada, la Delegación Venezolana ante el Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras realizado en Jerusalén durante 1965, formuló la recomendación siguiente:

"Para la adecuada gestión de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es recomendable que las disposiciones legales que las rijan, otorguen a los Contralores y a los Miembros de los Tribunales de Cuentas, según el caso, **autoridad y autonomía** suficientes:

(.....)

4°—Para estimar razonablemente los fondos necesarios que permitan a la respectiva Entidad Fiscalizadora cumplir con eficacia sus funciones, garantizándose que tal estimación sólo podrá ser modificada por el Parlamento; y

5°—Para ejecutar directamente su propio presupuesto y autorizar los gastos correspondientes, dando cuenta de ello a las respectivas entidades administrativas".

Finalmente, la interpretación señalada, que como hemos visto se desprende de la naturaleza especial de las funciones y atribuciones del Organismo Contralor, ha sido propuesta para su formulación explícita en el Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en cuya Exposición de Motivos, textualmente, se expresa lo siguiente:

3°—**Presupuesto de la Contraloría.** Con el objeto de garantizar la autonomía que la Constitución Nacional atribuye a la Contraloría General de la República se prevé en el Proyecto que, aunque ésta deba someterse a la legislación presupuestaria y a las disposiciones de carácter técnico que sobre la materia establezca el Ejecutivo, el anteproyecto de Presupuesto de Gastos de la misma no podrá ser modificado por aquél, que el examen de sus cuentas estará a cargo del Congreso Nacional y que las partidas globales que se le asignen no podrán someterse a cupos o cuo-

El Control de las Actividades Económicas del Estado

tas partes por el Ejecutivo, a fin de evitar que por ese medio se le puedan poner trabas a su actuación. Igualmente se establece que las respectivas órdenes de pago, serán emitidas por el Contralor o por el funcionario que éste designe”.

La disposición del Proyecto de Ley a la cual se refiere el extracto que acabamos de citar es la siguiente:

Artículo 6º.—“La Contraloría General de la República estará sujeta a las leyes y reglamentos que normen la elaboración, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, con las siguientes salvedades:

- 1.—El Anteproyecto de Presupuesto de Gastos de la Contraloría no podrá ser modificado por el Poder Ejecutivo.
- 2.—No se aplicará a la Contraloría ningún sistema de cuotas de gastos dispuesto por el Poder Ejecutivo para utilizar las cantidades que se le asignen en el Presupuesto.
- 3.—Las respectivas órdenes de pago serán emitidas por el Contralor General de la República o por el funcionario que éste designe.
- 4.—El examen de sus cuentas estará a cargo del Congreso Nacional”.

Consideramos conveniente hacer hincapié en que, según la cita que hemos transcrito, la Exposición de Motivos consagra la formulación explícita del régimen mencionado “con el objeto de garantizar la autonomía que la Constitución Nacional atribuye a la Contraloría General de la República”. El carácter excepcional que hemos atribuido a las estimaciones que sobre los propios gastos para el ejercicio fiscal venidero inmediato efectúa dicho organismo, es pues, un desenvolvimiento o desarrollo de una norma contemplada en nuestra Carta Fundamental.

Sostenemos, por tanto, que la Contraloría General de la República posee autoridad y autonomía suficiente para estimar razonablemente los fondos necesarios que le permitan cumplir con eficacia sus funciones; que tal estimación sólo puede ser modificada por el propio Congreso Nacional del cual es órgano auxiliar la Contraloría, y que si el Ejecutivo Nacional alterase el presupuesto presentado por dicha institución de control, quedará obligado a someter a las Cámaras Legislativas, conjuntamente con el suyo, la proposición original”.

Contraloría General de la República

inclusive del Poder Legislativo (311), aunque respecto de éste el Contralor debe rendirle un Informe Anual de sus actividades. Este Informe, de acuerdo con el artículo 239 de la Constitución, debe versar "sobre la actuación de la Contraloría o sobre la cuenta o cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello".

Por tanto, y esto es lo más importante, la autonomía funcional implica independencia frente a todos los poderes públicos, y principalmente, frente al Poder Ejecutivo, a la Administración activa, cuyas actividades en orden a la Hacienda Pública, van a ser controladas y fiscalizadas por el Organismo Contralor (312). Ahora bien, dentro de esas actividades de la Administración que van a ser controladas por el Organismo fiscalizador se encuentran las actividades industriales y comerciales, y el control será de mayor o menor intensidad según el grado de autonomía de las formas jurídicas que desarrollan dichas actividades.

III. LAS MODALIDADES DEL CONTROL

34. En cuanto a las actividades industriales y comerciales desarrolladas por la Administración directamente a través de órganos indiferenciados y aún dotados de cierta autonomía como son los Fondos de Servicios Especiales, ellos están sometidos al control, fiscalización y vigilancia de la Contraloría, en la misma forma como lo está cualquier otro organismo de la Administración Central. En efecto, los servicios económicos no autónomos no disponen de

(311) Cfr. Eloy Lares Martínez, Manual... cit., pág. 372. En contra, T. Polanco, La Administración Pública, loc., cit., pág. 231.

(312) Cfr. Allan-Randolph Brewer C., Estudio sobre los Actos Recurribles en Vía Contencioso-Administrativa emanados de la Contraloría General de la República, CFTA, N° 37, 1965, pág. 43.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

patrimonio propio, por lo que dependen íntegramente de la persona pública a la que pertenecen. Así, éste es el titular jurídico del servicio, siendo el sujeto de todos los derechos y respondiendo de todas las obligaciones nacidas en el marco de la empresa (313). Por otra parte, esa falta de autonomía en cuanto al derecho patrimonial involucra la subordinación a la obligación presupuestaria. Esto tiene como consecuencia que la empresa, organizada en forma de *régie*, debe presentar un presupuesto parcial dentro del proyecto presupuestario general del Estado. Su aprobación por el Parlamento significa entonces, la fijación de determinados objetivos de inversión para los fondos disponibles y la obligación restrictiva de emplear, para cada una de las finalidades, la cantidad fijada en el presupuesto (314). Consecuencia de esto además es la obligación para el organismo de rendir cuentas al órgano contralor, en la cual debe informar sobre el cumplimiento de las finalidades de inversión delimitadas en el Presupuesto (315). Por otra parte, los ingresos que tengan esos servicios económicos no autónomos se consideran como rentas del Estado, y por tanto, deben ingresar al Tesoro Nacional (316). En este sentido, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional precisa claramente las atribuciones de la Contraloría: "El Ejecutivo Nacional puede enajenar los bienes muebles de la Nación que, a su juicio, no sean necesarios para el servicio público, previa la opinión favorable de la Contraloría. No será necesario este requisito cuando se trate de productos elaborados en talleres industriales de cárceles o penitenciarias, restaurantes populares, granjas de experimentación y otros establecimientos análogos; pero sus Directores o Administradores deberán pasar

(313) Cfr. Klaus Vogel, *Die Wirtschaftliche...* cit., pág. 8.

(314) Cfr. Tore Modeen, *Le Régime des Activités...* cit., págs. 8 y 9; Gerhardt Plösch, *Die Öffentliche Hand...* cit., pág. 13.

(315) Artículo 188 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

(316) Artículo 42, ordinales 2 y 4 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Contraloría General de la República

mensualmente a la Contraloría, por intermedio del respectivo Ministerio, una relación detallada y comprobada de los efectos vendidos. El producto líquido de estas enajenaciones ingresará, mensualmente, al Tesoro Nacional y la Contraloría General de la República podrá vigilar y fiscalizar, cuando lo estime oportuno, la contabilidad y funcionamiento de dichos establecimientos" (317).

35. Hemos indicado que constitucionalmente, corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos, disponiendo además la misma Constitución que "las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por Ley a los institutos autónomos" (318). Por su parte, el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece expresamente que "En las leyes o Decretos Orgánicos mediante los cuales se creen u organicen Institutos Oficiales Autónomos se establecerán el *régimen especial* a que deban quedar sometidos y la forma de su administración y control".

Es decir, tanto el régimen constitucional como el orgánico establecen la posibilidad de que por *Ley* se extiendan a los Institutos Autónomos las funciones de la Contraloría General de la República, y ello, a pesar de que los bienes pertenecientes a los Institutos Autónomos no están sometidos al régimen de los bienes nacionales, y sus ingresos y erogaciones no se consideran como Rentas y Gastos Públicos ni están sometidos al régimen del Presupuesto (319). En base a ello, en el Presupuesto del Estado sólo figuran como rentas las cantidades líquidas que, conforme a su régimen especial, deben entregar

(317) Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

(318) Artículo 234 y 235 de la Constitución.

(319) Artículo 71 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

esos institutos al Tesoro Nacional (320), y como gastos, las cantidades con que el Tesoro contribuye a su creación o a su funcionamiento (321).

Ahora bien, a pesar de ello, diversas normas reguladoras de los establecimientos públicos industriales y comerciales establecen expresamente en normas *especiales*, la posibilidad de que la Contraloría General de la República intervenga. En efecto, el Estatuto Orgánico de la Línea Aeropostal Venezolana ratifica el criterio de que sus bienes "no están sometidos al régimen de los Bienes Nacionales y sus ingresos y erogaciones no se consideran como rentas ni gastos públicos, pero tanto el Ministerio de Comunicaciones como la Contraloría General de la República podrán inspeccionar la contabilidad, a fin de informarse sobre la exactitud de ésta y sobre los métodos y procedimientos de manejo y custodia de tales bienes" (322). En este mismo sentido, el Decreto regulador del Instituto Nacional de Hipódromos señala expresamente que la Contraloría General de la República verificará en las Oficinas del Instituto o en cualesquiera de sus dependencias, cuantas veces lo considere necesario, pero por lo menos una vez al año, la sinceridad de las operaciones de contabilidad y la corrección de los comprobantes respectivos" (323). Igual previsión existe para el Banco Agrícola y Pecuario (324) y para el Instituto Diques y Astilleros Nacionales (235). En cuanto a la Corporación Venezolana de Fomento, su Estatuto Orgánico prevé solamente que sus operaciones "podrán ser examinadas por la Contraloría

(320) Artículo 42, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

(321) Artículo 72 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

(322) Vid. LAV art. 3.

(323) Vid. INH art. 18.

(324) Vid. BAP art. 80.

(325) Vid. DAN art. 6 y 8.

Contraloría General de la República

General de la República" (326), en cambio que los dispositivos reguladores de la Corporación Venezolana de Guayana y Corporación de Los Andes, sólo establecen la sujeción de sus Administradores "al control posterior de la Contraloría General de la República" (327). Por otra parte, los cuerpos reguladores de algunos establecimientos públicos industriales y comerciales establecen obligación para los mismos de enviar a la Contraloría General de la República los Informes y Balances del ente para su revisión y examen por el órgano contralor (328).

Pero aparte de las referidas previsiones *especiales* sobre el control de la Contraloría General de la República en relación a los establecimientos públicos industriales y comerciales, la propia Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece diversas modalidades *generales* de control al considerar que la Administración de los referidos establecimientos en la parte económica y su contabilidad, queda sujeta a su prescripción en materia de control (329). Más concretamente, en efecto, el artículo 158 al establecer un control perceptivo dispone que "el Contralor General de la República podrá constituir Contralores Delegados en los Despachos del Ejecutivo Nacional, en los Institutos Autónomos y en las dependencias de ambos cuando así lo requiera el ejercicio de sus funciones. Igualmente podrá el Contralor General de la República designar Comisiones Especiales para inspeccionar las cuentas de los citados Organismos y de cualquier otra oficina encargada de la custodia, administración o recaudación de rentas o bienes nacionales; para examinar y verificar el numerario, útiles y materiales y demás bienes existentes en cualesquiera de dichos organismos

(326) Vid. CVF art. 34.

(327) Vid. CVG art. 20; CA art. 13.

(328) Vid. INH art. 20; LAV art. 11, letra c); DAN art. 19, ordinal 11 y art. 23, letra ñ); CA art. 9, letra e).

(329) Artículo 73, in fine, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

u oficinas, y para vigilar, inspeccionar o fiscalizar la ejecución de los contratos en que la Nación o algún *Instituto Autónomo* sea parte". Ahora bien, de acuerdo al artículo 48 *ejusdem*, se consideran rentas nacionales ordinarias el producto de las contribuciones nacionales y los intereses que satisfagan a la Nación los *Institutos Oficiales Autónomos* que se hayan fundado con capital del Estado. Esta disposición, complementa la anterior y requiere, por su naturaleza que la Contraloría ejerza una fiscalización profunda y permanente sobre los Institutos Autónomos, puesto que esos intereses serán mayores y, por ende, la renta mayor, con una buena administración originada fundamentalmente en la honesta inversión del patrimonio de dichos organismos (330).

Ahora bien, aparte del control perceptivo referido, los establecimientos públicos industriales y comerciales, con excepción de la Corporación Venezolana de Guayana y la Corporación de Los Andes que como hemos visto sólo están sometidos a un control posterior, también están teóricamente (331) sujetos al

(330) Cfr. Control de Instituciones Subvencionadas por Medios Públicos, Ponencia Venezolana al IV CIEF, vid. en CFTA, N° 23, 1962, pág. 15.

(331) Declimos que teóricamente, porque a pesar de que la norma contenida en el artículo 172, ordinal 11 es, en nuestro criterio, lo suficientemente clara como para no dejar lugar a dudas sobre su aplicabilidad a los Institutos Autónomos, a pesar de que dicha aplicabilidad la consideramos inconveniente para muchos establecimientos, la Contraloría le ha dado una interpretación a dicha norma que conduce al no sometimiento al control previo respecto a determinados institutos. En efecto, en Dictamen N° J-1112 de 30 de diciembre de 1964, la Contraloría sostuvo lo siguiente:

"Los Institutos Autónomos son órganos que pertenecen a la propia Administración, desvinculados de su estructura jerárquica, regidos por el Derecho Público, a los cuales, por motivos técnicos, se transfieren un conjunto de actividades inherentes a la administración; sin que se pueda explicar su origen por la necesidad o conveniencia de sustraer tales actividades al control fiscal, pues éste no es incompatible con el concepto de autonomía. Tal idea está recogida en el artículo 230, segundo párrafo, de nuestra

Contraloría General de la República

Constitución Nacional, cuando establece: "Los Institutos Autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma en que la ley establezca".

Respecto del control que podrá ejercer la Contraloría General de la República sobre dichos Institutos Autónomos, la misma Constitución en su artículo 235, señala: "Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales..." Esta disposición guarda estrecha relación con el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, según el cual: "En las Leyes o Decretos Orgánicos mediante los cuales se creen u organicen Institutos Oficiales Autónomos se establecerá el régimen especial a que deben quedar sometidos y la forma de su administración y control".

Vista la remisión que la Constitución Nacional hace a la ley; y la que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional hace a las "Leyes o Decretos Orgánicos mediante los cuales se creen u organicen Institutos Oficiales Autónomos", veamos la distinta gradación en la aplicación del control fiscal a dichos Institutos, conforme a sus respectivos decretos o Leyes Orgánicas.

De acuerdo con los distintos instrumentos por los cuales se rigen los Institutos Autónomos en Venezuela, existen las siguientes variantes en la aplicación del control fiscal a dichos Institutos:

INSTITUTOS EXCLUIDOS TOTALMENTE DEL CONTROL PREVIO.—

Existe un grupo de Institutos Autónomos, que han sido sustraídos totalmente al Control Previo de la Contraloría General de la República. Este es el caso de aquellos Institutos respecto de los cuales **no se contempla ningún régimen especial en la Ley o Decreto que los crean u organizan**, razón por la cual el Organismo Contralor debe limitar su acción respecto de los mismos, al Control a posteriori, ejercido de conformidad con el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En tal situación estarían comprendidos —entre otros— las Universidades nacionales, el Banco Agrícola y Pecuario y todos aquéllos cuyos Cuerpos Directivos no tienen ningún límite en la administración del patrimonio de dichos Institutos.

EXCLUSION DEL CONTROL PREVIO HASTA CIERTA CANTIDAD.

Un segundo grupo de Institutos, estaría constituido por aquéllos

El Control de las Actividades Económicas del Estado

cuyas Leyes o Decretos, autorizan a las respectivas Juntas Administradoras para contratar y disponer gastos hasta por cierta cantidad. Así, la letra l) del artículo 5 del Decreto por el cual se crea el Instituto Venezolano de Petroquímica, señala en bolívares 300.000,00 el límite de esa libre administración que puede ejercer el Directorio, suma aumentada a Bs. 500.000,00 en una reforma posterior; en igual sentido, el Decreto N° 357 de 3 de septiembre de 1958 por el cual se crea el Instituto Nacional de Hipódromos, autoriza al Directorio a disponer gastos hasta por la cantidad de Bs. 500.000,00 conforme a la letra h) del artículo 15. Respecto de estos gastos, evidentemente sólo es posible ejercer el Control a Posteriori, por disponerlo así las normas señaladas. Pero, esos mismos decretos o leyes que autorizan gastos hasta cierto límite, consagran una disposición, que en el caso del Instituto Venezolano de Petroquímica, tiene el siguiente texto: "Cuando dichos contratos y gastos alcancen un monto mayor se requiere la aprobación previa del Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio de Minas e Hidrocarburos". Cabe agregar, que esa aprobación previa del Ejecutivo Nacional, cae plenamente dentro de la jurisdicción de la Contraloría General.

Estos Institutos escapan al Control Previo respecto de las cantidades cuya administración les señala la Ley o Decreto libremente, pero quedan sujetos a dicho Control Previo al alcanzar un monto mayor al señalado.

INSTITUTOS SOMETIDOS TOTALMENTE AL CONTROL PREVIO.—

En esta categoría están todos aquellos Institutos cuyas Leyes o Decretos establecen que respecto a la administración y control se someten a la jurisdicción de la Contraloría General de la República, o remiten en términos generales a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Tal es el caso del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes, cuya Ley en su artículo 11 establece: "En todo lo que se refiere a sus actividades de administración, el Instituto estará sometido a la jurisdicción de la Contraloría de la Nación". Es procedente observar que el legislador al someter al Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes a la jurisdicción de la Contraloría, no distingue respecto de dicha jurisdicción, por lo que es obligación entender que hay un sometimiento total a la misma, la cual se manifiesta en las diversas formas del control que ejerce, sobre los Despachos e Institutos a ella sometidos, sin que le sea dable al intérprete distinguir, allí donde el legislador no lo hizo.

Contraloría General de la República

Finalmente, conviene hacer notar que esta saludable iniciativa del legislador, evidencia que son razones de naturaleza técnica, las que explican el origen de los Institutos Autónomos y que el control fiscal ejercido sobre los mismos, en nada afecta su autonomía. Cabe agregar que, por su parte la Contraloría General de la República deberá hacer supremos esfuerzos a fin de lograr que el control por ella ejercido, no sea factor de entorpecimiento en el desenvolvimiento normal de las actividades de todos los entes a ella sometidos, especialmente los Institutos Autónomos, para lo cual deberá adoptar métodos modernos de auditoría que se avengan a las modalidades propias de los organismos que va a controlar".

(Vid. en Informe de la Contraloría General de la República al Congreso, 1964, pág. 267).

Ahora bien, ante esos razonamientos se observa: El hecho de que determinados cuerpos reguladores de establecimientos públicos no prevean ningún **régimen especial** (conforme lo exige el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) sobre control, no implica que no se les apliquen las **normas generales** que la misma Ley Orgánica (en el sentido del artículo 235 de la Constitución) establece sobre el control que ejerce sobre los Institutos Autónomos, la Contraloría General de la República. Por ello, la primera categoría de "Institutos excluidos totalmente del control previo", que hace alusión al Dictamen de la Contraloría, no existe legalmente, pues dicha exclusión (de aplicación de las normas generales como la contenida en el ordinal 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) debe ser expresa y sólo los estatutos reguladores de la CVG y de la CA establecen la exclusión del control previo al permitir sólo el control posterior. En todo caso, y si bien compartimos el criterio de que aplicar un control previo a ciertos institutos sería casi imposible (por ejemplo al BAP) o inconveniente (Universidades Nacionales), ello lo que debe conducir es a la reforma de la Ley Orgánica y excluir de dicho control a esos establecimientos públicos. Por otra parte, y en relación a la segunda categoría a que se refiere el Dictamen de la Contraloría es conveniente señalar la independencia total entre el control administrativo de tutela que ejerce el Ministro respectivo (Vid. N° 15) del control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República. El límite que en algunos supuestos se establece para el control de tutela sobre la gestión de los institutos, no puede a la luz del artículo 172, ordinal 11, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, interpretarse como exclusión también del control previo.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

control previo sobre el compromiso (332) por parte del Organismo Contralor. En efecto, el artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, ordinal 11, atribuye a la Sala de Control de la Contraloría General de la República competencia para “velar porque en los suministros de toda clase de bienes, en los servicios personales prestados a las Administraciones Públicas, Entidades Administrativas e Institutos Autónomos, y en los contratos en general, se estipulen precios justos y razonables y se presten, según el caso, las garantías que se consideren necesarias; y verificar si tales suministros, servicios y contratos han sido efectivamente realizados y cumplidos, de acuerdo con las disposiciones de la Contraloría General de la República. A los fines de esta atribución, la Sala llevará el control de los precios corrientes y actualizados de los efectos, materiales y demás bienes y servicios regularmente suministrados a las Administraciones y entidades antes dichas. Los diversos departamentos del Ejecutivo Nacional y demás oficinas nacionales deberán, antes de proceder a la celebración de contratos y a la adquisición de bienes, someter los proyectos respectivos a la aprobación de la Sala de Control, sin la cual aquéllos no tendrán ningún efecto”. No obstante, agrega la misma norma, “la Contraloría General de la República queda facultada para permitir a los Despachos Ejecutivos e *Institutos Autónomos* hacer adquisiciones, otorgar contratos y aceptar presupuestos, sin someterlos previamente a su aprobación, pero sin perjuicio del control *a posteriori* respecto a la sinceridad y legalidad del gasto. En estos casos la Contraloría General de la República, mediante resolución publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, establecerá los requisitos que deberán cumplirse, así como el límite del monto de tales adquisiciones, contratos o presupuestos, el cual no podrá exce-

(332) Vid. en relación a dicho control en materia contractual: Allan-Randolph Brewer C., *La Formación de la Voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos*, RFD, N° 28, 1964, págs. 68 y sig.

Contraloría General de la República

der de cinco mil bolívares" (333). En estos casos, sin embargo, agrega el mismo artículo, "el control *a posteriori* deberá efectuarlo la Contraloría, en su sede o en el respectivo Despacho o *Instituto*, con una periodicidad no mayor de tres meses entre las revisiones que realice en cada organismo, y a tal efecto, pondrá especial atención en investigar los casos en que se encuentre en evidencia que las adquisiciones o contratos o aceptación de presupuestos han podido agruparse y el funcionario responsable los ha fraccionado sin razón de urgencia u otra plausible y con la intención de que la operación pueda verificarse sin estar sujeta al control *a priori* de la Contraloría".

Por otra parte, en cuanto al control sobre los funcionarios de los Institutos Autónomos, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional dispone, dejando a salvo lo que dispongan las leyes o reglamentos especiales, que los funcionarios encargados de la administración y manejo del patrimonio de los Institutos o Establecimientos Oficiales Autónomos, se considerarán como Empleados de Hacienda, y estarán sujetos a las prescripciones de la Ley en materia de control. En principio por tanto, dichos funcionarios están sometidos a todas las modalidades del control que existe sobre los servidores del Estado (334). Además, la misma consideración de dichos funcionarios como empleados de Hacienda la hacen, respecto a ciertos establecimientos, sus propios cuerpos normativos como sucede con el Instituto Nacional de Hipódromos, la Caja de Trabajo Penitenciario, la Línea Aeropostal Venezolana y el Instituto Diques y Astilleros Nacionales (335). En otros supuestos dichas normas se han limi-

(333) Vid. Resolución D-2 del 15 de febrero de 1965 en Gaceta Oficial N° 27.668 de 15 de febrero de 1965.

(334) Artículo 73 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En relación al control sobre los funcionarios Vid. Allan-Randolph Brewer C., Aspectos de la Actividad Contralora sobre los Funcionarios Públicos y sus Consecuencias, Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal N° 129, 1965, págs. 9 a 34.

(335) Vid. INH art. 17; CTP art. 7, ordinal 13 y art. 11; LAV art. 6; DAN art. 9.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

tado a reconocerle a dichos empleados la categoría de funcionarios públicos, tal como sucede en el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, el Instituto de Canalizaciones, el Instituto Nacional de Hipódromos, la Línea Aeropostal Venezolana, el Instituto Diques y Astilleros Nacionales, el Banco Obrero y la Corporación de Los Andes (336).

36. Por último, también en relación a las actividades industriales y comerciales desarrolladas por el Estado a través de sociedades mercantiles de capital público o mixto, se extiende el control de la Contraloría General de la República, aún cuando no exista disposición expresa que lo indique (337).

En efecto, constitucionalmente está permitida la realización de dicho control al establecer la Carta Fundamental que "los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la Ley establezca" (338). Ahora bien, siendo la Contraloría General de la República un "órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública" (339), es evidente que su acción se puede extender a las empresas públicas con forma mercantil, en la forma que la Ley establezca. Es necesario por tanto, precisar conforme a la Ley, las modalidades de dicho control.

(336) Vid. IAAFE art. 5; INC art. 12; INH art. 21; LAV art. 7; DAN arts. 9 y 18; art. 83; CA art. 17.

(337) Sin embargo, es de destacar que en el Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República se han previsto normas expresas permitiendo la ingerencia de la Contraloría en las empresas "cuyo capital pertenezca totalmente a la Nación, los Estados, las Municipalidades o Institutos Autónomos, en todo caso, y a aquéllas en las cuales esas mismas entidades posean la mayoría de capital y presten un servicio o realicen algunas actividades de interés público, de una manera permanente". Vid. en CFTA, N° 23, 1962, pág. 31.

(338) Artículo 230 de la Constitución.

(339) Artículo 236 de la Constitución.

Contraloría General de la República

El punto de partida de la labor interpretativa está sin embargo en la propia Constitución. Esta, hemos dicho, atribuye competencia a la Contraloría General de la República para realizar “el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, *así como de las operaciones relativas a los mismos*” (340). Ahora bien, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública considera como bienes nacionales “los derechos y acciones” que por cualquier título adquiera la República (341) donde se incluirán las acciones de las sociedades mercantiles pertenecientes al Estado. Asimismo, considera como rentas nacionales ordinarias “los intereses o dividendos de las empresas de cualquier género de cuyo capital haya sido suscriptor el Estado” (342). Por tanto, esos bienes y esos ingresos, así como las operaciones relativas a los mismos quedan sujetos al control, fiscalización y vigilancia de la Contraloría (343). En esta forma, la Ley Orgánica autoriza a la Contraloría para comunicarse directamente con todos los *cuerpos, entidades* o funcionarios, cualesquiera que sea su categoría, cuyas cuentas, *actividades u operaciones* están sujetas a su fiscalización, centralización, examen y control. Dichos cuerpos, entidades o funcionarios están obligados a proporcionar a la Contraloría todos los datos e informaciones escritas o verbales que ésta les pida (344). Por otra parte, dicho control también podría

(340) Artículo 234 de la Constitución.

(341) Artículo 19, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

(342) Artículo 42, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

(343) Cfr. Dictamen N° 65 de 15 de febrero de 1961 de la Contraloría General de la República. Vid. en Dictámenes de la Consultoría Jurídica (1938-1963), Tomo I, Caracas 1963, págs. 190 a 192. Asimismo, Vid. Control de Empresas Industriales de carácter particular en las cuales el Estado participa económicamente, Ponencia venezolana al IV CIEF, en CFTA, N° 23, 1962, págs. 30 y 31.

(344) Artículo 153 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

deducirse del artículo 57 *ejusdem* que establece que todas las industrias o actos gravados con alguna contribución nacional, los establecimientos o locales destinados a la producción, venta o depósito de especies o materias gravadas, y el comercio, el transporte y el consumo de dichas especies o materias, están sujetos a la vigilancia de la Contraloría, a la fiscalización por parte de los empleados competentes y a visitas de inspección y verificación de los mismos. Dichos funcionarios podrán además practicar en todos los lugares, edificios, establecimientos, vehículos, libros y documentos requeridos, las investigaciones y reconocimientos que fueren necesarios para el ejercicio de las funciones de inspección y fiscalización de las *rentas*, pudiendo apremiar a los que se opusieren al cumplimiento de estas funciones con las penas que se establezcan.

Por último, debe señalarse que en algunos supuestos la Ley ha previsto expresamente el sometimiento de sociedades mercantiles en las cuales participan establecimientos públicos, al control de la Contraloría. En efecto, el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana establece que la gestión de las Empresas del Estado que constituya la Corporación Venezolana de Guayana, "estará sujeta al control posterior de la Contraloría General de la República, de conformidad con la Ley de la materia". En igual sentido se dispone en la Ley de la Corporación de Los Andes para las Empresas que ésta constituya (345). En cumplimiento de esas normas legales las empresas referidas han previsto en sus estatutos dicho control. Así por ejemplo, el artículo 2º, Parágrafo Único de los Estatutos de la empresa "C.V.G. Siderúrgica del Orinoco Compañía Anónima" (SIDOR), establece que "la gestión, administración y operaciones en general de la Compañía estarán sujetas al control posterior por parte de la Contraloría General de la República, de conformidad con la Ley de la materia" (346).

(345) Vid. CVG art. 12; CA art. 13.

(346) Vid. en Gaceta Municipal N° 11.250 de 8 de abril de 1964, pág. 7.

QUINTA PARTE

EL CONTROL POR GRUPOS DE INTERESES DE LA COMUNIDAD

37. Al hablar del control de las actividades económicas del Estado, es necesario destacar, además del control administrativo, del control parlamentario y del control ejercido a través de los Organismos Superiores de Control Fiscal, un control muy importante ejercido por la comunidad, y más concretamente por grupos de intereses de la comunidad, y que tiene su origen, fundamentalmente a raíz de los grandes procesos de nacionalización.

En efecto, tal como lo ha definido J. Rivero, la nacionalización es la operación por la cual la propiedad de una empresa o de un grupo de empresas es transferida a la colectividad a fin de sustraerlas, en vista de un interés general, de la dirección capitalista (347). Por tanto, se trata en principio de una operación que tiene por objeto sustituir la dirección capitalista de la empresa por una dirección social, de la colectividad, y no directamente del Estado. En esta forma, el término nacionalización debe ser identificado al de socialización, entendiéndose por tal, como lo hace M. García Pelayo, la gestión de las empresas *por grupos de las categorías interesadas en la producción*: representantes de los obreros y técnicos, de los consumidores y del Estado (348). La presencia de este último es necesaria

(347) Vid. J. Rivero, *Le Régime des Nationalisations*, loc. cit., (2^o cahier), pág. 1.

(348) Vid. M. García Pelayo, *Sobre los Supuestos y Consecuencias de la Socialización*, RAP, N^o 3, 1950, pág. 14.

Contraloría General de la República

—agrega éste— no sólo por su calidad de representantes de los intereses generales de la sociedad, sino también porque toda socialización amplia ha de reposar sobre un plan económico general cuya vigilancia —cuando menos— ha de corresponder al Estado. La socialización supone, pues, propiedad colectiva, gestión combinada y autonomía, aunque no independencia, con respecto al Estado (349).

Esta idea va a acompañar, en mayor o menor grado, algunos de los procesos importantes de nacionalización, tanto en los países occidentales como del este de Europa y va a permitir la ingerencia de ciertos *grupos interesados de la colectividad* en la gestión y el control de las empresas públicas; aún cuando debe decirse que gran parte de las nacionalizaciones ignoran el control directo del consumidor, limitándose a consagrar sólo el control público, aún cuando sea aquél, en definitiva, quien soporta las consecuencias del mal funcionamiento de las empresas estatales, ya sea porque sus productos no están a su alcance a tiempo, o porque sean de mala calidad o deba pagarlos demasiado caros (350).

38. En efecto, en Francia el programa establecido bajo la ocupación el 15 de marzo de 1944, por el Consejo Nacional de la Resistencia, compuesto de diez y siete miembros representantes de los movimientos de resistencia, de las organizaciones obreras y de los partidos políticos, demandaba “la instauración de una verdadera democracia económica y social que implicara *el despojo a las grandes feudalidades económicas y financieras de la dirección de la economía*” y el “*regreso a la Nación* de los grandes medios de producción monopolizados, fruto del trabajo común, de las fuentes de energía, de la riqueza del subsuelo, de las compañías de seguros y de los grandes bancos”. Asimismo, en Argelia, ante la Asam-

(349) Vid. M. García Pelayo, *Sobre los Supuestos y Consecuencias de la Socialización*, loc. cit., pág. 14.

(350) Cfr. K. Katzarov, op. cit., pág. 384.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

blea Consultiva, el 25 de julio de 1946, el General De Gaulle anunció la necesidad de poner “antes de que sea demasiado tarde a la *disposición de la Nación*, la dirección y la explotación de las grandes fuentes de riqueza común y de *suspender* el juego de esas bastas conjunciones y combinaciones de intereses, que tanto han pesado sobre el Estado y sobre los ciudadanos” (351). Siguiendo esta misma orientación en el alinea 9º del Preámbulo la Constitución francesa de 27 de octubre de 1947, se señaló que “todo bien, toda empresa cuya explotación tiene o adquiriera los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, debe devenir propiedad de la *colectividad*”, norma que continúa vigente en virtud de la Constitución francesa de 1958.

Ahora bien, esta orientación constitucional reposaba sobre la idea de que las empresas monopolísticas o que presentaban las características de un servicio público, debían escapar de la dirección capitalista, pero asimismo no debían ser dejadas a la gestión del Estado en cuanto a tal. En efecto, considerando al Estado como la personificación de la Nación, entendida ésta como la suma de individuos parecidos y anónimos, la empresa va a ser considerada entonces como una personificación de la Nación en forma concreta, real, es decir, de la Nación que trabaja, de la Nación que consume. Por ello, no será el Estado—representación impersonal de la Nación según Rousseau— a quien se encomendará la gestión de las empresas, sino a los productores y a los consumidores. Pero estas fuerzas sociales no serán consideradas como conjunto de individuos para el reclutamiento de sus representantes, sino como cuerpos organizados. No será entonces la voluntad de los individuos trabajadores o consumidores la que determinará la dirección de las empresas nacionalizadas, sino al contrario, de las organizaciones representativas de ellos. Los miembros de los Consejos de Administración de las empresas públicas serán así designados por

(351) Vid. en Suzanne Bastid, *Les Nationalisations et la Propriété Privée*, Etudes de Droit Contemporain, París, 1959, Vol. IV, pág. 100.

Contraloría General de la República

los organismos más representativos y no directamente por los trabajadores. Los sindicatos profesionales, los organismos de consumidores, designarán entonces sus representantes por partes iguales en los Consejos de Administración (352).

Así se constituirá la idea en Francia de la gestión tripartita de las empresas públicas que fue aplicada en todas las empresas nacionalizadas después de la liberación: *Charbonnages de France*, Electricidad de Francia, Gas de Francia, los bancos, los seguros, la *Régie Nationale des Usines Renault*, etc. (353). Como medida de socialización, el sistema de representación de los intereses de la colectividad en las empresas públicas francesas, tiene características peculiares que no se dan en otro país, ya que la representación tiene lugar en el seno mismo de la organización de la empresa. En esta forma ha dicho Robin, ni las *Public Corporations* inglesas, americanas y de los países del *Commonwealth*, ni la *Offentliche Austalt*, la sociedad de economía mixta o la *Sondervormögen* alemanas, ni las oficinas e institutos italianos, ni las empresas públicas soviéticas, tienen nada que se aproxime a esta representación de intereses. En efecto, todas esas empresas conocen bien la necesidad de conciliar ciertos intereses opuestos; ellas han hasta organizado con frecuencia una representación de intereses, pero esa representación *está en el exterior* de la empresa y no forma parte de su organización (354).

Ahora bien, debe quedar claramente establecido que nos estamos refiriendo a la representación de intereses en las *empresas públicas*, y en este aspecto es realmente un fenómeno

(352) Cfr. Maurice Robin, *Essai sur la Répresentation des Intérêts dans l'Organisation des Entreprises Publiques*, RDP, 1957, N° 5, pág. 834 y sig.; R. Drago, *Le Régime des Activités...* cit., pág. 8; P. Du Pont, *L'Etat Industriel*, cit., pág. 86.

(353) Cfr. M. Robin, *Essai sur la Répresentation...* loc. cit., pág. 836; A. Delion, *L'Etat et les Entreprises Publiques*, cit., pág. 151.

(354) Vid. Nos. 39 y 40.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

excepcional en el Derecho Comparado, pues ni siquiera los países del este de Europa la han adoptado como sistema, como consecuencia quizás de la socialización total de la economía. Cosa distinta es entonces el fenómeno de socialización últimamente muy extendido, que tiende a darle a los obreros en los países de régimen capitalista, cierta participación en el interior de las *empresas privadas*. El ensayo ya clásico en este particular se ha hecho en Alemania Occidental, a partir de la Ley relativa a la participación de los obreros en el Consejo de Administración y en los Consejos directivos de las empresas mineras y metalúrgicas del 21 de mayo de 1951. Según esta Ley, los obreros de dichas empresas tienen derecho de participar en la administración de la empresa si ésta está constituida en sociedad por acciones, en sociedad de responsabilidad limitada o en sindicato de explotación minera dotado de personalidad jurídica, a condición de que emplee más de diez mil obreros o de que se trate de lo que se denomina una "sociedad nueva" (355).

Ahora bien, siguiendo la orientación general del Derecho Comparado, en Venezuela los grupos de intereses de la comunidad no tenían tampoco representación en el interior de las empresas públicas. Un caso excepcional lo constituía el Instituto Municipal de Transporte Colectivo del Distrito Federal, cuya administración estaba a cargo de "una Junta de tres miembros integrada por un representante del Concejo Municipal, uno del Gobernador del Distrito Federal y uno del Sindicato de Transporte Automotor del Distrito Federal y Estado Miranda" tal como lo señalaba el artículo 6° de la Ordenanza respectiva. Recientemente sin embargo, y como consecuencia de la larga experiencia acumulada por dicha representación, el Concejo Municipal del Distrito Federal modificó por acuerdo de 6 de julio de 1966 dicha norma, constituyendo una Junta Reorganizadora del Instituto Municipal del Transporte Colectivo, integrada por cinco miembros, de los cuales dos son designados por el Concejo Municipal, dos por el Gobernador del

(355) Vid. K. Katzarov, págs. 156 y 157.

Distrito Federal y uno por el Sindicato de Transporte Automotor del Distrito Federal y Estado Miranda, los cuales podrán ser removidos en cualquier momento" (356).

Recientemente, sin embargo, fue sancionada por las Cámaras Legislativas la Ley sobre representación de los trabajadores en los Institutos, organismos de desarrollo económico y empresas del Estado (357), con lo que se viene a establecer definitivamente en todas las empresas públicas una representación obrera. En relación a dicha Ley, la Exposición de Motivos con la cual se presentó el respectivo Proyecto al Congreso Nacional, señala lo siguiente:

"En el Proyecto de Ley que se acompaña se establece la representación obligatoria de los trabajadores organizados en la dirección de los institutos autónomos y empresas del Estado que se ocupen del desarrollo económico y de los problemas sociales que afectan a las grandes mayorías nacionales".

"La inclusión de una representación laboral en el seno de los cuerpos directivos de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado a que se refiere el Proyecto, es idea que se orienta, de modo preponderante, hacia la consecución de dos objetivos sociales fundamentales perseguidos por la Constitución de la República, como son, el enaltecimiento del trabajo y el mejoramiento de las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores".

-
- (356) Artículo 6 de la Ordenanza sobre el Instituto Municipal de Transporte Colectivo del Distrito Federal de 7 de julio de 1961 (Vid. en Compilación Legislativa Municipal, Tomo III, pág. 1946) reformada por Acuerdo del Concejo Municipal de 6 de julio de 1966, publicado en Gaceta Municipal 194 de 22 de julio de 1966.
- (357) Publicado en Gaceta Oficial N° 1.032 de 18 de julio de 1966. Al respecto véase nuestro trabajo, La Ley sobre representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de desarrollo económico y Empresas del Estado, Revista de la Facultad de Derecho, UCAB, Caracas, N° 4, 1966-1967, págs. 199 a 212. Asimismo véase nuestro trabajo, El Control de las Empresas Públicas por grupos de intereses de la comunidad, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXIII, N° 1, Bruselas, 1967, págs. 47 a 57.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

“Dicha idea, además de favorecer la implantación del ambiente de convivencia y de armonía necesario para el cabal desenvolvimiento de las relaciones obrero-patronales dentro de cada uno de esos organismos en particular, coadyuva, en general, a la realización de uno de los propósitos fundamentales de la Constitución, cual es el de asegurar la paz y la estabilidad de las instituciones de la República”.

“Finalmente, la inclusión de la expresada representación en el seno de los cuerpos Directivos de Institutos y Empresas ya señalados, permite oír la opinión de la clase trabajadora en relación con los asuntos que interesan a la vida económica de este último sobre principios de justicia social, que son también postulado fundamental de la Suprema Ley de la República”.

Ahora bien, realmente el texto antes transcrito no llena cabalmente las exigencias mínimas de una Exposición de Motivos, pues se amolda a cualquier medida de mejoramiento social de los trabajadores y no explica con certeza los verdaderos motivos del Proyecto, sobre todo al ser sus dispositivos excepcionales en el Derecho Comparado. Estos motivos parecen destacarse, sin embargo, del Informe correspondiente de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados de 31 de marzo de 1966, cuya parte fundamental es del tenor siguiente:

“La Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados ha examinado debidamente el Proyecto de Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos y Empresas del Estado. Este instrumento legal descansa sobre dos evidentes realidades del medio venezolano: 1^a) La existencia en nuestro país de una vigorosa democracia social que tiende a un igualitarismo armónico en las relaciones humanas; y 2^a) El grado de desarrollo alcanzado por las organizaciones laborales, cuya importancia en la vida pública nacional es cada vez mayor”.

“Esta tendencia a incorporar a los trabajadores a los organismos directivos del Estado, comenzó a hacerse evidente a partir de 1945 cuando las organizaciones sindicales adquirieron notable preeminencia pública y fueron llamadas al seno de relevantes institutos oficiales, como el Consejo de Economía Nacional, etc.”

“Además, es una vieja tendencia en las relaciones laborales y en la estructura del Estado Moderno promover una mayor ingerencia de los trabajadores en la dirección de las empresas, sean éstas públicas o privadas. A esta inclinación no han escapado los países de Europa Occidental y de América que cuentan con un sistema institucional y económico orientado bajo el signo capitalista. La Organización Internacional del Trabajo tampoco ha sido remisa a examinar estos problemas de la mutua colaboración entre patronos y trabajadores en la dirección de la empresa. En la Trigésimo Quinto Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Ginebra en 1952 se aprobó un Proyecto de Recomendación sobre esta materia. Además, el Director General de la O.I.T. en su Memoria presentada a la Cuadragésima Quinta Reunión celebrada en Ginebra en 1961 abordó la materia relativa a la Organización Social de la Empresa y a la necesidad de establecer relaciones entre la Dirección y los Trabajadores, sugiriendo alguna fórmulas de representación en el seno de la dirección de la empresa. En dicha Memoria se dió cuenta de numerosas prácticas de representación de los trabajadores en los Consejos Directivos de las empresas, a través de Comités Paritarios, Consejos de Fábrica, Comités de Empresa, etc., dando lugar a lo que se ha dado en llamar en la política social, la cogestión obrera. Estos organismos tienen funciones diversas, pero generalmente se ocupan de dirigir la marcha de la empresa, controlar la producción, supervisar el empleo y las condiciones de trabajo, examinar la situación económica y financiera de la empresa y compartir la responsabilidad de la Administración en planes de seguridad social, formación profesional, horarios de trabajo, vacaciones y otras cuestiones que son decididas de común acuerdo entre los patronos y los trabajadores. Hay algunas legislaciones que atribuyen la decisión final a la Dirección de la empresa”.

“Tratándose de empresas e institutos del Estado, debemos anotar que desde la Primera Guerra Mundial se aplica en Europa y en algunos países de América y Asia la fórmula de la representación laboral en la dirección de esos organismos oficiales. Podría decirse que en casi todas las empresas nacionalizadas de la Gran Bretaña, Francia y Alemania, especialmente en las minas de carbón, del hierro y del acero, en los servicios de transporte ferroviario, etc.,

El Control de las Actividades Económicas del Estado

la representación de los trabajadores organizados en los directorios o Consejos de Administración está asegurada. Huelga decir que después de la Segunda Guerra Mundial esta representación ha aumentado, no solamente en las empresas controladas por el Estado o nacionalizadas sino también en algunas actividades privadas, como por ejemplo en la industria automotor, la industria textil y otras importantes ramas de la producción. En los países de economía planificada en Europa Oriental existe, por supuesto, la representación de los Trabajadores en la dirección de las empresas”.

“Podrían alegarse múltiples razones sobre la necesidad de que los trabajadores estén representados en los directorios, juntas directivas o Consejos de Administración de los institutos y empresas del Estado, pero podríamos condensar las siguientes:”

“1*) La fuerza y la responsabilidad que han adquirido las organizaciones sindicales en la vida nacional. Es imposible que se desconozca o se desdeñe la colaboración de este importante sector de la sociedad venezolana. Se ha comprobado en numerosos países donde se aplica este sistema que la organización de la empresa, el nivel de producción, el grado de productividad del trabajador, y el desarrollo de la empresa adquieren índices más altos de rendimiento cuando el personal laboral tiene una representación en la dirección. Se ha comprobado que la creación de los Consejos Directivos y la extensión de la influencia de los trabajadores en la dirección hace más estable y fructífera la empresa si se le da beligerancia al expediente de la cogestión”.

2*) Otra razón es la necesidad de aumentar la producción con una mayor toma de conciencia de parte de los trabajadores representados en la dirección. Esto fue obvio en ciertos países durante la guerra, o en épocas de emergencia económica, pero hoy es un concepto generalizado en casi todos los países cultos donde imperan avanzados sistemas de política social. Hay una consideración de orden social y moral que es la necesidad de darle la preeminencia al factor humano en la empresa y la necesidad de reconocer que la empresa puede marchar mejor cuando es una comunidad humana, sin profundos abismos sociales, sin una diferencia entre la dirección y el personal. Es la ma-

Contraloría General de la República

nera de lograr la colaboración de clases y evitar peligrosas tensiones sociales que alejen los dos elementos básicos de la actividad económica: El Capital y el Trabajo”.

“Existe una copiosa legislación internacional sobre esta materia. En Europa podríamos citar la Ley del 11 de octubre de 1952 de la República Federal de Alemania que establece el régimen de los Consejos de Empresas y la Coparticipación Administrativa; la Ley del 27 de enero de 1950 sobre Organización Económica e Industrial de los Países Bajos; el Decreto del 13 de junio de 1949 sobre los Consejos de Empresa promulgado en Bélgica, que establece la proporción de la representación de los trabajadores en la dirección de las empresas; en Noruega, Suecia y Dinamarca fueron instituidos los Comités de Empresa por medio de acuerdos directivos entre las Organizaciones de Patronos y de Trabajadores. Estos acuerdos remontan al 7 de diciembre de 1945 en Noruega, al 30 de agosto de 1946 en Suecia y al 1º de septiembre de 1947 en Dinamarca. Las reglamentaciones mencionadas prescriben que estos organismos deben ser establecidos en todas las empresas que ocupen más de 20 trabajadores. Se trata de organismos paritarios y de carácter consultivo. En Suecia, el Comité de Empresa tiene facultades para investigar el Balance, la Cuenta de Ganancias y Pérdidas así como los informes de la Dirección y de los certificadores de cuentas. De acuerdo con la legislación italiana y el ordenamiento jurídico vigente en Suiza, los Consejos de Empresa con representación de los Trabajadores están subordinados a acuerdos voluntarios entre las partes interesadas, pero hay empresas del Estado donde el personal tiene garantizada una representación”.

“Desde 1958 en la India se han establecido en ciertas empresas públicas y privadas, con carácter experimental y voluntario, Comités Mixtos de Empresas con igual número de representantes de la Dirección y del personal. En Israel, de acuerdo con una legislación reciente, además de los Comités Obreros y de los Consejos Mixtos de productividad, establecidos en diversas empresas, se ha formado numerosas Compañías con una participación paritaria de los trabajadores en los Consejos Mixtos de Dirección”.

“En Túnez, de acuerdo con la Ley del 14 de diciembre de 1960 y el Decreto del 13 de enero de 1962 se establecen los

El Control de las Actividades Económicas del Estado

Comités de Empresa en todas las actividades industriales, comerciales y agrícolas en las que tenga el Estado alguna participación. En Marruecos, según un Decreto del 20 de diciembre de 1949 se instituyeron los Comités Paritarios en las empresas del Estado consagrándose la representación obrera. Más tarde en este país, por Decreto del 29 de octubre de 1962 se instituyeron las delegaciones del personal en las direcciones de empresas y establecimientos públicos”.

“En Bolivia, de acuerdo con el Decreto del 14 de julio de 1950 existen Consejos Mixtos de Empresas. A petición de los patronos o de la mayoría de los trabajadores de una empresa, sea esta pública, industrial o comercial pueden formarse Consejos Mixtos con representación del personal. Ultimamente, en la nueva República africana de Tanzania se promulgó una Ley el 10 de diciembre de 1964 en la cual se consagran diversas fórmulas de colaboración de los trabajadores en el seno de la dirección de la empresa”. “Existen numerosos aportes de la legislación y del Derecho en países europeos, asiáticos, africanos y americanos sobre esta materia, que no citamos en el presente informe, para no pecar de prolijidad” (358).

Ahora bien, tal como se desprende de dicho informe, los argumentos en pro de la representación de los obreros en las empresas privadas que como hemos señalado, es una tendencia moderna de socialización en los países de régimen capitalista, se han adoptado como fundamento para la representación de los trabajadores en las empresas públicas, fenómeno que como hemos señalado, es excepcional en el Derecho Comparado. En efecto, salvo el supuesto de Francia ya indicado, quizás de Bolivia, y algunas antiguas colonias como Túnez y Marruecos que se citan en el señalado Informe, la representación de los obreros no es común en el interior de las empresas del Estado, ni siquiera en los países del este de Europa, salvo en aquéllos como en Polonia y Yugoslavia que aplican el mecanismo de la autogestión obrera o del autogobierno de los trabajadores. Por tanto, las

(358) Vid. el Informe en los documentos de trabajo repartidos en la Cámara de Diputados durante la discusión del Proyecto.

Contraloría General de la República

referencias a Alemania Occidental, Gran Bretaña y Europa Oriental que el Informe hace no son del todo exactas.

Es más, en los países como en Francia que han adoptado la representación paritaria de los trabajadores, mediante la gestión tripartita, ésta ha sido severamente criticada, ya que los incesantes conflictos de intereses que surgen en los Consejos de Administración se oponen a la necesaria armonía que debe existir en los mismos (359). De ahí que Robin haya catalogado la gestión económica de dichos Consejos como catastrófica (360) y que la Comisión de Verificación de Cuentas de las Empresas Nacionalizadas haya formulado el deseo de "mejorar la composición de los Consejos de Administración, renunciando a la fórmula estrictamente tripartita de repartición de cargos entre los representantes del Estado, de los usuarios y del personal", sustituyéndola por el nombramiento de un número mayor de representantes del Estado o de representantes escogidos solamente en razón de su competencia general" (361). Por otra parte, los resultados del único ejemplo que había en Venezuela de la participación de los obreros en las empresas públicas reflejado en el Instituto Municipal de Transporte Colectivo del Distrito Federal, dada la representación paritaria de los trabajadores, podría también calificarse de catastrófica (362), hasta el punto de que dicha representación paritaria, como ya señalamos, ha sido recientemente eliminada.

(359) Cfr. R. Drago, *The Public Corporation in France*, en W. Friedman, *The Public Corporation: A Comparative Symposium*, Londres 1954, págs. 108 y sig. cit. por G. Lescuyer, *Le contrôle de l'Etat...* cit., pág. 225;; T.R. Fernández Rodríguez, *Notas para un Planteamiento de los Problemas Actuales de la Empresa Pública*, loc. cit., pág. 119.

(360) Vid. W. Robin, *Essai sur la Représentation des Intérêts...* loc. cit., pág. 838.

(361) Vid. en A. Delion, *L'Etat et les Entreprises Publiques*, cit. pág. 154.

(362) Vid. por ejemplo Informe de la Contraloría Municipal sobre sus Actividades en 1960, Caracas 1961, pág. 48; Informe de la Contraloría Municipal sobre sus Actividades en 1962, Caracas 1963, pág. 47.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

39. En todo caso, la reciente Ley venezolana sobre representación de los trabajadores en los Institutos, Organismos de desarrollo económico y empresas del Estado, no prevé la representación paritaria de los obreros, sino que su artículo 1º establece solamente que "en los Directorios, Juntas Directivas o Administradoras, o Consejos de Administración de los Institutos Autónomos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas en las que el Estado tenga la totalidad o la mayoría de las acciones, habrá *una representación* de los trabajadores organizados" (363), debiendo señalarse que las previsiones de esta Ley abarcan, no sólo los establecimientos o empresas existentes para el momento de su entrada en vigencia, sino también a los que en el futuro se crearen para la realización de actividades económico-sociales, debiendo preverse lo conducente en la ley que los organice (364). En todo caso, en aquellos Institutos o Empresas donde existe representación laboral de acuerdo con las normas que los rigen, no tendrá aplicación dicha Ley, así como tampoco respecto al Banco Central de Venezuela y a las Instituciones Militares (365).

Ahora bien, a los efectos de la inclusión del representante laboral en el órgano directivo correspondiente de los Institutos Autónomos y Organismos de Desarrollo Económico y Social que abarca la Ley, el Ejecutivo Nacional tenía un lapso de seis meses a partir de su promulgación, para proceder a reorganizar los Directorios, Juntas Directivas o Administradores o Consejos de Administración. En todo caso, en aquellos Institutos

(363) El Proyecto original sólo se refería a los siguientes establecimientos: Corporación Venezolana de Fomento, Corporación Venezolana de Guayana, Banco Obrero, Instituto Nacional de Obras Sanitarias, Banco Agrícola y Pecuario, Banco Industrial de Venezuela, Línea Aeropostal Venezolana, Corporación Venezolana del Petróleo, Instituto Venezolano de Petroquímica, Consejo Venezolano del Niño, Instituto Nacional de Nutrición y en el Instituto Nacional de Deportes.

(364) Artículo 7 de la Ley.

(365) Artículo 8 de la Ley. Conforme a ello, la Ley no se aplica entonces ni al CFA ni al IPSFA.

Contraloría General de la República

cuyo órgano directivo estaba integrado por menos de cinco miembros (366), no se procedería a la reorganización prevista en este artículo hasta tanto no fuera reformada la respectiva Ley aumentando el número de miembros del Directorio (367). En cuanto a la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (C.A.N.T.V.), Compañía Anónima Venezolana de Navegación (C.A.N.V.), CVF. Centrales Azucareros, Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), Electrificación del Caroní C.A. (EDELCA) y las demás sociedades civiles o mercantiles en que la Nación u otras entidades públicas, tengan participación decisiva o más de la mitad de las acciones, se procederá a requerimiento del Ejecutivo Nacional, a la reforma de los Estatutos con el objeto de que en las Juntas Administradoras de las mismas haya un representante laboral designado por el Ejecu-

(366) Vid. por ejemplo BAP, art. 6.

(367) Art. 6 de la Ley. El texto del artículo en el Proyecto original era el siguiente: "El representante laboral designado de conformidad con la presente Ley se sumará al número de miembros del Directorio, Junta Directiva o Administradora o Consejo de Administración que corresponda conforme a la Ley, Reglamento o Estatuto respectivo de cada Instituto. Si por efecto de dicho aumento, el número de integrantes del órgano directivo resultare par, en los casos de empate en las votaciones, el Presidente tendrá derecho a un voto doble".

La Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, en Informe de 17 de junio de 1966, en relación a este artículo 6 del Proyecto original señaló lo siguiente:

"La Comisión después de un detenido estudio acogió las observaciones que fueron hechas al texto original en la primera discusión de la Ley. En efecto, el artículo establece que el representante laboral designado conforme a esta Ley, "se sumará al número de miembros del directorio, junta directiva o administradora o consejo de administración que corresponda conforme a la Ley, Reglamento o Estatuto respectivo de cada Instituto".

De mantenerse ese texto original del proyecto, estaría la Cámara reformando las leyes especiales que rigen el funcionamiento de los Institutos Autónomos. Tal procedimiento es inconstitucional, por cuanto de acuerdo con nuestro sistema jurídico cada Ley deberá reformarse o sustituirse con otra Ley que dicte el Con-

El Control de las Actividades Económicas del Estado

greso y no podría la presente Ley especial reformar aquellas otras leyes.

La Comisión, estudiados todos los aspectos sobre esta materia acordó proponer a la Cámara la siguiente redacción para el artículo 6º de la Ley.

PROPOSICION:

Artículo 6º—A los efectos de la inclusión del representante laboral en el órgano directivo correspondiente de los Institutos Autónomos y Organismos de Desarrollo Económico y Social previstos en esta Ley, el Ejecutivo Nacional procederá a reorganizar los directorios, juntas directivas o administradoras o consejos de administración, dentro de los seis meses siguientes a su promulgación.

Parágrafo único: En aquellos institutos cuyo órgano directivo esté integrado por menos de 5 miembros, no se procederá a la reorganización prevista en este artículo hasta tanto no sea reformada la respectiva ley aumentando el número de miembros del directorio.

Justificación de la Reforma Propuesta.

En la redacción del nuevo Artículo se supera el inconveniente jurídico del Artículo original por cuanto ahora no se trata de modificar por esta Ley el número de miembros de los directorios ni tampoco de darle un voto calificado a sus presidentes, sino que simplemente, atendiendo al objeto de esta Ley especial, se determina la reorganización de los directorios para incluir en ellos el representante laboral. Y se da un plazo prudencial de seis meses para la reorganización.

El parágrafo único prevee la circunstancia de que existe un reducido número de institutos autónomos cuya directiva está integrada por sólo tres miembros y cada uno de ellos con una función específica. Esta situación podría implicar, al nombrarse el representante laboral, dificultades en su mecánica administrativa. Por consiguiente, se consideró aconsejable esperar a la reforma de las leyes que rigen esos institutos para incluir la representación laboral, aumentando el número de miembros del directorio.

De acuerdo con el Artículo original a todos los directorios había que sumarles un miembro más: el representante laboral. Ahora, con la nueva redacción, la casi totalidad de los institutos quedarán con el mismo número de integrantes y sólo se aumentará el número de miembros de los directorios que están integrados por tres“.

Contraloría General de la República

tivo Nacional conforme a las previsiones de la Ley (368). La reforma de los Estatutos y la reorganización de los Directorios de esas empresas debía hacerse también dentro de un lapso de seis meses contados a partir de la promulgación de la ley (369). Debe observarse sin embargo, que al establecer la ley que el Ejecutivo Nacional debe proceder a requerir la reforma de los Estatutos y a reorganizar los Directorios de las empresas, se esta invadiendo competencias propias del titular de las acciones de las mismas, en caso de que no sea la República y sea por ejemplo, la Corporación Venezolana de Fomento o la Corporación Venezolana de Guayana. En efecto, en los casos de la CVF Centrales Azucareros o de la CVG Siderúrgica del Orinoco C.A. o Electricidad del Caroní C.A., los titulares de las acciones son las referidas Corporaciones, y a ellas es que debe corresponder la iniciativa de la reforma de los Estatutos y por tanto la reorganización de sus Directorios. No siendo accionista la República, mal podría el Ejecutivo Nacional proceder a reorganizar los Directorios de esas empresas ni requerir la modificación de los Estatutos directamente. Ello sólo podría hacerse a través de la Asamblea de accionistas es decir, a través de la Corporación Venezolana de Guayana o la Corporación Venezolana de Fomento en su caso.

Aparte de ello, la representación laboral que prevé la Ley, la ejerce la confederación, federación o sindicato más calificado o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial, y en el supuesto de que haya dudas sobre el organismo que deba ejercerla, el Ministerio del Trabajo establecerá, por resolución especial, a cual confederación, federación o sindicato debe corresponder la representación (370). A los efectos de la designación del representante de los trabajadores, el

(368) Artículo 10 de la Ley.

(369) Artículo 11 de la Ley. El texto de este artículo es innecesario, salvo por lo que se refiere al lapso de seis meses, dada la reducción del artículo 10 citado.

(370) Artículo 2 de la Ley.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

Organo Ejecutivo al cual esté adscrito el Instituto solicitará, por mediación del Ministerio del Trabajo, de la confederación, federación o sindicato a quien corresponda, una lista de cinco ciudadanos, venezolanos por nacimiento o por naturalización y mayores de edad, de cuyo seno se designará un principal y un suplente. La referida lista podrá estar formada por trabajadores u otras personas idóneas que gocen de la confianza de los respectivos organismos sindicales (371). En todo caso, la Ley faculta al Ejecutivo Nacional para exigir la presentación de una nueva lista, cuando a su juicio la presentada en primer lugar no reúna las condiciones requeridas por esta Ley.

En todo caso, el representante laboral así designado, formará parte del órgano directivo en igualdad de condiciones que los demás miembros de ese organismo (372).

Debe indicarse por último que la Ley no fija lapso de duración de las funciones del representante laboral. Sin embargo, señala que al ser removido en totalidad o en parte el Directorio, Junta Directiva o Administradora o Consejo de Administración de los establecimientos públicos y empresas donde exista la representación laboral, se procederá a renovar el representante de los trabajadores (373).

(371) Artículo 3 de la Ley. De acuerdo al párrafo segundo de este artículo 3º, el Organo Ejecutivo tendrá un plazo no mayor de tres meses para solicitar dichas listas, y la designación del representante se hará en un lapso de treinta días a contar desde la fecha del recibo de la lista correspondiente. Aunque la Ley no refiere la oportunidad en que deba comenzarse a contar el lapso de tres meses, se presume que es desde la promulgación de la misma, dado el lapso total de seis (6) meses a que se refieren los artículos 6, 10 y 11.

(372) Artículo 5 de la Ley.

(373) Artículo 9 de la Ley. Dicho artículo habla, en realidad, de que se debe proceder a **designar** la representación laboral. Entendemos, sin embargo, que la verdadera intención es la que debe procederse a **renovar** la referida representación, como lo señalaba el proyecto original.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

Órgano Ejecutivo al cual esté adscrito el Instituto solicitará, por mediación del Ministerio del Trabajo, de la confederación, federación o sindicato a quien corresponda, una lista de cinco ciudadanos, venezolanos por nacimiento o por naturalización y mayores de edad, de cuyo seno se designará un principal y un suplente. La referida lista podrá estar formada por trabajadores u otras personas idóneas que gocen de la confianza de los respectivos organismos sindicales (371). En todo caso, la Ley faculta al Ejecutivo Nacional para exigir la presentación de una nueva lista, cuando a su juicio la presentada en primer lugar no reúna las condiciones requeridas por esta Ley.

En todo caso, el representante laboral así designado, formará parte del órgano directivo en igualdad de condiciones que los demás miembros de ese organismo (372).

Debe indicarse por último que la Ley no fija lapso de duración de las funciones del representante laboral. Sin embargo, señala que al ser removido en totalidad o en parte el Directorio, Junta Directiva o Administradora o Consejo de Administración de los establecimientos públicos y empresas donde exista la representación laboral, se procederá a renovar el representante de los trabajadores (373).

(371) Artículo 3 de la Ley. De acuerdo al párrafo segundo de este artículo 3º, el Órgano Ejecutivo tendrá un plazo no mayor de tres meses para solicitar dichas listas, y la designación del representante se hará en un lapso de treinta días a contar desde la fecha del recibo de la lista correspondiente. Aunque la Ley no refiere la oportunidad en que deba comenzarse a contar el lapso de tres meses, se presume que es desde la promulgación de la misma, dado el lapso total de seis (6) meses a que se refieren los artículos 6, 10 y 11.

(372) Artículo 5 de la Ley.

(373) Artículo 9 de la Ley. Dicho artículo habla, en realidad, de que se debe proceder a **designar** la representación laboral. Entendemos, sin embargo, que la verdadera intención es la que debe procederse a **renovar** la referida representación, como lo señalaba el proyecto original.

Contraloría General de la República

40. En todo caso, como ya hemos indicado repetidamente, aun cuando el fenómeno de la representación de los consumidores y trabajadores en el interior de las empresas del Estado no es frecuente, sí se han establecido diversos mecanismos de control por parte de esos grupos fuera de la dirección de ellas. En efecto, en Inglaterra, aun cuando no existe en el seno de las *Public Corporation* una representación de los interesados como la había en el *Port of London Authority*, se han creado sin embargo, comisiones o juntas asesoras de consumidores que tienen por finalidad, prestar asesoramiento, redactar planes generales, hacer oír sus reclamaciones, llevar propuestas y presentar una memoria anual al Parlamento, con lo que defienden los intereses del consumidor y refuerzan la fiscalización sobre dichas Corporaciones (374). Esta forma de representación de los intereses no afecta como en Francia la gestión de la Corporación, y permite al contrario, un control directo del consumidor bastante satisfactorio comparativamente con otros países (375), aunque los actos de dichas juntas o cuerpos asesores no tengan fuerza vinculante para la corporación y las mismas carezcan de personalidad jurídica (376).

Por ejemplo, en la industria del carbón, existe una Junta de Consumidores de Carbón en la Industria, y una Junta de Consumidores de Carbón en usos domésticos, compuestas ambas por representantes de los consumidores del *National Coal Board*, nombrados por el Ministro de la Energía y Combustible. Esas Juntas asesoran al Ministro en las cuestiones relativas al abastecimiento de carbón y combustibles, pudiendo éste tomar, en consecuencia, las medidas que considere oportu-

(374) Cfr. L. López Rodó, *Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra*, loc. cit., pág. 392.

(375) Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, pág. 385.

(376) Cfr. L. López Rodó, *Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra*, loc. cit., pág. 392. M. Robin, *Essai sur la Représentation des intérêts...* loc. cit., pág. 839.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

nas y, especialmente, dar al Consejo las instrucciones necesarias para remediar los defectos existentes. Cada Junta tiene personal propio e informa anualmente al Parlamento. Análogas funciones de asesoramiento tienen el *Central Transport Consultative Committee* y los Comités Consultivos Regionales de usuarios del Transporte, el *Air Transport Advisory Council* y las doce Juntas Consultivas Regionales de Electricidad así como las similares del Gas. Cada Consejo de Electricidad y de Gas tiene la obligación legal de mantener informada de sus planes y disposiciones a la Junta Regional respectiva, la cual puede por su parte dirigir al Consejo representaciones sobre el particular (377).

En todo caso, la opinión unánime en relación a estos Consejos Consultativos, es que han cumplido su cometido de manera muy limitada, estando sus resultados muy lejos de los que podían esperarse, lo que puede atribuirse, entre otras cosas, a la ignorancia de la mayoría de los consumidores en relación a su existencia (378).

Por otra parte, no sólo los consumidores pueden ejercer un control sobre las *Public Corporation* en Inglaterra, sino que también, en cierta medida, los obreros. En efecto, al lado de los *Boards*, igualmente están representados los trabajadores (379) y así, en todas las industrias nacionalizadas se ha establecido el método de la deliberación conjunta (*Joint Consultation*) entre la Dirección y los obreros, en cumplimiento del mandato legal de crear organismos para la discusión de materias de interés común, incluida la eficacia del servicio de la Corporación y la seguridad, sanidad y bienestar de sus emplea-

(377) Cfr. W. A. Robson, *La Public Corporation en Gran Bretaña*, loc. cit., pág. 127; W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...* cit., pág. 237 y sig.

(378) Cfr. W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...* cit., pág. 250; M. Robin, *Essai sur la Représentation des Intérêts...* loc. cit., pág. 839.

(379) Cfr. M. Robin, *Essai sur la Représentation des Intérêts* loc. cit., pág. 840.

Contraloría General de la República

dos. En la industria minero-carbonera, por ejemplo, existe un Comité Consultivo en casi todas las minas y en los grados intermedios, y un *National Consultative Committee* presidido por el propio Presidente del *National Coal Board* (380).

En Venezuela, a través de órganos consultivos, la Constitución prevé la ingerencia en los asuntos económicos nacionales de los grupos de intereses de la comunidad. En efecto, el artículo 109 de la Ley Fundamental establece que "la Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los *cuerpos consultivos* que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, *la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores*, los colegios profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica". Un reflejo de ello es la existencia del Consejo de Economía Nacional, creado como un organismo autónomo, apolítico y de carácter consultivo, que tiene por objeto asesorar al Ejecutivo Federal en todas aquellas cuestiones que interesen al desarrollo y coordinación de la Economía Nacional, y que está formado por 17 miembros: tres graduados de alguna de las facultades o escuelas universitarias, dos empleados, dos obreros y uno por cada una de las siguientes instituciones o actividades: Banco Central, Banca, Comercio, Industria, Transporte, Agricultura, Cría, Pesca, Hidrocarburos y Minería (381).

41. Por último debe señalarse que al contrario de lo sucedido en los grandes procesos de nacionalización de Europa Occidental (Francia, Inglaterra), donde se previó en una u otra forma, la representación de grupos interesados en las empresas nacionalizadas con la posibilidad de ejercer un cierto control sobre las mismas, en la U. R. S. S. y en los países de Europa Oriental, las leyes de nacionalización no prevén la participación del consumidor en la organización

(380) Cfr. W. A. Robson, *La Public Corporation en Gran Bretaña*, loc. cit., pág. 128.

(381) Vid. Decreto N° 211 que crea y regula el Consejo de Economía Nacional, de fecha 8 de marzo de 1946, Arts. 1 y 2.

El Control de las Actividades Económicas del Estado

de las empresas del Estado. Al efecto, señala K. Katzarov, dentro de un sistema socialista, el control administrativo y jerárquico es total y es por ese medio como se ejerce el control del consumidor; en vista de que en un régimen de nacionalización total el interés particular del productor se ha eliminado, se espera y se supone que éste —es decir, la empresa del Estado— no tiene interés en perjudicar al consumidor (382).

En cuanto a la posibilidad de los obreros de intervenir en el control de la actividad de la empresa, si bien en los países socialistas generalmente las leyes de nacionalización guardaron silencio a este respecto (383), es necesario destacar el ejemplo de Polonia, donde el personal de las empresas del Estado tiene el derecho de participar directamente en la gestión de la empresa. En efecto, los órganos de autogestión obrera funcionan en virtud de la ley, y sus funciones consisten fundamentalmente en decidir sobre los asuntos más importantes de la empresa, en ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad del director de la misma, y en organizar la realización de las tareas económicas y socio-culturales (384).

En esta forma, la autogestión obrera es una de las formas del desarrollo y del ensanche de la democracia socialista. Ella constituye una base para coordinar la actividad de las diferentes organizaciones obreras que funcionan en el interior de la empresa. Los órganos de la autogestión representan los intereses del personal en materia de producción y en materia social. El órgano supremo de la autogestión es, de acuerdo a la legislación en vigor, la "Conferencia de la autogestión obrera", compuesta por los miembros del consejo obrero elegidos directamente por el personal, por miembros del consejo del establecimiento elegidos por los trabajadores que pertenecen a los sindicatos, y por miembros del comité ejecutivo de la organización

(382) Cfr. K. Katzarov, op. cit., pág. 384.

(383) Cfr. K. Katzarov, op. cit., pág. 388.

(384) Cfr. Z. Rybicki, *Le Régime des Activités Commerciales...* cit., pág. 12.

Contraloría General de la República

del partido. Por otra parte, corresponde a la conferencia de la autogestión obrera, la dirección y la coordinación de la actividad de otros órganos de la autogestión obrera (consejos obreros de la empresa); las decisiones en los asuntos esenciales de la empresa; y principalmente, el control y la vigilancia ejercidos en relación con la dirección de la misma y de los otros órganos de la autogestión obrera (385).

En la U.R.S.S. por otra parte, puede destacarse el control ejercido por el Comité Sindical de la respectiva fábrica, el cual se aplica en cumplimiento del acuerdo colectivo de trabajo, y que tienen por objeto vigilar los gastos del "fondo del director", la recta aplicación de las escalas de sueldos y las disposiciones del Código del Trabajo que afectan al bienestar de los obreros, condiciones sanitarias y seguridad técnica. Este control se lleva a cabo por "inspectores públicos" elegidos por las organizaciones sindicales; aun cuando éstas celebran periódicas "conferencias de producción", donde se exponen los planes a ejecutar y se denuncian las posibles irregularidades de la administración de la fábrica (386).

Debe destacarse por último que a través del mecanismo del autogobierno de los productores que se ha establecido en Yugoslavia estando la gestión de la empresa materialmente en manos de los obreros y empleados, a través de los Consejos Obreros, éstos pueden ejercer, junto con la gestión, el control respectivo (387).

Caracas, Julio de 1966.

(385) Cfr. Z. Rybicki, *L'Entreprise Publique dans le Système Polonais de L'Economie Planifiée*, loc. cit., págs. 318 y 319.

(386) Cfr. R. Fernández Carvajal, *Las Empresas Públicas en Rusia*, loc. cit., pág. 455; A. Denisov y M. Kirichenko, *Derecho Constitucional Soviético*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, 1959, pág. 105.

(387) Cfr. Jovan Djordjevich, *Yugoslavia, Democracia Socialista*, México 1961, pág. 67.

INDICE GENERAL

NOTA DE PRESENTACION	III
PROLOGO	1
ABREVIATURAS	35
PRIMERA PARTE: <i>INTRODUCCION</i>	41
SEGUNDA PARTE: <i>EL CONTROL ADMINISTRATIVO</i>	73
I.—Introducción	73
II.—El Control Administrativo Directo	74
1.—Introducción	74
2.—El Control Jerárquico	76
3.—El Control de Tutela	78
A.—Introducción	78
B.—La Tutela sobre las Personas	79
C.—La Tutela sobre los Actos	80
a.—Introducción	80
b.—El Control de Tutela a Priori	81
a'.—Las Directrices Generales	81
b'.—Las Aprobaciones y Autorizaciones Previas	82
	175

c.—El Control de Tutela Concomitante ...	87
d.—El Control de Tutela Posteriori	88
4.—El Control Ejercido a través de Organos Administrativos de Planificación y Coordinación ...	90
III.—El Control Administrativo Indirecto	97
TERCERA PARTE:	
<i>EL CONTROL PARLAMENTARIO</i>	111
CUARTA PARTE:	
<i>EL CONTROL POR ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES</i>	123
I.—Introducción	123
II.—La Contraloría General de la República de Venezuela	130
III.—Las Modalidades del Control	136
QUINTA PARTE:	
<i>EL CONTROL POR GRUPOS DE INTERESES DE LA COMUNIDAD</i>	153