

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EMPRESAS
PUBLICAS EN VENEZUELA

ALLAN R. BREWER-CARIAS
Director del Instituto de Derecho Público
Universidad Central de Venezuela

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN VENEZUELA

2ª Edición

COLECCIÓN ESTUDIOS JURÍDICOS

Nº 9

Editorial Jurídica Venezolana

Caracas / 1981

Depósito Legal, II 80-2.265
© by Allan R. Brewer-Cartas
Editorial Jurídica Venezolana
Apartado 17598
Parque Central Caracas 1015-A –
Venezuela Teléfono 572.51.08

NOTA A LA SEGUNDA EDICIÓN

La primera edición de esta obra la realizó el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo que contribuimos a fundar en 1972 y al cual quisimos darle los derechos de la primera edición, como muestra de nuestro reconocimiento por la labor que ha desplegado en el campo de la investigación sobre las empresas públicas en América Latina.

Esta segunda edición no varía nada respecto de la primera, pues aún está pendiente de discusión y sanción el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada presentado al Congreso en 1976. La difusión de este libro en nuestro país, en todo caso, estoy seguro que contribuirá al conocimiento de la Administración Descentralizada y a la toma de conciencia sobre la necesidad de su urgente reforma.

Caracas, enero 1981.

A.R. B-C.

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas de mayor interés en el derecho público contemporáneo, sostenido permanentemente en las últimas tres décadas, y sobre el cual se ha producido una de las más abundantes bibliografías del derecho administrativo¹, ha sido el de las empresas

1 Por lo que se refiere a la bibliografía venezolana, deben mencionarse los siguientes trabajos: Allan R. Brewer-Carías, *Las empresas públicas en el derecho comparado*, Caracas 1967; Allan R. Brewer-Carías, "La Ley sobre representación de los trabajadores en los Institutos, organismos de desarrollo económico y empresas del Estado" en *Revista de la Facultad de Desarrollo UCAB*, N° 4, Caracas 1965-1967, págs. 199 a 212; Allan R. Brewer-Carías, "El control fiscal externo sobre las empresas públicas" en *Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal*, N° 17, Caracas 1967-1968, págs. 7 a 31; Allan R. Brewer-Carías, "El control de las empresas públicas por grupos de intereses de la comunidad", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXIII, N° 1, Bruselas 1967 págs. 47 a 57; Allan R. Brewer-Carías, *El control de las actividades económicas del Estado en el derecho venezolano*, Caracas 1969; Allan R. Brewer-Carías, "Introducción al Régimen Legal de las Empresas Públicas en Venezuela" en *Revista de la Facultad de Derecho UCAB*, N° 21, Caracas 1975-1976, págs. 83 a 120; Allan R. Brewer-Carías, "Algunos aspectos jurídicos de las relaciones entre el gobierno central y las empresas del Estado", en CLAD, *Gobierno y empresas públicas en América Latina*, Buenos Aires 1978, págs. 151 a 184 y en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 4, Caracas, 1974, págs. 83 a 119; Allan R. Brewer-Carías, "El régimen de competencia entre empresas públicas y empresas privadas en el sistema económico venezolano", en *Ponencias venezolanas al X Congreso Internacional de Derecho Comparado Budapest 1978*, Caracas 1978, págs. 261 a 300; Allan R. Brewer-Carías, *Las empresas públicas y las empresas privadas en el sistema económico venezolano*, documento multigráfico presentado en la Mesa Redonda sobre Las empresas públicas en América Latina, organizada por la ALAP, México, Nov. 1978; y en el Seminario sobre La empresa pública en el desarrollo industrial de Latinoamérica, el Caribe y España, organizado por el CLAD, Madrid, Febrero 1979; Allan R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre el Régimen Jurídico Administrativo de Petróleos de Venezuela S.A." en *Revista de Hacienda*, N° 67, Caracas 1977, págs. 79 a 99; Enrique Viloria, "Las funciones de la empresa pública en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, N° 2, Bogotá 1974, págs. 20 a 28; Enrique Viloria V., "Análisis de la experiencia dei holding de Empresas Públicas con especial referencia al caso venezolano" en *Revista de Control Fiscal* N° 79, Caracas 1975, págs. 7 a 53; Enrique Viloria Vera, *Estado, Desarrollo y Empresa Pública en Venezuela*, documento presentado al Seminario Internacional para la planificación en las empresas de propiedad pública en los países en vías de desarrollo, Yugoslavia (documento multigráfico), Sept., 1974; Nicolás Rodríguez Perego, "Consideraciones Jurídicas sobre la organización de Empresas del Estado" en *Revista de Control fiscal*, N° 88, Caracas 1978, págs., 25 a 43; Isabel Boscán de Ruesta, *El l'holding" en la organización del sector económico público*, Caracas 1975; Gabriel Ruán Santos, "Líneas Fundamentales de los entes públicos de gestión en el derecho italiano" en *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1974, Caracas 1975, págs. 81 a 114; Josefina Calcano de Temeltas, *Las formas de integración y de control de las empresas estatales de servicio público*, Documento presentado a la II Conferencia Venezolana de Empresas Estatales de Servicio Público (multigráfico), Caracas 1975; Horacio Boneo, *Una propuesta para la reestructuración del sistema de empresas públicas venezolanas*, PNUD. Proyecto VEN-534 (Multigráfico), Caracas, marzo 1974; Héctor Grisanti Luciani, "Aspectos del Control Fiscal en las empresas del Estado" en *Reperitorio Forense*, N° 4341, Caracas, 31 octubre 1978, págs. 1 a 16; Humberto J. La Roche, "Las Empresas Mixtas en Venezuela y su control por el Estado", *Revista de la Facultad de Derecho*, LUZ, N° 28, Maracaibo 1970, págs. 9 a 32; Terry Lynn Karl, *Political Power and the entrepreneurial State: The reform of State Enterprises in Venezuela*, documento presentado al National Meeting of the Latin American Studies Association, (multigráfico), Pittsburgh, abril 1979; Contraloría General de la República, "EL control del sector descentralizado de la Administración

públicas, es decir, el de las organizaciones económicas del Estado para la producción de bienes y servicios.

La actividad empresarial del Estado, en realidad, es un fenómeno nuevo, cuyo verdadero auge se produjo después de la segunda guerra mundial. Tanto en los países socialistas, con las nacionalizaciones de los medios de producción y de las empresas de propiedad privada, como en los países occidentales, con la progresiva intervención del Estado en la economía, las empresas en manos del Estado provocaron un cuestionamiento de los principios jurídicos tradicionales del derecho público.

En los países socialistas, jurídicamente hablando, apareció una nueva figura que requirió de un ordenamiento propio, distinto de los tradicionales públicos y privados: la empresa nacionalizada, sometida a las nuevas normas emergentes de la transformación de las estructuras económicas.

En los países occidentales, la aparición de las empresas públicas, rompió los moldes clásicos del derecho administrativo: este dejó de ser el ordenamiento exclusivo de los entes "públicos", sometidos al "derecho público" en su actuar y que cumplían finalidades exclusivamente "públicas" y empezó a ser el ordenamiento propio, también, de los entes que aún cuando enmarcados en la organización general del Estado, tenían forma de derecho comercial, estaban sometidos a normas preponderantemente del Código de Comercio, y cumplían finalidades industriales o comerciales, como cualquier particular. El Derecho Administrativo tuvo, así, que transformarse por este proceso de intervención del Estado en la economía, y en particular, por la intervención activa a través de la asunción de empresas.

Pero este fenómeno empresarial del Estado varió, también, las clásicas formas de la actividad administrativa del mismo. Hasta la década de los años cuarenta, el Estado tenía tres funciones administrativas clásicas: actividad de policía, actividad de fomento y actividad de servicio público. Eran las actividades propias del Estado Regulador y de Control, del Estado de Fomento y del Estado de Servicios Públicos que se desarrolló mediante los sucesivos correctivos al Estado Liberal del siglo pasado.

Pero a partir de la década de los cuarenta, el Estado comenzó a moldear una nueva forma de su actividad administrativa, acumulable a las tres clásicas (policía, fomento y servicio público), configurada por la "gestión económica". El Estado en el mundo contemporáneo, como promotor y agente del desarrollo económico y social, al tener que conformar la realidad económica y social, y asumir su gestión, se nos muestra ahora, además, con dos nuevas facetas, hoy más importantes que las otras: las del Estado Empresario y las del Estado Planificados

En Venezuela, sin duda, a partir de la década de los años cuarenta el Estado siguió esa misma evolución y acumuló esas diversas facetas. El Estado ha venido asumiendo un papel cada vez más activo en la economía ayudado por el ingreso petrolero. En la actualidad, quiérase o no, el Estado es el más grande empleador, el más grande comprador, el más grande financista, el más grande inversionista, el más grande constructor, y el más

Pública Nacional", *Revista de Control Fiscal*, N° 80, Caracas 1975, págs. 87 a 113; Jesús Caballero Ortíz, *Les entreprises publiques en Droit Vénézuélien* (multigrafiado), París 1978; Jesús Caballero Ortíz, "La participación de los trabajadores en los órganos de dirección de las Empresas Públicas en Venezuela", en *Revista de Control Fiscal*, N° 94, Caracas 1979, págs. 39 a 59; Juan Garrido y Nelson Socorro, *Las Empresas del Estado en Venezuela. Estudio Jurídico* (multigrafiado), Caracas 1978; Pedro R. Tinoco h., artículos sobre "El Sistema Nacional de Empresas del Estado" en *Revista Resumen*, N° 98, 21-9-75, p. 16; N° 102, 19-10-75, p. 31; N° 103, 26-10-75, p. 17; N° 104, 2-11-75, p. 21; N° 105, 9-11-75, p. 10; N° 106, 16-11-75, p. 16 y N° 107, 23-11-75; y Enrique Silva Cimma, "La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y las Empresas Públicas" en *Revista de Control Fiscal*, N° 84, Caracas 1977, págs. 101 y sigts.

grande empresario. Después de la nacionalización del Petróleo y del Hierro, el Estado genera en Venezuela, directamente, más del 41% del Producto Territorial Bruto, y el Gasto Público consolidado (Administración Central y Descentralizada), alcanza una suma que equivale al 65% de dicho Producto Territorial Bruto².

Pero dentro de ese sector público poderosísimo, el área de las entidades descentralizadas y, dentro de éstas, las que cumplen actividades económicas industriales o comerciales, es decir, las empresas públicas, constituyen la parte de *mayor* importancia. Como se indica más adelante, el 72% del Gasto Público Consolidado se eroga a través de las entidades descentralizadas en general, en su mayoría, con actividades empresariales. Se comprenderá, entonces, la importancia que tiene, en nuestro país, el estudio de las empresas públicas.

Por supuesto, y ante todo, existe un evidente interés jurídico en el estudio de la actividad empresarial del Estado, pues si algo ha caracterizado la evolución de su intervención en la vida económica, como empresario, ha sido su carácter desordenado, derivado de las exigencias de la coyuntura económico-social. De allí, también, la preocupación ya vieja, por reformar la organización de las empresas del Estado.

Este libro es, así, hasta cierto punto, un balance al momento actual tanto del régimen legal existente respecto de las empresas públicas, como de los intentos de regulación integral y de reforma de sus formas jurídicas, organización y control. La problemática, a la cual ya anteriormente hemos dedicado otros estudios³, la abordaremos en las siguientes partes: La Primera Parte, destinada al estudio de las Empresas Públicas dentro del Marco del Estado Democrático y Social de Derecho, en la cual se analizan las características, tanto del sistema económico venezolano como sistema de economía mixta, como del fenómeno de descentralización administrativa funcional que le ha sido tan característico, y que ha facilitado la aparición de las empresas públicas. En particular, se precisan las diversas formas de descentralización para ubicar en ellas, las empresas públicas y se estudian las principales características de las empresas públicas venezolanas.

La Segunda Parte, destinada a analizar los Elementos Básicos del Régimen Legal de las Empresas Públicas en Venezuela, a través del estudio de los principales cuerpos normativos aplicables a las empresas públicas; de las relaciones entre las empresas públicas y las empresas privadas; de los diversos tipos legales de las empresas públicas y de sus formas de creación; y de los principales cambios operados en el régimen legal de las empresas públicas en los últimos años.

La Tercera Parte, destinada al estudio de las relaciones entre la Administración Central y las empresas públicas, tanto aquellas con Forma de derecho público como las que tienen forma societaria (empresas del Estado), en la cual se estudian las modalidades de control administrativo directo sobre las empresas públicas; las formas de organización piramidal que se han venido estructurando respecto de empresas públicas en determinados sectores o áreas económicas regionales, como medios para facilitar el control de las mismas y racionalizar sus vínculos con la Administración Central; y dentro de estas formas de organización, destacar el caso de la organización de la industria petrolera nacionalizada, con Petróleos de Venezuela S. A., como empresa matriz.

La Cuarta Parte, destinada a analizar los Quince Años de Proyectos de reforma de la Administración Descentralizada en Venezuela, desde 1961 a 1976, en la cual se estu-

2 Véase Mauricio García Araujo, *La Economía Venezolana* (multigrafiado), Sept. 1979.

3 Véase la bibliografía citada en la Nota N° 1 de esta Introducción

dian, sucesivamente, los Estudios y Proyectos de 1960-1961, en especial, el Proyecto de Ley de Instituciones Autónomas de 1961; el Proyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado de 1968; las reformas de 1970, en particular, respecto de los institutos autónomos; los Proyectos de 1971-1972, en particular, el Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas de 1972; el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado de 1974; y las Reformas de 1974 a 1977.

La Quinta Parte, destinada al estudio del Anteproyecto de Reforma de la Administración Descentralizada que se formuló en 1976, y que condujo a la presentación, al Congreso, del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada en 1976, el cual aún se discute actualmente. En esa parte se exponen los motivos del texto original del anteproyecto de 1975 que le sirvió de base, y los lineamientos generales para la reorganización de la administración descentralizada y de las empresas públicas venezolanas, que se formularon.

La Sexta Parte, destinada a exponer el universo de las entidades descentralizadas en la organización administrativa venezolana, las empresas públicas y las participaciones del Estado en sociedades mercantiles. A tal efecto se ha elaborado una lista sistematizada de las mismas.

En una forma u otra el autor se ha visto envuelto en todo este proceso de formulación del régimen de las empresas públicas venezolanas y de su reforma: fue secretario de la Comisión que redactó el Proyecto de Ley de 1961; fue Ponente del Proyecto de Ley de 1968; fue actor, como Presidente de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República (1969-1972), de las reformas de ese período y co-redactor del Proyecto de Ley de 1972; fue crítico directo del Proyecto de Ley de 1974; y fue Ponente del Anteproyecto de 1975 que dio origen al Proyecto de 1976. Esta sola participación activa en el proceso, además de la preocupación académica por el tema despertada inicialmente por la necesidad de redactar la Ponencia General sobre "Las actividades industriales y comerciales del Estado" para el VII Congreso Internacional de Derecho Comparado celebrado en Uppsala, Suecia, en 1966⁴ justifican ahora la aparición de este estudio.

Sin embargo, la motivación inicial concreta de este libro, y su antecedente inmediato, está en la redacción de un documento para el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), destinado a una investigación comparativa que adelantaba dicho organismo sobre "El régimen legal de las empresas públicas latinoamericanas y su acción internacional", elaborado en 1976⁵

4 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Le régime des activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics en droit comparé" en *Rapports Généraux au Vile Congrès International de Droit Comparé, Uppsala 6-13 août 1966*, Stockholm, 1968, págs. 484 a 565. Este estudio dio origen al libro *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*, Caracas, 1967, publicado en su versión en francés, como *Les Entreprises Publiques en Droit Comparé*, París 1968.

5 Hasta el presente han aparecido dos volúmenes con los documentos relativos a Argentina, Brasil y México (Vol. I) y a Chile, Paraguay y Uruguay (Vol. II), Buenos Aires, 1977.

PRIMERA PARTE
LAS EMPRESAS PÚBLICAS DENTRO DEL MARCO DEL
ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

Sin lugar a dudas, una de las características del Estado en Venezuela, en el último cuarto del siglo XX, es su participación decisiva en el proceso económico. El Estado no sólo regula la actividad económica de los particulares, planifica su acción y orienta la del sector privado, sino que también participa activamente en la economía, se muestra cada vez más como un Estado Empresario, que extrae e industrializa el petróleo y el hierro, que explota empresas de transporte, que produce azúcar, que comercializa bienes de consumo y hasta es hotelero. Esta imagen del Estado Empresario es cada vez más común, pues en muchos casos, es la imagen que llega a los particulares consumidores o usuarios.

La empresa pública, por tanto, antaño vista como un atentado a la libertad económica de los particulares, hoy ha entrado en las costumbres de la acción estatal. Si algo caracteriza al Estado Social de Derecho¹ es precisamente, ahora, su actividad empresarial. Pero para que este fenómeno de la intervención activa del Estado haya sido aceptado, fue necesario la producción de cambios en el sistema económico. El viejo esquema del Estado liberal, hoy cada vez más cuestionado², no resistía el empuje de la actividad empresarial del sector público. Fue necesario, en los países de formación capitalista, llegar a un sistema de economía mixta que otorgara al Estado potestades propias y directas para actuar en el proceso económico.

En esta Primera Parte, por tanto, destinada a estudiar a las empresas públicas dentro del cuadro del Estado Social y Democrático de Derecho nos interesa destacar, en primer lugar, las características del sistema económico venezolano como un sistema de economía mixta; en segundo lugar, el fenómeno de descentralización administrativa funcional, característico del Estado Contemporáneo, y que tanto ha contribuido al desarrollo de la función empresarial del Estado; en tercer lugar, precisar las diversas formas de la descentralización funcional y ubicar, en ellas, la actividad empresarial del Estado; y concluir, estudiando las principales características de las empresas públicas en Venezuela.

I. EL SISTEMA ECONÓMICO VENEZOLANO COMO UN SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA

En efecto, dentro de los regímenes político-económicos contemporáneos y entre las sistemas capitalista y socialista, se ha venido configurando un estadio intermedio denominado de economía mixta, en el cual el papel del Estado, como empresario o regu-

1 V. Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975.

2 V. Celso Furtado, *El conocimiento económico de América Latina*, documento presentado al Seminario: América Latina: Conciencia y Nación, USB, Caracas 3-7 de mayo de 1976, editado en U.S.B., *América Latina: Conciencia y Nación. Un nuevo enfoque sobre su tiempo y perspectiva*, Caracas 1977, págs. 73-86.

lador de la vida económica, se ha convertido en lo suficientemente importante para poner en duda todos los calificativos de capitalistas o de libre empresa comunes a todos los países no socialistas, pero no tan absolutamente importante como para justificar el calificativo de socialista a los países que están en este estadio intermedio³. Venezuela, indudablemente, puede ubicarse dentro de estos sistemas de economía mixta.

En efecto, los fundamentos del sistema económico venezolano están determinados con precisión en el texto constitucional, en el capítulo dedicado a los derechos económicos, en los siguientes términos:

Art 95. El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá 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.

Art. 96. 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.

La ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica.

Art. 97. 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 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.

Art. 98. El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país.

Tal como puede deducirse claramente de los cuatro artículos transcritos de la Constitución, el sistema venezolano no se encuentra ubicado totalmente ni dentro de las llamadas "economías de mercado", donde la libre competencia es la regla y las intervenciones (reguladoras o activas) del Estado son la excepción; ni dentro de las denominadas "economías socialistas", donde la propiedad de los medios de producción se ha estatizado o socializado totalmente. El sistema económico venezolano, constitucional y realmente, es un sistema de economía mixta⁴ que si bien protege "la iniciativa privada", permite al Estado una gran e ilimitada intervención, no sólo de carácter regulador, sino activa, como Estado Empresario. Por tanto, puede decirse que en el sistema económico venezolano el "sector privado" de la economía no es la regla, y el sector público la excepción. Es decir, el sector público y la intervención del Estado en la vida económica

³ Cfr. W. Friedmann, *The State and the rule of Law in a Mixed Economy*, London 1971, p. 2; Eduardo White, *El derecho económico en América Latina*, Caracas 1977.

⁴ Véase, en general, sobre el sistema económico venezolano, M. Rachadell, "El sistema jurídico-económico de Economía Mixta y la planificación del desarrollo en Venezuela" en *Revista de Control Fiscal*, N° 84, Caracas 1977, págs. 147 y sigts.; Enrique Meier E., "Los principios generales del Régimen Económico en la Constitución de 1961" en *Jornadas de Derecho Mercantil*, UCAB 1978, págs. 581 y sigts.; Tomás E. Carrillo Batalla, "El sistema económico constitucional venezolano" en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, UCV, Caracas 1979, Tomo II, págs. 901 y sigts.; José A. Mayobre, "Derechos Económicos", *Idem*, Tomo II, págs. 1119 y sigts.; Allan R. Brewer-Carías, "El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela", *Ibidem*, Tomo II, págs. 1139 y sigts.; y Allan R. Brewer-Carías, "El Estado dentro de un sistema de Economía Mixta" en *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, págs. 114 y sigts.

no es subsidiaria respecto al sector privado en aquellas áreas en que éste no podía cumplir satisfactoriamente con las exigencias del proceso económico; sino que, al contrario, se consagra constitucionalmente un sistema de economía mixta en el cual el Estado puede tener una amplísima participación sometida materialmente a muy pocos límites: el ámbito del sector público respecto del sector privado, por tanto, dependerá de la política económica y social concreta del gobierno.

Tal como lo ha precisado la Corte Suprema: "Las actividades del sector público pueden aumentar en la misma medida en que disminuyen las del sector privado, o viceversa, de acuerdo con el uso que hagan las autoridades competentes de los poderes que les confiere el constituyente en las citadas disposiciones".

"Y en razón de ello, es posible que un servicio pase del sector público al sector privado, para que sea explotado como actividad comercial o industrial con fines de lucro, o que el Estado reasuma la responsabilidad de prestar el servicio directamente o por medio de un órgano contratado por él, entre otros motivos por razones de «conveniencia nacional», según dice el constituyente, en las disposiciones antes citadas" ⁵.

La importancia fundamental de la fórmula constitucional venezolana está, quizás, en que significa un abandono total a la vieja fórmula liberal —todavía novedosa para algunos neoliberales— del principio de la subsidiariedad del Estado en relación a la iniciativa privada. Según este principio, los entes públicos únicamente deben intervenir para suplir la inexistencia o defectuosa actuación de la iniciativa privada, o en otras palabras, debe haber "abstención de toda intervención allí donde el libre juego de la iniciativa privada es más que suficiente para satisfacer adecuadamente las necesidades públicas"⁶. Al contrario, en el régimen venezolano, la intervención estatal ni es subsidiaria de la iniciativa privada ni tiene límites y ella estará directamente condicionada por la consecución de los fines que tiene el Estado⁷, y la política gubernamental concreta que se desarrolle.

En todo caso, la consagración del carácter mixto del sistema económico venezolano y la amplia habilitación constitucional dada al Estado para intervenir en la vida económica, se ha hecho partiendo de una consideración que es hasta cierto punto uno de los fines de la sociedad y del Estado: la búsqueda del desarrollo económico y social del país. El objetivo fundamental de promover, impulsar y fomentar el desarrollo económico y social no solo orienta la normativa constitucional, sino que forma parte de la regulación del texto fundamental en los artículos transcritos anteriormente. Por ello, la intervención del Estado en la economía y el carácter no subsidiario de la misma, no pueden considerarse como un componente más del sistema económico al igual que cualquier otro aspecto del sector privado, sino que cualquier enfoque que se haga del sector público, ha de tener en cuenta la finalidad de su ámbito y actuación dentro del sistema económico: propugnar el desarrollo económico y social. En esta forma, por tanto, el sector público no tiene ni puede tener dentro del sistema económico venezolano, el mismo tratamiento que el sector privado. Si el Estado ha decidido asumir y desarrollar directamente la industria petrolera y petroquímica, la industria siderúrgica, la industria del gas natural, la comercialización de los productos derivados del petróleo, para sólo

⁵ V. Sentencia de la CSJ en SPA de 5-10-70 en *Gaceta Oficial* (en lo adelante, *G.O.*) N° 1447, Ext., de 15-12-70, p. 11. V. además en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho-Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, pp. 133 y ss.

⁶ V. J. González Pérez, *El Administrado*, Madrid, 1966, pp. 55 y 58, Véase en relación a Venezuela los trabajos de H. Pérez Dupuy, y entre ellos, *El liberalismo económico y la economía dirigida*, Buenos Aires, 1963, y *La economía libre y sus ventajas*, Caracas, 1959.

⁷ Tal como se indica en el Preámbulo de la Constitución.

hacer referencia a aquellas actividades que no constituyen un servicio público en sentido estricto, ello no lo ha hecho con el solo criterio especulativo o de obtención de un beneficio económico, como sería el principal criterio de las actividades desarrolladas por el sector privado, sino básicamente como instrumento para asegurar la soberanía económica del país, promover su desarrollo económico y social, y elevar el nivel de vida de la población a través de mecanismos de redistribución de la riqueza.

Tal como lo ha precisado la Corte Suprema: no son idénticos los motivos que determinan la acción estatal y la de los particulares en los campos que, respectivamente, le sean asignados: la satisfacción de las necesidades colectivas constituye uno de los fines del Estado y no la ocasión o el medio de obtener una ganancia, ni aún en el caso de que los usuarios estén obligados a pagar una retribución por el servicio que se les preste. En cambio, es la especulación entendida en el sentido de obtener un beneficio lícito en el ejercicio de una actividad lucrativa, lo que impulsa generalmente a los particulares a encargarse de la gestión de servicios de utilidad pública. Por tanto, lo que es para los particulares un simple negocio, puede significar para el Estado, en la generalidad de los casos, el cumplimiento de un deber insoslayable⁸.

Ahora bien, conforme a la habilitación constitucional que tiene el Estado de intervenir en la vida económica y social, el Estado en Venezuela, para el cumplimiento de sus fines, ha venido adoptando varias funciones. En primer lugar, las del *Estado regulador y de control*, cuando la intervención se limita a regular legalmente y controlar las actividades privadas, por ejemplo, en leyes como las de Protección al Consumidor, de Bancos y otros Institutos de Crédito, o de Empresas de Seguros y Reaseguros. En segundo lugar, las del *Estado -promotor o de fomento*, cuando la intervención del Estado se orienta a estimular las iniciativas privadas en ciertas áreas de la economía, por ejemplo, en leyes como las del Mercado de Capitales, que busca estimular y canalizar la participación del ahorro privado en empresas. En tercer lugar, las del *Estado prestador de servicios*, cuando la intervención del Estado se convierte en directa y activa, por la asunción, por él mismo, generalmente con carácter de monopolio, de ciertas actividades con carácter de servicio público; tal es el caso, por ejemplo, de los servicios de correos reservados al Estado. En cuarto lugar, las del *Estado empresario*, cuando la intervención del Estado también es activa y directa, pero en actividades industriales y comerciales que no tienen el carácter de servicios públicos; tal es el caso de las industrias que el Estado se ha reservado o de las actividades industriales o comerciales que ejerce a través de sus Empresas, en concurrencia con el sector privado; y en quinto lugar, las del *Estado planificador*, cuando la intervención del Estado tiene por objeto ordenar la totalidad de la economía hacia la consecución de objetivos de desarrollo en un plazo determinado de tiempo, mediante técnicas de planificación del desarrollo económico y social⁹.

II. EL FENÓMENO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La empresa pública es, sin duda, desde el punto de vista jurídico, un fenómeno en el Estado contemporáneo, que va parejo a la tendencia descentralizadora de las estructuras administrativas.

⁸ V. Sentencia de la CSJ en SPA de 5-10-70 en *G.O.* N° 1447, Extr., de 15-12-70, p. 11.

⁹ Sobre estas diversas facetas del Estado véase: Allan R. Brewer-Carías, "La intervención del Estado en la actividad mercantil" en *Jornadas de Derecho Mercantil*, UCAB, Caracas, 1978, págs. 529 y sigs.; y Allan R. Brewer-Carías, "El Estado Contemporáneo en Venezuela", en *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas 1979, págs. 39 y sigs. Véase, asimismo, Emilio Ramos de la Rosa, "La intervención del Estado en la actividad económica" en *Jornadas de Derecho Mercantil, cit.*, págs. 625 y sigs.

En este sentido, Venezuela tampoco ha escapado del fenómeno universal de crecimiento, generalmente inorgánico, de la administración descentralizada, es decir, de los establecimientos públicos, particularmente, de los institutos autónomos y de las empresas del Estado. Este fenómeno, hasta cierto punto, puede considerarse como una característica de la transición del Estado Liberal tradicional abstencionista al Estado Social de Derecho, pues éste, ante la incapacidad de su estructura tradicional ministerial para asumir los nuevos cometidos que las exigencias económicas y sociales le fueron planteando, optó por establecer una estructura administrativa paralela a la administración central: la administración descentralizada.

Esta realidad incontestable e importantísima de la administración descentralizada, cuyo desbordante crecimiento en Venezuela se ha producido en menos de cincuenta años, por supuesto que ha provocado la ruptura de los moldes y esquemas tradicionales de la administración pública y del derecho administrativo. En efecto, la estructura ministerial, tan importante durante más de un siglo en Venezuela, comenzó a declinar a partir de la década de los años cincuenta, cuando se produce un verdadero florecimiento de la administración descentralizada, lo cual se acentuó en la década de los sesenta.

Por otra parte, la forma organizativa que se adoptó en cada caso en la administración descentralizada, fue tan variada, que en la actualidad, lejos de existir una o dos fórmulas para su operación, existe un museo viviente de tipos diferentes de establecimientos públicos, institutos autónomos y empresas del Estado, que concurren con los Ministerios y muchas veces contra ellos, en la realización de los fines del Estado. Las formas de la actividad administrativa de acuerdo a los criterios comúnmente empleados en el Derecho Administrativo, con el crecimiento de aquellos, también han pasado de las actividades tradicionales de policía, fomento y servicio público, hacia las de gestión económica, en las cuales el Estado asume la realización directa de actividades industriales o comerciales, con carácter de exclusividad o en concurrencia con los particulares ¹⁰.

1. Evolución histórica

A. La descentralización en el Estado tradicional: 1928-1945

Ahora bien, en Venezuela, el crecimiento de la administración descentralizada¹¹ mediante la creación de entes jurídicos separados de la estructura ministerial tradicional para la realización de los nuevos cometidos que el Estado ha ido asumiendo a todo lo largo de este siglo, se inició en 1928 con la creación del Banco Obrero (BO) y del Banco Agrícola y Pecuario (BAP); el primero como entidad financiera, de construcción y de administración de viviendas; y el segundo como entidad financiera y de fomento de la agricultura, la cría y la pesquería con funciones posteriores en el campo de la comercialización de productos agrícolas. Estos fueron los dos institutos autónomos creados en la década de los años veinte. En la década de los treinta, y particularmente, con posterioridad a la muerte de Gómez en 1935, el Gobierno de transición iniciado en 1936 dio un gran impulso a la creación de entidades descentralizadas, iniciándose así una política de intervención estatal en la vida económica y social, lo cual, como se dijo, marca el

¹⁰ Cfr. sobre esto Allan-R. Brewer-Carías, *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*. Caracas, 1968, pp. 23 y ss., y en la nota introductiva a Allan-R. Brewer-Carías, *El Régimen jurídico-Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolanas*. Caracas, 1965, p. 8.

¹¹ V. Comisión de Administración Pública (CAP), *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. Caracas, 1972, Vol. I, pp. 300 y ss.; Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, cit., pp. 387 y ss.

inicio de la transformación del Estado Liberal tradicional en el Estado Social de Derecho de las últimas décadas. En efecto, en 1937 se creó la Línea Aeropostal Venezolana (LAV), como instituto autónomo, cuya función inicial fue el desarrollo del transporte aéreo en el interior del país. Ese mismo año se creó el Banco Industrial de Venezuela (BIV), cuya forma híbrida de establecimiento público de capital mixto con posibilidad de participación de capital privado, muestra la forma tímida como el Estado comenzó a intervenir en campos puramente económicos, como el que le correspondía a dicha institución bancaria. Dentro de la misma orientación, en 1938, se creó el Banco Central de Venezuela, también como establecimiento público de capital mixto, en el cual participa el capital privado, cuyas funciones esenciales han sido las de realizar todo el control y regulación de los aspectos monetarios y crediticios del país. En el año 1938 se crearon dos instituciones fundamentales en el campo social: el Instituto Nacional de Higiene y el Consejo Venezolano del niño (CVN). En 1940 se crea el Instituto Venezolano del Seguro Social (IVSS), aún cuando su funcionamiento comienza en 1944; y en 1943 se crea el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), el cual absorbió, en 1958, el Instituto Autónomo de Abastecimiento de Agua para Margarita y Coche, creado ese mismo año. En 1943 se creó el Instituto Autónomo de la Ciudad Universitaria, que tuvo a su cargo la construcción de la sede de la Universidad Central de Venezuela, corporación autónoma que posteriormente absorbió sus funciones en 1958.

B. La descentralización de la post-guerra

Después del golpe de estado que llevo en 1945 al Partido Acción Democrática (AD) al poder, se produjo el inicio de otro repentino incremento de la administración descentralizada, debido a la vocación populista intervencionista del Gobierno en el campo económico y social. En esta forma, en 1946 se crearon seis institutos autónomos: el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, creado para asumir la administración de los ferrocarriles expropiados a las empresas inglesas y alemanas; el Patronato Nacional de Comedores Escolares, posteriormente absorbido por el Instituto Nacional de Nutrición; la Corporación Venezolana de Fomento, para estimular financieramente el desarrollo económico del país; el Instituto Pro-Alimentación Popular y el Consejo Nacional de Universidades, posteriormente extinguidos como institutos autónomos. En 1947 se constituyó también como empresa del Estado el Centro Simón Bolívar C.A., (CSB), que ha actuado como agencia de renovación urbana en el centro de Caracas; y se creó el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales CIADAN), recientemente transformado en empresa del Estado.

Con posterioridad a la caída del régimen democrático en 1948 y durante el período de la dictadura de Pérez Jiménez hasta 1958, se produjo un particular florecimiento de la administración descentralizada, creándose en dicha década 17 organismos, como consecuencia del auge del petróleo y la demanda de nuevos servicios derivada del incremento de la población. En efecto, en 1948 se creó el Consejo de Bienestar Rural bajo la forma de asociación civil auspiciada por el Estado. En 1948 se creó el Instituto Nacional de Deportes, se transformó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización en el Instituto Agrario Nacional y se constituyó el Banco de Fomento Comercial de Venezuela, como filial de la Corporación Venezolana de Fomento. Ese mismo año, las acciones sociales del Estado fueron reforzadas con la creación del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales (IPSFAN), del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el personal del Ministerio de Educación (IPASME); del Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; y del Instituto Nacional de Nutrición que posteriormente, en 1968, absorbió al Patronato Nacional de Comedores Escolares. Bajo la forma de socie-

dad anónima, se constituyeron en 1950, la empresa Minas de Carbón de Lobatera, y en 1951 el Banco de Fomento Regional de los Andes. En 1952 se creó el Instituto Nacional de Canalizaciones, destinado fundamentalmente a permitir la navegación en el río Orinoco y el Lago de Maracaibo. La Caja de Trabajo Penitenciario fue creada en 1953 para fomentar el trabajo en las cárceles y prisiones, y en ese mismo año se creó el Círculo de las Fuerzas Armadas. Como sociedad mercantil se constituyó la Transportadora Marítima Venezolana en 1953. El año siguiente se creó el Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales, el cual se transformó, en 1959, en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), así mismo, ese año se creó el Instituto para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) y el Estado adquirió la totalidad de las acciones de la Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), antes de capital mixto con participación de capital inglés. El 1955 se constituyó la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo (CONAHOTU) y la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), ambas como compañías anónimas de capital público, habiéndose transformado parte de la primera, en 1973, en un instituto autónomo: la Corporación de Turismo de Venezuela. En 1956 se crearon dos nuevos institutos autónomos: el Hospital Universitario de Caracas y el Instituto Venezolano de Petroquímica, transformado, en 1976 en una de las empresas filiales de Petróleos de Venezuela C.A.; y una compañía anónima: el Banco de Fomento Regional del Estado Zulia.

C. La descentralización en el Estado democrático

Con motivo de la caída del Gobierno de Pérez Jiménez en 1958, el Gobierno provisional durante ese año y el siguiente, le dio un impulso decisivo al crecimiento de la administración descentralizada. En efecto, en 1958 se creó el Instituto Nacional de Hipódromos, el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro, y la Universidad de Oriente. En ese mismo año se formó la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), la cual, al año siguiente, absorbió todas las empresas que en el campo de la distribución de energía eléctrica había constituido la Corporación Venezolana de Fomento. Esta Corporación, por otra parte, en 1959, constituyó la empresa Centrales Azucareras C.A., a la cual se transfirieron diversas centrales de producción de azúcar. En ese mismo año se creó, como patrimonio autónomo, el Fondo Nacional del Café y Cacao y, como institutos autónomos, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y el Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas.

En la década de los sesenta, y a todo lo largo de la actuación de los gobiernos democráticos, el florecimiento de la administración descentralizada no ha sido menos importante. En efecto, en 1960 se crearon el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA), la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), la Compañía Anónima Venezolana Internacional de Aviación, S.A. (VIASA), con participación del capital privado, y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). En 1961 se creó el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y la Administración del Parque del Este, habiendo sido éstos los últimos institutos creados durante este Período conforme a las previsiones de la Constitución de 1953¹².

12 El Artículo 108, a 3a, de la Constitución de 1953, atribuyó al Presidente de la República en Consejo de Ministros, la creación de "nuevos servicios públicos autónomos o dependientes de la administración nacional, y suprimir o modificar los que existan".

En efecto, al promulgarse la Constitución de 1961, se produjo una evidente disminución del crecimiento de la administración descentralizada con forma de derecho público, pues al contrario de lo previsto en la Constitución de 1953, conforme a ella, el Poder Ejecutivo no puede crear por sí solo, institutos autónomos, sino que éstos requieren, para su constitución, de una ley¹³. Esta disposición limitativa, sin embargo, no redujo la política de descentralización que a nivel ejecutivo se venía desarrollando, y la misma se ejecutó a través de canales irregulares o distintos a los exigidos por la Constitución. En esta forma, se recurrió a diversas figuras distintas del instituto autónomo para la descentralización, evitando la intervención del Parlamento: se apeló de nuevo a la figura del patrimonio autónomo, no prevista en la legislación venezolana¹⁴ al constituirse la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria; se recurrió a la forma jurídica de la fundación del derecho privado para constituir, en 1961, la Fundación Instituto Venezolano de Productividad (IMPRO) y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal-(FUNDACOMUN); en 1964, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO); en 1966, la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA); en 1969, la Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL); en 1975, la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, la Fundación Fondo Andrés Bello y la Fundación para el Rescate del Acervo Documental Venezolano; y en 1976, la Fundación Bicentenario de Simón Bolívar; se adoptó la forma jurídica de la asociación civil, también de derecho privado, para la constitución del Fondo de Desarrollo Algodonero, en 1962, del Fondo de Desarrollo del Ajonjolí en 1964, y del Fondo de Desarrollo Frutícola en 1966; y se constituyeron, bajo la forma de sociedades mercantiles, en 1962, la empresa Almacenes y Depósitos Agropecuarios C.A. (ADAGRO), como filial del Banco Agrícola y Pecuario; en 1964, las empresas CVG Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) y CVG Electrificación del Caroní C. A. (EDELCA) como filiales de la Corporación Venezolana de Guayana; en 1965, el Banco de Fomento Regional de Coro, S. A.; en 1967, el Banco de Fomento Regional de Guayana, C.A., la Empresa Venezolana de Nitrógeno, S. A. (NITROVEN) y la Empresa Nacional de Salinas (ENSAL), ambas como filiales del Instituto Venezolano de Petroquímica. En 1975 la Corporación Venezolana para la Industria Naval y en 1976 la Compañía Nacional de Reforestación. Con motivo de la nacionalización del hierro, en 1975, se creó la empresa Ferrominera del Orinoco, C. A., y como consecuencia de la nacionalización petrolera se constituyó la empresa Petróleos de Venezuela, S. A., con todas sus filiales, racionalizadas, administrativamente hablando, entre 1976 y 1979, hasta llegarse a seis filiales: Maraven, Lagoven, Llanoven, Corpoven, Intevep y Pequiven. Asimismo, en 1967, se constituyeron por el Ejecutivo Nacional, sin intervención parlamentaria, como universidades experimentales, la Universidad Simón Bolívar y la Universidad de la Región Centro Occidental. Durante el período 1974-1979, en todo caso, se multiplicó la creación de empresas del Estado en las más variadas áreas y actividades: industria naval, industrias militares, industrias petroquímicas, etc.

La utilización de la forma jurídica del instituto autónomo, después de promulgada la Constitución de 1961, se reinició en 1964, con la creación de la Corporación de los Andes y con la constitución formal del Banco de los Trabajadores, en 1966, con una forma jurídica híbrida, la sociedad anónima creada por Ley. Ese mismo año de 1966 se creó el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo; en 1967, el Banco de Desarrollo Agro-

13 El artículo 230 de la Constitución de 1961 establece que "Sólo por Ley y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos".

14 Cfr. CAP. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit., Vol. I, pp. 360 y ss.

pecuario; en 1968, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT); en 1970, la Corporación de Mercadeo Agrícola, el Instituto de Comercio Exterior (ICE) y la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPO-RIENTE); en 1971, el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOOCCIDENTE); y en 1973, la Corporación Nacional de Turismo y el Instituto Nacional de Parques; todas como institutos autónomos, es decir, mediante ley del Congreso.

A partir de 1974 se crearon nuevos institutos autónomos: en 1974, la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y el Fondo de Inversiones de Venezuela; en 1975, el Fondo Nacional del Café, el Fondo Nacional del Cacao, el Instituto Nacional de Puertos, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, y el Consejo Nacional de la Cultura, en sustitución del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes. En 1974 se establecieron dos fondos, como especies de patrimonios autónomos: el Fondo de Crédito Industrial y el Fondo de Crédito Agropecuario, habiéndose transformado este último, en 1976, en Instituto Autónomo. En 1975, por otra parte, los dos primeros institutos autónomos que se crearon en el país: el Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero, fueron transformados en el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario y el Instituto Nacional de la Vivienda, y se estatizó, totalmente, el capital del Banco Central de Venezuela. La Corporación Venezolana del Petróleo se transformó en sociedad anónima, como empresa filial de Petróleos de Venezuela S.A.

En 1976 se creó el Instituto del Aseo Urbano del Área Metropolitana de Caracas; en 1977, el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional, y en 1978, el Consejo Venezolano del Niño se transformó en Instituto Nacional del Menor, el Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos se transformó en Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología, y se creó el Instituto Postal Telegráfico. En este período, además, fueron transformados en sociedad anónima, como se dijo, el Instituto Venezolano de Petroquímica, Diques y Astilleros Nacionales y la Línea Aeropostal Venezolana.

2. Las consecuencias de la descentralización

Es evidente que la creación en 50 años (1928 a 1979) de más de 200 entidades descentralizadas, muchas de las cuales han sido desgajadas de la administración central ministerial, sin que dicho proceso haya obedecido a algún plan previo o se haya realizado con base a criterios preestablecidos, no sólo ha producido una desintegración del conjunto de la administración pública, originando innumerables problemas de coordinación y control, sino que ha afectado la autoridad y poder ministerial, tan importante dentro de la estructura formal del Poder Ejecutivo¹⁵.

15 Para darse cuenta de ello, basta apreciar no sólo las áreas de actividad dentro de los diversos sectores que dichas entidades realizan, tal como se ha visto y se aprecia de la sola denominación de las diversas instituciones, sino la importancia económica y financiera que los mismos tienen en el sector público en su conjunto. En efecto, para 1971 la participación de la administración descentralizada dentro del sector público venezolano, se estimaba en el orden del 50 por 100, con tendencia creciente, lo cual representaba cerca del 15 por 100 del Producto Territorial Bruto. En particular, durante el período 1965-1969, la administración descentralizada movilizó recursos por 30.971,1 millones de bolívares, equivalentes a 46,8 por 100 de los del sector público consolidado. En el IV Plan de la Nación (1970-1974) se previó que la importancia de la administración descentralizada se elevaría a un 53,4 por 100, lo cual resulta más si se considera que el 61,5 por 100 de los gastos de capital del sector público son realizados a través de la administración descentralizada, V. CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., pp. 318 y ss. Como se indica más adelante en el texto, en 1975, la participación del sector descentralizado en el gasto público consolidado del sector público era del orden del 72%, con tendencia creciente, lo cual evidencia la importancia económica de estos entes.

Ahora bien, el crecimiento desbordante de la administración descentralizada en Venezuela, y la importancia material y financiera en aumento de la misma, han venido planteando innumerables problemas de orden jurídico, administrativo y político, que es necesario destacar para percibir el impacto que las instituciones que la componen han tenido en el contexto de la administración pública venezolana.

En primer lugar, es necesario destacar que la actividad administrativa realizada por vía descentralizada ha producido en medio siglo una transformación total respecto de las formas jurídicas utilizadas por el Estado para su acción. No sólo la noción de establecimiento público¹⁶ o personas jurídicas de carácter público¹⁷ se adoptan en nuestro ordenamiento jurídico, como entes estatales distintos de las personas públicas territoriales tradicionales (República, Estados y Municipios), fundamentalmente a través de la figura de los institutos autónomos¹⁸, sino que el Estado convierte en práctica común, la utilización, para la realización de sus fines, de formas típicas del derecho privado, como las fundaciones, las sociedades mercantiles y las asociaciones civiles. Por otra parte, la misma figura de los establecimientos públicos, después de la evolución citada, no se identifica con los institutos autónomos, sino que aquélla es el género de las personas jurídicas de derecho público y éstos son una de sus especies: los establecimientos públicos institucionales¹⁹. Además de ellos pueden ubicarse con claras distinciones, sobre todo en cuanto a la atenuación o eliminación del control de tutela de parte de la administración central, los establecimientos públicos de economía mixta o asociativos en los cuales la persona jurídica, aún siendo pública, adquiere forma societaria y en algunos casos admite la participación en su capital de los particulares, como era el caso del Banco Central de Venezuela antes de la reforma de su ley en 1974, que nacionalizó su capital²⁰; y los establecimientos públicos corporativos, en los cuales, una determinada comunidad o "corporación" se constituye en la esencia de la existencia de la persona pública, como es el caso de las Universidades Nacionales Autónomas. Esta variedad de formas jurídicas²¹, no sólo ha producido una variedad de regímenes jurídicos a aplicar en cada caso, sino un innumerable catálogo de controles que, de aplicarse todos, se correría el riesgo de paralizar la actividad de la administración descentralizada²². En esta forma, un esfuerzo por racionalizar los controles que se deben ejercer sobre los distintos entes descentralizados fue la publicación del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional en 1970²³.

Por otra parte, desde el punto de vista administrativo, este crecimiento inorgánico de los entes descentralizados provocó una falta de integración de los referidos organismos en los adecuados sectores de actividad pública, y una gran ausencia de coordinación de sus actividades con las de la administración central. En efecto, si se observa la sola

16 Artículo 538 del Código Civil.

17 Artículo 124 de la Constitución.

18 Artículo 230 de la Constitución y Título IV de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

19 V. CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Vol. I, pp. 307 y ss.

20 Sobre la naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela, V. especialmente. CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Volumen I, pp. 611 y ss. V. la ley del Banco dictada por Decreto-Ley del 30 de octubre de 1974, en *Gaceta Oficial* N° 1711, Ext., de 30-12-74.

21 V., una enumeración de las mismas y los entes que encuadran en cada categoría en CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Volumen I, pp. 296 y ss; y 306 y ss. Véase además la Sexta Parte de este libro.

22 V., por ejemplo, A.R. Brewer-Carías, *El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1969, p. 70.

23 Decreto N° 280 de 8 de abril de 1970, en *Gaceta Oficial* N° 29.190 de 14 de abril de 1970.

adscripción de los entes descentralizados a los despachos ministeriales actuales, puede apreciarse que en muchos casos existe una adscripción inadecuada a un Ministerio, el cual, en muchos casos, no es el que está encargado de dirigir el sector. Esto sucedió, por ejemplo, en el Instituto de Comercio Exterior, el cual, a pesar de desarrollar sus actividades en el sector comercio, estaba adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores; o con el Instituto Nacional de Canalizaciones, el cual, a pesar de realizar sus actividades en el sector transporte, estaba adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

En todo caso, la falta de institucionalización y definición precisa de los sectores en el ámbito ministerial, provocó, en varios casos, que la adscripción se hubiera hecho a cualquiera de los Ministerios interesados, y así sucedió con los diversos institutos autónomos adscritos al antiguo Ministerio de Obras Públicas; o a ninguno de ellos, adscribiéndose al ente, en algunos casos, a la Presidencia de la República, como sucedió con alguna de las Corporaciones de Desarrollo Regional, como la Corporación Venezolana de Guayana. Esto provocó, entre otras circunstancias, el recargo inadecuado en las labores del Presidente de la República, por lo que se optó por adscribir de hecho algunas de dichas instituciones a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, produciéndose en ella, entonces, una mezcla de actividades consultivas y ejecutivas muchas veces inconvenientes para las labores de planificación. En la actualidad, y con motivo de la creación del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República en 1976, dichas Corporaciones de Desarrollo Regional quedaron adscritas al mencionado Ministerio.

Por otra parte, la creación sistemática de instituciones autónomas durante las últimas décadas, para atender nuevas necesidades colectivas o nuevos cometidos del Estado a medida que éste aumentaba su proceso intervencionista, ha provocado el que muchas actividades esenciales de la administración hayan escapado, de hecho, al control ministerial, es decir al control de los órganos directos del Presidente²⁴. En efecto, el proceso descentralizador funcional de los últimos años provocó que los entes descentralizados fueran asumiendo la realización de determinados programas de manera integral, desde la fijación de las políticas y objetivos y la planificación de la actividad, hasta la ejecución de las actividades administrativas necesarias para su realización. Esto originó que en relación a las actividades que se le encomendaron por ley, algunos institutos autónomos las hubieran realizado como si fueran un Ministerio, pero sin la orientación debida del Consejo de Ministros, al cual sus directivos no tenían normal acceso, y sin el riesgo de ser objeto de un voto de censura parlamentaria, reservado a los Ministros. Esta independencia y autonomía provocó que en muchas ocasiones algunos institutos autónomos, no sólo tuvieran más recursos financieros o presupuestarios que los que puede tener un Ministerio, sino una mucha mayor importancia, inclusive política. Por ejemplo, ¿quién duda de la mayor importancia política que el Instituto Agrario Nacional ha tenido en relación al Ministerio de Agricultura y Cría, o la mayor importancia administrativa que ha tenido la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) en relación al Ministerio de Comunicaciones? En relación a esta última, es conveniente recordar que inclusive en las labores de planificación que por su naturaleza deberían estar en el Ministerio que actúe como eje del sector, la CANTV, en la década de los sesenta, definió el Plan Nacional de Telecomunicaciones, en cuya formulación ninguna intervención del Ministerio de Comunicaciones fue llevada a cabo. Este aspecto ha tenido, por ejemplo, gravísimas consecuencias en relación a la planificación sectorial: ésta, que debía realizarse con la participación de todos los organismos que operan en un

24 Tal como se exige en el artículo 193 de la Constitución.

sector, muchas veces se realizaba, no sólo sin la participación de algunos de los entes autónomos interesados en el sector, sino, muchas veces, por la desintegración administrativa del sector, sin la participación del Ministerio principalmente interesado, asumiendo la Oficina Central las funciones de planificación sectorial. Esto sucedió durante toda la década de los sesenta, por ejemplo, en el campo del sector agrícola, donde el plan era ignorado por los organismos del sector; siendo la crisis del sector agrícola, patentizada en los primeros años de la década de los setenta, la primera manifestación de la ausencia de coordinación no sólo con otros sectores de actividad pública, sino también intrasectorial.

Pero, ciertamente, el problema administrativo no sólo ha surgido por la ausencia de participación de los entes descentralizados en la planificación sectorial, sino por la ejecución de las actividades dentro del sector, en forma parcelada. Tal como se ha señalado en otro lugar, "la situación que se plantea con respecto al sector agrícola puede ilustrar las consecuencias de esta ausencia de integración. En efecto, en materia de reforma agraria se ha establecido una división de programas de la siguiente forma: corresponde al Ministerio de Agricultura y Cría la asistencia técnica para el desarrollo agrícola, mientras que es el Instituto Agrario Nacional quien tiene a su cargo la dotación de tierras para la reforma agraria. Por su parte, corresponde al Banco Agrícola y Pecuario el otorgamiento de los créditos a los beneficiarios de donaciones, y a la Corporación de Mercadeo Agrícola lo atinente a la comercialización de los productos. Este es un ejemplo típico de un programa que se cumple mediante la acción de diversos órganos públicos. Ahora bien, ocurre que las metas del plan en materia de reforma agraria se fijan en función del número de familias a las que puede dotar de tierras el Instituto Agrario Nacional, el cual es un ente descentralizado que ha venido disponiendo de considerables recursos. En esta forma, esta fijación de metas se ha hecho, en muchos casos, sin una consideración suficiente de las posibilidades de los demás órganos del sector, para prestar asistencia técnica o para otorgar créditos o asegurar la comercialización de los productos, todo lo cual impide alcanzar los objetivos del plan sectorial"²⁵.

Toda esta situación de desintegración sectorial de los entes descentralizados que operan en un sector, entre sí y con el Ministerio principalmente interesado en el mismo, provocó una duplicidad y superposición de actividades, consecuencia de la autonomía, algunas veces confundida, desde el punto de vista administrativo, con la autarquía, que ha llevado a los diversos organismos, aisladamente, a procurarse todos los elementos necesarios para la ejecución de sus actividades, sin tener una visión sectorial de las mismas. Esto ha sido particularmente evidente en la procura de elementos de infraestructura administrativa, como las que integran, por ejemplo, las actividades de información e informática.

Una reformulación del esquema, papel y ámbito de la administración descentralizada, en vista de su situación actual, es indudablemente uno de los requerimientos esenciales para que la administración pública venezolana pudiera, en los próximos años, asumir un papel cada vez más activo en el proceso de desarrollo. Para ello, el concepto de sistema para la integración sectorial de los entes descentralizados, en nuestro criterio, juega un papel esencial. Sin embargo, y quizá ésta ha sido una de las apreciaciones fundamentales que surgen del análisis de la organización de la administración pública nacional, la reestructuración de la administración descentralizada no puede hacerse sin una reformulación sectorial de la administración central o ministerial; y viceversa, ésta no tendría mayor efectividad sin aquélla.

III. LAS FORMAS JURÍDICAS DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA Y LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO

1. Las formas jurídicas de la descentralización

La señalada evolución de medio siglo que ha dado origen a la administración descentralizada en Venezuela, tal como se señaló, se caracterizó entre otros factores, por la utilización de una enorme variedad de formas y de regímenes jurídicos, hasta el punto de que sólo podría señalarse, como denominador común de esas instituciones, la presencia de un interés público que se trata de atender por su intermedio.

En tal sentido, se pueden distinguir, los entes constituidos conforme a procedimientos propios del derecho público, que se denominan establecimientos públicos, de los entes constituidos con base en normas propias del derecho privado²⁶.

A. Las formas jurídicas de derecho público

Dentro de la categoría de establecimientos públicos se distinguen los establecimientos públicos institucionales, los establecimientos públicos corporativos y los establecimientos públicos asociativos. Todos ellos tienen como rasgo común, la presencia de una personalidad jurídica de derecho público y de un patrimonio autónomo distinto e independiente del Fisco Nacional. La creación de los mismos es de la reserva legal y es precisamente por ley o en virtud de la ley que obtienen personalidad jurídica de derecho público.

Es de hacer notar que comúnmente muchos de estos organismos son denominados impropriamente institutos autónomos, aun cuando un análisis más detenido de la naturaleza de los mismos permite establecer categorías dentro de ellos, en base a los fines que persiguen y al régimen jurídico de que están dotados.

a. *Los establecimientos públicos institucionales*

Esta figura corresponde a los institutos autónomos, y su origen radica en la necesidad de separar ciertas funciones de la administración central, que se cumplen con mayor propiedad dentro de un régimen jurídico que les permita una mayor flexibilidad en el manejo de su patrimonio y en su capacidad negocial.

La Constitución Nacional en su Artículo 230 establece varias notas fundamentales para definir el Instituto Autónomo en Venezuela: a) Su creación mediante ley formal, b) Su organización con arreglo a lo dispuesto en la ley orgánica que sobre institutos autónomos deberá dictarse y a la cual deben adaptarse todos los institutos autónomos, y mientras ello no se haga, a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; y c) Los Institutos Autónomos quedan sometidos al control posterior del Congreso en la forma que el legislador determine.

Cuando el Estado dota de personalidad y provee de un patrimonio propio a estos entes públicos no por ello los exime del control estatal, sino que por el contrario, el Estado los crea, los suprime, los modifica y se reserva el derecho de tutelar su actividad, a través de diferentes formas de control.

Estos organismos no pueden concebirse sino como formando parte del Estado para atender a una de sus funciones, y por tanto se consideran órganos de la Administración

26 V. CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 307 y ss.

Pública Nacional. En definitiva son personas de derecho público estatales, sujetas a control de tutela.

De acuerdo a la referida norma constitucional, entonces, se puede definir a los institutos autónomos como entes del derecho público creado por ley, con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, dotados de personalidad jurídica y sometidos a la tutela del Estado²⁷.

Desde el punto de vista de las actividades que realizan los Institutos Autónomos se podría tratar de identificar o clasificar a los mismos en razón de la materia. Sin embargo, este criterio no es válido en nuestro país debido a la excesiva variedad de tareas y cometidos que tienen asignados estos entes. En efecto, existen Institutos Autónomos que realizan actividades industriales y comerciales; otros en cambio tienen asignada la prestación de servicios públicos o la realización de tareas de investigación, de ejecución de obras, de desarrollo social, de fomento a la educación y a la cultura; de desarrollo regional; de financiamiento y promoción de la actividad económica privada y de numerosas funciones de la más diversa índole.

Por otra parte, la terminología que se ha utilizado para designar a los Institutos Autónomos es sumamente variada: Institutos, Administraciones, Bancos, Círculos, Cajas, Consejos, Patronatos, Corporaciones, Fondos, todo lo cual en determinados casos, ha inducido a confusión sobre la naturaleza de estos entes descentralizados.

b. Los establecimientos públicos corporativos

La categoría de establecimientos públicos corporativos se caracteriza por la presencia de un sustrato personal que da a estos entes un carácter diferente al de simples dependencias administrativas descentralizadas. En efecto, la naturaleza de los fines que persiguen estos entes exige que los mismos no sólo estén dotados de autonomía, entendiendo este concepto en el sentido tradicional que se le da en nuestro país, sino además de la posibilidad de elegir sus autoridades.

Dentro de esta categoría de establecimientos públicos se incluye, por una parte, a las Universidades Nacionales Autónomas²⁸ y, por la otra, a los Colegios profesionales y a las Academias Nacionales. Con respecto a las primeras, la Ley de Universidades establece que "La Universidad es fundamentalmente una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentes del hombre"²⁹. Estos establecimientos forman parte de la estructura general del Estado, pero su condición particular conlleva la casi ausencia del control de tutela por parte del Estado, y el único control relativo previsto está atribuido al Consejo Nacional de Universidades³⁰.

El segundo tipo de establecimiento público corporativo, caracterizado por la existencia de un sustrato personal o corporación de intereses de tipo científico o profesional, está constituido por las Academias Nacionales y los Colegios profesionales, los cuales están dotados de personalidad jurídica de derecho público por virtud de la Ley que los regula. Los Colegios profesionales, que son el ejemplo más acabado de establecimiento público corporativo, no están sometidos a control de tutela, y disfrutan de facultades de recaudación de cuotas obligatorias con respecto a sus miembros, lo que les confiere una

27 Cfr. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, p. 309.

28 Art. 19 del Código Civil.

29 Art. 1° de la Ley de Universidades de 8-9-70 en *Gaceta Oficial* N° 1429 Extr. de 8-9-70.

30 Art. 20 de la Ley de Universidades.

total independencia financiera frente al Estado³¹. En todo caso, estos establecimientos públicos corporativos profesionales o científicos no forman parte de la estructura general del Estado, por lo que constituyen personas de derecho público no estatales.

c. Los establecimientos públicos asociativos

La característica primordial de estos establecimientos radica en que siendo personas jurídicas de derecho público se constituyen, por mandato expreso de la Ley de creación, bajo la forma de sociedades por acciones para permitir la participación de capital privado en su funcionamiento. Se diferencian de las empresas del Estado en que éstas son personas jurídicas constituidas totalmente conforme a un régimen de derecho privado, de acuerdo al Código de Comercio. Por otra parte, esta categoría de establecimientos públicos se diferencian de los Institutos Autónomos en que éstos, por ser dependencias de la Administración del Estado, están sometidos a tutela administrativa y a un régimen jurídico especial que no acepta la participación del capital privado en su funcionamiento.

El carácter intermedio de estos entes, con características que los acercan tanto a las empresas del Estado, como a los Institutos Autónomos, hace que tengan un régimen jurídico particular para cada uno de ellos, que aparece definido en los diferentes estatutos jurídicos que los crean. Así, por ejemplo, el Banco Central de Venezuela, a pesar de que antes de la reforma de 1975 admitía la participación privada en la constitución de su capital, no podía aceptar un número de acciones privadas que representara más del 50 por ciento de su capital social³². En cambio, con respecto al Banco de los Trabajadores, se contempla en la Ley que lo crea, que las acciones detentadas por el Estado serán adquiridas progresivamente por los trabajadores, hasta llegar a una sustitución total. Cuando se produzca, se habrá transformado el Banco de los Trabajadores en un establecimiento público no estatal³³.

La diferencia en el régimen jurídico de ambas instituciones antes de 1975 se fundamenta en la índole de los intereses que protegían: el Banco Central de Venezuela tiene encomendadas funciones que son típicamente estatales por referirse al mantenimiento del equilibrio financiero del país, lo que llevó a que en muchos países, la participación privada desapareciera, sin que sufriera alteración la gestión que realiza el Banco Central.

Por lo que respecta al Banco de los Trabajadores, por ejemplo, la participación estatal puede perfectamente desaparecer sin que ello impida la consecución de los fines particulares que persigue este organismo.

B. Las formas jurídicas de derecho privado

Una de las características que definen mejor el cambio en la concepción de los fines del Estado, viene dada por la utilización de formas jurídicas que en el Estado abstencionista estaban reservadas a la iniciativa privada. En efecto, no es sino a partir del presente siglo cuando la Administración comienza a realizar cometidos estatales utilizando

31 La Ley de Abogados, por ejemplo, establece la obligación de los afiliados de cancelar las cuotas al Colegio respectivo.

32 Artículos 6º y 9º de la Ley del Banco Central de Venezuela de 5-12-60 en *Gaceta Oficial* Nº 655 Extr. de 14-12-60.

33 Artículo 13 de la Ley del Banco de los Trabajadores de 11-6-66 en *Gaceta Oficial* Nº 1023 Extr. de 11-6-66.

para ello figuras propias del derecho privado: empresas mercantiles, asociaciones civiles y fundaciones.

a. Las sociedades mercantiles de capital público

La actividad administrativa de gestión económica encontró en las empresas mercantiles su forma de expresión más acabada. En virtud de ella, el Estado se sometió a un régimen jurídico de derecho privado y se colocó en las mismas condiciones jurídicas que los particulares. Esta circunstancia no impidió por lo demás, que el Estado pudiera realizar actividades en condiciones de monopolio, en virtud de ley, como consecuencia de la nacionalización.

Las sociedades mercantiles de capital público, comúnmente denominadas *empresas del Estado*, se constituyen y funcionan conforme al procedimiento y al régimen jurídico establecido en el Código de Comercio.

Aparte de este régimen, en la actualidad no existe un cuerpo de normas particulares que sean aplicables a las empresas del Estado, aparte de la disposición constitucional en virtud de la cual la actividad de estos entes estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley lo establezca³⁴.

Por otra parte, en las leyes de Presupuesto se ha venido exigiendo desde hace algunos años, determinados requisitos como es el de la aprobación parlamentaria, para la adquisición o enajenación de acciones por parte del Estado, de un Instituto Autónomo o de una empresa o sociedad en la que el Estado tenga la mayoría de las acciones o una participación decisiva³⁵. Además, en la Ley Orgánica de Crédito Público, de fecha 30 de julio de 1976, se prevé que las empresas del Estado, al igual que las fundaciones de interés público, quedan sujetas a un régimen bastante similar al establecido en esa Ley para los Institutos o Establecimientos Autónomos³⁶.

Dentro de las empresas del Estado cabe distinguir las empresas de capital totalmente público de las de capital mixto. En el primer caso, se trata de sociedades mercantiles cuyas acciones son de propiedad exclusiva del Estado, es decir en las que éste posee el 100 por ciento de las acciones. En las empresas del Estado de capital mixto se distinguen aquellas en las cuales este posee el 50% o más del capital, consideradas también empresas del Estado, de aquellas en las cuales posee entre el 30 y el 49% del capital social, denominadas Empresas Mixtas, lo cual le permite intervenir, al sector público, en las decisiones fundamentales de la sociedad conforme al art. 280 del Código de Comercio.

Aparte de estos dos tipos de empresas, el Estado tiene participación minoritaria en numerosas empresas mercantiles inferior al 29% del capital social, las cuales conservan el carácter privado, dado que el Estado no tiene, con respecto a ellas, la posibilidad de condicionar la actividad de las mismas.

Por otra parte, entre las empresas del Estado, se distinguen aquellas creadas por éste directamente, de las constituidas por un Instituto Autónomo o empresa del Estado, aún cuando esta diferenciación no tiene consecuencias en cuanto al régimen jurídico aplicable.

34 Art. 230.

35 Por ejemplo, artículo 12 de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1979.

36 Artículo 50 y siguientes de la Ley Orgánica de Crédito Público en *Gaceta Oficial* N° 1893 Extr. de 30-7-76.

Por último, dentro de las empresas del Estado cabe distinguir aquéllas en las cuales el Estado o un ente de derecho público participan como único accionista, de aquellas en las cuales participan varios entes estatales. En tal sentido, hasta 1975, las sociedades mercantiles del Estado se constituyeron, siempre, con la participación accionaria de la República y un Instituto Autónomo, de varios institutos autónomos, o de uno de estos y otra empresa del Estado. Tenía que ser así debido a la limitación del Código Civil y del Código de Comercio, al considerar la "sociedad" como un contrato en el cual, por supuesto, deben intervenir dos o más personas. Sólo ha sido con motivo de la promulgación de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos en 1975, cuando se ha autorizado, legalmente, la constitución de las empresas petroleras nacionalizadas con un solo accionista o la transformación del instituto autónomo Corporación Venezolana del Petróleo en sociedad anónima de un solo accionista: la República o Petróleos de Venezuela C.A. Igual posibilidad legal se previó en las leyes de transformación, en sociedad anónima, dictadas en 1977, 1978, del Instituto Venezolano de Petroquímica, y de la Línea Aeropostal Venezolana³⁷.

b. Las asociaciones civiles de interés público

Las consideraciones anteriores son también aplicables con respecto a las asociaciones civiles en las que el Estado tiene una participación decisiva. La regulación de las mismas está contenida en el Código Civil, pero en todo caso, es una de las formas jurídicas de que se vale el Estado para descentralizar sus actividades.

En nuestro país, la forma societaria pública se ha reservado para la realización de cometidos de interés general en diversos sectores. En el campo agrícola, el Consejo de Bienestar Rural y los Fondos de Desarrollo Algodonero, Frutícola y del Ajonjolí, constituyen casos en los que la acción estatal se realiza por intermedio de Asociaciones Civiles³⁸. Además, en el campo educativo a través del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) se han establecido dos asociaciones civiles: el Instituto de Adiestramiento Petrolero y Petroquímico (INAPET) y el Instituto de Capacitación Turística (INCATUR). Asimismo, en el campo minero se han constituido como asociaciones civiles el Fondo de Desarrollo Diamantífero del Estado Bolívar y el Fondo de Desarrollo Aurífero del Estado Bolívar. En estos casos, se escogió esta categoría jurídica para permitir la participación privada en la gestión de estos organismos, pero el Estado se reservó la orientación de los mismos, conforme a las exigencias del interés público.

c. Las fundaciones de interés público

Las fundaciones no son personas jurídicas de tipo asociativo, sino universalidades de bienes dotadas de personalidad jurídica para cumplir cometidos de beneficio colectivo³⁹. La constitución de las fundaciones de interés público es ordenada por lo general

³⁷ Con motivo de la promulgación de la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos en agosto de 1975, se dispuso la transformación de la CVP en sociedad anónima, lo cual se hizo por Decreto N° 1127 del 2-9-75 en *G.O.* N° 30864 del 5-12-75 con Petróleos de Venezuela S.A. como única accionista. Luego, mediante Ley del 9-7-77, se dispuso la conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica en Sociedad Anónima (*G.O.* 31278 del 18-7-77), lo cual se hizo por Decreto N° 2454 del 22-11-77 en *G.O.* N° 31369 del 25-11-77, convirtiéndose en Petroquímica de Venezuela S.A. (PEQUIVEN), con la República como única accionista y, posteriormente, con Petróleos de Venezuela S.A. como única accionista. En cuanto a la Línea Aeropostal Venezolana, mediante Ley del 28-8-78 se autorizó su conversión en Sociedad Anónima, en *G.O.* N° 2303 Extr. del 1-9-78, lo cual se hizo con la República como única accionista.

³⁸ Véase CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 299.

³⁹ Artículo 19 del Código Civil.

mediante un decreto presidencial, pero la personería jurídica se la otorga previo el cumplimiento de las formalidades de registro, conforme a las disposiciones del Código Civil.

El fundador, es decir, la persona que destina unos bienes para constituir la fundación puede ser la República o cualquiera de las personas jurídicas estatales, pero también se acepta participación privada en la constitución del patrimonio de la fundación. Aún en estos casos, el Ejecutivo se reserva la designación de los administradores de la fundación, cuando se trata de fundaciones nacionales.

2. Las formas de las empresas públicas

Las empresas públicas, en general, han adoptado varias de las formas de la descentralización administrativa funcional mencionadas. Sin embargo, no todas las formas de empresas públicas son personificadas, sino que también las hay no personificadas. Sin perjuicio de insistir más adelante en este aspecto, a continuación se hará un breve resumen de esas formas.

A. Las formas personificadas

Tal como se ha señalado, para la realización de sus actividades industriales y comerciales, el Estado ha recurrido a las más variadas formas de descentralización.

En primer lugar, recurrió a las formas de derecho público, es decir, a la figura de los establecimientos públicos institucionales y de los establecimientos públicos asociativos. En ambos casos se trata de personas de derecho público. En cuanto a la figura del instituto autónomo, a pesar de su nombre, se encuentran con una autonomía atenuada debido a un régimen jurídico que impide, debido a la inflexibilidad de muchas normas hacendistas y de contraloría, que los mismos puedan con la debida agilidad, realizar actividades empresariales. Sin embargo, puede decirse que fue la primera figura que utilizó el Estado para establecer empresas públicas. Esa fue la forma jurídica que se le dio al Banco Agrícola y Pecuario en 1928.

En cuanto a la figura de los establecimientos públicos asociativos, la rigidez de los institutos autónomos se superó en gran medida al dársele la forma, a la persona pública, de sociedad mercantil. Tal sucedió con la creación del Banco Central de Venezuela en 1938, con el Banco Industrial de Venezuela en 1937, y con el Banco de Desarrollo Agropecuario en 1967. La forma societaria, entre otros aspectos, les dio a estos entes la categoría de comerciantes conforme al Código de Comercio y en gran medida, se les ha aplicado el régimen de dicho ordenamiento.

Por otra parte, el Estado recurrió con gran frecuencia a la forma jurídica de la sociedad mercantil para establecer sus empresas, pero no en virtud de una ley especial, sino conforme a los mecanismos de registro del Código de Comercio. En otros casos, utilizó inclusive la forma de la asociación civil para desarrollar actividades comerciales, tal como sucedió con algunos fondos, como el Fondo de Desarrollo Algodonero o el Fondo de Desarrollo del Ajonjolí.

B. Las formas no personificadas

En general, puede afirmarse que la forma asumida por nuestra administración central para descentralizar actividades condujo a la creación de personas jurídicas, públicas o privadas, distintas de la del Estado, ya que se consideraba que esta era la mejor forma

de eludir la inflexibilidad de la acción administrativa y el principio de unidad del Tesoro. Por otra parte, era la única forma admitida por nuestra legislación hacendística⁴⁰.

Ello no impidió sin embargo, que al margen de las normas legales se hubieran creado patrimonios autónomos sin el otorgamiento de personalidad jurídica separada, como fue el caso de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, del Fondo de Crédito para la adquisición de Maquinaria e Implementos Agropecuarios y Pesticidas (1965), y de ciertos fondos autónomos, como el Fondo Nacional del Café y Cacao, transformado en 1975 en sendos institutos autónomos. Esta solución de los patrimonios autónomos, aun cuando presentaba muchas ventajas por lo que se adopta en otros países, no tuvo asidero legal en Venezuela, hasta la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario en 1976, la cual los admite expresamente como una excepción al principio de la Unidad del Tesoro, en su artículo 14, ordinal 5°.

Estos patrimonios autónomos son, dentro de la administración pública venezolana, haciendas unitarias y permanentes, que se han destinado para realizar determinada actividad por parte del Estado, cuya administración tiene una autonomía funcional, en el dominio financiero, contable y de gestión, sin adquirir por ello personalidad jurídica⁴¹.

En todo caso, es necesario señalar que los patrimonios autónomos considerados como una forma de organización administrativa moderna, no estaban acogidos en nuestra legislación como se señaló, hasta 1976, ya que la única forma de autonomía recogida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional era la del Instituto. Por ello se estima que ha sido un acierto el que la figura jurídica del patrimonio autónomo se haya previsto en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976 (art. 14, ord. 5°) y en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que discute el Congreso.

En la actualidad, un típico caso de patrimonio autónomo, o servicio autónomo sin personalidad jurídica, es el Fondo de Financiamiento a las Exportaciones, creado por ley en 1973, manejado por el Banco Central de Venezuela. Los Fondos de Crédito Industrial y de Crédito Agropecuario, creados en 1974, fueron transformados, posteriormente en institutos autónomos⁴². El Fondo de Crédito para la adquisición de Maquinaria e Implementos Agropecuarios y Pesticidas, creado por Decreto N° 255 del 15-1-65 fue administrado por el Banco Agrícola y Pecuario, y en la actualidad no tiene la importancia que tuvo en los años sesenta.

IV. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. Factores político-económicos de su aparición

La aparición de las empresas públicas en Venezuela obedece, sin duda, al cambio del papel del Estado en la vida económica y social. A partir de la década de los años treinta, como se dijo, el Estado comienza progresivamente a asumir un papel más activo en la conducción del proceso económico-social del país. Deja de ser un Estado meramente

40 Artículos 70 a 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional de 11-6-74 en *Gaceta Oficial* N° 1660 de 21-6-74.

41 Véase CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 360 y sigs.

42 El Fondo de Financiamiento a las Exportaciones fue creado por Ley del 269-73, en *G.O.* N° 30217 del 28-9-73 adscrito al Banco Central de Venezuela. El Fondo de Crédito Agropecuario, originalmente creado como Patrimonio Autónomo por Decreto-Ley N° 128 del 3-6-77 (*G.O.* N° 30420 del 10-6-74), se transformó en instituto autónomo por la Ley del Fondo de Crédito Agropecuario del 6-8-76, en *G.O.* N° 31040 del 6-8-76; y el Fondo de Crédito Industrial, originalmente creado por Decreto-Ley N° 129 del 3-6-74 (*G.O.* N° 30420 del 10-6-74) como Patrimonio Autónomo, se transformó en instituto autónomo por la Ley del Fondo de Crédito Industrial del 22-5-78, en *G.O.* N° 2254 Extr. del 22-5-78.

liberal o de fomento, y comienza a intervenir en la vida económica, asumiendo o creando directamente empresas públicas.

Este nuevo papel del Estado, se ha acentuado a partir de la última década, y ahora se nos muestra como un Estado planificador y empresario. En esta forma, el Estado fue constituyendo progresivamente empresas en actividades de producción (industriales), de financiamiento, agropecuarias, de servicios, etc., sin sustituir la actividad privada, y muchas veces en concurrencia con la misma.

La creación de empresas públicas hasta 1975, por tanto, no se debió a motivaciones políticas nacionalizadoras. Hasta ese año, sólo puede hablarse de nacionalización, propiamente dicha, en el caso de la empresa de teléfonos, Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) ocurrida en 1954, mediante la adquisición de las acciones de dicha empresa por el Estado, y en el caso de la expropiación de los ferrocarriles en los años cuarenta.

Recientemente, sin embargo, se produjeron nacionalizaciones en dos sectores básicos: el hierro y el petróleo, los cuales han sido reservados al Estado mediante Ley ⁴³. En estos casos, el mismo carácter de nacionalización de dichos sectores, evidencia la presencia de factores políticos además de los de carácter económico, en la creación de las empresas públicas que manejan las industrias nacionalizadas.

2. Objetivos asignados a las empresas públicas

Las empresas públicas en Venezuela, dejando a un lado sus objetivos expresos, implícitamente responden a diversos objetivos que van desde prestar apoyo al sector privado, particularmente en el campo crediticio, hasta acentuar la independencia económica del país.

En términos generales, las empresas públicas, según sus objetivos pueden clasificarse de la siguiente manera:

A. Prestación de servicios públicos y apoyo al sector privado

Históricamente, puede decirse que las empresas públicas comenzaron a funcionar, en Venezuela, en el campo de los servicios públicos y de apoyo al sector privado; es decir, respondiendo al clásico principio de la subsidiariedad de la acción del Estado en relación a las actividades particulares.

En esta forma, la mayoría de las empresas públicas creadas hasta mediados de los años cincuenta, lo fueron en el campo de los servicios públicos: transporte aéreo ⁴⁴, alcantarillado y agua potable⁴⁵, ferrocarriles⁴⁶, renovación urbana⁴⁷ transporte marítimo⁴⁸, teléfonos ⁴⁹, hoteles ⁵⁰; y en el campo de las entidades financieras para la asistencia crediticia al sector privado ⁵¹. En ambos casos, se trató de manifestaciones del Esta-

43 V. el Decreto-Ley N° 580 del 26-11-74 en *Gaceta Oficial*, N° 30577 de 16-12-74 y Ley de 29-8-75 en *Gaceta Oficial* N° 1769 Extraordinaria de 29-8-75.

44 Línea Aeropostal Venezolana, 1937.

45 Instituto Nacional de Obras Sanitarias, 1943.

46 Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, 1946.

47 Centro Simón Bolívar C.A., 1947.

48 Transportadora Marítima Venezolana 1953 y Compañía Anónima Venezolana de Navegación, 1955.

49 Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, 1954.

50 Corporación Nacional de Hoteles y Turismo C.A., 1955.

51 Banco Obrero 1928; Banco Agrícola y Pecuario 1928, Banco Industrial de Venezuela, 1937; Corporación Venezolana de Fomento, 1946; Bancos de Fomentos Regionales a partir de 1952.

do prestador de Servicios Públicos y del Estado de Fomento que sustituyó al clásico Estado Liberal.

B. Instrumentos de la política industrial

A partir de la década de los años cincuenta el Estado comienza a intervenir directamente en el campo económico y particularmente en el campo industrial. Así, comienzan a surgir las industrias del Estado en el campo petroquímico⁵² producción y distribución de energía eléctrica⁵³, azucarero⁵⁴, petróleo⁵⁵ y siderúrgico⁵⁶. Esta intervención se realizó sin que hubiera de por medio acciones nacionalizadoras, sino que el Estado, paralelamente al sector privado y sin sustituirlo totalmente, comenzó a actuar como Estado Empresario.

C. Desarrollo regional

En la década de los años sesenta el Estado comenzó a utilizar las empresas públicas como instrumento de desarrollo regional, para promover o financiar el desarrollo de grandes complejos industriales en regiones del país o para planificar y financiar el desarrollo de regiones particularmente atrasadas. Así, se creó en 1960 la Corporación Venezolana de Guayana⁵⁷ que tiene a su cargo la promoción y financiamiento de la industria estatal de siderurgia y de producción de energía hidroeléctrica⁵⁸. En 1964 se creó la Corporación de los Andes para atender a la planificación y desarrollo de la Región Andina⁵⁹ y posteriormente se crearon las Corporaciones de Desarrollo de la Región Zuliana, de la Región Centro-Occidental y de la Región NorOriental⁶⁰. En el esquema de regionalización administrativa establecido en 1969⁶¹ y consolidado en 1972⁶², a las Corporaciones de Desarrollo Regional que funcionaban en cinco de las ocho regiones del país se le asignaron básicamente funciones de financiamiento de proyectos de desarrollo⁶³; sin embargo, en 1975, en la reforma del Derecho de Regionalización se convirtió a las Corporaciones de Desarrollo Regional en instituciones que además de funciones de promoción y financiamiento, asumieron las tareas de planificación del desarrollo regional y de implementación a nivel de las regiones de "las políticas fundamentales del Estado en función del desarrollo nacional y regional" ⁶⁴.

D. Independencia económica

Pero las empresas públicas también han sido establecidas por el Estado como instrumento de independencia económica mediante la reserva al Estado de actividades eco-

52 Instituto Venezolano de Petroquímica, 1956.

53 Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, 1959; y Electricidad de Caroní C.A., 1964.

54 Compañía Anónima Centrales Azucareros 1959.

55 Corporación Venezolana del Petróleo 1960.

56 Siderúrgica del Orinoco C.A. 1964.

57 Decreto N° 430 de 29-12-60 en G.O. N° 26445 de 30-12-75.

58 Siderúrgica del Orinoco C.A. 1964 y Electricidad del Caroní C.A.

59 Ley de 4-12-64 en G.O. N° 27619 de 15-12-64.

60 Leyes de 9-6-69 en G.O. N° 28979 de 29-7-69; Ley de 23-12-71 en G.O. N° 29711 de 18-1-72; Ley de 8-9-70 en G.O. N° 29313 de 8-9-70.

61 Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969 sobre Regiones Administrativas en G. O. 28944 de 12-6-69.

62 Reglamento sobre Regionalización Administrativa dictado por Decreto N° 929 de 5-4-72 en G.O. N° 29783 de 18-4-72.

63 Artículo 30 del Reglamento.

64 V. C.A. Pérez, *Primer Mensaje al Congreso Nacional*, Caracas 12-3-75, p. 524. Reglamento de Regionalización Administrativa dictado por Decreto N° 1331 de 16-12-75 en G.O. N° 30890 del 9-1-76.

nómicas; institución constitucional fundamento de la nacionalización en Venezuela⁶⁵. En esta forma, en lo que va de la década de los años setenta, el Estado, mediante Ley, se ha reservado la industria del gas natural⁶⁶, el mercado interno de los productos derivados del petróleo⁶⁷, la industria del mineral de hierro⁶⁸ y el comercio e industria de los hidrocarburos⁶⁹. En todos estos casos, las actividades económicas nacionalizadas han sido asumidas por empresas públicas: a la Corporación Venezolana del Petróleo se le asignó la industria del gas natural y la comercialización interna de los productos derivados del petróleo; a la Corporación Venezolana de Guayana, de su empresa filial Ferrominera del Orinoco C.A., la industria del hierro; y a Petróleos de Venezuela S.A., a través de diversas empresas filiales, la industria y el comercio de los hidrocarburos.

3. Comportamiento predominante de las empresas públicas

No hay duda de que en el pasado, en el comportamiento de las empresas públicas, en Venezuela, muchas veces ha predominado la racionalidad publicista sobre la racionalidad privatista. Es decir, los criterios de interés general y utilidad social de la actuación empresarial del Estado muchas veces han hecho olvidar los criterios de economicidad y eficacia en el funcionamiento de las empresas públicas. A lograr un adecuado equilibrio entre ambos criterios de comportamiento se han dirigido diversos esfuerzos reformistas. Así, a nivel gubernamental, por ejemplo se ha insistido en que "la empresa estatal no puede estar guiada exclusivamente con el propósito de obtener la mayor rentabilidad económica, pues ellas tienen que contribuir simultáneamente al logro de los fines económicos y sociales generales del Estado. Sin embargo, es evidente que eficiencia y productividad son factores esenciales que determinan su eficaz capacidad de acción"⁷⁰

El predominio de la racionalidad privatista o publicista, en todo caso, ha estado influida por diversos factores. En las empresas públicas surgidas de la nacionalización del hierro y del petróleo, no hay duda, tiende a prevalecer la racionalidad privatista de la eficacia, productividad y rentabilidad empresarial. Asimismo, dichos criterios de racionalidad privatista en general, son más acentuados en las empresas públicas con forma societaria que en las empresas públicas con personalidad jurídica de derecho público. En el segundo caso, no hay duda, el mayor control e ingerencia de la Administración Central en la conducción de las empresas públicas ha hecho prevalecer la racionalidad publicista sobre la racionalidad privatista del comportamiento.

4. Grado de autonomía real de las empresas públicas

En relación al grado de autonomía real de las empresas públicas, es decir, la mayor o menor sujeción de estas a la Administración Central, no hay duda de que ha estado influenciado por múltiples factores, variables de una empresa a otra, que impiden formular generalizaciones.

65 El artículo 97 de la Constitución establece lo siguiente: "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".

66 Ley que reserva al Estado la industria del gas natural en *G. O.* N° 29594 de 26-8-71.

67 Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de los hidrocarburos de 21-6-73 en *G. O.* N° 1591 Extr. de 22-6-73.

68 Decreto-Ley N° 580 de 26 de noviembre de 1974 en *Gaceta Oficial*, N° 30577 de 16-12-74.

69 Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 29-8-75 en *Gaceta Oficial* N° 1769 Extr. de 29-8-75.

70 C.A. Pérez, *Primer Mensaje al Congreso Nacional*, Caracas, 12-3-75, pp. 474 y 475.

Si alguna tendencia puede observarse, es en relación a las formas jurídicas utilizadas. La forma jurídica societaria de derecho privado, por su naturaleza, no hay duda que ha contribuido a que las empresas con dicha forma societaria tengan mayor grado de autonomía real en relación a la Administración Central, que las empresas con forma jurídica de derecho público. La experiencia de algunas de esas empresas como la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), o el Centro Simón Bolívar S.A., confirman esta apreciación.

Sin embargo, no hay duda, quizás sean los factores políticos los que en un momento determinado, influyan más en la mayor autonomía real de una empresa, con prescindencia de la forma jurídica. En general, por ejemplo, cuando la designación del Presidente de la empresa ha correspondido directamente al Presidente de la República, lo cual no es infrecuente, la empresa tiende a tener una mayor autonomía frente al Ministro Sectorial al cual está formalmente adscrita y sujeta. Por ello, sí bien es cierto que los controles de tutela de los Ministerios sectoriales sobre las empresas públicas que le están adscritas, algunas veces no han funcionado, ello no se ha debido a falta de previsiones legales o reglamentarias ⁷¹, sino realmente, en la mayoría de los casos, a las relaciones políticas reales de carácter interpersonal que se han establecido entre los directores de las empresas y el Presidente de la República, por sobre el Ministro Sectorial respectivo, provocando una mayor autonomía de aquellos respecto de este.

5. Posición de las empresas públicas en el sistema económico

A. Algunos indicadores sobre la importancia y magnitud relativa de las empresas públicas

El sector público en Venezuela, es decir, el universo de instituciones que forman la estructura general del Estado, tanto en su ámbito nacional, estatal o municipal, como en el ámbito de la Administración central y descentralizada, tiene una enorme importancia en nuestro país.

En efecto, en 1977, el sector público contribuyó a la formación del Producto Territorial Bruto en un 40,5%, y en 1978, esa contribución se situó en un 37,6%, (Véase Cuadro N° 1). La relación entre el sector público venezolano y el resto de la economía, así, es de una significación e importancia, no igualada sino excepcionalmente por otros países del mundo occidental.

En efecto, en febrero de 1978, en un documento editado por el Consejo de Economía Nacional intitulado *La participación del Estado en la Economía Venezolana*, se indicaba que en 1976, luego de la nacionalización de la industria petrolera, el Sector Público representaba un 42,1% del Producto Territorial Bruto de nuestro país (p. 21); y en 1974, según cifras calculadas en 1975, el ingreso fiscal representaba un 40,3% del Ingreso Nacional, por lo que al decir del Consejo, ello revela "que el Estado Venezolano tiene una elevadísima capacidad financiera para influir en la economía nacional en mayor grado que otros países, incluso respecto a países industrializados" (p. 4). En éstos, señala dicho Informe, "los ingresos fiscales ordinarios representan entre un 15% y un 40% del Ingreso Nacional; y en las naciones con un bajo nivel de ingreso por persona, los ingresos fiscales no pasan del 14% del Ingreso Nacional" (p. 5). Es fácil constatar la acentuada participación del Estado en la economía nacional, sobre todo si se compara

⁷¹ En este sentido, el Presidente C.A. Pérez, en su Primer Mensaje al Congreso señalaba al enjuiciar el funcionamiento de las empresas públicas que "tampoco la adscripción a los Ministerios ha servido para la supervisión real, a pesar de que les he otorgado autoridad plena y directa a los ministros", *cit.*, p. LV.

ese porcentaje del 40,3% en la relación Ingreso Fiscal-Ingreso Nacional con el de otros países: Suecia 34,3%; Francia 20,7%; Alemania Occidental 22,8%; Italia 19,2%; Suiza 18,2%; Japón 36% y España 12%.

La importancia de nuestro sector público, por tanto, es incuestionable.

Pero dentro del sector público, es precisamente la administración descentralizada y en particular, la representada por las empresas del Estado, la parte más importante, económicamente hablando.

En efecto, de acuerdo a los datos contenidos en el *Informe Económico 1978* del Banco Central de Venezuela, del total de erogaciones del sector público, el 69,8% correspondió a las empresas del Estado, participación superior a la de 1977, la cual se situó en el 60,1%. Ello pone de manifiesto, dice el Informe mencionado, "una vez más, las importantes funciones que ejercen estos organismos en la ejecución de la política del Sector Público, con mayor significación en los últimos años, como resultado de la realización del V Plan de la Nación"⁷².

En un informe preparado en marzo de 1977, por Mauricio García Araujo sobre *Elementos para un diagnóstico de la economía venezolana*, al analizarse los egresos consolidados del sector público, se sitúan los egresos de las empresas del Estado, en 1975, en un porcentaje del 52%, y de los entes descentralizados, en general, en 72% en relación al total de gastos del sector público, lo cual pone en evidencia, de nuevo, la importancia económica mencionada. (Véase Cuadros Nos. 2 y 3).

En todo caso, y respecto de las empresas del Estado, en los Cuadros Nos. 4 a 8 tomados del *Informe Económico 1978* del Banco Central se reflejan los indicadores económicos más importantes en relación a las mismas.

CUADRO N° 1
PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO DEL SECTOR PÚBLICO
(Millones de Bolívares)

	1978	1977
Precios Corrientes		
1. P.T.B. Total	170.323	153.569
2. P.T.B. del Sector Público	64.086	62.225
3. Participación % (2/1)	37,6	40,5
Precios Constantes		
1. P.T.B. Total	77.109	73.563
2. P.T.B. del Sector Público	20.605	20.140
3. Participación % (2/1)	26,7	27,4

Fuente: B.C.V. Informe Económico 1978, p. 235.

72 Véase BCV, *Informe Económico 1978*, Caracas, 1979, p. 237

CUADRO N° 2
EGRESOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PUBLICO EN VENEZUELA
(Millones de Bolívares)

	1960	1970	1975
Gobierno Central	4.104	6.380	14.193
Gobierno Regional	533	1.061	3.671
Gobierno Municipal	<u>684</u>	<u>879</u>	<u>1.817</u>
Gobierno	<u>5.321</u>	<u>8.320</u>	<u>19.681</u>
Entidades Administrativas	560	2.168	5.926
Empresas del Estado	1.758	6.963	36.424
Entes Descentralizados	<u>2.318</u>	<u>9.131</u>	<u>42.350</u>
Gasto Público Consolidado	7.639	17.451	62.031
Apones a Fondos Especiales	<u>—</u>	<u>—</u>	<u>8.648</u>
Egresos Consolidados Sector Público	7.639	17.451	70.679

Fuente: Mauricio García Araujo, *Elementos para un diagnóstico de la economía venezolana*, Caracas 1-3-77.

CUADRO N° 3
EGRESOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PUBLICO EN VENEZUELA
(Distribución Porcentual)

	1960	1970	1975
Gobierno Central	54	37	20
Gobierno Regional	7	6	5
Gobierno Municipal	9	5	3
Gobierno	70	48	28
Entidades Administrativas	7	12	8
Empresas del Estado	23	40	52
Entes Descentralizados	30	52	60
Gasto Público Consolidado	100	100	88
Apones a Fondos Especiales	—	—	12
Egresos Consolidados Sector Público	100	100	100

Fuente: Mauricio García Araujo, *Elementos para un diagnóstico de la economía venezolana*, Caracas 1-3-77.

CUADRO N° 4
INGRESO Y EGRESOS CORRIENTES DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO (*)
(Millones de Bolívares)

	1974	1975	1976	1977	1978
Ingresos Corrientes	12.943	15.891	15.005	19.493	23.244
Por Venta de Bienes y Servicios	8.492	9.767	9.009	12.046	14.074
Financieros	2.110	3.522	3.996	5.311	6.933
Otros (1)	2.341	2.602	2.000	2.136	2.177
Egresos Corrientes	10.484	13.559	13.328	18.057	21.469
Remuneración Empleados y Obreros	2.404	3.024	3.226	4.314	5.544
Compra de Bienes y Servicios	5.752	7.378	6.530	9.169	10.398
Consumo de Capital Fijo	623	723	819	1.199	1.247
Intereses	626	869	1.066	1.162	1.641
Transferencias (2)	937	1.404	1.651	2.143	2.550
Impuestos Indirectos	27	28	36	70	89
Regalías	115	133	—	—	—
Superávit o Déficit antes del Impuesto	2.459	2.332	1.677	1.436	1.775
Impuesto sobre la Renta	864	566	151	197	167
Superávit o Déficit Neto	1.595	1.766	1.526	1.239	1.608

(*) No incluye empresas Petroleras y Mineras.

(1) Incluye transferencias corrientes a CMA e IVP por Bs. 1.846 millones, Bs. 1.602 millones y Bs. 1.147 millones en 1974, 1975 y 1976 respectivamente; y a partir de 1977 solamente a la CMA por Bs. 1.326 millones y Bs. 764 millones en los años respectivos.

(2) Incluye subsidios pagados por CMA por Bs. 239 millones, Bs. 563 millones, Bs. 763 millones y Bs. 886 millones en los años respectivos.

Fuente: B.C.V., *Informe Económico 1978*, pág. A-283.

CUADRO N° 5
INGRESO Y EGRESOS CORRIENTES DE LAS EMPRESAS FINANCIERAS DEL ESTADO
(Millones de Bolívares)

	1974	1975	1976	1977	1978
Ingresos Corrientes	2.161	3.734	4.352	5.376	7.372
Por Venta de Bienes y Servicios	—	—	—	—	—
Financieros	2.020	3.462	3.919	5.134	6.738
Otros	141	272	433	242	634
Egresos Corrientes	1.234	1.754	2.488	3.031	3.940
Remuneración Empleados y Obreros	546	724	811	988	1.019
Compra de Bienes y Servicios	251	378	763	969	1.616
Consumo de Capital Fijo	27	33	58	60	62
Intereses	274	355	524	559	696
Transferencias	136	260	329	448	541
Impuestos Indirectos	—	4	3	7	6
Regalías	—	—	—	—	—
Superávit o Déficit antes de los Impuestos Directos	927	1.980	1.864	2.345	3.432
Impuestos Directos	2	12	39	46	15
Superávit o Déficit después de los Impuestos Directos	925	1.968	1.825	2.299	3.417

Fuente: B.C.V. *Informe Económico 1978*, pág. A 283.

CUADRO N° 6
INGRESO Y EGRESOS CORRIENTES DE LAS EMPRESAS NO FINANCIERAS DEL ESTADO (*)
(Millones de Bolívares)

	1974	1975	1976	1977	1978
Ingresos Corrientes	10.782	12.157	10.653	14.117	15.872
Por Venta de Bienes y Servicios	8.492	9.767	9.009	12.046	14.074
Financieros	90	60	77	177	255
Otros (1)	2.200	2.330	1.894	1.543	2.200
Egresos Corrientes	9.250	11.805	10.840	15.026	17.529
Remuneración Empleados y Obreros	1.858	2.300	2.415	3.326	4.525
Compra de Bienes y Servicios	5.501	7.000	5.767	8.200	8.782
Consumo de Capital Fijo	596	690	761	1.139	1.185
Intereses	352	514	542	603	945
Transferencias (2)	801	1.144	1.322	1.695	2.009
Impuestos Indirectos	27	24	33	63	83
Regalías	115	133	—	—	—
Superávit o Déficit antes del Impuesto sobre la Renta	1.532	352	—187	—909	—1.657
Impuesto sobre la Renta	862	554	112	151	152
Superávit o Déficit Neto	670	—202	—299	—1.060	—1.809

(*) No incluye empresas Petroleras y Mineras.

(1) Incluye transferencias corrientes a CMA e IVP por Bs. 1.846 millones, Bs. 1.602 millones y Bs. 1.147 millones en 1974, 1975 y 1976 respectivamente; y a partir de 1977 solamente a la CMA por Bs. 1.326 millones y Bs. 764 millones en los años respectivos.

(2) Incluye subsidios pagados por CMA por Bs. 239 millones, Bs. 563 millones, Bs. 763 millones y Bs. 886 millones en los años respectivos.

Fuente: B.C.V., *Informe Económico 1978*, pág. A-284.

CUADRO N° 7
INDUSTRIA PETROLERA NACIONALIZADA
(Millones de Bolívares)

	1978	1977	1976	1975
Ingresos	40.028	41.729	39.257	37.966
Ingresos Propios	39.221	41.329	38.991	37.728
Ventas Externas	37.258	39.481	37.320	36.106
Ventas Internas	1.963	1.848	1.671	1.622
Otros Ingresos	807	400	266	238
Intereses	799	400	148	—
Dividendos	—	—	—	—
Alquileres	—	—	—	—
Otros	8	—	118	—
Egresos	33.807	33.924	35.497	36.151
Remuneración Empleados	2.026	2.026	1.714	2.152
Consumo Intermedio	6.161	4.598	4.149	3.226
Bienes	812	776	1.206	937
Servicios	5.349	3.822	2.943	2.289
Conservación	—	—	—	—
Consumo de Capital Fijo	1.117	990	878	915
Impuestos Directos	16.859	18.224	21.229	21.965
Impuestos Indirectos	129	110	102	65
Primas de Seguros	—	—	—	—
Transferencias	—	—	—	—
Regalías	7.515	7.976	7.425	7.828
Utilidad Neta	6.221	7.805	3.760	1.815

Fuente: B.GV. *Informe Económico 1978*, pág. A-284.

CUADRO N° 8
INDUSTRIA MINERA NACIONALIZADA
(Millones de Bolívares)

	1978	1977	1976
Ingresos	661	802	1.165
Ingresos Propios	612	752	1.110
Ventas Externas	587	712	1.085
Ventas Internas	25	40	25
Otros Ingresos	49	50	55
Intereses	—	—	—
Dividendos	—	—	—
Alquileres	—	—	—
Otros	49	50	55
Egresos	606	698	991
Remuneración Empleados	220	223	356
Consumo Intermedio	235	272	341
Bienes	100	82	131
Servicios	135	190	210
Conservación	—	—	—
Consumo de Capital Fijo	41	47	45
Impuestos Directos	84	150	214
Impuestos Indirectos	6	6	7
Intereses	20	—	—
Utilidad Neta	55	104	174

Fuente: B.G.V. *Informe Económico 1978*, pág. A-285.

B. Tipo de relaciones entre empresas públicas y privadas ⁷³

Vista globalmente la composición sectorial de las empresas públicas puede señalarse que, en general, las relaciones que existen entre estas y las empresas privadas configuran una relación de complementación. Generalmente, los sectores y actividades en los cuales actúan las empresas públicas no son atendidos con preferencia por el sector privado, sea porque existe una reserva estatal del sector, sea porque la inversión requerida es de gran magnitud, o porque existe un interés social particular en la misma.

Sin embargo, en algunos sectores específicos, como el sector servicios (hoteles, por ejemplo), sin duda, hay relaciones de competencia, así como en el campo del transporte aéreo interno. En otros casos, hay una situación de preponderancia del sector público en el campo financiero ya que las instituciones financieras públicas, inclusive, operan en algunos casos a través de la Banca Comercial como sucedió con Fondo de Crédito Agrícola y de Crédito Industrial, por ejemplo, antes de ser transformados en institutos autónomos.

⁷³ Sobre esto véase el punto II de la Segunda Parte de este libro

C. Grado de integración existente entre las empresas públicas

El crecimiento de las empresas públicas en Venezuela, no siguió un ritmo regular ni planificado. Como se dijo, se han venido creando empresas públicas conforme se hacía necesaria la intervención del Estado en actividades económicas diversas, y como consecuencia, se cuenta en la actualidad con un panorama generalmente desintegrado de las empresas públicas en relación a las políticas sectoriales.

Hasta 1979, con la sola excepción del Instituto Venezolano de Petroquímica, ahora integrado al complejo de la industria petrolera, como filial de Petróleos de Venezuela C.A., que ha integrado, como holding público, diversas empresas públicas y mixtas del sector petroquímico; de la Corporación Venezolana de Guayana que ha integrado, como filiales, diversas empresas públicas en el campo industrial (hierro, siderúrgica y electricidad); de la empresa Petróleos de Venezuela S.A., que integra las diversas empresas petroleras nacionalizadas dentro de una estructura tipo holding; y de las empresas de industrias estatales en el campo naval y aeronáutico, puede decirse que en general ha existido una ausencia de integración sectorial de las empresas públicas.

Estas, en general, se adscribieron, cada una por su cuenta, a un Ministro, quien no tenía efectivos mecanismos de integración sectorial. Por ejemplo, en el campo de las empresas de financiamiento industrial, en la actualidad operan las siguientes empresas: Corporación Venezolana de Fomento, Banco Industrial de Venezuela, Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana industria, Fondo de Inversiones de Venezuela y Fondo de Crédito Industrial. Sin embargo, entre esas empresas, no hay una adecuada coordinación ni mucho menos, integración. Otro tanto sucede, por ejemplo, en el campo del sector agrícola, donde no existe integración adecuada entre el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, la Corporación de Mercadeo Agrícola, el Fondo de Crédito Agropecuario y la empresa Almacenes y Depósitos Agropecuarios C.A.

Esta situación provocó que en 1972, la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, dentro de los planes de reforma administrativa, propusiera por primera vez la integración sectorial de las empresas públicas en grandes entidades holding adscritas a cada Ministerio Sectorial⁷⁴; propuesta que fue recogida en 1974 por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública en el sentido de crear corporaciones sectoriales de las empresas públicas⁷⁵, lo cual fue adoptado, como política, por el gobierno⁷⁶, y se ha propuesto, definitivamente, en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada de 1976, el cual aún se discute en 1979⁷⁷.

D. Grado de integración de las empresas públicas en el sistema nacional de planificación

A pesar de que en Venezuela se ha venido desarrollando un sistema de planificación durante los últimos 20 años, puede decirse que en general, el grado de integración de dichas empresas al sistema nacional de planificación ha sido muy precario.

Ciertamente que el Decreto N° 492 del 30 de diciembre de 1959, que creó el Sistema Nacional de Planificación establece un conjunto orgánico que debía permitir a la Oficina Central de Coordinación y Planificación el que fuera auxiliada por Oficinas sectoria-

74 *Idem*, Tomo I, pp. 365 y ss., y pp. 273 y ss.

75 V. CRIAP, *Informe*, Sistema Nacional de Empresas del Estado, octubre 1974.

76 V. C.A. Pérez, *Primer Mensaje al Congreso Nacional*, Caracas 12-3-75, pp. LV y LVI

77 Véase lo indicado en el punto II de la Tercera Parte de este libro.

les básicas que debían crearse en los diversos Ministerios, las cuales a su vez debían haber sido auxiliadas por oficinas subalternas de planificación que debían haberse establecido en los diversos institutos autónomos y empresas del Estado adscritos al Ministerio respectivo⁷⁸. Sin embargo, no hay duda de que la participación de las empresas del Estado en el proceso de planificación no sólo no ha tenido una efectiva orientación sectorial, sino que tampoco ha sido efectiva tanto en la formulación como en la ejecución de los planes⁷⁹. La mayoría de las empresas del Estado formulan sus programas y los ejecutan aisladamente, y en la elaboración de los programas sectoriales de los Planes de la Nación poco han participado.

Esta situación trató de corregirse en 1970 mediante la emisión del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional⁸⁰, en el cual se estableció que los institutos autónomos y empresas del Estado, como organismos de la administración descentralizada, debían participar "en la formulación del Plan de la Nación en el área de su competencia" y debían adecuar sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho Plan⁸¹. Para ello, el referido Reglamento, como se señala más adelante, estableció toda una completa normativa que lamentablemente, no pudo ejecutarse plenamente.

A partir de la Ley de Régimen Presupuestario de 1976, en todo caso, se ha impuesto como obligación de los institutos autónomos y empresas del Estado, la formulación de sus Presupuestos conforme a las políticas sectoriales que defina el respectivo Ministro de adscripción.

78 Artículo 18 y ss., del Decreto en *G.O.* N° 25850 de 30-12-58.

79 V. Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Tomo I, pp. 345 y ss.

80 Decreto N° 280 de 8-4-70 en *G.O.* N° 29190 de 14-4-70.

81 Artículo N° 8.

SEGUNDA PARTE
ELEMENTOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN LEGAL
DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Con fecha 22 de junio de 1976, ha sido presentado a la consideración del Congreso el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada¹ que tiende a modificar el régimen legal de las empresas públicas en Venezuela. Este Proyecto, si se aprueba, sin duda podrá considerarse como revolucionario en el campo de la Administración Pública Venezolana pues vendría a dar un remedio legal a uno de los males que en las últimas décadas corroe la estructura administrativa venezolana: el de la inflación de la administración descentralizada, sin un marco legal general que normalice su crecimiento.

El Proyecto pretende cambiar, por tanto, un régimen disperso e inorgánico² que regula a las empresas públicas, y que depende básicamente de las formas jurídicas que adopten, establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional³, básicamente en su Título IV, relativo a "los Institutos y Establecimientos Oficiales Autónomos"⁴ cuando la forma de la empresa pública es la de un instituto autónomo (persona pública); y el Código de Comercio⁵, cuando la forma de la empresa es la sociedad mercantil⁶, y en algunas recientes leyes como las Leyes Orgánicas de Crédito Público y de Régimen Presupuestario de 1976⁷.

En las líneas que siguen, se analizará el régimen de las empresas públicas en vigencia en la actualidad y que pretende ser transformado con la proyectada Ley Orgánica de la Administración Descentralizada antes referida.

Dicho régimen se estudiará, analizando sucesivamente: los principales cuerpos normativos aplicables a las empresas públicas; las relaciones entre las empresas públicas y las empresas privadas; los diversos tipos legales de empresas públicas; las variadas formas de creación de las mismas; y por último, se analizarán los principales cambios operados en el régimen legal de las empresas públicas en los últimos años.

1 Véase el texto en *La Administración Centralizada y la Administración Descentralizada*. Proyectos de Ley, Ediciones del Ministerio de Relaciones Interiores, 1976.

2 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Introducción al estudio del régimen legal de las empresas públicas en Venezuela", *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, N° 21, Caracas, 1975-1976, págs. 83 y sigts.

3 La última reforma parcial fue dictada por Decreto Ley N° 150 de 11 de junio de 1974, en *Gaceta Oficial*, N° 1660 Extraordinario de 21-6-74.

4 Artículos 70 a 75.

5 La última reforma del Código de Comercio es de 26 de julio de 1955.

6 El Título VII del Código de Comercio (artículos 200 y ss) es el dedicado a las Compañías de Comercio y de las cuentas en participación.

7 Véanse en *G.O.* N° 1893 Extr. del 30-7-76-

I. PRINCIPALES CUERPOS NORMATIVOS APLICABLES

1. Reglas en materia de actos y formalidades de creación

En cuanto a las empresas públicas con forma de instituto autónomo rige, por supuesto, el artículo 230 de la Constitución; "Sólo por Ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva⁸, podrán crearse institutos autónomos".

Las empresas públicas con forma societaria, en cambio, se rigen en cuanto a los actos y formalidades de creación, en principio, por las normas del Código de Comercio. Sin embargo, algunas limitaciones específicas se han venido estableciendo en disposiciones especiales. Por una parte, en cuanto a la libertad de los entes públicos para crear empresas públicas, esta, en efecto, se encuentra limitada. La Ley de Presupuesto anual para cada Ejercicio Fiscal ha venido exigiendo desde hace algunos años la autorización previa de las Comisiones de Finanzas o de la Comisión Delegada del Congreso para la constitución de sociedades, la suscripción o enajenación de acciones y la incorporación de nuevos accionistas por parte de la República, de los institutos autónomos u otras empresas públicas⁹. Frente a esta limitación, su aplicabilidad a empresas públicas con forma de derecho público (institutos autónomos) en el proceso de creación de sociedades mercantiles filiales, ha sido mitigada en casos concretos, eliminándose. Tal es el caso de la Corporación Venezolana de Fomento cuya Ley exige solamente la autorización previa del Ejecutivo Nacional, y del Fondo de Inversiones de Venezuela, cuya ley excluye inclusive, la autorización previa del Ejecutivo Nacional¹⁰. En el caso de Petróleos de Venezuela C.A., la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y su acta constitutiva, autorizan a la empresa, tal como se verá más adelante, a constituir las otras empresas que estime conveniente para el adecuado desarrollo de la industria.

En general, en el mismo sentido, el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional de 1970 establece que los institutos autónomos, salvo contadas excepciones, requieren autorización previa del Consejo de Ministros para constituir sociedades, y para suscribir o adquirir acciones de sociedades mercantiles¹¹.

8 Aún no dictada. Por tanto, rige la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

9 V. Artículo 12 de la Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 1979.

10 Artículo 12. Parágrafo único del Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento (*G.O.* 30668 de 14-4-75) y 26 del Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela (*G.O.* N° 30430 de 21-6-74).

11 Artículo 26 del Reglamento dictado por Decreto N° 280 de 8 de abril de 1970, en *Gaceta Oficial* N° 29190 de 14-4-70. Entre las excepciones está el Fondo de Inversiones de Venezuela excluido en virtud del Decreto N° 372 del 27-8-74 (*G.O.* N° 30495 de 9-9-74).

Además, en algunos casos, la constitución de la sociedad mercantil en el registro de comercio requiere de un acto constitutivo, distinto de las Actas Constitutivas tradicionales, suscritas entre los distintos socios. Tal fue el caso de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos¹² que al prever por primera vez en Venezuela, la posibilidad de constitución de sociedades mercantiles de un sólo accionista¹³, exigió que la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) se constituyera mediante Decreto Ejecutivo¹⁴, registrándose, en el registro de comercio, el referido Decreto.

2. Reglas en materia de organización interna y gestión

En cuanto a la gestión de las empresas públicas, en 1970 se dictó el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional¹⁵, cuyas normas también se aplican a las empresas públicas con forma societaria (art. 51). Este Reglamento contiene normas sobre coordinación y programación de las actividades de las empresas públicas; régimen presupuestario; régimen administrativo, en relación al control administrativo, personal y actuación en juicio; y régimen financiero, en relación a los gastos, contabilidad y rendición de cuentas. En principio, se aplica a todos los institutos autónomos, pudiendo ser excluidos algunos de ellos, por la naturaleza de sus funciones, de la aplicación del Reglamento. Expresamente sólo ha sido excluido el Fondo de Inversiones de Venezuela¹⁶.

Más adelante, al comentar las reformas a la Administración Descentralizada durante el período 1969-1972 se analiza, *in extenso*, el contenido de este Reglamento.

A nivel legislativo, sin embargo, merecen especial referencia las normas relativas al Régimen Presupuestario y al Régimen del personal de las empresas públicas.

A. Régimen presupuestario

En efecto, en cuanto al régimen presupuestario de los entes descentralizados, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario¹⁷ se aplica a todos los "organismos del sector público" y entre ellos, a "los institutos autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y las demás personas de derecho público en las que los organismos antes mencionados tengan participación", a "las sociedades en las cuales el Poder Nacional y demás personas a que se refiere el presente artículo (personas estatales) tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social. Quedarán comprendidas, además, las sociedades de propiedad totalmente estatal, cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional", a "las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%)"; y a "las fundaciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudiera derivarse compromisos financieros para esas personas" (art. 1, ordinales 3, 4, 5 y 6).

12 Ley de 29-8-75 publicada en *G. O.* N° 1769 Ext. de 29-8-75.

13 Artículo 6°, Base Primera.

14 Decreto N° 1.123 de 30-8-75 en *G.O.* N° 1770 Extr. 30-8-75, Registro Mercantil de 15-9-75, en *Gaceta Municipal* N° 413 Ext. de 25-9-75.

15 V. Dictado por Decreto N° 280 de 9-4-70 en *Gaceta Oficial* N° 29190 del 14-4-70.

16 V. El Decreto N° 372 del 27-8-74 en *Gaceta Oficial* N° 30495 del 9-9-74.

17 Véase en *G.O.* N° 1893 Extr. del 30-7-76.

En general, estando sometidos todos los entes de la administración descentralizada a las prescripciones de la Ley Orgánica, esta prescribe que todos "los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen, por parte del Sector Público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país. Son parte e instrumentos de la planificación nacional, y en su formulación, aprobación y ejecución, deberán seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual", (art. 2°).

La Ley Orgánica, en particular, ha previsto normas especiales para el régimen presupuestario de los Institutos Autónomos y de las empresas del Estado.

En relación a los *institutos autónomos*, la ley prescribe normas generales aplicables a todos, aun cuando habilita al Presidente de la República, en Consejo de Ministros para exceptuar del cumplimiento de dichas normas a los Institutos Autónomos que por la naturaleza de sus funciones, deban ser sometidos a otro régimen que determinará el Reglamento (art. 58).

En particular, se prevé la posibilidad de que algunos institutos autónomos se rijan por las normas que la propia Ley Orgánica trae en relación a las empresas del Estado (art. 60).

Ahora bien, en general la Ley Orgánica prescribe que los institutos autónomos "elaborarán sus proyectos de presupuestos por programas, de acuerdo a los lineamientos de la política sectorial que imparta el organismo de adscripción" (art. 52). Estos proyectos, deben ser "elaborados conforme a las instrucciones que dicte la Oficina Central de Presupuesto, y deberán presentarse a la misma y a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, previa aprobación del organismo de adscripción", y los mismos deberán contener "los estados financieros proyectados, así como toda aquella información económica, financiera y administrativa que se requiera para fines de programación, evaluación y control de su gestión", y a los efectos, también, de que la Oficina Central de Presupuesto proponga "al Ejecutivo Nacional los aportes presupuestarios respectivos" (art. 53).

Los proyectos de presupuesto de los institutos autónomos deben someterse a la aprobación del Presidente de la República, en Consejo de Ministros (art. 54).

En cuanto a la ejecución del presupuesto por los institutos autónomos, se prevé que "el Ejecutivo Nacional establecerá las normas aplicables para los traspasos de créditos entre programas, proyectos y partidas, así como las facultades que, en esta materia, tendrán los Directorios o Juntas Directivas, Ministros responsables y las que se reservará el Presidente de la República", (art. 55). Además, se exige a los Institutos autónomos que remitan "al organismo de adscripción, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la unidad respectiva de presupuesto y la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa, información periódica de su gestión presupuestaria, de acuerdo con las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto", (art. 56).

Por último, además de estas normas especiales, la Ley Orgánica manda aplicar a los institutos autónomos los artículos 37, 45 y 46 de la ley, estos últimos en relación a la evaluación del cumplimiento de metas. En particular, conforme al artículo 46 de la ley "el incumplimiento de una meta podrá dar origen, a instancia del Presidente de la República, de la Oficina Central de Presupuesto o de los funcionarios responsables, a realizar una averiguación administrativa" para que, en caso de establecerse responsabilidades, la autoridad competente aplique las sanciones previstas en la ley, en particular, las establecidas en la Ley de Carrera Administrativa (art. 68).

En cuanto a las *empresas públicas con forma societaria*, es decir, a las empresas del Estado, la Ley Orgánica exige que los directorios de éstas aprueben "el presupuesto de su gestión y lo remitirán a través del correspondiente organismo de adscripción, a la Oficina Central de Presupuesto y a la Oficina Central de Coordinación y Planificación", (art. 60). El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, debe aprobar los presupuestos de las sociedades de capital público y decidirá la parte de las utilidades netas de esas empresas que deberán ser ingresadas al Tesoro Nacional, así como la oportunidad de su entrega (arts. 61 y 18). "Dicha aprobación no significará limitaciones en cuanto a los volúmenes de ingresos y gastos presupuestarios y sólo establecerá la conformidad, entre los objetivos, metas y programas de la gestión empresarial y los contenidos en el Plan de la Nación y en el Plan Operativo Anual" (art. 61). Por ello, se insiste en que las empresas del Estado deben atenerse a la política sectorial que les imparta el organismo de adscripción (art. 61).

La Ley Orgánica prescribe para las empresas del Estado las mismas normas señaladas para los institutos autónomos, en cuanto a la forma de elaboración de los proyectos de presupuestos (arts. 61, 53 y 54), y permite al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, cuando las circunstancias lo aconsejen, "limitar o fijar los montos de determinados programas o proyectos, indicando los gastos de operación e inversión que quedarán afectados", (art. 62).

En todo caso, las empresas del Estado están obligadas a remitir a los organismos de adscripción, a la Oficina Central de Presupuesto, a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa, información periódica de su gestión presupuestaria, de acuerdo con las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto (arts. 63 y 56).

B. Régimen de Personal

En materia de personal, el régimen también varía según se trate de empresas públicas con forma de institutos autónomos o sociedad anónima.

En cuanto a los *institutos autónomos*, es decir, a los establecimientos públicos institucionales, su personal se rige por las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa del 3-9-79¹⁸

Por tanto, el régimen de los funcionarios de carrera y de libre nombramiento y remoción, así como los deberes y derechos de los funcionarios previstos en esta ley, les son aplicables a los funcionarios públicos al servicio de los institutos autónomos. Asimismo, las normas relativas al sistema de administración de personal establecidas en la Ley de Carrera Administrativa, son aplicables a los institutos autónomos, y en particular, las relativas a los sistemas de clasificación y remuneración de cargos. En este aspecto, sin embargo, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario ha señalado expresamente que los institutos autónomos pueden modificar sus sistemas de clasificación y remuneración de cargos, con la autorización del Ejecutivo Nacional (art. 57), lo cual conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Ley de Carrera Administrativa, permite a los institutos autónomos tener sus propios sistemas de clasificación y remuneración, distintos del previsto para la Administración Central.

18 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1428 Extr. del 4-9-70. La última modificación a la Ley se hizo por Derecho-Ley N° 914 del 13-5-75 en *Gaceta Oficial* N° 1745 Extr. del 23-5-75.

En cuanto a los obreros al servicio de los Instituto Autónomos, al igual que los que están al servicio de los Organismos de la Administración Central, están sometidos a la legislación laboral común.

Por lo que respecta a las *empresas del Estado* es decir, a las sociedades constituidas por éste, el régimen de su personal, en general, es el régimen laboral común, previsto en la Ley del Trabajo.

Por último, debe señalarse que en materia de personal, una serie de instrucciones presidenciales fueron dictadas a partir de 1974, las cuales no sólo se aplican a la Administración Central, sino también, a la Administración Descentralizada, y dentro de ésta, a las empresas públicas. Por su interés se destacan las siguientes: Instructivo N° 10 del 21 de enero de 1975 relativo a la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de permisos para trabajar horas extraordinarias; Instrucción N° 11 del 27 de mayo de 1975 relativo a la forma de negociación de los contratos colectivos; Instructivo N° 23 del 13 de enero de 1976 relativo al control de las partidas de gastos destinadas a la administración de servicios personales y al pago de otros gastos de personal; e Instructivo N° 35 del 1 de noviembre de 1977, relativo a normas disciplinarias a los funcionarios públicos en caso de huelgas ¹⁹.

3. Reglas en materia de actuación externa

En cuanto a la actuación externa de las empresas públicas con forma de instituto autónomo, se aplican básicamente, las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que excluyen a los bienes de aquellos, del régimen de los bienes nacionales, y a sus ingreso y erogaciones, del régimen de las rentas y gastos públicos²⁰. Estas empresas públicas, además y en principio, no gozan de las prerrogativas del Fisco Nacional a menos que sus leyes creadoras se los confieran expresamente (art. 74). Por lo demás, por tanto, y en cuanto a su actuación externa, rige el Código Comercio, al igual que respecto a las empresas públicas con forma societaria.

En particular, en cuanto a la actuación externa de las empresas públicas, debe hacerse especial referencia a las normas de la Constitución respecto de los contratos de interés nacional. En efecto, conforme al artículo 126 del Texto Fundamental, "Sin la *aprobación* del Congreso, no podrá celebrarse ningún *contrato de interés nacional*, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la ley... Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de *interés público nacional*, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeras, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos, sin la *aprobación* del Congreso".

Este texto, al hablar de contratos de interés nacional no sólo se aplica a los que concluya la República, sino que también se aplica a los contratos excepcionales que concluyan los institutos autónomos y las empresas del Estado. Por tanto, todos aquellos contratos de las empresas públicas que excedan de la normal administración, es decir, que no sean de los normales u ordinarios en el desarrollo de su gestión administrativa, por su complejidad o cuantía, estarían sometidos, para su validez, a la aprobación del Congreso²¹. Por otra parte, en esos mismos contratos, si no fuere improcedente de

¹⁹ Véase en OCI, *Instructivos Presidenciales 1-29*, Caracas 1975, y en la *Gaceta Oficial* N° 31351 del 1-11-77.

²⁰ Artículo 71.

²¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, "La evolución del concepto de contrato administrativo" en *Jurisprudencia Argentina*, N° 5076, Buenos Aires, 13-12-78, págs. 5 y 6.

acuerdo a la naturaleza de los mismos, se aplica el artículo 127 de la Constitución en cuanto a la inmunidad jurisdiccional.

En materia contractual, en particular, debe hacerse referencia a los contratos celebrados por las empresas del Estado que contengan operaciones de crédito público, sometidos a la Ley Orgánica de Crédito Público del 30 de julio de 1976, en la cual se regulan las operaciones de crédito público de todos los organismos del sector público, incluyendo a los entes descentralizados ²².

En efecto, esta Ley Orgánica se aplica a los siguientes organismos enumerados en su artículo 2°.

"1. La República, los Estados, las Municipalidades, los Institutos Autónomos y demás personas de derecho público";

"2. Las Sociedades en las cuales la República y demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o superior ¿1 cincuenta y uno por ciento (51%) del capital social";

"3. Las Sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o superior al cincuenta y uno por ciento (51%)"; y

"4. Las funciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas".

Ahora bien, aparte de las normas generales previstas en la Ley Orgánica, esta establece normas particulares destinadas a regir las operaciones de Crédito Público de los Institutos Autónomos y de las sociedades del Estado.

En cuanto a los *institutos autónomos*, se establece un régimen general de autorización ejecutiva y legislativa previa para la realización de operaciones de crédito público, del cual sólo quedan exceptuados el Fondo de Inversiones de Venezuela, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, el Fondo de Crédito Industrial, el Fondo de Crédito Agropecuario, y el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, solamente en cuanto a la emisión de obligaciones con garantía hipotecaria (art. 44).

De resto, se establece como principio general que los institutos autónomos "no podrán realizar operaciones de Crédito Público sin el previo consentimiento del Presidente de la República en Consejo de Ministros" (art. 44). Este principio, sin embargo, tiene dos excepciones:

A. Las operaciones de crédito de corto plazo, las cuales sólo requerirán autorización previa del Ministerio de Hacienda o notificación al mismo si se trata de Institutos Autónomos que sean entidades financieras o de crédito, y siempre que reúnan las siguientes condiciones: a. Que sean transitorias y de carácter urgente; b. Que estén destinadas a atender necesidades inaplazables de Tesorería; y c. Que a juicio del Ministerio de Hacienda exista la posibilidad de cancelarlas con recursos propios, ordinarios, presupuestados en el ejercicio o que vayan a serle asignados. En todo caso, tales obligaciones deberán ser canceladas en la fecha de su vencimiento, y no podrán ser prorrogadas, renovadas o consolidadas (art. 47).

²² Véase la Ley Orgánica de Crédito Público de 30-7-76 en *Gaceta Oficial* N° 1893 de 30-7-76. En la citada Ley se consideran como operaciones de crédito público la emisión y colocación de Bonos y la aceptación de letras de cambio y emisión de pagarés de largo y mediano plazo; la apertura de crédito con una o más instituciones financieras del país, del extranjero o internacionales; la contratación de obras, servicios o adquisiciones, cuyo pago total o parcial se estipula realizar en el transcurso de uno o más ejercicios fiscales posteriores al vigente; y la consolidación, conversión o unificación de otras deudas (art. 4°).

El Presidente de la República en Consejo de Ministros, podía fijar a los Institutos Autónomos límites anuales de endeudamiento para estas operaciones de Crédito (art. 47).

B. Las operaciones que consistan en garantizar obligaciones asumidas por terceros, y que sean realizadas por los Institutos Autónomos que están autorizados por su régimen legal para ello, en cuyo caso sólo requerirán de la autorización previa del Ministerio de Hacienda. En todo caso, deberán notificar a dicho Ministerio la constitución de la garantía dentro de los 15 días siguientes a que ello ocurra (art. 48).

Para todos los otros supuestos de operaciones de crédito público que requieren previo consentimiento del Presidente de la República en Consejo de Ministros, una vez obtenido éste, el Ministro de Hacienda deberá solicitar la opinión del Banco Central de Venezuela y la autorización del Congreso de la República, mediante Ley (art. 44). En todo caso, antes de realizar la operación proyectada y autorizada, el respectivo instituto autónomo requerirá del Ejecutivo Nacional en Consejo de Ministros por intermedio del Ministro de Hacienda, la autorización correspondiente para iniciar su ejecución (art. 44).

La Ley Orgánica exige, en todo caso, que "las Juntas o Consejos Directivos de los Institutos Autónomos deberán decidir la operación proyectada, de conformidad con los términos de su respectiva legislación, mediante resolución en la cual se establecerá el programa de inversiones, el plazo para la amortización, la forma de pago, las garantías ofrecidas y las demás características financieras de la negociación" (art. 45).

Por último, en relación a los institutos autónomos se establece, en general, que "no podrán aceptar letras de cambio ni emitir pagarés" (art. 46), salvo cuando se trate de las operaciones exceptuadas del cumplimiento de las normas de la ley (ciertos contratos de obra, ciertos contratos de gestión ordinaria, ciertos contratos destinados a adquirir inmuebles para sus propias sedes, y ciertas operaciones en caja mismos financieros internacionales art. 6), o de las operaciones de crédito a corto plazo antes mencionados, y que sólo requieren de la autorización previa del Ministerio de Hacienda (art. 47).

En cuanto a las *empresas del Estado*, la Ley Orgánica también establece un régimen general aplicable a las operaciones de crédito público realizadas por todas las Sociedades del Estado, consistente en autorizaciones ejecutivas y legislativas, del cual sólo quedan exceptuados "el Banco Central de Venezuela, las Sociedades del Estado dedicadas a la intermediación de crédito regidas por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, las regidas por la Ley de Empresas de Seguro y Reaseguros, las creadas o que se crearon de conformidad con la Ley carburos, (Petróleos de Venezuela S.A. y sus seis filiales), y las creadas o que se crearen de conformidad con el artículo 10 del Decreto Ley N° 580 del 26 de noviembre de 1974, mediante el cual se reservó al Estado la Industria de la explotación del mineral de Hierro" (Ferrominera del Orinoco C.A.) (Parágrafo Único del art. 50).

De resto, se establece como principio general que las Sociedades del Estado no podrán realizar operaciones de Crédito Público sin el previo consentimiento del Ejecutivo Nacional en Consejo de Ministros.

Una vez obtenido el consentimiento del Ejecutivo Nacional su Consejo de Ministros, el Ministerio de Hacienda deberá solicitar la opinión del Banco Central de Venezuela y la autorización del Congreso de la República, *mediante ley*". En todo caso antes de realizarse la operación autorizada, el respectivo instituto requerirá del Ejecutivo Nacional, en Consejo de Ministros, por intermedio del Ministerio de Hacienda la autorización correspondiente (art. 50).

Este principio, sin embargo, tiene cuatro excepciones:

A. Las operaciones exceptuadas del cumplimiento de las normas de la Ley previstas en el artículo 6° consecuencia de ciertos contratos de obra cuya ejecución se extienda por más de un ejercicio presupuestario; de ciertos contratos de gestión ordinaria destinados a la adquisición de bienes o servicios para satisfacer el normal funcionamiento del ente; de los contratos que tengan por objeto la adquisición o construcción de inmuebles destinados a la prestación de los servicios del propio ente; y las obligaciones derivadas de la participación de la República en instituciones financieras internacionales en las cuales ésta sea miembro;

B. Las operaciones de crédito público realizadas por "las sociedades del Estado que sean de carácter agrícola o industrial o se dediquen a prestar servicios de transporte, de comunicaciones y de electricidad, así como las creadas o que se crearen para operar en los sectores minero, metalúrgico y petroquímico" (art. 51), en cuyo caso sólo necesitan obtener la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros, y previa consulta con el Banco Central de Venezuela, siempre que el monto de las obligaciones pendientes por tales operaciones más el monto de las operaciones a tramitarse no exceda del 40 % de su patrimonio neto (art. 51);

C. Las operaciones de crédito de corto plazo, aprobadas previamente por el Ministerio de Hacienda, siempre que reúnan las siguientes condiciones: a. Que sean transitorias y de carácter urgente; b. Que estén destinadas a atender necesidades inaplazables de Tesorería; c. Que exista la posibilidad de cancelarlas con recursos propios u ordinarios presupuestados en el ejercicio (art. 53). En cuanto a estas operaciones, la Ley Orgánica, sin embargo, prescribe algunas exigencias: las mismas deben ser canceladas en la fecha de su vencimiento, y no podrán ser prorrogadas, renovadas o consolidadas; y si el Ministerio de Hacienda comprobare el incumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley, la empresa contratante deberá cancelar de inmediato la obligación contraída en contravención a lo dispuesto en la misma. En todo caso, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá fijar a cada una de estas sociedades límites anuales de endeudamiento para la realización de estas operaciones de corto plazo, (art. 50).

Esta excepción, sin embargo, se rigidizó algo más respecto de las operaciones de corto plazo realizadas por el Centro Simón Bolívar C.A., empresa a la cual, sin duda, está destinado el Parágrafo Único del artículo 50 de la Ley, en el cual se establece lo siguiente: "En el caso de las sociedades que tengan por objeto el desarrollo urbanístico de ciudades o la remodelación o renovación urbana será necesaria la certificación de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Congreso de la República de que se cumplen los extremos" contenidos en las mencionadas letras a, b y c del artículo 50. Y sólo cuando se otorga esta certificación es que el Ministerio de Hacienda, si lo considera conveniente, podrá otorgar esta autorización.

D. Las operaciones consistentes en garantizar obligaciones asumidas por terceros, realizadas por empresas distintas a las enumeradas en el artículo 51 de la Ley (letra B de este comentario), las cuales sólo requieren autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando las garantías se otorguen por un monto global que no exceda del 40% de su patrimonio neto, tomando en cuenta el monto de las garantías ya otorgadas más el de las que se encuentran en tramitación, (art. 54). En todo caso, las mencionadas sociedades deben notificar al Ministerio de Hacienda la constitución de dichas garantías dentro de los 15 días siguientes.

Por último, debe indicarse que en todo caso, en lo que concierne a las operaciones de crédito público realizadas por las empresas del Estado, que aquellas deben ser aprobadas por las Juntas Directivas de dichas Sociedades de conformidad con sus estatutos,

mediante acuerdo o resolución, en el cual se establecerá el programa de inversiones, el plazo para la amortización, la forma de pago, las garantías ofrecidas y las demás características financieras de la operación, (art. 52).

Ahora bien, aparte de estas normas de rango legal relativas a las operaciones de crédito público de las empresas públicas, debe señalarse que entre 1974 y 1979 se dictaron una serie de "Instructivos" Presidenciales sobre aspectos específicos de la actividad administrativa, muchos de los cuales rigen, también, para los institutos autónomos y empresas del Estado. Así, deben mencionarse en particular, los siguientes instructivos aplicables a las empresas públicas en su actuación externa: Instructivo N° 18 del 11 de noviembre de 1975 relativo a la administración de recursos financieros destinados a la celebración de congresos y eventos científicos; Instructivo N° 24 de enero de 1976 relativo a normas de licitación para la contratación de obras y adquisición de bienes muebles; Instructivo N° 27 del 4 de enero de 1977 relativo a normas para la desconcentración administrativa; Instructivo N° 32 del 8 de julio de 1977 relativo a normas y limitaciones para el control administrativo de las asignaciones presupuestarias correspondientes a la adquisición, arrendamiento y demás contrataciones de bienes y de servicios no personales; Instructivo N° 34 del 26 de octubre de 1977 relativo al otorgamiento de avales por parte de los institutos autónomos y empresas del Estado; Instructivo N° 36 del 9 de mayo de 1978 relativo a normas generales sobre contratación de seguros por los entes públicos; e Instructivo N° 38 del 20 de febrero de 1979 relativo a la obligación de los entes públicos de utilizar los servicios de la empresa estatal Venezolana de Motores Aeronáuticos e Industriales (VENEMAICA)²³.

4. Reglas en materia de control externo

Todos los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, están sujetos, de acuerdo al artículo 220 de la Constitución, al control del Congreso, y sus Comisiones pueden realizar las investigaciones que juzguen conveniente en las empresas públicas, cuyos empleados están obligados a comparecer ante ellas y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones²⁴.

Por otra parte, tanto los institutos autónomos como las sociedades mercantiles de capital público están sometidos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República²⁵ en los términos previstos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República²⁶.

En efecto, conforme a esta Ley Orgánica, este control externo de las empresas públicas, varía según se trate de institutos autónomos o empresas del Estado. Respecto de los primeros, las funciones de la Contraloría General de la República son más amplias.

En efecto, en relación a los *Institutos Autónomos*, la ley establece en general, que estos "están sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría, salvo que las leyes que los regulen dispongan otra cosa" art. 56). En realidad, las leyes especiales nunca han excluido a un instituto autónomo del control de la Contraloría, sino que en concreto, han limitado el ámbito del control, por ejemplo, a los solos aspectos del control pos-

23 Véase estos Instructivos en OCI, *Instructivos Presidenciales 1-29*, Caracas 1975, y en las siguientes *Gaceta Oficial*; N° 31273 del 11-7-77; N° 31347 del 26-10-77- N° 31505 del 9-6-78; y N° 31683 del 23-2-79.

24 Artículo 160 de la Constitución.

25 Artículos 234 y 235 de la Constitución

26 Ley dictada con fecha 6-1-75 entró en vigencia el 7-7-75, V. en *Gaceta Oficial* N° 1712 Extraordinario de 6-1-75. La Ley fue reformada parcialmente el 5-6-75 y publicada en *G.O.* N° 1756 Extr. del 30-6-75.

terior, lo cual se justificaba antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica, pues con la legislación anterior dichos entes estaban sujetos al control previo.

Conforme a la Ley Orgánica de 1975, sin embargo, se eliminó el control previo respecto de los institutos autónomos estableciéndose solo por vía excepcional, que la Contraloría puede "establecer modalidades de control preventivo en los institutos autónomos, cuando compruebe que sus observaciones y recomendaciones no han sido debidamente atendidas", (art. 58). También puede la Contraloría "establecer dichas modalidades de control previo con el acuerdo del Presidente de la República, cuando la salvaguarda del interés público así lo aconseje" (art. 58).

En todo caso, la Contraloría puede practicar "intervenciones periódicas o constituir unidades permanentes de control en los institutos autónomos, con las facultades y atribuciones que les asigna el Contratar", dentro de los límites de la ley (art. 57). Como resultado de estas actividades de fiscalización, la Contraloría puede, en todo caso, "efectuar estudios organizativos, estadísticas, económicas y financieras, así como análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general la eficacia con que operan" los institutos (art. 5). Las conclusiones de dichos estudios deberán ser comunicadas a los Ministros de adscripción y a los directivos de dichos entes.

Esta facultad genérica se precisa en la Ley Orgánica al insistirse en que "la Contraloría podrá efectuar todos los estudios e investigaciones que considere necesarios para evaluar la gestión financiera de los institutos autónomos" (art. 61). Así mismo, estas investigaciones pueden realizarse cuando surgieren indicios de que los funcionarios de los institutos autónomos, a quienes se les considera como empleados de hacienda cuando estén encargados de la administración y manejo de fondos y otros bienes de los mismos (art. 63), hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias (arts. 81 y sigts.).

En todo caso, al resultado de las investigaciones que realice la Contraloría en los institutos autónomos, deberá ser informado al Ministerio de adscripción y al Congreso, sin perjuicio de que la Contraloría proceda a aplicar las sanciones pertinentes o a promover los juicios a que hubiere lugar (art. 62). En todo caso, cuando se evidencien irregularidades que causen perjuicios pecuniarios a los institutos autónomos, la Contraloría formulará los reparos correspondientes, siguiéndose en estos casos, los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica, cuando fueren aplicables (art. 59).

Por último, la ley prevé como mecanismo general de control *a posteriori*, la obligación de los institutos autónomos de presentar a la Contraloría, en su momento, el balance general y un estado de ganancias y pérdidas o de ejecución presupuestaria con el análisis completo de sus cuentas (art. 60).

En cuanto a las *empresas del Estado*, es decir, a las empresas en las cuales la República, los institutos autónomos y otros entes públicos tengan participación, "la Contraloría sólo podrá practicar auditorías, y ejercer funciones de control de gestión, a fin de verificar si la actividad de las referidas empresas se adecúa a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados", (art. 64). La Ley Orgánica establece, que similares facultades de control podrá ejercer sobre las personas jurídicas en que las empresas del Estado tengan participación promovidas por entes públicos (art. 64), con lo cual las funciones de control señaladas se extienden a las empresas operadoras de los holding públicos.

En el campo del control externo sobre las empresas del Estado debe indicarse, por último, que la Ley Orgánica faculta expresamente a la Contraloría "para vigilar que los

aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República y los institutos autónomos a otras, entidades públicas o privadas sean invertidos en las finalidades para las cuales fueron efectuados" (art. 78). A tal efecto, la Ley Orgánica faculta a la Contraloría para "practicar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime conveniente" (art. 78)²⁷.

5. Reglas en materia de competencia jurisdiccional

Con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 30 de julio de 1976²⁸, se produjo un cambio en el régimen de competencias jurisdiccionales de especial significación, para conocer de las demandas en las cuales sean parte las empresas del Estado.

En efecto, hasta 1976, la competencia para conocer de los juicios que se intentasen contra las empresas públicas con forma de instituto autónomo o con forma societaria, correspondía, según su cuantía, a los tribunales de la jurisdicción ordinaria civil, mercantil o del trabajo. No existía, a favor de las empresas públicas personificadas, ningún fuero especial. En cambio, a partir del 1° de enero de 1977, se estableció que la jurisdicción contencioso-administrativa sería la única competente para conocer de las demandas que se intentasen contra las mismas, con independencia de la materia discutida. Así, el artículo 42, ordinal 15 de la Ley Orgánica atribuyó a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, competencia para "conocer de las acciones que se propongan contra la República, o algún Instituto autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de Bs. 5.000.000,00 o su conocimiento no está atribuido a otra autoridad". Por su parte, el artículo 185, ordinal 6°, atribuyó competencia a la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo, para conocer "de cualquier acción que se proponga contra la República o algún instituto autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de Bs. 1.000.000,00 y su conocimiento no está atribuido por la ley a otra autoridad". Por último, el artículo 182, ordinal 2°, atribuye a los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, competencia para conocer "De cualquier acción que se proponga contra la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía no excede de Bs. 1.000.000,00 y su conocimiento no está atribuido a otra autoridad".

Este fuero a favor de las empresas públicas no parece conveniente, ni para ellas ni para los particulares que entren en relación con las mismas. Si se observa la lista de sociedades mercantiles en las cuales el Estado directa o indirectamente participa en forma decisiva, que se publica en la Sexta Parte de este libro, se observa un universo de entidades que cumplen las más variadas actividades comerciales e industriales y cuyo régimen, precisamente, debería ser el del derecho común. Por ello no parece necesario excluir del conocimiento de la jurisdicción ordinaria los conflictos en los cuales sean parte. En particular, en todo caso, de ese fuero deberían quedar excluidos los juicios laborales, los cuales, conforme a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimiento del Trabajo, deben corresponder a los Tribunales del Trabajo.

27 En general, sobre esta materia véase Enrique Silva Cimma, "La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y las Empresas del Estado" en *Revista Control Fiscal*, N° 84, Caracas 1979, pp. 101 y sigs.

28 Véase en *G.O.* N° 1893 Extr. del 30-7-76

II. LA RELACIÓN ENTRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

1. Principales diferencias jurídicas entre empresas públicas y privadas

A. Tipo de derecho aplicable

Tal como resulta de la enumeración de los cuerpos normativos aplicables a las empresas públicas, puede concluirse que las empresas públicas están sometidas a un régimen mixto de derecho público y derecho privado, tanto en cuanto se refiere a su constitución, organización y funcionamiento. Las empresas públicas con forma de instituto autónomo, en dicho régimen mixto, están sometidas, con preponderancia, al derecho público, en virtud de la forma jurídico-pública del instituto autónomo; en cambio, en las empresas públicas constituidas con forma de sociedad mercantil, el régimen de aplicación preponderante es el de derecho privado.

Por el contrario, en el caso de las empresas privadas, estas están sometidas en cuanto a su constitución, organización y funcionamiento al derecho privado, sin perjuicio de las innumerables restricciones y limitaciones a la libertad económica previstas en las leyes (derecho público) y que, por supuesto, les son aplicables²⁹.

B. Libertad de organización forma

A las restricciones establecidas para la constitución de las empresas públicas, contrasta la libertad de constitución de las empresas privadas, con las limitaciones derivadas de la regulación de la libertad económica: restricciones, por ejemplo, para las inversiones extranjeras conforme a la Decisión N° 24 del Grupo Andino; restricciones para la constitución de empresas bancarias y otros institutos de crédito o de empresas de seguros y reaseguros, etc.

C. Demarcación legal de sectores de actividad

Conforme a la Constitución, "el Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional"³⁰ y en base a esta facultad, el Estado se ha reservado los siguientes sectores de actividad eco-

29 En general, véase Allan R. Brewer-Carías, "La intervención del Estado en la actividad mercantil" en UCAB, *Jornadas de Derecho Mercantil*, Caracas 1978, pp. 529 y ss.; y "El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela" en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, UCV, 1979. Tomo II, pp. 1139 y ss.

30 Artículo 97.

nómica, en los cuales no pueden operar empresas privadas³¹: la industria del gas natural³², la explotación del mercado interno de los productos derivados del petróleo³³, la explotación del mineral de hierro³⁴ y la industria y el comercio de los hidrocarburos³⁵. En estos sectores, la reserva al Estado, implica el establecimiento a su favor de un monopolio de derecho, y por tanto, sólo pueden operar en dichos sectores, las empresas públicas constituidas con tal finalidad, a las cuales se atribuya el ejercicio de esas actividades. En materia de gas natural y de explotación del mercado interno de los hidrocarburos se atribuyó esa actividad a la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP)³⁶ en materia de explotación del mineral de hierro, a la empresa Ferrominera del Orinoco C.A., filial de la Corporación Venezolana de Guayana³⁷; y en materia de la industria y el comercio de los hidrocarburos, a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) y sus filiales³⁸.

Aún cuando no se tratan de Leyes de reserva expresas, en los Decretos-Leyes reguladores de la industria nuclear y de las industrias militares, indirectamente se reservó al Estado el desarrollo de dichas industrias, lo cual se realiza, respectivamente, a través de CADAPE y de CAVIM³⁹.

D. Gocce de derechos y prerrogativas

Las empresas públicas con forma de institutos autónomos, tal como se dijo, si sus leyes de creación lo establecen expresamente, pueden gozar de las prerrogativas del Fisco Nacional⁴⁰. Por supuesto, las empresas privadas no podrían, en ningún caso, gozar de dichas prerrogativas, así como tampoco las empresas públicas constituidas con forma de sociedad mercantil.

Por otra parte, es frecuente, que algunas empresas públicas gocen de una exención general de impuestos y contribuciones, como sucede con el Banco Central de Venezuela⁴¹ y con Petróleos de Venezuela⁴², lo que no sucede respecto de empresas privadas las cuales sólo pueden gozar de exoneraciones específicas.

31 Esta es la interpretación de la Contraloría General de la República. V. "Opinión del Contralor General de la República sobre el articulado del proyecto de Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos" (Oficio N: D-75-132 de 17-4-75), en *Revista de Control Fiscal*, 77, CGR, Caracas 1975, pp. 33 y ss.

32 Ley que reserva al Estado la Industria del Gas Natural en *Gaceta Oficial* N° 29594 de 26-8-71.

33 Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos de 21-6-73 en *Gaceta Oficial* N° 1591 Extraordinario de 22-6-73

34 Decreto-Ley N° 580 de 26 de noviembre de 1974 en *Gaceta Oficial* N° 30577 de 16-12-74.

35 Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 29-8-75 en *Gaceta Oficial* N° 1769 Extr. de 29-8-75.

36 Art. 2 de la Ley que reserva al Estado la industria del gas natural y art. 3 de la Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de los hidrocarburos.

37 V. El Decreto N° 1007 de 8-6-75 mediante el cual se dictó el Reglamento N° 1 del Decreto 580 de fecha 26-11-74 en *Gaceta Oficial* N° 30755 de 30-7-75.

38 V. Artículo 5 de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y el Decreto N° 1.123 de 30 de agosto de 1975 constitutivo de Petróleos de Venezuela S.A., en *Gaceta Oficial* N° 1.770 Ext. de 30 de agosto de 1975.

39 Véase el Decreto N° 883 del 29-4-75 y el Decreto-Ley N° 925 del 16-5-75 en *Gacetas Oficiales* N° 1747 Extr. de 24-5-75 y N° 1751 Extr. de 28-5-75 respectivamente.

40 Artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

41 Artículo 104 de la Ley del Banco Central de Venezuela de 30 de Octubre de 1974 en *Gaceta Oficial* N° 1711 Extraordinaria de 30-12-74.

42 Artículo 7° de la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos. Solamente por lo que se refiere a impuestos estatales y municipales.

E. Sujeción a obligaciones y restricciones

Por supuesto, el régimen de derecho público predominante en las empresas públicas, implica la existencia de obligaciones y restricciones de una naturaleza que no existen en las empresas privadas, tal como sucede en materia de control fiscal, por ejemplo⁴³, lo que no implica que en su campo de actividad, las empresas privadas no se encuentren sometidas a una serie de restricciones, obligaciones y sujeciones particulares, tal como sucede por ejemplo, en materia de bancos, seguros e inversiones extranjeras.

2. El régimen de competencia entre las Empresas Públicas y las Empresas Privadas

En un sistema de economía mixta, como el que rige en Venezuela, en todo caso, puede decirse que la regla es que las empresas públicas y las empresas privadas realicen sus actividades en régimen de competencia. La participación preponderante o no del sector público en la economía dependerá, en definitiva, de la política económica del Gobierno en un *momento* determinado. En este sentido, por ejemplo, quizás sea conveniente señalar que en Venezuela, el sector público (Administración central y administración descentralizada donde se ubican las empresas públicas) participa en más de un 40% en el Producto Territorial Bruto (PTB), y que en la composición del sector público los entes descentralizados y empresas del Estado representan más del 70 por ciento de los egresos. Fácil es advertir, por tanto, la importancia que tienen las empresas públicas en nuestro país.

Esta actividad empresarial pública tiene tal magnitud, en virtud de que se ha establecido que determinados sectores de la economía queden reservados exclusivamente al sector público; o al sector público y privado nacionales con exclusión de los inversores extranjeros. En el régimen de la competencia entre empresas públicas y empresas privadas, entonces, pueden distinguirse: sectores reservados a las empresas públicas; sectores reservados a empresas nacionales (públicas o privadas); sectores en que pueden actuar las empresas privadas pero sometidas al control de empresas públicas; y sectores de libre competencia.

A. La reserva de sectores económicos al Estado

De acuerdo a lo establecido en el artículo 97 de la 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.

Conforme a esta norma constitucional, se abrió la posibilidad, no ya de que el Estado realice actividades empresariales, sino que las realice en forma exclusiva, reservada, excluyendo a los particulares del ámbito de las mismas. Esta reserva, sin duda, tiene por efecto fundamental establecer una limitación a la libertad económica excluyéndola del sector reservado.

43 Arts. 56 y ss. de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Conforme a esta autorización constitucional, el Estado, en Venezuela, como se dijo, ha recurrido a la reserva de las siguientes actividades:

1. Mediante Ley que reserva al Estado la industria del gas natural de 26 de agosto de 1971, se reservó la industria del gas proveniente de yacimientos de hidrocarburos, la cual se encomendó a la Corporación Venezolana del Petróleo, una de las empresas públicas filiales, desde 1975, de Petróleos de Venezuela S.A.

2. Mediante Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos de 26 de junio de 1973, se reservó al Estado como servicio de interés público, la explotación del mercado interno de los siguiente productos derivados de los hidrocarburos: combustibles, gases de petróleo licuado (GPL), aceites, lubricantes, grasas, solventes, ligas para sistemas de frenos, fluidos para sistemas hidráulicos, petrolatos, parafinas y asfaltos. El servicio de interés público reservado comprendió las actividades de importación, suministro, almacenamiento, distribución y expendios de los mencionados productos en el territorio nacional.

La realización de estas actividades se encomendó también a la Corporación Venezolana del Petróleo.

3. Mediante Decreto-Ley N° 580 del 26 de noviembre de 1974, se reservó al Estado la industria de la explotación de mineral de hierro, y dichas actividades se encomendaron a la Corporación Venezolana de Guayana, quien las realiza a través de la empresa filial Ferrominera del Orinoco C. A.

4. Por último, mediante la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, de 29 de agosto de 1975, se reservó al Estado todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interno y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera. Esta actividad la ejerce el Estado a través de Petróleos de Venezuela S. A. y sus filiales.

Aparte de los supuestos anteriores, en los cuales las Leyes o Decretos-Leyes respectivos han *reservado*, formalmente, determinadas actividades económicas al Estado, en otros dos casos, mediante Decretos-Leyes, se ha producido una reserva similar, aun cuando no establecida formalmente. Se trata, en efecto, de la reserva al Estado de las industrias militares y de la industria nuclear.

En efecto, mediante Decreto-Ley N° 883, de 29 de abril de 1975, se declaró de utilidad pública el desarrollo de las industrias militares, es decir, el conjunto de empresas cuyo objeto esencial es la fabricación de armamentos, municiones, explosivos y cualesquiera otro material o equipo de igual naturaleza que interese a los fines de la defensa nacional. Se estableció, además, en dicho Decreto-Ley, que: "El Estado atenderá el desarrollo de las industrias militares a través de una empresa que se constituirá bajo la forma de compañía anónima y cuyos accionistas serán la República de Venezuela y organismos públicos" (Art. 6). Dicha empresa del Estado funciona bajo las políticas impartidas por el Ejecutivo Nacional y conforme a las normas y planes elaborados por el Consejo Nacional para el desarrollo de las industrias militares (Art. 7). A tal efecto se creó la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM).

En el mismo sentido, mediante Decreto N° 925, de 16 de mayo de 1975, se dispuso que "El Estado atenderá al desarrollo de la industria nuclear a través de la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), a cuyo efecto proveerá, directamente o por intermedio de entes estatales que de conformidad con sus estatutos de creación tengan competencia para ello, los recursos que fueren necesarios para el

cumplimiento de su objeto" (Art. 8). Se estableció, además, que la C. A. de Administración y Fomento Eléctrico "podrá constituir empresas para el desarrollo de la industria, en cuyo capital pueden participar *entidades públicas o empresas del Estado* vinculadas a la misma".

En esta forma, mediante estos dos Decretos, se ha establecido una reserva a favor del Estado, para la realización de las actividades industriales en el campo militar y nuclear. Esta reserva no afectó a empresas privadas, pues para ese momento no existían en el país empresas dedicadas a esos objetivos.

En todo caso, la reserva de actividades económicas al Estado conlleva básicamente una prohibición, impuesta a los particulares y empresas privadas, de realizar actividades propias del sector reservado, lo que afecta tanto a aquellos particulares o empresas que venían realizando actividades en el sector, como a cualquier particular o empresa, que pretendiera, en el futuro, realizar dichas actividades. Después de la reserva, por tanto, los particulares o empresas que operaban en el sector, no pueden continuar realizando sus actividades, y hacia el futuro, ningún otro particular puede realizar nuevas actividades en el sector. La libertad económica, en el mismo, ha sido excluida y es imposible ejercerla.

Como consecuencia de ello, el acto de reserva, *per se*, no conlleva derecho alguno de los particulares afectados a indemnización por parte del Estado. Aquellos, simplemente, cesan en sus actividades, y un deber de indemnización sólo surgiría si el Estado decide apropiarse de las instalaciones o de las empresas de los particulares que operaban en el área reservada, es decir, decide nacionalizar esas empresas.

Este principio, en nuestro criterio, se deduce de las normas de la Ley que reserva al Estado la industria del gas natural de 26 de agosto de 1970. En efecto, esta Ley reservó al Estado la "industria del gas proveniente de yacimientos de hidrocarburos" (Art. 1º), y estableció, por tanto, la obligación a los concesionarios de "entregar al Estado, en la oportunidad, medida y condiciones que determine el Ejecutivo Nacional, el gas que se produzca en sus operaciones" (Art. 3º). Corría por cuenta del Estado el pago a los concesionarios de "los gastos de recolección, compresión y entrega del gas" (Art. 7). La reserva, *per se*, no daba ningún derecho a indemnización por parte de los concesionarios, y el Estado sólo pagaba los costos de la recolección, compresión y entrega del gas. La Ley sólo previó una compensación *en el caso de que el Estado decida asumir las operaciones de recolección, compresión y tratamiento en plantas que actualmente realizan los concesionarios*, en cuyo caso, la misma equivaldría "a la parte no depreciada del costo de las instalaciones y equipos que requiere para esas operaciones o el valor de rescate de los mismos, si éste fuere menor que aquél" (Art. 8). De acuerdo a esto, la indemnización sólo procedía si el Estado decidía apropiarse de las instalaciones, y por esa apropiación; la reserva, en sí misma, en cambio, como prohibición impuesta a los concesionarios de seguir aprovechándose del gas natural, no dio derecho alguno a indemnización.

En relación a la reserva de actividades económicas al Estado, debe señalarse su diferencia con la nacionalización de empresas. En efecto, esta figura implica la obligatoriedad impuesta a todas las empresas que operan en ciertas áreas o sectores de la economía que el Estado se reserva por razones de conveniencia nacional, de transferirle a éste la propiedad de las mismas, mediando indemnización. Esta figura tiene en Venezuela fundamento constitucional en la ya señalada figura de la reserva al Estado de industrias o sectores económicos, pero no se confunde con ella.

En efecto, tal como se ha señalado, la reserva tiene como consecuencia dos efectos fundamentales: en primer lugar, establecer en favor del Estado un monopolio de derecho; y en segundo lugar, establecer, como consecuencia, una prohibición para los particulares de realizar actividades en el sector reservado, en virtud de la exclusión de la libertad económica que implica: por esta sola reserva, no tiene el Estado obligación alguna de indemnizar a los particulares excluidos. Pero si además de la reserva, esta se acompaña con la exigencia y obligación impuesta a los particulares y empresas afectadas, de transferir forzosamente al Estado las instalaciones con que operaban, estamos en presencia de la figura de la nacionalización, que sí da derecho a indemnización.

En el ordenamiento jurídico venezolano, por tanto, la figura de la reserva junto con la expropiación dan origen a una nueva institución: la nacionalización, sometida a sus propias normas indemnizatorias, de acuerdo a la interpretación que haga la Ley de la "justa indemnización" a que se refiere el artículo 101 de la Constitución. En este sentido, por ejemplo, las normas para calcular la indemnización con motivo de las nacionalizaciones de las industrias del hierro y del petróleo, establecidas en el Decreto-Ley que reserva al Estado la industria de la explotación de mineral de hierro y en la Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 29 de agosto de 1975, son distintas a las previstas en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social; y entre otros factores porque no se trata de una expropiación pura y simplemente.

La expropiación de empresas, en realidad, es una restricción a la propiedad de una determinada organización económica: no afecta, *per se*, la libertad económica en un determinado sector, y el hecho de que se expropie una empresa no impide que otros particulares realicen actividades en ese mismo sector.

En cambio, en la nacionalización, la reserva afecta y excluye la actividad económica en el sector reservado, y la transferencia forzosa de las empresas se produce respecto de todas las que operan en el sector, con la prohibición para los particulares de seguir realizando o realizar en el futuro actividades en dicho sector. Aquí no hay una restricción a la libertad económica de un particular o grupo de ellos, sino la exclusión de la libertad económica respecto a un determinado sector. Por eso, los principios de la expropiación no pueden aplicarse, tal como están en la legislación tradicional, a la expropiación que acompaña a la reserva estatal, pues en este caso, la nueva institución que surge, la nacionalización, condiciona el tratamiento del proceso.

B. La reserva de sectores económicos a empresas nacionales públicas o privadas

Una segunda modalidad de exclusión de la actividad económica tiene lugar mediante las disposiciones legales que reservan el ejercicio de ciertas actividades o sectores económicos a empresas nacionales, públicas o privadas, y que, por tanto, la excluyen respecto de las empresas privadas extranjeras.

Un proceso de venezolanización de las actividades económicas puede decirse que se inició en firme en Venezuela con motivo de la promulgación de la Ley de Empresas de Seguro y Reaseguro de 1965, que exigió que en las mismas, no menos del 51 por ciento del capital perteneciera a personas venezolanas; y si estas eran personas jurídicas, no menos del 51 por ciento de su capital debía pertenecer a personas venezolanas naturales (Art. 18). Ello condujo al legislador a prever una serie de plazos para la transformación de las empresas extranjeras en empresas con capital mayoritario venezolano, y estable-

cer, además que de lo contrario, no podían seguir realizando operaciones de seguro o reaseguro en el país (Arts. 122 y sgts.).

En 1970, con motivo de la promulgación de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, de 30 de diciembre de ese año, se avanzó más en el proceso de venezolanización y se estableció que a partir de ese momento no se autorizaría la constitución de nuevos bancos cuyo capital no fuera totalmente venezolano (Art. 32); y en aquellos supuestos de bancos con un capital extranjero superior al 20 por ciento del capital social, se establecieron una serie de limitaciones (Arts. 33 y 34) de manera de propugnar su transformación patrimonial (Art. 159).

Posteriormente, con motivo del ingreso de Venezuela al Grupo Andino, entró en vigencia en nuestro país la Decisión N° 24, relativa al régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías⁴⁴. Este cuerpo normativo estableció para todos los países miembros del Acuerdo, normas de extraordinaria importancia en cuanto a la reserva de actividades económicas al capital nacional o más precisamente a empresas nacionales, que son las que tienen más del 80 por ciento de capital nacional.

En efecto, estableció que cada país podía "reservar sectores de actividad económica para empresas nacionales públicas o privadas" (Art. 38), pero además, estableció directamente que no se admitiría "el establecimiento de empresas extranjeras ni nueva inversión extranjera directa en el sector de servicios públicos", tales como "agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado, aseos y servicios sanitarios, teléfonos, correos y telecomunicaciones" (Art. 41); no se admitiría "nueva inversión extranjera directa en el sector de seguros, banca comercial y demás instituciones financieras" (Art. 42); ni en "empresas de transporte interno, publicidad, radioemisoras comerciales, estaciones de televisión, periódicos, revistas, ni en las dedicadas a la comercialización interna de productos de cualquier clase" (Art. 43).

De acuerdo a estas disposiciones, mediante Decreto N° 62 del 29 de abril de 1974, reglamentario de la Decisión N° 24⁴⁵, quedaron reservados a las empresas nacionales y no se admite nueva inversión extranjera directa en los siguientes sectores de la actividad económica:

- a) Los servicios públicos de teléfonos, correos, telecomunicaciones; agua potable y alcantarillado; la generación, transmisión, distribución y venta de electricidad; y los servicios de vigilancia y seguridad de bienes y personas;
- b) La televisión y radiodifusión; los periódicos y revistas en idioma castellano; el transporte interno de personas y bienes; la publicidad; la comercialización interna de bienes y servicios cuando fuese ejercida por empresas que se dediquen a esas actividades, salvo que se trate de bienes o servicios producidos por ellas en el país;
- c) Los servicios profesionales en actividades de consultoría, asesoramiento, diseño y análisis de proyectos y realización de estudios en general en las áreas que requieren la participación de profesionales cuyo ejercicio esté reglamentado por leyes nacionales (Art. 1).

Posteriormente, mediante Decreto N° 2.031 de 9 de febrero de 1976, se amplió la reserva señalada, quedando reservados a las empresas nacionales los siguientes sectores de actividad económica:

44 Véase en *G.O.* N° 1620 Extr. de 1-11-73.

45 Véase en *G.O.* N° 1650 Extr. de 29-4-74.

a) Los servicios públicos de: teléfonos, correos, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado; la generación, transmisión, distribución y venta de electricidad; y los servicios sanitarios, de aseo y de vigilancia y seguridad de bienes y personas.

b) La televisión y radiodifusión; los periódicos y revistas en idioma castellano; el transporte interno de personas y bienes; y la publicidad. A juicio de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras podrán quedar exceptuadas de esta disposición las publicaciones en castellano de carácter científico o cultural.

c) La comercialización interna de bienes. Las empresas extranjeras domiciliadas en el país, para la fecha de entrada en vigencia de este Decreto, dedicadas a estas actividades podrán ejercer dicha comercialización directamente o a través de empresas controladas en su capital o en su gestión por la empresa extranjera, siempre y cuando se trate de bienes producidos por ellas en el país.

d) Los servicios profesionales en actividades de consultoría, asesoramiento, diseño y análisis de proyectos y realización de estudios en general, en las áreas que requieran la participación de profesionales cuyo ejercicio esté reglamentado por leyes nacionales, salvo que se trate de empresas que a juicio de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras, aporten tecnología para el desarrollo del país y que en las mismas, la participación extranjera no exceda del cuarenta y nueve por ciento (Art. 1).

Esta ampliación de la reserva, por otra parte, motivó la inclusión de algunas excepciones y precisiones, contenidas en cuatro párrafos del mismo Artículo 1º del Decreto N° 2.031, con el siguiente contenido:

Parágrafo primero. Se exceptúa de esta disposición: la comercialización interna de bienes de producción o de consumo durables y sus accesorios y productos complementarios aun no durables, cuyo uso o aplicación dependan de los mismos. Esta excepción se aplica únicamente a la comercialización de aquellos bienes que no se fabriquen en el país o cuya importancia no está sujeta a la política de protección industrial y siempre y cuando conjuntamente con la comercialización de estos, las empresas extranjeras dedicadas a estas actividades presten en el país servicios técnicos necesarios para el uso y mantenimiento del bien. En estos casos, los servicios necesarios deberán ser prestados por personal venezolano calificado, a cuyo efecto, las empresas extranjeras deberán transferir la tecnología requerida a dicho personal mediante su contratación y entrenamiento. La Superintendencia de Inversiones Extranjeras, se encargará de exigir el cumplimiento de estas obligaciones.

Parágrafo segundo. La Superintendencia de Inversiones Extranjeras podrá exceptuar del cumplimiento de esta disposición a las empresas que se obliguen con el Ejecutivo Nacional antes de la fecha prevista en el artículo segundo de este Decreto a producir en el país los bienes que comercialicen internamente en las condiciones indicadas en el siguiente párrafo, en un plazo no mayor de tres (3) años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Decreto.

Parágrafo tercero. Se entiende que una empresa produce en el país los bienes que comercializa cuando su producción en el territorio nacional es igual o superior al cincuenta y uno por ciento (51 por ciento) del total de su actividad principal y ésta tenga un valor agregado nacional no inferior al treinta por ciento y el porcentaje de dicha producción se refleje proporcionalmente en las ventas brutas y los ingresos totales de la empresa, siempre que las líneas complementarias de comercialización tengan relación con la actividad manufacturera principal.

Parágrafo cuarto. Podrá ser además exceptuadas, las empresas receptoras existentes en el país al 31 de diciembre de 1973 que, a juicio de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras, se dediquen a la comercialización de bienes producidos en el país por empresas nacionales en virtud de contratos de fabricación y con tecnología real y efectiva transferida por la empresa receptora, por su casa matriz o por una empresa filial o subsidiaria de esta".

Como consecuencia de la reserva, se estableció en el mencionado Decreto N° 62 que las empresas extranjeras que operasen en dichos sectores, debían transformarse en em-

presas nacionales, para cuyo efecto debían poner en venta por lo menos el 80 por ciento de sus acciones para adquisición por inversionistas nacionales antes de mayo de 1977 (Art. 2). El Decreto N° 2.031 del 9 de febrero de 1977 extendió dicho plazo hasta el 30 de diciembre de 1977 (Art. 2). En todo caso, mediante la Ley sobre Transformaciones de Empresas Extranjeras, de 21-8-75, se establecieron las modalidades de dicha transformación y los poderes de control y fiscalización de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras.

Tanto en el Decreto N° 62 como en el Decreto N° 2.031, se estableció que los sectores de seguros y bancos se seguirían regulando por sus leyes especiales (Art. 4). En todo caso, con motivo de la reforma de la Ley de Empresas de Seguro y Reaseguro de 1974, se exigió que dichas empresas no debían tener más del 20 por ciento de su capital pagado directa o indirectamente en manos de personas extranjeras (Art. 25), por lo que se les concedió un plazo de 2 años a las empresas que tuvieran capital extranjero en proporción mayor a ese 20 por ciento para cumplir con dicho requisito (Art. 192) y transformarse en empresas nacionales, de acuerdo a la previsión de la Decisión N° 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

En todos estos supuestos, se trata de una exclusión de la libertad económica en áreas determinadas respecto de cierta categoría de personas; exclusión que implica imposibilidad de realizar para esas personas las actividades reservadas, y obligación de poner en venta sus participaciones a inversionistas nacionales, a los efectos de que la empresa se convierta en empresa nacional. En ningún caso, por supuesto, la limitación derivada de la exclusión da derecho alguno a indemnización por parte de los inversionistas extranjeros afectados.

C. Los sectores económicos sometidos al control empresarial del Estado

Hemos señalado que conforme al artículo 97 de la Constitución, "El Estado propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control", por lo que se establece que las industrias básicas pesadas, aun cuando no se excluye que puedan ser realizadas por empresas privadas, deben estar sometidas al control de las empresas públicas que se establezcan en los respectivos sectores.

Ha sido sólo recientemente cuando se han establecido regulaciones legales tendientes a establecer la forma de ejercicio de este control y las áreas industriales básicas a los cuales se aplica: industria naval, industria aeronáutica, e industrias petroquímicas.

En el campo de la industria naval, mediante Decreto-Ley N° 927 de 16 de mayo de 1975, se dictaron las normas para el desarrollo de la industria naval, en las cuales se estableció que los organismos y entidades públicas, las empresas del Estado o aquellas en las cuales este participe directa o indirectamente en su capital y que tuvieran por objeto la realización de actividades relacionadas con la industria naval, debían ajustarse a los lineamientos y a las orientaciones que les fueren señalados por el Consejo Nacional para el desarrollo de la industria naval, "sin cuya aprobación no podrá ejecutarse ningún plan o programa sobre la industria naval" (Art. 4). Además se estableció que los organismos del Estado no pueden conceder incentivos crediticios, fiscales, arancelarios, administrativos o de cualquier otra índole, a las personas naturales o a las personas jurídicas de carácter privado, sin la previa aprobación del proyecto de inversión por parte del Consejo Nacional señalado, con lo cual se controlan todos los mecanismos de fomento estatal a las empresas privadas en este campo" (Art. 4).

Por último, se señaló expresamente que el Estado debía atender al desarrollo de la industria naval a través de una empresa pública, constituida como compañía anónima, la

Corporación Venezolana de la Industria Naval, C. A. COVINCA, la cual tiene entre sus objetivos, la constitución de empresas para el desarrollo de la industria. Se estableció en las referidas normas que en dichas empresas podía participar el capital privado nacional y el capital extranjero conjuntamente con el sector público, a cuya participación, en todo caso, debe corresponder la dirección y administración de la industria (Art. 9).

Normas similares a las mencionadas se establecieron en el campo de la industria aeronáutica, mediante el Decreto-Ley N° 925 de 28 de mayo de 1975, contentivo de las Normas para el Desarrollo de la Industria Aeronáutica. Con tal motivo se crearon las empresas Venezolana de Motores Aeronáuticos e Industriales C.A. (VENEMAICA) y Corporación Aeronáutica Venezolana C.A. (CORPAVENCA).

En sentido similar se proyectó regular a la industria petroquímica. Sin embargo, aún sin regulación específica, este sector industrial funcionó bajo el control del Estado a través del Instituto Venezolano de Petroquímica, establecimiento público creado en 1956 y recientemente transformado en Compañía Anónima, como una de las empresas filiales de PDVSA. En la mayoría de las empresas filiales de dicho instituto había participación de capital privado.

D. Los sectores empresariales de libre competencia

Salvo los casos reservados a las empresas públicas a que se ha hecho mención anteriormente, la actividad de empresas públicas y privadas en otros sectores de la economía se desarrollan, en principio, en libre competencia, y sometidas a las mismas regulaciones económicas establecidas por el Estado para esas actividades.

Sin embargo, no hay duda que en muchos casos, dadas las funciones que las empresas del Estado realizan, gozan en muchos casos de situaciones y regulaciones mucho más ventajosas que las empresas privadas que operan en el mismo sector.

Por ejemplo, así sucede en la actividad bancaria. Algunos bancos constituidos por el Estado como el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Banco Industrial de Venezuela; y otros institutos de crédito y financiamiento del Estado, tales como la Corporación Venezolana de Fomento, la Corporación Venezolana de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, el Instituto Nacional de Crédito Agrícola y el Instituto Nacional de la Vivienda, no se rigen, en general, por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, sino que conforme a esta Ley (Art. 190) se rigen por sus leyes especiales: estas leyes, entre otros aspectos, regulan instituciones jurídicas particulares a ser utilizadas por estos entes estatales, como sería el caso de las prendas especiales en el caso del Banco Industrial de Venezuela (Arts. 34 y siguientes de su Ley); y de la prenda agraria e industrial, en el caso del Banco de Desarrollo Agropecuario (Arts. 59 y siguientes de su Ley).

Situación similar ocurre, por ejemplo, en el sector de comercialización de productos agrícolas regulado por la Ley de Mercadeo Agrícola de 21 de agosto de 1971, mediante la cual se creó, además, la Corporación de Mercadeo Agrícola. Esta empresa pública, con forma de establecimiento público institucional, por ejemplo, tiene poderes regulatorios de la actividad de mercadeo agrícola entre otros, en el campo de la clasificación y normalización de los productos agrícolas (Art. 13), y en el campo del establecimiento de normas sobre calidad, sistema de envasado y presentación de los productos agrícolas (Art. 14), que le da una posición preponderante en el mercado, respecto de las empresas privadas que comercialicen productos agrícolas.

III. TIPOS LEGALES DE EMPRESAS PÚBLICAS

1. Ausencia de un solo tipo legal

Dada la ausencia de una normativa general relativa a las empresas públicas, estas no tienen un solo tipo legal⁴⁶. El Estado, para constituir las, ha recurrido, en cambio a los tipos o formas jurídicas que permite el ordenamiento jurídico: como personas públicas, los institutos autónomos, y como personas privadas, las sociedades anónimas (denominadas empresas del Estado) y otras formas, como las asociaciones civiles y las fundaciones. Como consecuencia, en el catálogo de las empresas públicas venezolanas, no existe tampoco una denominación uniforme respecto de ellas. Al contrario, han adoptado las más variadas denominaciones: instituto, corporación, fondo, compañía anónima, sin que ni siquiera estas denominaciones se correspondan siempre, con alguna forma jurídica determinada.

2. Las formas jurídicas

Tal como se indicó anteriormente al plantear, en general, el fenómeno de la descentralización funcional y su relación con las empresas públicas, la clasificación fundamental de los tipos de empresas públicas parte de que las mismas tengan o no personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado. En los casos en que sí la tienen, se distinguen las formas jurídicas de derecho público o de derecho privado, según que la personalidad jurídica sea de derecho público o de derecho privado.

A. Formas jurídicas personificadas de derecho público

La forma jurídica de derecho público que admite la legislación venezolana es normalmente la del instituto autónomo. Se trata de un establecimiento público, como también lo denomina el ordenamiento jurídico⁴⁷; es decir, de una persona de derecho públi-

46 Es de mencionar que la Comisión Presidencial de 3a Reversión Petrolera en su Informe de 1974, propugnó por el establecimiento de un solo tipo legal de empresas públicas, al expresar, dentro de sus conclusiones en los aspectos jurídico-organizativos lo siguiente: "es oportuno y necesario promulgar una Ley de empresas del Estado, capaz de dotar a la Nación de un instrumento legal que le permita crear empresas estatales, suficientemente ágiles en el orden administrativo y comercial, las cuales, en consecuencia, sin descuidar la seguridad que corresponde a los intereses nacionales a ellas confiados, capaciten a la Nación para intervenir eficazmente en el ámbito del convenio y la negociación" (p. 1-56). A similar conclusión, propugnando la necesidad de "la adopción de una forma única para la realización de esas actividades, ni enteramente pública ni enteramente privada", llegábamos en nuestro libro, Allan R. Brewer-Carías, *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*, Caracas 1967 p. 180.

47 Artículo 538 del Código Civil.

co⁴⁸. Excepcionalmente se han constituido, por ley, personas de derecho público con forma de sociedad anónima, tal como sucedió con el Banco Central de Venezuela, en cuyo capital sólo es accionista la República⁴⁹ y con el Banco Industrial de Venezuela, en cuyo capital, además del Estado, pueden participar particulares⁵⁰. En estos casos, a estos entes se los ha calificado como establecimientos públicos asociativos⁵¹. Las empresas públicas con forma de instituto autónomo sólo pueden crearse por ley⁵², y constituyen una forma de descentralización funcional de la Administración Pública,

Como consecuencia de esta forma de derecho público, el "titular" de su patrimonio descentralizado sólo es el Estado, y su organización interna está establecida en la Ley de creación. Su forma de gestión está sujeta a las restricciones propias de la descentralización funcional, y en particular, las provenientes del control de tutela que, sobre ellos, siempre ejerce un Ministro de adscripción. En sus relaciones con terceros, estos entes pueden gozar de las prerrogativas del Fisco Nacional, si su ley de creación así lo establece expresamente.

A pesar de que estos entes se califiquen como "institutos autónomos", no siempre se les ha asignado esa expresión en su denominación. Así, existen corporaciones, patronatos, fondos e institutos, que responden a esta categoría de personas públicas.

B. Formas jurídicas personificadas de derecho privado

En cuanto a las formas jurídicas de derecho privado, el Estado ha recurrido, para establecer empresas públicas, en general, a la forma de la sociedad anónima (empresa del Estado), y en algunos casos a la forma de la asociación civil y de la fundación, reguladas en el Código Civil.

En estos casos, normalmente el Estado ha seguido las formas de constitución previstas en el Código de Comercio y en el Código Civil: Acta Constitutiva con la participación de varias entidades públicas como accionistas o asociados, que luego se registra en el Registro Mercantil. En general, esos accionistas o asociados son la República y otros institutos autónomos o empresas públicas.

En los casos de sociedades mercantiles de un único accionista, como las empresas públicas surgidas de la nacionalización petrolera, Petróleos de Venezuela, S.A., por ejemplo, se constituyó por Decreto del Presidente de la República⁵³, el cual fue posteriormente registrado en el Registro Mercantil. Lo mismo ha sucedido con las Fundaciones creadas por la República: mediante Decreto se ordena su constitución y posteriormente se registra el documento constitutivo en el Registro público⁵⁴.

En estos casos, la organización y funcionamiento de estas empresas públicas con forma jurídica de derecho privado, es la establecida en el Acta constitutiva o Decreto de creación y su gestión está sometida, en principio, al derecho privado, salvo las excep-

48 La Constitución utiliza la expresión "persona jurídica de derecho público" (art. 124) o "instituto autónomo" (p.e. artículos 140, 141, 160, 230, 235).

49 El Artículo 1º de la Ley del Banco Central de Venezuela de 30-10-74 en *Gaceta Oficial* N° 1711 Extraordinaria de 30-12-74, lo define una "persona jurídica, pública con la forma de sociedad anónima"

50 V. Artículo 1º de la Ley del Banco Industrial de Venezuela de 11-3-75 en *Gaceta Oficial* N° 30677 de 25-4-75.

51 V. C.A.P., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Tomo I, pp. 311 y ss.

52 Artículo 280 de la Constitución.

53 V. Decreto N° 1.123 de 30 de agosto de 1975 en *G.O.* N° 1770 Extraordinaria de 30-8-75 y Registro Mercantil de 15-9-75 en *Gaceta Municipal* del Distrito Federal N° 413 Extr. de 25-9-75.

54 Así ha sucedido con todas las Fundaciones constituidas por la República, desde la creación de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN).

ciones establecidas en normas especiales, como las del Reglamento de coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional que les puedan ser aplicables⁵⁵ y las mencionadas en leyes especiales.

En relación a estas empresas públicas, y en particular aquellas con forma de sociedad anónima, no existe un control de tutela propiamente dicho, sino que los controles de parte de la Administración Central se ejercen a través de los mecanismos societarios: Asamblea de socios fundadores. Se trata, por tanto, de un control accionario o accionarial.

Por último, en sus relaciones con los particulares, las empresas con forma de derecho privado, en general, se rigen por éste, al igual que cualquier particular.

C. Formas jurídicas sin personalidad jurídica

En las dos categorías anteriores nos hemos referido a empresas públicas con personalidad jurídica (pública o privada); sin embargo, también pueden distinguirse en el ordenamiento venezolano ciertas empresas públicas que operan como patrimonios semi-autónomos, sin personalidad jurídica, particularmente en el campo del financiamiento. Tal fue el caso, hasta su conversión en institutos autónomos, por ejemplo, del Fondo de Crédito Industrial⁵⁶ y del Fondo de Crédito Agropecuario⁵⁷, creados en virtud de lo previsto en la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 1974⁵⁸. Estos Fondos administraron Fondos de la Tesorería hasta por la cantidad de 2.000 millones de bolívares cada uno, pero la recuperación de las inversiones y créditos reingresó a la masa general del Tesoro.

Hasta 1974, además, como se dijo anteriormente, operaron dos empresas públicas sin personalidad jurídica, contraviniendo las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sobre unidad del Tesoro, las cuales fueron transformadas en institutos autónomos⁵⁹. En la actualidad, y desde su creación por ley en 1973, opera como patrimonio autónomo el Fondo de Financiamiento a las Exportaciones (FINEX-PO).

3. Vinculación de los tipos legales a distintos sectores de actividad

En principio puede decirse que la orientación general en el desarrollo de las empresas públicas en Venezuela, demuestra que no ha habido ninguna vinculación obligatoria entre un determinado tipo legal o forma jurídica con determinadas funciones o con determinados sectores de actividad. El Estado ha recurrido, sin criterios uniformes, a los más variados tipos legales para las más variadas funciones o sectores.

Recientemente, sin embargo, se observa una tendencia a vincular la forma jurídica de la sociedad mercantil a las empresas públicas de determinados sectores. Por ejemplo, en el campo de la industria naval, las normas para el desarrollo de la misma disponen ex-

55 V. artículo 51.

56 Regulado por Estatuto de 27-8-74 en *Gaceta Oficial* N° 30503 de 18-9-74.

57 Regulado por Estatuto de 21-1-75 en *Gaceta Oficial* N° 30687 de 8-5-75.

58 Ley de 31-5-74, con vigencia hasta el 1-6-75, en *Gaceta Oficial* N° 30412 de 31-5-74.

59 El antiguo Fondo Nacional del Café y Cacao fue transformado por Decreto-Ley N° 910 de 13-5-75 en dos institutos autónomos: Fondo Nacional del Café y Fondo Nacional del Cacao (V. *Gaceta Oficial*, N° 1746 Extraordinaria de 23-5-75); y la antigua Comisión de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria fue transformada en la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (V. *Gaceta Oficial*, N° 1748 Extraordinaria de 26-6-75).

presamente que "el Estado atenderá al desarrollo de la Industria naval a través de una empresa constituida bajo la forma de compañía anónima"⁶⁰. En igual sentido se establece en las Normas para el Desarrollo de la Industria Aeronáutica⁶¹ y en las Normas para el Desarrollo de las Industrias Militares⁶². Así, como se dijo, se constituyeron las siguientes empresas: Corporación Venezolana de la Industria Naval C.A. (COVINCA); Corporación Aeronáutica Venezolana C.A. (CORPAVENCA); Venezolana de Motores Aeronáuticos e Industriales C.A. (VENEMAICA); y la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM), respectivamente.

En el campo de las empresas públicas del sector petrolero nacionalizado, si bien la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos estableció que la operación de la industria se haría a través de las empresas públicas que constituyera el Ejecutivo Nacional con las formas jurídicas que considerase convenientes⁶³, el Ejecutivo Nacional eligió la forma de sociedad mercantil para Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA)⁶⁴, y la misma ley exigió que el instituto autónomo Corporación Venezolana del Petróleo se transformase en una sociedad anónima, filial de PDVSA⁶⁵.

60 V. Artículo 7 del Decreto N° 927 de 16-5-75 en *Gaceta Oficial* N° 1751 Extraordinaria de 28-5-75. Por ello, inclusive, se eliminó el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales, mediante la Ley que suprime el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales de 20-8-75 (V. *Gaceta Oficial* N° 30774 de 21-8-75) y se estableció la transferencia de los bienes del mismo a una sociedad anónima que se constituyó (art. 2) con la denominación de Diques y Astilleros Nacionales (DIANCA), adscrita a la Corporación Venezolana de la Industria Naval C.A. (COVINCA).

61 V. Artículo 7 del Decreto N° 926 de 16-5-75 en *Gaceta Oficial*, N° 1751 Extraordinaria de 28-5-75.

62 V. Artículo 6 del Decreto N° 883 de 29 de abril de 1975 en *Gaceta Oficial*, N° 1747 Extraordinaria de 24-5-75.

63 Artículo 6°, Base Primera.

64 V. Decreto N° 1123 de 30-8-75 por el cual se creó Petróleos de Venezuela, S.A., y se dictó su Acta Constitutiva y Estatutos, en *Gaceta Oficial* N° 1770 Extraordinario de 30-8-75.

65 Art. 6°, Base Tercera y Art. 8° de la Ley.

IV. LAS FORMAS DE CREACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. El Acto de Creación

A. Ley o Decreto Ley

Tal como se señaló, conforme al artículo 230 de la Constitución, "sólo por Ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos". La consecuencia fundamental de esta norma es el establecimiento de una reserva legal en materia de creación de empresas públicas con forma de institutos autónomos; en otras palabras, en Venezuela la descentralización funcional de la Administración Pública a través de la creación de personas de derecho público no territoriales, sólo puede hacerse mediante Ley. No hay que olvidar, sin embargo, que esta reserva legal está establecida en la Constitución de 1961. Conforme al texto constitucional de 1953, en cambio, los institutos autónomos podían ser creados por Decreto Ejecutivo ⁶⁶.

La reserva legal en cuanto a la creación de las empresas públicas con forma de instituto autónomo no implica, sin embargo, que estos no puedan ser creados por el Ejecutivo Nacional cuando, para ello, cuenta con una habilitación legislativa, en virtud de Decretos-Ley. En efecto, el Presidente de la República tiene competencia para "dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por Ley especial"⁶⁷. En base a esta autorización, por ejemplo, en virtud de la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 30 de mayo de 1974⁶⁸, se autorizó al Presidente de la República para "crear el Fondo de Inversiones de Venezuela como entidad autónoma con personalidad jurídica propia, que tendrá por objeto la administración e inversión de su patrimonio a los fines de completar el financiamiento de la expansión y diversificación de la estructura económica nacional, realizar colocaciones rentables en el exterior, y propiciar el desarrollo de programas de cooperación internacional, de manera de coadyuvar a la estabilidad económica y financiera del país"⁶⁹. Conforme a dicha autorización, mediante Decreto-Ley N° 151 del 11 de junio de 1974, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, creó el Fondo de Inversiones de Venezuela ⁷⁰.

Por otra parte, es de señalar que otros institutos autónomos han sido creados o regulados mediante Decretos-Ley pero dictados por gobiernos de facto. Como ejemplos, pue-

66 Artículo 108, letra a, ordinal 3° de la Constitución de 1953.

67 Art. 190, ord. 8 de la Constitución.

68 Publicado en *Gaceta Oficial* N° 30412 de 31-5-74.

69 Art. 1, ordinal 3° de la ley.

70 Publicado en *Gaceta Oficial* N° 30430 de 21-6-74.

den mencionarse el Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento dictado por la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela en 1952⁷¹ y el Estatuto Orgánico de la Línea Aeropostal Venezolana, dictado por la Junta de Gobierno de la República de Venezuela en 1958⁷².

En todos estos casos de empresas públicas con forma de persona de derecho público, la personalidad jurídica surge desde el momento en que se dicta la Ley o el Decreto-Ley sin necesidad de ulterior actividad de registro. Sin embargo, aquellas empresas públicas creadas como personas de derecho público, pero a las cuales la propia ley de creación les ha dado la forma jurídica de sociedad anónima, como es el caso del Banco Central de Venezuela⁷³ y del Banco de Desarrollo Agropecuario⁷⁴, la personalidad jurídica no nació con la sola publicación de la ley, sino que hubo necesidad ulterior de cumplir el requisito de registro en el registro mercantil, conforme a las disposiciones del Código de Comercio⁷⁵.

Por otra parte, debe señalarse que en aquellos supuestos en los cuales una ley ha dispuesto la transformación de un instituto autónomo en empresa del Estado, los Decretos ejecutivos correspondientes han asegurado la continuación del giro de la empresa. Así sucedió con Diques y Astilleros Nacionales, con la Corporación Venezolana del

Petróleo, con el Instituto Venezolano de Petroquímica y con la Línea Aeropostal Venezolana transformados, entre 1975 y 1978, en sociedades anónimas.

B. Decreto ejecutivo

Las empresas públicas con forma de Instituto Autónomo, creadas bajo el imperio de la Constitución de 1953 hasta el 23 de enero de 1961, fueron creadas por Decreto Ejecutivo, sin necesidad de intervención del Poder Legislativo. Sin embargo, como se dijo, a partir de 1961, no es posible crear con personalidad de derecho público ente alguno mediante Decreto Ejecutivo.

En el caso de entes jurídicos creados por el Estado pero con personalidad jurídica de derecho privado se han constituido mediante Decreto Ejecutivo, y el Acta elaborada conforme al texto de dicho derecho se ha registrado posteriormente en el Registro Público. Tales han sido los supuestos de las Fundaciones más importantes creadas por el Estado: Fundacomun, Fundeco, Fudasocial, Fundación Becas Gran Mariscal de Ayacucho, y Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas⁷⁶. En estos casos, la personalidad jurídica de estas entidades ha nacido a partir del registro de la respectiva Acta Constitutiva en el Registro Público.

En el campo de las empresas públicas con personalidad jurídica de derecho privado, dicha personalidad jurídica surge también del registro del acta constitutiva. En algunos casos sin embargo el acto de creación está en un Decreto Ejecutivo, que es el que se registra posteriormente en el registro mercantil: tal fue el supuesto de Petróleos de Ve-

71 Decreto N° 416 de 20-6-52 en *Gaceta Oficial* 23864 de 21-6-52.

72 Decreto N° 65, de 1-3-58 en *Gaceta Oficial* 25599 de 1-3-58.

73 Creado originalmente por ley de 8-9-39 publicada en *Gaceta Oficial* N° 19.974 de 8-9-39.

74 Creado por ley de 1-8-67 publicada en *G.O.* N° 28397 de 5-8-67.

75 El Acta Constitutiva del Banco Central de Venezuela se registró en el Registro de Comercio del Juzgado de 19 Instancia en lo Mercantil del Distrito Federal, N° 993, y a dicha acta constitutiva se acompañó el texto de la Ley de Creación del Banco. V. publicación del Acta en la *Gaceta Municipal del Gobierno del Distrito Federal* N° 5656 del 1-10-40, pp. 4 a 14. En el caso del Banco de Desarrollo Agropecuario, el acta constitutiva se registró bajo el N° 15, Tomo 69-A en el Registro Mercantil del Distrito Federal publicada en *El Universal*, 29-8-69.

76 Véase por ejemplo el Decreto N° 1000 de 1-7-75 por el cual se ordena constituir la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho en *Gaceta Oficial* N° 30738 de 9-7-75.

nezuela S. A., cuya creación se produjo por Decreto N° 1.123 de 30-8-75⁷⁷, Decreto que fue posteriormente registrado en el Registro Mercantil del Distrito Federal⁷⁸, y a partir de ese momento surgió la personalidad jurídica de la empresa. En el caso de PDVSA se justifica que el acto de creación de la empresa haya sido un Decreto Ejecutivo y no un acta constitutiva propia de las empresas mercantiles, pues la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 1975⁷⁹ estableció expresamente que en caso de que el Ejecutivo Nacional optase por la forma jurídica societaria de la empresa petrolera matriz, esta se establecía con un único accionista: La República⁸⁰. Siendo esto así, la voluntad de ese único accionista, la República, constituía un acto administrativo unilateral precisamente, el Decreto Ejecutivo de creación.

C Acto de otras empresas públicas

En la mayoría de las empresas públicas con forma societaria mercantil, la constitución de las empresas se ha hecho mediante Acta Constitutiva suscrita por la República y otras empresas públicas o por varias empresas públicas entre sí.

Por ejemplo, el Centro Simón Bolívar S.A., fue constituido originalmente por la Corporación Venezolana de Fomento, el Banco Obrero y la Municipalidad del Distrito Federal en 1947 y posteriormente en 1958 entró a participar la República como accionista⁸¹.

Por su parte, y también como ejemplo, la empresa Corporación Venezolana de la Industria Naval C.A. (CONVINCA) fue constituida por el fondo de Inversiones de Venezuela y el Banco Industrial de Venezuela mediante Acta Constitutiva registrada por el Registro Mercantil⁸².

D. Adquisición de empresas privadas

Además de las formas de creación de empresas públicas por actos unilaterales del Estado, mediante Ley, Decreto Ejecutivo o acto de otras empresas públicas, ha sido frecuente la constitución de empresas públicas mediante la adquisición por parte del Estado (directamente por la República o por otras empresas públicas) de empresas privadas, adquisición se ha realizado, mediante mecanismos consensuales o de cesión forzosa.

a. Adquisición consensual: compra, cesión, permuta de acciones.

En la mayoría de los casos en que las empresas públicas han surgido por la transformación de empresas privadas en públicas mediante la adquisición de aquellas por entes públicos u otras empresas públicas, la compra o cesión de acciones realizada por vía consensual, ha sido la norma. Por ejemplo, la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) constituida en 1930 como empresa privada concesionaria del servicio de teléfonos en virtud de contrato de concesión aprobado por ley de 6 de junio de 1930, fue adquirida por la República en 1953, y si bien quedaron en manos privadas acciones preferidas, estas fueron adquiridas por la República en 1968. La adquisición de

77 Publicado en G.O. N° 1770 Extr. de 30-8-75.

78 Registro de 15-9-75 en *Gaceta Municipal* N° 413 Ext. del 25-9-75.

79 Ley de 29-8-75 publicada en G.O. N° 1769 Extr. de 29-8-75.

80 Art. 6°, Base Primera.

81 Estando a cargo del Ministerio de Hacienda la representación de las acciones de la República.

82 V. Registro Mercantil del Estado Carabobo, N° 47, Tomo 3-A, de 17-4-75 en *El Regional*, Valencia 18-4-75.

la CANTV por el Estado obedeció a una política de nacionalización de los servicios de telefonía aún cuando ello no fue objeto de ningún acto estatal formal, de nacionalización. En todo caso, la CANTV, como empresa pública, adquirió sucesivamente todas las empresas privadas de teléfonos, la última de las cuales fue adquirida en 1973; y aún cuando continúa siendo concesionaria de los servicios de telefonía y otros de telecomunicaciones, lo es en tanto que empresa pública⁸³.

En otros casos, la adquisición de las empresas privadas por empresas públicas, aún cuando realizada en forma amigable y contractual, ha obedecido a un acto formal de nacionalización, tal como ha sucedido con las empresas mineras.

En efecto, con motivo del Decreto-Ley que Reserva al Estado la Industria de la Explotación de Mineral de Hierro de 26 de noviembre de 1974⁸⁴, la Corporación Venezolana de Guayana "subrogada al Estado en todos los derechos y obligaciones que le correspondan para la más pronta transferencia al Estado de todas las concesiones otorgadas para la explotación de mineral de hierro" y de los bienes afectos a las concesiones⁸⁵, procedió a suscribir con las empresas privadas concesionarias convenios tendientes a hacer efectiva esa transferencia los cuales fueron aprobados por el Congreso⁸⁶. Posteriormente, con los bienes, instalaciones y derechos transferidos, la Corporación Venezolana de Guayana hizo constituir la empresa Ferrominera del Orinoco C.A. que, como empresa pública, es quien realiza toda la actividad de explotación de mineral de hierro por cuenta del Estado⁸⁷.

En todo caso, a pesar del carácter contractual de la adquisición de las empresas privadas, el Decreto-Ley respectivo estableció que la compensación correspondiente "en ningún caso, será mayor que la parte no depreciada del costo de tales bienes, entendiéndose como tal su valor de adquisición menos el monto acumulado de depreciación y amortización usado a los fines del impuesto sobre la renta" ⁸⁸.

En el Decreto-Ley que Reservó al Estado la Industria de Explotación del Mineral de Hierro, sin embargo, se estableció como procedimiento subsidiario a la ausencia de la vía contractual para la adquisición de las empresas privadas, un procedimiento expropiatorio, sometido a normas particulares, el cual no se llegó a aplicar.

b. Adquisición forzosa

En otros supuestos, la adquisición de empresas privadas por empresas públicas ha sido de carácter forzoso. Tal fue el caso de la adquisición de las empresas petroleras al producirse la nacionalización.

En efecto, la Ley Orgánica que Reservó al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 29 de agosto de 1975 ⁸⁹, previó un procedimiento para la transferencia de la industria petrolera al Estado ligeramente diferente al de la nacionalización del hierro, pues realmente estableció un mecanismo de transferencia forzosa, muy similar al previsto en la Ley de Expropiación: el Ejecutivo Nacional haría a los concesionarios, ofertas "de indemnización por todos los derechos que tengan sobre los bienes afectos a las concesiones"⁹⁰, las cuales no podían "ser superiores al valor neto de las propiedades,

83 Cfr. CANTV, *El libro de la CANTV*, Caracas 1973, pp. 25 y ss.

84 Decreto N° 580, publicado en *G.O.* N° 30577 de 16-12-74.

85 Art. 4.

86 Acuerdo de 27-12-74 en *G.O.* N° 30586 de 30-12-74.

87 La empresa comenzó operaciones el 1-1-76.

88 Art. 7.

89 V. en *G.O.* N° 1769 Extr. de 29-8-75.

90 Art. 12.

plantas y equipos, entendiéndose como tal, el valor de la adquisición, menos el monto acumulado de depreciación y amortización, para la fecha de la solicitud de expropiación, según los libros usados por el respectivo concesionario a los fines del impuesto sobre la renta⁹¹. Las empresas petroleras concesionarias, con excepción de la Occidental aceptaron la oferta de indemnización y como consecuencia se firmaron las respectivas "Actas de avenimiento" las cuales se aprobaron por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta⁹². Si bien hubo acuerdo entre las concesionarias y la República, ello fue producto de un avenimiento dentro de un proceso de transferencia forzosa tal como sucede con el arreglo amigable dentro del proceso de expropiación general⁹³.

Pero desde el punto de vista formal, la constitución de las empresas petroleras subsidiarias de Petróleos de Venezuela S.A., tuvo una distinta modalidad. Como consecuencia de la aceptación de las indemnizaciones por parte de las empresas privadas concesionarias, la mayoría de las cuales eran empresas constituidas en el extranjero, estas constituyeron sendas sociedades mercantiles registradas en Venezuela ⁹⁴ "de conformidad con la Base Cuarta del artículo de la Ley Orgánica"⁹⁵ y con lo previsto en las Actas de Avenimiento. Antes del 1º de enero de 1976, al extinguirse las concesiones, la empresa matriz, Petróleos de Venezuela S.A. adquirió las acciones de las trece empresas constituidas por las exconcesionarias que se convirtieron en sus filiales: Lagoven, Maraven, Meneven, Llanoven, Deltaven, Palmaven, Roqueven, Bariven, Amoven, Boscanven, Taloven, Guariven y Vistaven⁹⁶. La Corporación Venezolana del Petróleo, instituto autónomo creado en 1960⁹⁷, fue convertida en Sociedad Anónima conforme a las exigencias de la Ley Orgánica⁹⁸ y a lo establecido en el Decreto N° 1127 de 2 de septiembre de 1975⁹⁹, y sus acciones fueron asignadas en propiedad a Petróleos de Venezuela S.A.¹⁰⁰.

Pero aparte del supuesto de adquisición formalmente forzosa, por el Estado, de las empresas petroleras privadas constituidas especialmente para esa transferencia, el mecanismo de la expropiación forzosa no ha sido comúnmente utilizado. En el campo de la nacionalización petrolera sólo se anunció que se intentaría juicio de expropiación respecto de la empresa Occidental; y recientemente también se anunció la adquisición por el Estado de una empresa privada, la Owens Illinois de Venezuela S.A., que realizaba su actividad en el campo de la industria manufacturera del vidrio y que era filial de una empresa norteamericana tal como lo señaló el propio gobierno, "por haber violado esta empresa transnacional, normas constitucionales y legales venezolanas de irrenunciable y obligatorio cumplimiento para operar en el país".... "al dar a la publicidad en los principales diarios de Estados Unidos de Norteamérica y de Europa, una comunicación producida por grupos subversivos venezolanos* al margen de la ley, en la cual se ofende la dignidad del país, se propicia la subversión del orden constitucional, se des-

91 Art. 5

92 V. Art. 12 de la Ley Orgánica.

93 Art. 3º de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o **social de.**

94 V. por ejemplo documento constitutivo de MENEVEN, constituido por la Mene Grande Oil Company y la International Petroleum en el diario *El Universal* 31-12-75, p. 3-8.

95 Esta Base estableció lo siguiente: A los solos fines de agilizar y facilitar el proceso de nacionalización de la industria petrolera, el Ejecutivo Nacional constituirá o *hará constituir* las empresas que estime convenientes, las cuales, al extinguirse las concesiones, pasarán a ser propiedad de la empresa prevista en la base segunda de este Artículo" (Petróleos de Venezuela, S.A.).

96 *Cfr.* la información en *El Nacional*, 2-1-76, p. B-1.

97 Decreto N° 260 de 19-4-60.

98 Art. 6º, Base Tercera

99 V. en *CO.* N° 30864 de 5-12-75.

100 Art. 2º del Decreto.

conoce la legitimidad de las instituciones nacionales, se ofende y difama a los órganos del Poder Público Nacional, en particular a funcionarios del Gobierno Nacional y del Congreso de la República¹⁰¹. Al anunciar la adquisición forzosa de la empresa, el gobierno señaló que adoptaría "Las medidas que sean conducentes para el traslado de las acciones de la Owens Illinois Internacional, otorgando justa indemnización"¹⁰². El Gobierno Nacional a finales de 1979 aún no había materializado la adquisición de la empresa.

2. Comportamiento real

Del análisis efectuado anteriormente de los diversos actos de creación de las empresas públicas en Venezuela, puede apreciarse el comportamiento real de las mismas. La forma de creación ha dependido más de la forma jurídica adoptada que de la actividad realizada¹⁰³.

Sin embargo, en los últimos quince años podría observarse la siguiente tendencia: las empresas públicas del campo financiero, por ejemplo los recién creados Fondo de Inversiones de Venezuela o Fondo de Desarrollo Urbano, han adquirido la forma de Instituto Autónomo y por tanto, su forma de creación ha sido mediante Ley o Decreto-Ley; las empresas públicas del campo industrial, si bien en las décadas de los años cincuenta y de comienzo de los sesenta se constituyeron con la forma de Instituto Autónomo, es una tendencia de los últimos años que las mismas se constituyan con forma de sociedad anónima, generalmente constituidas por empresas públicas financieras, como es el caso de las empresas para las industrias naval, aeronáutica o militares, o por un solo accionista como en el caso de las empresas petroleras nacionalizadas; por último, las empresas públicas resultantes de los procesos de nacionalización de la industria de explotación de mineral de hierro y de la industria y comercio de los hidrocarburos, han adquirido forma de sociedad anónima, y su creación ha resultado, por tanto, o de actos unilaterales de autoridades administrativas o de la voluntad de otras empresas públicas.

En todo caso, tienen ingerencia en la decisión de crear empresas públicas, en la generalidad de los casos, el Consejo de Ministros quien debe autorizar su constitución¹⁰⁴ y el Congreso Nacional, si se crean mediante ley, o sus Comisiones de Finanzas¹⁰⁵ salvo que alguna ley especial excluya la participación de autoridades, Tal fue el caso, por ejemplo, del Decreto-Ley que establece el Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela que excluye la intervención del Consejo de Ministros y de las Comisiones de Finanzas del Congreso para la creación de empresas de cualquier naturaleza por el Fondo¹⁰⁶; y del Decreto-Ley que establece el Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento que excluyó la intervención de las Comisiones de Finanzas del Congreso para la constitución de empresas por la Corporación¹⁰⁷.

101 V. el comunicado oficial del Gobierno Nacional de 6-4-76 en *El Universal*, Caracas, 7-4-76, p. 1-12.

102 Idem.

103 Sobre las diversas formas jurídicas véase lo indicado anteriormente.

104 Art. 26 del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, Decreto N° 280 de 8 de abril de 1970 en *G.O.* N° 29190 de 14 de abril de 1970.

105 Artículo 12 de la Ley de Presupuesto de 1979.

106 Art. 26 del Decreto-Ley N° 748 de 11-2-75 en *G.O.* 30636 de 3-3-75.

107 Art. 12, párrafo único, del Decreto Ley N° 798 de 11-3-75 en *G.O.* 30668 de 14-4-75.

V. PRINCIPALES CAMBIOS EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En el estudio de la evolución al régimen legal de las empresas públicas en Venezuela, pueden identificarse cambios importantes en las tías últimas décadas, en tres aspectos Fundamentales: en primer lugar, en relación a las formas jurídicas utilizadas; en segundo lugar, en relación a las restricciones para su constitución y regulación de su funcionamiento, y en tercer lugar, en relación al control externo.

1. Cambios en relación a las formas jurídicas

El inicio de la administración descentralizada en Venezuela puede ubicarse en los años veinte (1928) con la creación de las dos primeras empresas públicas con forma de institutos autónomos establecidos en este siglo: el Banco Obrero, convertido en 19 75 en el Instituto Nacional de la Vivienda; y el Banco Agrícola y Pecuario, transformado también en 1975, en el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario. Hasta 1953, la constitución de empresas públicas se realizó básicamente mediante la utilización de la forma de instituto autónomo, autorizada por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, cuya creación se realizaba por ley. Pocas empresas públicas con forma societaria fueron creadas en dicho período, y entre ellas, se destaca en 1941 el Centro Simón Bolívar C.A. v la Transportadora Marítima C.A. en 1953.

A partir de 1955 y hasta 1961, con motivo de la vigencia de la Constitución de 1953, se crearon con mayor facilidad empresas públicas con forma de instituto autónomo, pues dicho texto constitucional autorizó su creación, sin necesidad de ley especial, por Decreto ejecutivo¹⁰⁸. Puede decirse que el verdadero florecimiento de la administración descentralizada ocurrió en la década de los cincuenta. Ello, sin embargo, no eliminó la utilización de la figura de la sociedad anónima, aunque excepcionalmente: en 1955, la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo C.A. y la Compañía Anónima Venezolana de Navegación; y en 1959 la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, y otras empresas filiales de la Corporación Venezolana de Fomento.

A partir de 1961, la Constitución Nacional restringió el uso de la figura del instituto autónomo, al exigir Ley del Congreso¹⁰⁹ y ello provocó que el Ejecutivo Nacional, en virtud de las vicisitudes políticas y por no poder contar siempre con el respaldo del Congreso, utilizará las figuras de derecho privado como fórmulas de descentralización: sociedades anónimas, fundaciones y asociaciones civiles, en proporciones bastante altas; e inclusive la fórmula del patrimonio autónomo, aún cuando no estaba autorizada legalmente.

108 Artículo 108, letra a, ordinal 3°

109 Art. 230 de la Constitución de 1961

En los primeros años de la década de los setenta, en todo caso, se produjo un auge sin precedentes de la utilización de la figura de institutos autónomos para constituir empresas del Estado; pero a partir de 1974, aun cuando dicha figura ha seguido utilizándose, se observa una marcada tendencia por parte del Estado a constituir las empresas públicas con la forma de sociedad anónima. Así ha sucedido, por ejemplo, en los casos de la industria petrolera, de la industria naval, de la industria aeronáutica, de las industrias militares, antes mencionadas; y así se propuso respecto de las empresas públicas de la industria petroquímica¹¹⁰ y de los servicios de transporte y comunicaciones¹¹¹.

Debe recordarse, además, como se ha señalado, que a partir de 1974, precisamente se ha observado la tendencia a transformar institutos autónomos en empresas del Estado, tal como sucedió, mediante leyes especiales, con la Corporación Venezolana del Petróleo, con el Instituto Venezolano de Petroquímica, con Diques y Astilleros Nacionales y con la Línea Aeropostal Venezolana. Asimismo, se ha observado la tendencia a transformar los patrimonios autónomos, que antes funcionaban sin asidero legal, en institutos autónomos, tal como sucedió con la Comisión de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, con el Fondo Nacional del Café y el Cacao, con el Fondo de Crédito Industrial y con el Fondo de Crédito Agropecuario.

2. Cambios en relación a las, restricciones para la constitución de las empresas

Tal como se dijo, en cuanto a la constitución de empresas públicas con forma de instituto autónomo, la restricción de mayor importancia fue la establecida en la Constitución de 1961 al exigirse que ello se realizara mediante Ley¹¹², en contraste con la facultad ejecutiva para la creación de institutos autónomos autorizada en la Constitución de 1953¹¹³.

Por supuesto, la restricción de la Constitución de 1961, provocó la utilización de formas societarias de derecho privado por parte del Ejecutivo Nacional, y como reacción ante ello, una nueva restricción se estableció por el Congreso en las leyes de Presupuesto anual: la autorización previa de las Comisiones de Finanzas del Congreso o de su Comisión Delegada para la constitución de sociedades, la suscripción y enajenación de acciones, la incorporación de nuevos accionistas y la adquisición de obligaciones y otros títulos de empresa de cualquier naturaleza por los Ministerios, los Institutos autónomos, las empresas de propiedad pública o las compañías en que el Estado tenga definitiva o transitoriamente más del 50% de las acciones¹¹⁴.

En este mismo orden de ideas, el Reglamento de Coordinación Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional de 1970, exigió que para que los institutos autónomos pudieran constituir sociedades, suscribir o adquirir obligaciones u otros valores, deberían obtener una autorización previa del Consejo de Ministros¹¹⁵.

3. Cambios en relación a la regulación del funcionamiento

110 V. Proyecto de Decreto de Reorganización de la Industria Petroquímica publicado en *El Nacional*, Caracas 25-3-75, p. D-1

111 V. Proyecto de Ley para la Organización de las empresas de aviación, de navegación y de ferrocarriles del Estado (1975), art. 1º.

112 Art. 230 de la Constitución de 1961.

113 Artículo 108, literal a, ordinal 3º.

114 V. por ejemplo, el artículo 12 de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1975.

115 Artículo 26.

En cuanto al régimen de funcionamiento de las empresas públicas, puede decirse que el cambio más importante producido en las últimas décadas, en cuanto a que se trata de un cuerpo normativo coherente, ha sido la emisión del citado Reglamento sobre coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, cuyas normas son aplicables a las empresas del Estado¹¹⁶.

En cuanto a regulaciones concretas, deben destacarse por su importancia, las normas específicas establecidas, tanto para los institutos autónomos como para las empresas del Estado, en materia de elaboración y ejecución de sus presupuestos y de realización de operaciones de crédito público, en las recientes Leyes Orgánicas de Régimen Presupuestario y de Crédito Público de julio de 1976, ya comentadas.

Asimismo, debe destacarse el cambio operado en 1976, al promulgarse la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que estableció un fuero jurisdiccional para los institutos autónomos y empresas del Estado a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa.

4. Cambios en materia de control externo

En materia de control externo, con motivo de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se ha producido un cambio de gran significación en el régimen de las empresas públicas con forma de institutos autónomos, y es la eliminación del control fiscal previo. Hasta julio de 1975, los institutos autónomos estaban sometidos al control previo de compromisos (contratos) y gastos por parte de la Contraloría, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional¹¹⁷. Al entrar en vigencia la nueva Ley de Contraloría este control previo fue eliminado, estando los institutos autónomos sometidos a control posterior, pudiendo la Contraloría, sin embargo, constituir unidades permanentes de control en los mismos¹¹⁸. El control previo, en todo caso, se podría establecer en casos concretos, como medida excepcional, cuando la Contraloría compruebe que sus observaciones y recomendaciones no han sido debidamente atendidas, o cuando ello se acuerde con el Presidente de la República para salvaguardar el interés público¹¹⁹.

En cuanto a las empresas del Estado en las cuales la República, los institutos autónomos y otros entes públicos tengan participación, la Contraloría sólo podrá practicar auditorías y ejercer funciones de control de gestión¹²⁰.

5. Cambios en materia de organización

Por último, en materia de organización de las empresas públicas, en los últimos diez años se observa una tendencia a establecer una agrupación de las mismas en estructuras piramidales, tipo holding, en sectores o en áreas económicas específicas.

Esto no sólo se observa a nivel de las propuestas de reforma de la Administración descentralizada, tal como se analiza en la cuarta parte de este estudio, formuladas desde 1971, sino también en la estructuración de organizaciones concretas, como el *holding*

116 Decreto N° 280 del 8 de abril de 1970, *cit.*, El Artículo 51 de dicho Reglamento establece que “las personas jurídicas, sea cual fuere su naturaleza, en las que el Estado o los institutos autónomos tengan una participación decisiva se someterán a las disposiciones del presente Reglamento en cuanto le sean aplicables.

117 Artículo 172, ordinal 11.

118 Artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 6-1-75 reformada el 5-6-75 en *Gaceta Oficial*, N° 1756 Extraordinario de 30-6-75.

119 Art. 58 de la Ley.

120 Artículo 6-4 de la Ley.

petrolero establecido en 1976, con motivo de la nacionalización del petróleo, con Petróleos de Venezuela S.A. como casa matriz, al cual se ha integrado, también, el *holding* petroquímico que comandaba el Instituto Venezolano de Petroquímica, transformado en compañía anónima (PEQUIVEN).

Por otra parte, el *holding* multisectorial desarrollado con motivo del proceso de desarrollo regional de Guayana, dirigido por la Corporación Venezolana de Guayana, ha ampliado y afianzado sus actividades, lo cual confirma esta tendencia organizacional señalada.

Por último, debe destacarse, también, la tendencia al desarrollo de la participación accionaria de entes financieros públicos en diversas empresas del Estado. Desde los años cuarenta, esta participación se efectuó, generalmente, por parte de la Corporación Venezolana de Fomento, pero a partir de 1974, con motivo de la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela, este instituto autónomo ha venido participando en algunas de las empresas públicas más importantes del país. Así, pueden considerarse como sus subsidiarias, las siguientes empresas: Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), Diques y Astilleros Nacionales C.A. (DIANCA), Corporación Venezolana de la Industria Naval (COVINCA), Compañía General de Minería de Venezuela (IVI INERVEN), VENORCA, Corporación Aeronáutica Venezolana C.A. (CORPAVENGA), ENELVEN, ENELBAR, LEPCA, Venezolana de Aluminio C.A. (VENALUM), Empresa Nacional de Salinas C.A. (ENSAL), e Interamericana de Alúmina C.A. (INTERALUMINA).

Además, el Fondo de Inversiones de Venezuela participa accionariamente en las siguientes empresas mayoritariamente poseídas por otras entidades del Estado: C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), C.V.G. Siderúrgica del Orinoco C.A. (SIDOR), C.V.G. Electricidad del Caroní C.A. (EDELCA) y Carbones del Zulia C.A. (CARBOZULIA). Por último, el Fondo también tiene participación en las siguientes empresas en proceso de operar: Venezolana de Ferroaleaciones Bozel C.A. (VENBOZEL), Acerías Eléctricas del Caroní C.A., (ACELCAR) y Aluminios del Caroní S.A. (ALCASA)¹²¹

121 Véase la información en los "Estados Financieros" del Fondo de Inversiones de Venezuela, *El Diario de Caracas*, Caracas 19-8-79, págs. 20 y 21.

TERCERA PARTE

RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACION CENTRAL
Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Desde el punto de vista jurídico, hablar de las relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas, es hablar del control de la Administración Central sobre los entes descentralizados de carácter económico.

Puede decirse, que la consecuencia del proceso de descentralización institucional que se ha producido en todas las administraciones contemporáneas después de cincuenta años de desmembramiento orgánico, ha sido la previsión de una serie de controles, muchas veces establecidos aisladamente, mediante los cuales la administración central ha pretendido continuar conduciendo -indirectamente— y vigilando el funcionamiento de los servicios o actividades desmembradas. Sin embargo la ausencia de una visión global y de conjunto sobre el problema de la descentralización y por tanto del control, ha traído como consecuencia que los controles establecidos para regular las relaciones entre la Administración Central y sus empresas sean ineficaces o inútiles.

Se impone, por tanto, la revisión y formulación completa del problema del control para que las empresas respondan a los fines y políticas del Estado de manera efectiva. En efecto, una de las consecuencias del proceso de descentralización funcional o institucional ha sido el que los entes autónomos y empresas hayan pasado a "independizarse" de la Administración Central. Esta "independencia" ha conducido en muchos casos, a que los entes autónomos o las empresas hayan pasado a formular sus propias políticas y ejecutar sus actividades, sin integración alguna con el sector público. A ello se ha agregado la ineficiencia e ineffectividad de las propias estructuras de la Administración Central-Ministerial, para administrar los controles.

La preocupación por el adecuado establecimiento de las relaciones entre la Administración Central y las Empresas Públicas, ha sido, por lo señalado, uno de los aspectos centrales de los movimientos de reforma de la administración contemporánea. Se tiene conciencia de la importancia creciente de las Empresas Públicas, particularmente desde el punto de vista económico, y de la necesidad de vincular sus actividades a los objetivos generales del sector público, particularmente en los países en vías de desarrollo.

Por otra parte, se tiene conciencia de la urgente necesidad de integrar un sistema de empresas públicas que asegure la participación de las mismas en el proceso de planificación. De allí, tantos intentos y proyectos de reforma de las empresas públicas y de la administración descentralizada, y en particular, todos aquellos intentos de agrupar, para asegurar su rentabilidad económica, a las diversas empresas públicas en organizaciones holding, siguiendo el conocido modelo italiano del IRI y el ENI.

Sin embargo, es evidente que no sólo debe privar el criterio de la rentabilidad económica de las empresas -eficacia- para la reforma o la formulación de un sistema de empresas públicas. Antes que la eficacia, el problema de esas empresas es el de su capacidad para alcanzar unos objetivos de desarrollo —efectividad— dentro del contexto más amplio del sector público central o descentralizado.

Por ello, partimos del supuesto de que el tratamiento reformista de las empresas públicas no debe realizarse aisladamente del resto del sector público. En más de una oportunidad hemos señalado que no será posible una reforma de la administración descentralizada sin una reforma de la administración central —ministerial—; y viceversa, que tampoco será posible una reforma de la administración central, sin una reforma de la administración descentralizada. Ambas están tan estrechamente vinculadas que propugnar la reforma de una sola de dichas estructuras, no solo provocaría la pérdida de la perspectiva global del sector público, sino que sería incompleta y perjudicaría su integración futura. Por ello estimamos que no sería adecuado propugnar la formulación de un sistema de empresas públicas sin que se afectara la estructura ministerial y partiendo del supuesto errado de que ésta debe continuar como está —con todos sus vicios— hacia el futuro. Porque los Ministerios no hayan respondido, en muchos casos, a su carácter de "gobernadores" de los sectores de actividad pública, no puede partirse del supuesto de que ello será así siempre, para crear una estructura paralela y más independiente aún respecto a la Administración Central, en un sistema aislado de empresas públicas. El tratamiento del problema, se insiste, al contrario, ha de ser global, con visión macro-administrativa, teniendo en cuenta el carácter de los entes autónomos y empresas del Estado, como ejecutores de actividades públicas, que deben ser gobernados por entidades políticas, y éstas, en un sistema ministerial como el venezolano, no podrían ser otros que los Ministerios.

Ahora bien, antes de analizar en la Parte Cuarta de este estudio, las fórmulas concretas que se han venido sugiriendo en Venezuela para reformar las empresas públicas, estimamos indispensable realizar un rápido análisis del estado actual del sistema de controles directos que ejerce o debiera ejercer la Administración Central sobre las empresas públicas; es decir, aquellos controles ejercidos por la Administración a través de sus Ministerios sectoriales, como controles jerárquicos, de tutela o accionario, o a través de órganos administrativos de coordinación o planificación.

Una vez hecho esto, analizaremos las modalidades del control ejercido por la administración en forma indirecta, a través de entes dotados de personalidad jurídica propia, que generalmente actúan como holdings de determinadas empresas económicas¹. Por último, haremos especial referencia al régimen aplicable a Petróleos de Venezuela S.A. como casa matriz o holding de la industria petrolera nacionalizada.

1 V. en general Allan R. Brewer-Carías, *El Control de las actividades económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1969. Associazione Italiana di Scienze Politiche e Sociale, *Il controllo dell'Impresa Pubblica*, Milano, 1960. En esta parte utilizaremos las Abreviaturas Respectivas de los Estatutos Legales vigentes en 1974: FCA Fondo de Crédito Agropecuario; FCI Fondo de Crédito Industrial; CVG Corporación Venezolana de Guayana; INH Instituto Nacional de Hipódromos; CVP Corporación Venezolana del Petróleo; IVP Instituto Venezolano de Petroquímica; INC Instituto Nacional de Canalizaciones; CTP Caja de Trabajo Penitenciario; DAN Diques y Astilleros Nacionales; CVF Corporación Venezolana de Fomento; BAP Banco Agrícola y Pecuario; LAV Línea Aeropostal Venezolana; IAAFE Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado; B.O. Banco Obrero; CFA Círculo de las Fuerzas Armadas; CMA Corporación de Mercadeo Agrícola; IPSFA Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas; BDA Banco de Desarrollo Agropecuario; ICAP Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; IAAIM Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía; INAVI Instituto Nacional de la Vivienda; INP Instituto Nacional de Parques; IPASME Instituto de Previsión del personal del Ministerio de Educación; CORPOCCIDENTE Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental; NORORIENTE Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental; CORPOZULIA Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana; CORPOINDUSTRIA Corporación de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria CAPREMCO Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones; y seguimos lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "Algunos Aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas del Estado", en CLAD, *Gobierno y empresas públicas en América Latina*, Buenos Aires 1978, pp. 151 a 184.

I. EL CONTROL ADMINISTRATIVO DIRECTO SOBRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. Introducción

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. Puede tratarse de un control jerárquico, de un control de tutela, de un control accionarial 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; como el que ejerce el Ministro sobre el conjunto de los agentes de su servicio. Por ello, el control jerárquico se desenvuelve en el seno de una persona moral única y pone en movimiento relaciones de jefes a subordinados. El poder y el control de tutela, al contrario, pone en relación al Estado con otras personas jurídicas, originando relaciones entre el Estado, guardián del interés general en sentido amplio, y como tal contralor, con personas de derecho público con intereses propios, y como tal, controladas. Por ello, se ha señalado como una de las razones de creación de las empresas públicas personificadas, la necesidad de evadir el control jerárquico. Por otra parte, si la empresa tiene forma de sociedad anónima (empresa del Estado), el control será de tipo accionarial.

Pero además del control jerárquico, de tutela y accionarial sobre los entes estatales o para-estatales que desarrollan actividades económicas, puede ejercerse por el Estado un cuarto 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 tres tipos antes analizados. Tal es el que ejerce, por ejemplo en Italia el *Ministerio delle Partecipazioni Statali* o en los países socialistas los órganos centrales de planificación.

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

2. Control Jerárquico

La Administración Central 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 llamados Fondos o Servicios Especiales, éstos están confi-

gurados como estructuras integradas en la organización administrativa, con la forma clásica y jerarquizada. Por ejemplo, este era el caso de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (CONAFIN) antes de ser convertida en instituto autónomo, la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA) en junio de 1974². Este era también el caso de los Fondos de Crédito Agropecuario y de Crédito Industrial³ antes de su transformación en institutos autónomos. Si bien los directores de las Juntas de Créditos de estos Fondos sin personalidad jurídica eran nombrados por el Presidente de la República⁴, el funcionamiento y operación de los mismos estaba sometido al control permanente de los Ministerios de Hacienda, Fomento y Agricultura y Cría, en sus casos, para la elaboración de los programas con vista a la administración de los recursos de los Fondos⁵; para la elaboración de los Reglamentos internos y las normas operativas⁶; y para la fijación de los tipos de intereses⁷, quienes además debían recibir un informe trimestral de todas sus operaciones⁸ y aprobar el presupuesto de los Fondos ⁹**10**.

En todo caso, en estos supuestos, los directores de estos Fondos eran funcionarios fuertemente vinculados a la Administración Central y por tanto, obligados a acatar las disposiciones de sus órganos o instancias superiores. El control sobre la realización de dichas actividades entonces, generalmente, estaba 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 Bund¹¹.

3. El Control de Tutela

A. Introducción

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

2 V. en *Gaceta Oficial* N° 30434 de 27 de junio de 1974.

3 V. en *Gaceta Oficial* N° 30420 de 3 de junio de 1974.

4 V. en *Gaceta Oficial* N° 30428 de 10 de junio de 1974.

5 FAC Art. 4; FCI Art. 4

6 FCA Art. 6, ord. a; FC1 Art. 6, ord. a.

7 FCA Art. 6, ord. f y Art. 23; FCI Art. 6, ord. f y Art. 21.

8 FCA Art. 11; FCI, Art. 9.

9 Reglamento FCI, Art. 5.

10 **Reglamento FCI, Art. 8.**

11 V. Wolfgang Zetzschke, "Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana", *Información Comercial Española*, Madrid, 1964, p. 96.

procedimiento técnico-jurídico de la concesión de la personalidad jurídica a entidades institucionales.

En esta forma, la tutela administrativa sobre los entes descentralizados que desarrollan actividades económicas, particularmente, las que tienen forma jurídica de instituto autónomo, tiene por finalidad fundamental garantizar la 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 indirecta del Estado.

Ahora bien, los poderes de la autoridad de tutela, generalmente los Ministros de adscripción, comprenden la supervisión y control de los institutos autónomos conforme al Artículo 22 del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional de 8 de Abril de 1970 (Decreto N° 280). Estos poderes de tutela del Ministro de adscripción se han precisado, recientemente, en el ordinal 11 del artículo 20 de la ley Orgánica de la Administración Central al atribuirse a todos los Ministros la facultad de "Ejercer sobre los Institutos Autónomos adscritos al Ministerio, las funciones de coordinación y control que le correspondan conforme a la Ley Orgánica respectiva y a las leyes especiales de creación". En todo caso, estos poderes se manifiestan a través de poderes de tutela sobre las personas y sobre los actos.

B. La Tutela sobre las Personas

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; así como en aquellos países donde la regla general la constituyen las *Public Corporations* anglosajonas o las empresas públicas del tipo de los países socialistas. La revocación de las designaciones corresponde también en general a la Administración Central, aunque en algunos supuestos la iniciativa puede partir, como en Polonia, de los órganos de autogestión obrera.

En Venezuela, en efecto, el nombramiento y remoción de los miembros de los cuerpos directivos de la generalidad de los institutos autónomos de carácter industrial y comercial, corresponde al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio sectorial al cual estén adscritos los respectivos institutos¹². En algunos casos además, al Ejecutivo Nacional corresponde también determinar la sustitución de dichos miembros en caso de faltas temporales¹³ y la fijación de la remuneración de los mismos¹⁴.

C La Tutela sobre los Actos

a. Introducción

12 V. CVG Art. 10; INH Art. 10; CVP Art. 7; IVP Art. 8; INC Arts. 9 y 10; CTP. 5; DAN Arts. 14 y 15; CVF Art. 3; BAP Art. 6; LAV Art. 7; IAAFE Art. 5; BO Art. 7; CFA Arts. 5 y 6; IPSFA Art. 13; APE Art. 4; BDA Art. 29; IAAIM Art. 7; INP Art. 9; Corpooccidente Art. 5; Nororiental Art. 5; CMA Art. 26; Corpozulia Art. 6; Corpindustria Art. 3.

13 V. INC Art. 14; CTF Art. 3; CVF Art. 3; DAN Art. 14.

14 V. CTP Art. 5; BAP Art. 6; INH Art. 14; LAV Art. 9; BO Art. 7; IPASME Art. 6.

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, implican por tanto, que la gestión y el control son dos actos netamente separados. Al contrario, en el control *a priori*, 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 participación en la gestión. 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

El control *a priori* puede revestir formas diversas. En primer lugar, puede consistir 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 e Italia, 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 económica¹⁵. En esta 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 Corporaciones 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 inglesa¹⁶

En Venezuela, recientemente se ha establecido como regla general, la atribución de los Ministerios de adscripción de fijar los lineamientos de política sectorial a la cual deben someterse, necesariamente, los institutos autónomos, tal como 3º indican los artículos 52 y 61 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976. Con anterioridad, en algunos supuestos se había dado 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 antiguo Instituto Venezolano de Petroquímica, al Ministro de Minas e Hidrocarburos le correspondía "la orientación de las actividades básicas del instituto"¹⁷. En otros supuestos se prevé en general, que los planes de actividades del Instituto deben adecuarse a los objetivos establecidos en el Plan de la Nación¹⁸.

15 V. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat dans l'organisation economique italienne", *Revue de Droit Public et de la Science Politique*. N° 2, 1957, p. 240.

16 V. W. A. Robson, "La Empresa Pública en Gran Bretaña", *Información Comercial Española*, Madrid, marzo 1964, p. 75.

17 V. IVP Art. 8 del Estatuto original dictado por Decreto N° 368 de 29 de junio de 1956.

18 IAAIM Art. 7, ord. b.

Además, en otros casos los dispositivos legales obligaban a los establecimientos públicos a realizar las actividades que el Ministro de tutela les encomendare. Tal era el supuesto, en Venezuela, de los antiguos Banco Agrícola y Pecuario y Banco Obrero, que debían "desempeñar cualquier función que el Ejecutivo Nacional", a través del Ministro sectorial de tutela, "les encomendare"¹⁹.

b'. Las Aprobaciones y Autorizaciones Previas

Por otra parte, muy difundido como medio de tutela sobre los actos o la gestión de las empresas se encuentra el mecanismo de las aprobaciones previas 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 retiro²⁰. Situaciones similares existen en la mayoría de los países que siguen el esquema francés del establecimiento público, como en Bélgica.

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 tutela²¹. 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 institutos autónomos.

En general, en efecto, el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional exige que necesariamente requerirán autorización previa del Consejo de Ministros los actos de los institutos autónomos para constituir sociedades, suscribir o adquirir acciones y adquirir obligaciones u otros valores, salvo cuando se trate de títulos de la deuda pública (Art. 26). Por otra parte, el referido Reglamento autoriza al Ejecutivo Nacional a someter a los institutos autónomos al cumplimiento de requisitos complementarios de los que establezcan sus estatutos, cuando se trate de enajenación de bienes, aceptación de liberalidades, contratación de préstamos, remisión de obligaciones, o de transacciones judiciales (Art. 27).

En particular, 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 sucede en la Corporación Venezolana de Fomento con el Plan Ge-

19 V. BAP Art. 86; BO Art. 80.

20 V. André Delion, Informe francés al *IV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Viena 1962 (CIEF), Vol. 4, p. 159.

21 V. 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 Arr. 8, letra d); Corpozulia, Art. 6, ord. e); Nororientante, Art. 6, ord. e); Corpoccidente, Art. 7, ord. e).

neral de Fomento, y en otros institutos respecto a la actividad general de los mismos²². Por otra parte, en cuanto a ciertos actos concretos también se exigían o exigen aprobaciones previas del órgano de tutela: con respecto a los bienes, por ejemplo, para la realización de operaciones sobre los bienes inmuebles del instituto²³; para la enajenación de activos permanentes del ente²⁴; y para la enajenación de los aportes del establecimiento a empresas filiales del mismo²⁵. En algunos supuestos, como en el caso del Instituto Venezolano de Petroquímica, para la enajenación, adquisición o gravámenes de activos permanentes por determinadas cantidades se exigía la intervención del Ministro de tutela²⁶.

También para diversos actos concretos de las actividades ordinarias de la empresa pública institucional, se exigía o exige la intervención previa del órgano de tutela para ampliar la actividad del Instituto²⁷ para fijar los itinerarios de rutas y para determinar las tarifas para la prestación del servicio²⁸; para contratar y solicitar préstamos²⁹; para determinar los plazos de los créditos a otorgar y la rata de interés³⁰; para emitir Cédulas Hipotecarias³¹ y Cédulas de Capitalización³²; para determinar los aportes en empresas filiales³³ y para mejorar los servicios³⁴.

En otros supuestos y según la cuantía de las operaciones y contratos de la empresa, se exigía o exige la intervención previa del Ministro de tutela. En efecto, debe someterse a la aprobación previa del Ministro de Justicia las operaciones de la Caja de Trabajo Penitenciario superiores a Bs. 25.000,00³⁵; al Ministro de la Defensa las operaciones del Círculo de las Fuerzas Armadas, superiores a Bs. 40.000,00³⁶; al Ministro de Comunicaciones las operaciones del Instituto Autónomo Administración de los Ferrocarriles del Estado, superiores a Bs. 50.000,00³⁷; al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, y al Ministerio de Agricultura y Cría las operaciones del Instituto Nacional de Canalizaciones³⁸ y del antiguo Banco Agrícola y Pecuario, respectivamente, superiores a Bs. 100.000,00³⁹; al Ministerio de la Defensa las operaciones del antiguo Instituto Diques y Astilleros Nacionales superiores a Bs. 200.000,00⁴⁰; al Ministerio de Minas e Hidrocar-

22 V. CVP Art. 6, ordinal 1) y Art. 28; CFA Art. 1, ordinal 8) del Reglamentos; IAAFE Art. 8, letra c); IVP Art. 9, letra b); DAN art. 19, ordinal 1); IPASME Art. 14, letra c); CMA Art. 30, ord. c); IAAIM Art. 1.

23 V. INC Art. 4; CVG Art. 16.

24 V. CVP Art. 4.

25 V. CVP Art. 19.

26 V. IVP Art. 5.

27 V. CA Art. 2.

28 V. LAV Art. 11; DAN Art. 19, ord. 10); IAAFE Art. 8, letra f); IAAIM, INP Art. 10.

29 V. BIV Art. 13; BAP Art. 31.

30 V. BAP Arts. 20 V 33.

31 V. BO Arr. 39; INC Arts. 5 y 7.

32 V. BAP Art. 50, ord. 13.

33 V. CVG Art. 18.

34 V. DAN Art. 19, ordinales 14 y 16); Corpoccidente Art. 7, letra b); Corporiente Art. 7, letra e).

35 V. CTP Art. 8.

36 V. CFA Art. 1, ordinal 7) y Art. 2, ordinal 7) del Reglamento.

37 V. IAAFE, Art. 8.

38 V. INC Art. 4.

39 V. BAP Art. 14.

40 V. DAN Art. 19, ordinal 17).

buros las operaciones del antiguo Instituto Venezolano de Petroquímica superiores a Bs. 500.000,00⁴¹; y al Ministerio de Comunicaciones, al Ministerio de Fomento y al Ministerio de Agricultura y Cría las operaciones de la antigua Línea Aeropostal Venezolana⁴²; de la Corporación Venezolana de Fomento⁴³; y del Instituto Nacional de Hipódromos, respectivamente, superiores también a Bs. 500.000,00⁴⁴.

Recientemente, en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, como se dijo, se estableció con carácter general, que los proyectos de presupuestos de los institutos autónomos deben ser aprobados por el Ministro de adscripción (art. 53), y que los presupuestos definitivos tienen que ser aprobados por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros (art. 54). Con anterioridad, algunas leyes especiales establecían que los presupuestos de gastos e inversiones de los establecimientos públicos industriales y comerciales, también debían ser aprobados previamente por los Ministros de tutela⁴⁵ o por organismos de control interno de la Administración de tutela⁴⁶. 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 respectivo⁴⁷; y en algunos supuestos también la totalidad de la organización interna del ente debe ser aprobada por el Ministro de tutela⁴⁸.

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 Comisarios de Gobierno, como sucede en Francia y Bélgica⁴⁹. 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 decisión⁵⁰. 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 tutela⁵¹, o del Ministro respectivo mismo⁵².

Sin embargo, el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional de 1970, establece en general la obligación de los institutos autónomos de remitir copia de todos los acuerdos y decisiones de sus órganos directivos al Ministro de adscripción (Art. 23), con lo cual este puede ordenar la suspensión provisional de los mismos, cuando estos hubiesen actuado en contravención con las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional; o con mani-

41 V. IVP Art. 5.

42 V. LAV Art. II, letra j).

43 V. CVF Art. 12, letra o).

44 V. INH Art. 3, letra h).

45 V. 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); Corporiente Art. 6, letra c); Corpoccidente Art. 7, letra c); Corpoindustria Art. 6, letra d); Corpozulia Art. 6, ordinal c).

46 V. CFA Art. 6 y ordinal 13 del Reglamento.

47 V. IAAFE Art. 8, letra 11); CVF Art. 6, ordinal 4); CTP Art. 18; CFA Art 19, ordinal 9) del Reglamento; IPSFA Art. 15, ordinal 6); IPASME Art. 47; DAN Art. 19, ordinal 19); IAAIM Art. 7, letra e); Corporiente Art. 6, letra f); Corpoccidentt- Art. 7, letra f); Corpozulia Art. 6, letra f).

48 V. CVG Art. 24.

49 V. Informe del Tribunal de Cuentas belga al IV CIEF, *loc. cit.* Vol. 4, p. 39

50 *Cfr.* P. Baucher, Las Empresas Públicas en Francia, *Información Comercial Española*. Madrid, marzo 1964, p. 88.

51 V. IPASME Art. 5

52 V. CVP Art. 7; IPSFA Art. 7; CAPREMCO Arts. 6, 9 y 14.

fiesta ilegalidad o grave inoportunidad susceptible de producir perjuicio al Tesoro Nacional, al patrimonio del instituto o al servicio público.

c. *El Control de Tutela Concomitante*

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. En Venezuela, por ejemplo, tal como lo prevé el Reglamento citado, los Ministros de adscripción podrán por sí, o por delegados, inspeccionar y fiscalizar la regularidad de los servicios que tengan encomendados los institutos autónomos, así como su funcionamiento técnico, administrativo y presupuestario, a cuyos efectos podrán examinar, en el desempeño de sus funciones, todos los documentos, libros, expedientes y demás elementos de juicio que sean necesarios para el cumplimiento de su misión (Art. 22).

En el campo de las regulaciones particulares, por ejemplo, el Ministro de Fomento puede, en cualquier momento, designar funcionarios revisores de las actividades y de la contabilidad de la Corporación Venezolana de Fomento⁵³. Atribuciones similares tenían los órganos de tutela respecto a la Línea Aeropostal Venezolana, al Banco Agrícola y Pecuario, al Instituto Diques y Astilleros Nacionales, y la tiene el Ministro de Justicia en relación a la Caja de Trabajo Penitenciario⁵⁴.

Debe además señalarse el caso especial y único del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, en el cual se prevé la presencia de un Comisario financiero para fiscalizar el manejo de fondos y valores, pero que no es designado por el Ministerio de tutela, sino por el Ministro de Hacienda⁵⁵.

d. *El Control de Tutela a posteriori*

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 mismo⁵⁶. En algunos casos además, el órgano directivo del establecimiento debe rendir cuenta al Ministro⁵⁷, o al Presidente de la República⁵⁸.

53 V. CVF Art. 35.

54 V. LAV Art. 3; BAP Art. 80; DAN Arts. 7 y 11; CTP Art. 17.

55 V. IAAIM Art. 7.

56 V. IND Art. 15, letra p) y Art. 20; CVG Art. 23; DAN Art. 23, letra ñ); BO Art. 85; DAN Art. 19, ordinal II); CVF Art. 6, ordinal 2 y Art. 32; BAP Art. 79; CVP Art. 8, letra c); IVP Art. 9, letra c); CTP Art. 13; INC Art. 14; IAAFE Art. 8, letra h); LAV Art. II, letra c); Corpozulia Art. 7, letra e); Corpoccidente Art. 7, letra e).

57 V. CTP Art. 30; Corpozulia. 7, letra d); CMA Art. 31, letra f).

58 V. Corporient Art. 7, letra e); Corpoccidente, letra d).

En el Derecho Comparado se observa además, con alguna frecuencia, la tendencia a 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 "*réviseurs 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 de control *in situ* sobre todos los documentos contables, la correspondencia, y en general sobre todas las estructuras. 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 actividad. Este informe es realizado una vez por año, con ocasión de la elaboración de las cuentas 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 organismo⁵⁹.

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 "debía inspeccionar anualmente las operaciones del antiguo Banco Agrícola y Pecuario, y así la Ley lo facultaba: "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"⁶⁰. Situación similar estaba establecida respecto al Instituto Diques y Astilleros Nacionales y el Instituto Venezolano de Petroquímica⁶¹.

En Gran Bretaña, por ejemplo, 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 Comunes⁶².

4. El control accionarial

Además del control jerárquico y del control de tutela respecto de las empresas públicas constituidas como compañías anónimas, sea por ley o por el registro mercantil, el Estado ejerce un control accionarial, derivado de la propiedad de las acciones, a través de los mecanismos societarios previstos en el Código de Comercio o en la Ley de creación. Las modalidades de este control varían de acuerdo a lo establecido en los Estatutos de la empresa. Como ejemplo y estudio de caso, estudiaremos este control accionarial en relación a Petróleos de Venezuela S.A., en la última sección de esta Parte.

59 V. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat sur les Entreprises Nationalisées*, París 1962, p. 90.

60 V. BAP Art. 80.

61 V. DAN Artículos 7 y 11; IVP Art. 22.

62 V. G. Lescuyer, *op cit.*, p. 90.

5. El Control ejercido a través de Órganos Administrativos de Planificación y Coordinación

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 plan para asegurar la aplicación de los medios y recursos a los fines de desarrollo dentro de un lapso de tiempo determinado.

Pero la sola idea de la planificación, tan difundida en la actualidad en el mundo contemporáneo, ha provocado, frente a la dispersión administrativa existente, la necesaria búsqueda de una coordinación entre los entes públicos para asegurar la ejecución de los planes. Esta coordinación se ha intentado lograr muchas veces, a través del establecimiento de un control directo a cargo del respectivo órgano administrativo de coordinación y planificación.

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 personal⁶³. Un organismo similar existe en la República Árabe Unida, pero lo preside el Presidente de la República⁶⁴.

En Venezuela, la necesidad de propugnar un mayor control y coordinación de los institutos autónomos por parte de la Administración Central y de buscar la participación de los mismos en el sistema de planificación, provocó, en 1970, la publicación del Decreto N° 280 del 8 de abril de 1970 sobre el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional.

En el campo de la coordinación, en efecto, el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, prevé el establecimiento de un Consejo de Institutos Autónomos encargado de velar por la coordinación de las funciones propias a dichas entidades, a fin de procurar que el cumplimiento de aquellos se ajuste a un Plan conjunto que evite la dispersión de sus actividades y de sus gastos. Con fundamento en esta disposición legal, se estableció en el citado Reglamento que la coordinación de las actividades de los Institutos Autónomos correspondía al Presidente de la República, a través del Consejo de Institutos Autónomos, el cual funcionaría en la Oficina Central de Coordinación y Planificación y estaría integrado por el Jefe de CORDIPLAN, quien lo presidirá y los diferentes Presidentes o Directores de los Institutos Autónomos; habría además un delegado por cada Ministerio de adscripción, el Director General de Presupuesto, un representante de la Comisión de Administración Pública y uno del Banco Central.

63 V. Informe de la General Auditing Office de Finlandia al IV CIEF, *loc. cit.* Vol. 3, p. 153.

64 V. Mohammed Tawfik Younes, Informe de la República Árabe Unida al IV CIEF. *loc. cit.* Vol. 4, p. 17.

En dicho Reglamento se establecieron las funciones del Consejo de Institutos Autónomos entre las cuales figuran: 1) Colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividad de los Institutos Autónomos; colaborar con dicha Oficina en el Examen de los proyectos de presupuesto de cada Instituto Autónomo en relación con su programa anual e informar al Ministerio de Hacienda; 2) Advertir cualquier duplicidad de actividades; 3) Analizar las Memorias de los Institutos Autónomos a fin de detectar cualquier irregularidad o defectos en su funcionamiento y de comparar los resultados obtenidos con sus respectivos costos; y 4) Conocer de las propuestas de reforma de cada Instituto, analizarlas y llevar sus conclusiones a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a los Ministerios de adscripción de los referidos Institutos.

Se previó también la creación de diversas Comisiones de trabajo, entre las cuales figuraron la Comisión de Desarrollo Regional; la Comisión de Actividades Crediticias; la Comisión de Desarrollo Industrial; la Comisión de Protección Social y Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Enseñanza Superior y Divulgación Cultural.

La labor de coordinación se debía llevar a cabo mediante reuniones plenarios dos veces al año en forma ordinaria y extraordinariamente cada vez que lo convocara el Presidente del Consejo, a iniciativa propia o de cualquiera de las Comisiones. El Presidente del Consejo y un representante de cada Comisión, constituían el Comité permanente que estaba asistido por el Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Este Comité permanente desempeñaría todas las actividades del Consejo durante el receso del mismo, con excepción de las que se reservará el Consejo. En todo caso, el Ministro respectivo coordinaría las actividades de los Institutos Autónomos que le estuvieran adscritos, sin perjuicio de las actividades del Consejo de Institutos Autónomos.

Además, el Reglamento estableció que los Institutos Autónomos contribuirían coordinada y conjuntamente al desarrollo del país, conforme al Plan de la Nación y a las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional. Con base en dicho plan, los Institutos Autónomos elaborarían su respectivo plan para el mismo período al cual corresponde aquél.

Los planes de los Institutos debían ser presentados al Ministerio de adscripción para su aprobación y remisión a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, previo informe del Consejo de Institutos Autónomos. El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación lo debía pasar con sus observaciones al Presidente de la República en Consejo de Ministros. El Plan de actividades que serviría de orientación para el período al cual correspondía, debía traducirse en programas operativos que debían ser remitidos a cada Ministro de adscripción⁶⁵.

A pesar de las bondades del Reglamento, es necesario convenir, sin embargo, que sus normas tendientes a asegurar la coordinación de los Institutos Autónomos y su participación en el sistema nacional de planificación no llegaron a ser efectivas. Y ello, no sólo por la gran dispersión y relativa autonomía que los institutos mostraban y aún muestran, sino porque el Consejo no se integraba en un órgano ejecutivo, sino en un ente de estado mayor como Cordiplán, En esta forma» el solo Consejo, con su composición multitudinaria, no podía asumir los enormes requerimientos de coordinación y control de los entes descentralizados. Era necesario, indudablemente para asegurar la

⁶⁵ V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Vol. I, pp. 351 a 353.

efectiva coordinación, que esa atribución coordinadora estuviera en manos de un órgano ejecutivo, de orden y nivel ministerial. Esta, al menos es la experiencia italiana.

En efecto, en Italia, hasta hace algo más de dos décadas 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 *Ministerio delle Partecipazioni Statali*⁶⁶, 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 más eficiente de determinados sectores⁶⁷, quedando excluida en todo caso, de su ámbito de acción, las empresas propias o *en régie*⁶⁸. El Ministerio de las Participaciones Estatales, entendiéndose 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, 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.T. (Istituto per la Ricostruzione Industriale), del E.N.I. (Ente Nazionale Idrocarburi) —quedando éstos como solos entes de gestión⁶⁹— 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 imposible⁷⁰.

Ha sido, precisamente, el fracaso de la experiencia venezolana de coordinación sin la participación de órganos de la administración activa, y el éxito de experiencias como la Italiana, los que han acentuado las preocupaciones por reformar la estructura y funcionamiento de la administración descentralizada económica en Venezuela y otros países latinoamericanos, mediante el establecimiento de un Sistema Nacional de empresas públicas conducido por entidades intermedias, tipo holdings, entre el Gobierno Central y las Empresas. Al análisis de esta alternativa dedicaremos el aparte siguiente.

66 V. F. Franchini, "Aspets jurídiques de l'intervencion de l'Ecar dans l'organization economique italiene", *loc. cit.* p. 231.

67 Cfr. Gaetano Stammati, "La Empresa Pública en la Teoría Económica y en la Experiencia Italiana", *ICE*, marzo 1964, p. 107.

68 Cfr. F. Franchini, "Aspets juridiques de l'intervencion de l'Etat..." *loc. cit.*, p. 236.

69 Cfr. M. S. Giannini, "Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles des Pouvoirs Publics en Italia", *Anuario de Diritto Comparato et di Studi Legislative*, Vol XL, Roma 1966.

70 Vid. Natalia Gajl, "Les Entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruselas, 1961, N° 2, p. 160.

II. LA INTEGRACIÓN PIRAMIDAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. Introducción

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 se da un control directo ejercido por la propia administración sea a través del Ministro sectorial respectivo, por vía del control jerárquico, de tutela o accionarial, 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 Central 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. Antes de analizar los sistemas de control indirectos existentes y sugeridos en Venezuela, intentaremos resumir algunas de las importantes soluciones del Derecho Comparado.

2. Las soluciones en el Derecho Comparado

La experiencia europea en cuanto al proceso de control indirecto de las empresas del Estado mediante su integración en organizaciones tipo holding, es ciertamente muy rica. No solo ha sido utilizada en Inglaterra, Italia, España y Francia sino que ha sido común en los países socialistas.

En efecto, en Inglaterra las mismas leyes de nacionalización, crearon diversas oficinas locales llamadas *Regional Board o Area 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 sectorial 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 Nationalization 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. Di-

cho 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 sectorial interesado, quien nombra al Presidente y a ocho de los miembros del Consejo de Administración. Es de manera semejante como se resolvió el problema de la coordinación y de la subordinación en la *Iron and Steel Act* de 1949, que previo la creación de la *Iron and Steel Corporation of Great Britain* con funciones de dirigir y orientar la actividad de las empresas nacionalizadas⁷¹. 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 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*⁷².

En todos estos casos, los órganos de coordinación tienen una dependencia jerárquica del Ministro respectivo⁷³ y sin embargo, por tener una organización y personalidad distinta de la del Estado, su actividad se configura como de control administrativo indirecto.

Dentro de estos entes de coordinación, aun cuando muchos de ellos tienen también funciones de gestión, deben ser incluidos, asimismo, los ente pubblici economici del Derecho italiano⁷⁴, 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 listado 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 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 italiana⁷⁵. 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 comerciales⁷⁶, todas las otras sociedades

71 V. K. Katarov, *Teoría de la Nacionalización*. México 1963, p. 369.

72 *Idem* p. 370.

73 *Ibidem* p. 369

74 V. Piero Verrucoli, "Consideraciones jurídico-mercantiles sobre las Empresas en mano Pública", *Revista de Administración Pública*. N° 3, Madrid, 1950, pp. 160 y 161.

75 Cfr. F. Franchini, "Aspets Juridiques de l'Intervention de l'Etat...", *loc. cit.*, p. 238 y sig; N. Gajl, "Les Entreprises d'Etat. . .", *loc. cit.*, pp. 160 y 161.

76 Cfr. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat. . .", *loc. cit.*, p. 239

dependientes de él son sociedades anónimas sometidas a las reglas habituales del Derecho Privado⁷⁷.

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 atractiva⁷⁸.

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: Los *Charbonnages de France* y los establecimientos públicos constituidos en las diversas minas de carbón, denominados, *Houillères de Bassin* con una indicación geográfica determinada. Si bien las *Houillères 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 financiero⁷⁹.

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*)⁸⁰, 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 control⁸¹. 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 administrativo y técnico de la empresa⁸². 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 superiores⁸³.

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

77 En general sobre el IRI V. Stuart Holland (ed), *The State as Entrepreneur*. London, 1972.

78 Cfr. J. L. Villar Palasi, La Actividad Industrial del Estado en el Derecho Administrativo, *Revista de Administración Pública*, Nº 3, Madrid, 1959, pp. 85 y 86.

79 Cfr. J. Rivero, *Le Régime des Nationalizations*, Extrait du Jurisclasseur Civil Annexes, (3er. cahier), París 1948, p. 43.

80 V. Allan Brewer Carías, Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado, *Caracas*, 1967.

81 Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, pp. 316 y 317.

82 Cfr. G. Lescuyer, *Le Controle de l'Eta...*, *cit.*, p. 15.

83 Cfr. K. Katzarov. *op. cit.*, p. 376.

las empresas locales⁸⁴ — 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 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 respetada⁸⁵.

Ahora bien, estas uniones, aunque dotadas de personalidad jurídica propia como organismos autónomos⁸⁶, están subordinadas en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, al 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 uniones⁸⁷. 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 Bulgaria⁸⁸.

84 V. Z. Rybicki, "Le Régime des Activités commerciales et industrielles des Pouvoirs Publics", *Rapports Polonais presentes au Congrès International de Droit Comparé*, Varsovia, 1966.

85 V. Z. Rybicki, "Le Régimen des Activités. . .", *cit.*

86 Cfr. L. Rybicki, "L'Entreprise Publique le Systeme Polonaise de l'economie planifié", *Revue International des Sciences Administratives*, Bruselas N° 3, 1962, p. 316.

87 Cfr. Rybicki, "Le Régime des Activités...", *cit.*

88 V. K. Katarov. *op. cit.*, págs. 373 a 376.

3. La experiencia venezolana

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

En efecto, va 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"⁸⁹. En base a ello, la Corporación ha creado diversas empresas como filiales⁹⁰ 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"⁹¹.

Asimismo, el Estatuto Orgánico de la Línea Aeropostal Venezolana transformada, ahora, en empresa del Estado, autorizaba 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 —agregaba el dispositivo—, la Línea Aeropostal Venezolana debía tener la mayoría de las acciones y someterse a las disposiciones legales respectivas, en relación con la participación y constitución expresadas⁹². En esta forma la referida Empresa de Transporte pudo haberse convertido en un holding de empresas filiales de índole similar.

Por su parte, el Estatuto de la Corporación Venezolana del Petróleo, también transformada en empresa del Estado, filial de PDVSA, establecía 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 estimase convenientes. Igualmente podía suscribir o adquirir acciones, participaciones o cuotas en empresas que persiguiesen el mismo fin⁹³.

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 entes de desarrollo de Guayana, Los Andes, Nororiente, Zulia y Centro Occidente, que además de promover el desarrollo integral de las mismas, algunos tienen atribución para constituir empresas con ese fin. En efecto, el

89 V. CVF Art. 2, ordinal 1.

90 V. Supra.

91 V. CVF Art. 12, letras b) y d).

92 V. LAV Art. 20.

93 V. CVP Art. 2, letra b) y Art. 8, letra e).

Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Guayana a autoriza a esta entidad para promover la formación de las empresas que fueren necesarias para fomentar el desarrollo de la zona⁹⁴ y en especial para constituir las empresas que se consideren convenientes con el objeto de realizar el programa de desarrollo de la industria siderúrgica⁹⁵ y el programa de Electrificación del Caroní⁹⁶. En estos dos últimos supuestos, se exige que el capital de dichas empresas sea en su totalidad propiedad de 3a Corporación Venezolana de Guayana⁹⁷. 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 región⁹⁸.

Sin embargo, la fórmula más acabada de la figura del *holding* en las empresas públicas venezolanas, ha sido establecida en la industria petrolera nacionalizada, con Petróleos de Venezuela S.A. a la cabeza, a cuyo análisis destinaremos las líneas que siguen.

94 V. CVG Art. 11.

95 V. CVG Art. 14, ordinal 3 y Art. 29, V. por ejemplo, los Estatutos de la empresa CVG Siderúrgica del Orinoco C. (SIDOR) de 1º de abril de 1964, en *Gaceta Municipal* N° 11-250 de 8 de abril de 1964.

96 V. CVG Art. 14, ordinal 2) y Art. 31. V. 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.

97 V. CVG Arts. 29 y 31.

98 V. CA Art. 3, letra e).

III. EL CASO ESPECIAL DE PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A.⁹⁹

1. Introducción

El proceso de nacionalización de la industria petrolera en Venezuela culminó con la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos del 29 de agosto de 1975¹⁰⁰. Sin embargo, desde el punto de vista administrativo, ello no fue sino el comienzo del proceso de establecimiento de la Administración Petrolera Nacional que ha asumido, en nombre del Estado, la conducción de la industria petrolera.

El día siguiente de haber sido promulgada la Ley de Reserva y de Nacionalización de la Industria, el Ejecutivo Nacional decretó la creación de la Empresa Petróleos de Venezuela S.A. que, como empresa pública holding, debía asumir la dirección y control de la Industria¹⁰¹; habiéndose registrado en el Registro Mercantil correspondiente, los estatutos de la misma, con fecha 25 de septiembre de 1975¹⁰².

Con posterioridad, y con motivo de haber entrado en plena vigencia la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, el de enero de 1976 la empresa Petróleos de Venezuela S.A. asumió el control de la industria y de todas las empresas operadoras que se constituyeron a tal efecto.

Petróleos de Venezuela S.A. se presenta, entonces, en el ordenamiento jurídico venezolano, como una persona jurídico-estatal con forma de derecho privado, y en el ámbito económico, como una empresa pública o, más propiamente, como una empresa del Estado. El objeto de las notas que siguen es analizar el régimen jurídico aplicable a Petróleos de Venezuela S.A. en el momento actual, y para ello, antes intentaremos precisar la naturaleza jurídica de la empresa en el cuadro de los sujetos del derecho administrativo.

99 Seguimos, aquí, lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de Petróleos de Venezuela S.A.," en *Revista de Hacienda*, N° 67, Caracas 1977, pp. 79 a 99

100 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1769 Extraordinario de 29-8-75.

101 Véase el Decreto 1123 de 30 de agosto de 1975 en *Gaceta Oficial* N° 1770 Extr. de 30-8-75. El Decreto de creación de la empresa ha sido modificado por Decreto N° 250 del 23-8-79 en *G.O.* N° 31810 del 30-8-79.

102 Véase en *Gaceta Municipal del Distrito Federal*, N° 413 Extr. de 25-9-75.

2. La naturaleza jurídica de Petr6leos de Venezuela S.A.

A. La intenci6n de los proyectos de 1974

Si se analiza el contenido del *Informe de la Comisi6n Presidencial de la Reversi6n Petrolera*, de 1974, puede apreciarse claramente que la intenci6n, desde el punto de vista jur6dico-administrativo, del proceso de nacionalizaci6n de la industria petrolera, fue la creaci6n de la "Administraci6n Petrolera Nacional" como entidad de car6cter estatal, que formaba parte de la Administraci6n Descentralizada, y que por tanto, se proyectaba como separada y distinta de la Administraci6n Central.

En efecto, de acuerdo al *Informe sobre el Aspecto Operativo* de la Comisi6n, se se~ala que "no obstante que la A.P.N. representar6 una entidad independiente distinta de la Administraci6n P6blica, eso no la har6 ajena al Estado Venezolano, de quien recibir6 las directrices contenidas en los Planes de la Naci6n, a quien rendir6 cuenta de sus resultados y para quien habr6 de trabajar. Lo que se desea es mantener a la A.P.N. al margen de normas y pr6cticas burocr6ticas concebidas fundamentalmente para organismos p6blicos y no para entidades modernas y complejas dedicadas a la producci6n en gran escala con destino a transacciones cuantiosas y frecuentes"¹⁰³. Conforme a ello se concibi6 a la A.P.N. "como una organizaci6n integrada verticalmente, multiempresarial y dirigida por una Casa Matriz"¹⁰⁴ de propiedad exclusiva y 6nica del Estado¹⁰⁵. Las empresas de A.P.N. deb6an tambi6n ser "de la propiedad exclusiva del Estado" y deb6an "constituirse como sociedades aptas para actuar con entera eficiencia en el campo mercantil"¹⁰⁶. Cada una de dichas empresas deb6a "tener personalidad jur6dica y patrimonio propio y distinto del Fisco Nacional"¹⁰⁷. Tomadas en conjunto, se se~alaba en el Informe, "las empresas de la A.P.N. deber6n caracterizarse por disponer de autonom6a administrativa, autosuficiencia econ6mica y capacidad para la renovaci6n de sus cuadros gerenciales. Siendo as6, la A.P.N. representar6 una entidad independiente y distinta de la Administraci6n P6blica venezolana —de all6 la designaci6n que ha recibido: Administraci6n Petrolera Nacional¹⁰⁸. Lo sustancial del *lujarme sobre el Aspecto Operativo* fue recogido en el *Informe Central* de la Comisi6n¹⁰⁹ donde se insisti6 por ejemplo, en la "independencia" y "autonom6a administrativa"¹¹⁰ de la A.P.N.; la "propiedad exclusiva del Estado" sobre las empresas de la A.P.N.,¹¹¹ y el "r6gimen propio de administraci6n de personal independiente de la Administraci6n P6blica" de la A.P.N.¹¹²

En todo caso, tal como se indica en el Ap6ndice A del Informe sobre "Pautas para ser consideradas en la elaboraci6n de los Estatutos de las Empresas de la A.P.N.", esta constituir6a el "aparato administrativo del Estado"¹¹³, o en otros t6rminos "la organiza-

103 V6ase Comisi6n Presidencial de la Reversi6n Petrolera, *Informe*. Caracas, 1974, p6g. 51.

104 Idem, p6g. 50.

105 Ibidem, p6g. 51.

106 Ibidem, p6g. 50.

107 Ibidem, p6g. 50.

108 Ibidem, p6g. V-50 y V-51.

109 Ibidem, p6gs. I-38 y ss.

110 Ibidem, p6gs. 1-38 y 1-40.

111 Ibidem, p6g. 1-3a.

112 Ibidem, p6g. 13.

113 Ibidem, p6g. V-107.

ción empresarial del Estado Venezolano" para "manejar la industria petrolera del país una vez nacionalizada dicha industria" ¹¹⁴. Se insistía, sin embargo, que las empresas de la A.P.N. "deberán tener la forma de sociedades aptas para actuar con entera eficiencia en el campo mercantil" ¹¹⁵.

En definitiva, la intención del *Informe de la Comisión Presidencial de la Reversión* fue la de estructurar la Administración Petrolera Nacional, como una organización administrativa del Estado separada de la Administración Central, con autonomía e independencia administrativa, y por tanto, formando parte de la Administración Descentralizada, pero sujeta a sus propias normas inclusive en materia de personal; se trataba, en todo caso, de estructurar personas jurídicas estatales pero con forma de sociedades anónimas, es decir, con forma de derecho privado. Las empresas de la A.P.N. y la Casa Matriz debían ser, entonces, personas estatales con forma jurídica de derecho privado.

B. El criterio de la Ley Orgánica de reserva de 1975

El criterio de los proyectistas de 1974 puede decirse que se siguió con el Proyecto de Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y en la Ley promulgada el 29 de agosto de 1975. En efecto, la Ley dispuso expresamente que el Estado debía ejercer las actividades reservadas, "directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad" (art. con lo cual teóricamente el legislador dejó a la decisión del Ejecutivo Nacional el atender la industria nacionalizada a través de la propia Administración Central ("directamente por el Ejecutivo Nacional" dice el artículo 5°) o a través de la Administración Descentralizada del Estado ("por medio de entes de su propiedad" agrega el mismo artículo 5°). Sin embargo, a pesar de esta aparente libertad, en realidad la Ley dio directamente la pauta al Ejecutivo Nacional para la administración de la industria petrolera a través de formas descentralizadas. El artículo 6° de la Ley, en efecto, precisa que a los fines de ejercer las actividades nacionalizadas, "el Ejecutivo Nacional *organizará* la administración y gestión de las actividades reservadas", en la siguiente forma:

1. "*Crear*á, con las formas jurídicas que considere conveniente, *las empresas* que juzgue necesario para el desarrollo regular y eficiente de tales actividades, pudiendo atribuirles el ejercicio de una o más de estas, modificar su objeto, fusionarlas o asociarlas, extinguirlas o liquidarlas y *aportar su capital* a otra u otras de esas mismas *empresas*. Estas *empresas serán de la propiedad del Estado*, sin perjuicio de lo dispuesto en la base Segunda de este artículo, y en caso de revestir la forma de sociedades anónimas, podrán ser constituidas con un solo socio".

2. "Atribuirá a *una de las empresas* las funciones de coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás, pudiendo *asignarle la propiedad de las acciones de cualesquiera de esas empresas*".

3. "Llevará a cabo la conversión en *sociedad mercantil* de la Corporación Venezolana del Petróleo creada mediante Decreto N° 260 de 19 de abril de 1960".

4. "A los solos fines de agilizar y facilitar el proceso de nacionalización de la industria petrolera, el Ejecutivo Nacional *constituirá o hará constituir las empresas*, que

114 Ibidem, pág. V-108.

115 Ibidem, págs. V-109 y V-110.

estime conveniente, las cuales, al extinguirse las concesiones, *pasarán a ser propiedad de, las empresas previstas en la Base Segunda de este artículo*".

5. "A los fines de *proveer* a la empresa prevista en la base Segunda de *recursos suficientes* para desarrollar la industria petrolera nacional, *las empresas operadoras constituidas* conforme a las bases Primera, Tercera y Cuarta, según sea el caso, entregarán mensualmente a aquélla una cantidad de dinero equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por ellas durante el mes inmediatamente anterior. Las cantidades así entregadas estarán exentas del pago de impuesto y contribuciones nacionales y serán deducibles para las empresas operadoras a los fines del impuesto sobre la renta".

6. El artículo 7º de la Ley agrega, además, que "*las empresas a que se refiere el artículo anterior se regirán por la presente Ley y sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional v por las del derecho común que les fueren aplicables*".

7. El artículo 8º de la Ley señala por último, que "los directivos, administradores, empleados y obreros de *las empresas a que se refiere el artículo 6º de la presente Ley, inclusive los de la Corporación Venezolana del Petróleo una vez convertida en sociedad mercantil, no serán considerados funcionarios o empleados públicos*". Sin embargo, "a los directivos o administradores... se les aplicarán las disposiciones de los artículos 123 y 124 de la Constitución".

De acuerdo a estas normas no hay duda en que la intención del Legislador fue estructurar la Administración Petrolera Nacional a través de empresas del Estado (entes o personas estatales) con forma de sociedad mercantil y por tanto con un régimen preponderantemente de derecho privado. La aparente posibilidad de que el Estado pudiera ejercer las actividades reservadas "directamente por el Ejecutivo Nacional" (art. 5º) en cuanto se refiere a las actividades que se venían realizando por empresas privadas de capital extranjero y que se nacionalizaban, estaba desvirtuada en la propia Ley (arts. 6, 7 y 8), al "sugerir" la constitución de empresas (entes de propiedad del Estado, como lo señala al art. 5) con forma de sociedad mercantil.

Por supuesto, para realizar actividades nuevas en relación a las que efectivamente se nacionalizaron, el Ejecutivo Nacional puede hacerlo directamente y de hecho se realizan algunas en la actualidad¹¹⁶.

C. El sentido del Decreto de creación de Petróleos de Venezuela S.A. de 1975 y la forma jurídica de las operadoras

Conforme a la orientación señalada, el Ejecutivo Nacional, mediante el Decreto N° 1123 de 30 de agosto de 1975 ¹¹⁷, considerando que era "de prioritaria necesidad proceder a la constitución e integración de las *empresas estatales* que tendrán a su cargo la confirmación y desarrollo de la actividad petrolera reservada al Estado", decretó la creación de "*una empresa estatal, bajo la forma de sociedad anónima que cumplirá la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en las actividades que le sean encomendadas*"

116 Cfr. Andrés Aguilar M., *Régimen Legal de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, Conferencia en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 26-5-76, multigrafiado, págs. 13 y 14, publicada, además, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N° 66-67, 1976, págs. 179 y sigts.

117 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1770 Extr. de 30-8-76.

(Art. 1). El Decreto de creación de la empresa se registró en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda bajo el N° 23, Tomo 99-A con fecha 15 de septiembre de 1975¹¹⁸. No hay duda, por tanto, de que la naturaleza jurídica de Petróleos de Venezuela S.A., conforme a lo que se dijo anteriormente en relación a la distinción entre los sujetos de derecho vinculados al sector público, es la de una *persona estatal con forma jurídica de derecho privado*. Es decir, es una "empresa estatal" o empresa del Estado, de propiedad íntegra del mismo y que responde a las políticas que aquél dicte, y como tal, está integrada dentro de la organización general de la Administración del Estado, como ente de la Administración Descentralizada, pero con forma jurídica de sociedad anónima, es decir, de persona de derecho privado.

En cuanto a las empresas operadoras, resulta clara la intención del Legislador de crearlas con forma de sociedades anónimas, cuyas acciones debían ser tenidas, en propiedad, por la empresa matriz, Petróleos de Venezuela S.A. La propia Ley Orgánica de Reserva, como se dijo, en su base Tercera, había dispuesto la conversión del Instituto Autónomo Corporación Venezolana del Petróleo en sociedad anónima, lo cual se cumplió en diciembre de 1975. En ese mismo mes, y conforme a la base Cuarta, se constituyeron las restantes trece empresas operadoras, también con forma societaria.

De esta manera, tanto Petróleos de Venezuela S.A., como las catorce operadoras iniciales se constituyeron, en el ordenamiento jurídico venezolano, como personas jurídicas estatales con forma de derecho privado; y en el ámbito económico, como empresas públicas o, más propiamente, como empresas del Estado. En la actualidad, igual naturaleza jurídico-económica tienen las seis filiales de Petróleos de Venezuela: las cuatro operadoras petroleras (Lagoven, Maraven, Meneven y Corpoven); la empresa Petroquímica (Pequiven); y la empresa de investigaciones petroleras (INTEVEP).

3. Régimen jurídico administrativo aplicable a Petróleos de Venezuela S.A.

A. El cuadro normativo general

La identificación de la naturaleza jurídica de Petróleos de Venezuela S.A. como persona estatal con forma jurídica de derecho privado, plantea, sin duda, como consecuencia, que el régimen jurídico aplicable a la misma sea un régimen preponderantemente de derecho privado. Preponderantemente, debido a su forma, pero no exclusivamente. Por su carácter estatal está sometida a un régimen, también, de derecho público.

En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, y a los antecedentes e intenciones de los proyectistas, Petróleos de Venezuela S.A. es una *sociedad anónima* que, como tal y por la flexibilidad e independencia de su administración, está sometida a todo el régimen de derecho privado de las sociedades anónimas. Sin embargo, es la propia Ley la que establece el régimen excepcional al indicar en su artículo 7° que las empresas del Estado que se constituyan conforme a ella, entre las cuales está Petróleos de Venezuela S.A., "*se registrarán por la presente Ley y sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que les fueren aplicables*". Además, la Cláusula Tercera de los Estatutos de la empresa, expresamente lo ratifica: "*La sociedad se registrará por la Ley Orgánica que Reseña al Estado la Industria*

118 Véase en *Gaceta Municipal de! Distrito Federal* N° Extra. 413 de 25-9-75.

y el Comercio de los Hidrocarburos, por los reglamentos de ella, por estos Estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que le fueren aplicables".

Por otra parte, Petróleos de Venezuela S.A. está sometida, en cuanto le sean aplicables, a las normas respecto a las concesiones de hidrocarburos que "contengan las leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas y circulares" dictados por las autoridades públicas competentes (art. 7° de la Ley Orgánica).

Conforme a estas disposiciones, ciertamente, Petróleos de Venezuela S.A. tiene "un régimen legal que permite diferenciarla claramente, no sólo de la Administración Pública centralizada y de los institutos autónomos, sino también de otras empresas del Estado"; para ello basta tener en cuenta que muy pocas empresas del Estado están sometidas, irrestrictamente, a "las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional" como está Petróleos de Venezuela S.A., lo cual abre un amplio margen a la aplicación de normas de derecho público a la empresa, por vía de actos administrativos unilaterales, sin necesidad de acudir a las fórmulas societarias como la Asamblea, por ejemplo. Cláusula de esa naturaleza, también se encuentran en los Estatutos de la empresa CVG Ferrominera del Orinoco C.A., creada con motivo de la nacionalización de la industria de la explotación del mineral de hierro ¹¹⁹.

Por tanto, sin Jugar a dudas, la empresa Petróleos de Venezuela S.A. está sometida a un régimen jurídico peculiar, de derecho privado, como sociedad mercantil (sus Estatutos y las disposiciones del derecho común que le sean aplicables) y de derecho público (la Ley Orgánica, sus reglamentos y las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional).

B. Régimen jurídico derivado de la forma jurídica de derecho privado

a. La personalidad jurídica propia

El primer elemento del régimen jurídico de derecho privado de la empresa Petróleos de Venezuela S.A. es su personalidad propia, de derecho privado, surgida del acto de registro en el Registro Mercantil de los Estatutos de la misma dictados por el citado Decreto N° 1123 de 30 de agosto de 1975; acto de registro efectuado el 15 de septiembre de 1975; y no emanada directamente de la Ley. En esto, la Ley Orgánica varió el sentido de la normativa del Proyecto de Ley de la Comisión Presidencial de Reversión Petrolera. Esta había propuesto que los entes que se constituyeran para operar la industria nacionalizada fueran "creados mediante Leyes especiales" (art. 5° del Proyecto), con lo cual, la sola creación de la personalidad jurídica de los entes directamente por Ley, hubiera abierto una presunción en favor de la personalidad de derecho público de los mismos y eventualmente, de la preponderancia del régimen de derecho público.

La Ley Orgánica, sin embargo, varió esta norma, y como se ha visto, atribuyó al Ejecutivo Nacional la facultad de elegir la forma jurídica que juzgara conveniente para la personalidad de las empresas, "sugiriendo", en todo caso, que se escogiera la forma mercantil de derecho privado, la sociedad anónima, tal como se hizo posteriormente.

Ahora bien, el hecho de que la empresa Petróleos de Venezuela S.A. tenga una personalidad jurídica propia y distinta de la República y de los otros entes territoriales, la

¹¹⁹ Véase las cláusulas 29, 18, 34 y 35 de los Estatutos en el Diario *El Bolivarense*, Ciudad Bolívar, Sábado 27-12-75, págs. 13 y sig.

convierte en un centro autónomo de imputación de intereses, lo que da origen a un régimen jurídico propio desde el punto de vista patrimonial, de la responsabilidad, de orden tributario, de carácter contractual, etc., distinto del de la República. Como consecuencia, y en general, no se aplican a Petróleos de Venezuela S.A. por ejemplo, las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que rigen la Administración del patrimonio de la República.

b. El patrimonio propio

La empresa Petróleos de Venezuela S.A., por otra parte, tiene un patrimonio propio, distinto del patrimonio de la República. Las acciones de la empresa, en todo caso, son de la exclusiva propiedad del Estado Venezolano, como único accionista (art. 6º, base primera de la Ley Orgánica); pero "sus acciones no podrán ser enajenadas ni gravadas en forma alguna" (Cláusula Sexta de los Estatutos).

El capital fue pagado en un 40%, quedando al Ejecutivo determinar la forma y oportunidad del pago de la parte de capital no enterado en caja (Cláusula Cuarta), lo cual se hizo el 2 de enero de 1976.

Sin embargo, en la gestión financiera y patrimonial, la empresa tiene expresamente atribuidas facultades para "adquirir, vender, enajenar y traspasar, por cuenta propia o de terceros, bienes muebles e inmuebles; emitir obligaciones; promover, como accionista o no, otras sociedades civiles o mercantiles y asociarse con personas naturales o jurídicas, todo conforme a la Ley; fusionar, reestructurar o liquidar empresas de su propiedad; otorgar créditos, financiamientos, fianzas, avales o garantías de cualquier tipo, y, en general, realizar todas aquellas operaciones, contratos y actos comerciales que sean necesarios o convenientes para el cumplimiento del mencionado objeto" (Cláusula Segunda de los Estatutos).

Sin embargo, para realizar esa gestión patrimonial, la empresa está sometida, como se dijo, a las "disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional", y entre ellas, es el Ejecutivo Nacional quien debe fijar el monto del fondo de reserva de la empresa (Cláusula Cuadragésima Quinta, numeral 1º).

Por su actividad patrimonial, en todo caso, Petróleos de Venezuela está sujeta "al pago de los impuestos y contribuciones nacionales establecidos para las concesiones de hidrocarburos"... pero no está sujeta "a ninguna clase de impuestos estatales ni municipales" (artículo 7º de la Ley Orgánica).

c. Los objetivos precios

De acuerdo a la Ley Orgánica, la empresa matriz de la industria petrolera nacionalizada, Petróleos de Venezuela S.A., tiene por objeto fundamental la "coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás" empresas (art. 6º, base Segunda) y tal como lo precisa la Cláusula Segunda de sus Estatutos, "la sociedad tendrá por objeto planificar, coordinar y supervisar la acción de las sociedades de su propiedad, así como controlar que estas últimas en sus actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquiera otra de su competencia en materia de petróleo y demás hidrocarburos, ejecuten sus operaciones de manera regular y eficiente". En la realización de dicho objeto, en todo caso, la empresa

está sometida a "las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional" como se dijo, además de toda la otra normativa que le es aplicable.

No hay que olvidar, en todo caso, que Petróleos de Venezuela es una empresa del Estado, que realiza esos objetivos por cuenta del Estado que es quien se ha reservado la industria y el comercio de los hidrocarburos. Por ello, el propio Decreto de creación de la empresa, modificado en 1979, considerando que ella tiene a su cargo "la continuación y desarrollo de la actividad petrolera reservada al Estado" precisa que ésta "cumplirá y ejecutará la política que dicte en materia de Hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas, en las actividades que le sean encomendadas" (Art. 2 del Decreto N° 1123 del 30 de agosto de 1975).

d. La organización propia

Petróleos de Venezuela S.A. fue concebida como una empresa matriz de toda la industria petrolera nacionalizada. Como tal, se la dotó de la organización propia de una sociedad anónima. Sin embargo, la organización societaria de la empresa está condicionada por la intervención de órganos estatales extraños, formalmente, a los órganos societarios.

La Asamblea, por ejemplo, no existe en cuanto a tal. Siendo la República la única accionista, la Asamblea puede ser una sola persona: el Ministro de Energía y Minas, y en realidad cuando ejerce los derechos accionarios de la República manifiesta una voluntad unilateral de ésta, a través de un acto administrativo. Los Estatutos de Petróleos de Venezuela, sin embargo, han abierto la posibilidad de que los derechos accionarios de la República en la Asamblea estén representados por varios Ministros designados por el Presidente de la República, en cuyo caso, la Asamblea siempre estaría presidida por el Ministro de Energía y Minas, (Cláusula Undécima). La decisión conjunta de estos Ministros, aun cuando no revista la fórmula de Resolución, también sería un acto administrativo individual.

Por otra parte, tal asamblea se reúne ordinariamente mediante convocatoria que debe formular el Directorio de la empresa con 15 días de anticipación mediante aviso publicado en la prensa de Caracas (Cláusula Novena de los Estatutos). Sin duda, esta es una de las cláusulas sin mayor sentido de los Estatutos, pues no parece razonable que se convoque al Ministro de Minas e Hidrocarburos, por ejemplo, y a los otros Ministros que puedan representar las acciones de la República en la Asamblea, por la prensa. En todo caso, esta situación se corrige en el caso de las Asambleas Extraordinarias; estas se reúnen "por iniciativa del Ejecutivo Nacional, mediante oficio dirigido por el Ministro de Energía y Minas al Directorio, o por convocatoria escrita de éste dirigida al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministro de Energía y Minas" (Cláusula Novena).

Por otra parte, al contrario de lo que normalmente sucede en las sociedades anónimas, la Asamblea como tal, no designa a los miembros del Directorio de Petróleos de Venezuela; éste está integrado por 11 miembros "designados mediante *Decreto* por el Presidente de la República" junto con sus suplentes (Cláusula Décima Séptima); correspondiendo al Presidente en el mismo Decreto de nombramiento, el señalamiento, de los Directores que deberán dedicarse en forma exclusiva a sus funciones dentro de la sociedad. (Cláusula Vigésima). En estos supuestos se confirma que el accionista único, la República, ejerce sus derechos accionarios como tiene que ser, unilateralmente, a través de actos administrativos (Decretos) individuales.

Por otra parte, en cuanto al personal de Petróleos de Venezuela S.A. la Ley Orgánica fue precisa: los directivos, administradores, empleados y obreros de las empresas nacionales, no son considerados como funcionarios o empleados públicos (artículo 8°); por tanto, no están sometidos a la Ley de Carrera Administrativa ni al sistema de administración de personal vigente en el sector público centralizado y descentralizado constituido a través de Comarcas de derecho público (institutos autónomos). Sin embargo, aclara la Ley Orgánica, a los directivos o administradores se les aplican las incompatibilidades previstas en los artículos 123 y 124 de la Constitución: el no desempeño, a la vez, de un destino público remunerado; y la no contratación con la República, los Estados, los Municipios y las demás personas jurídicas de derecho público. Además de estas incompatibilidades, por supuesto, a dichos directivos o administradores se les aplican las incompatibilidades electorales previstas en la Constitución: no pueden ser elegidos Senadores o Diputados en los términos del artículo 140, ordinal que se refiere a los funcionarios y empleados de "empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva".

En relación a la incompatibilidad prevista en el artículo 124 de la Constitución, es necesario hacer la siguiente precisión: dicho artículo establece que "nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes". Esta norma, por tanto, no es directamente aplicable a Petróleos de Venezuela S.A. pues, tal como se señaló, no se trata de una persona jurídica de derecho público, sino de una persona jurídica de derecho privado. Fue necesario prever expresamente en la Ley Orgánica, la aplicabilidad de dicha incompatibilidad, para que procediera respecto de los directores o administradores de Petróleos de Venezuela, tal como lo sugirió el Contralor General de la República¹²⁰.

En el mismo sentido, no tratándose de funcionarios públicos los directivos o administradores de Petróleos de Venezuela S.A. ya que esta persona jurídica tiene forma de derecho privado, los cargos que estos ocupan no son destinos públicos remunerados. Para la aplicación, a ellos, de la incompatibilidad prevista en el artículo 123 de la Constitución en el sentido de que no puedan además y a la vez ocupar un destino público remunerado, fue necesaria la previsión expresa en la Ley Orgánica. Por último, debe señalarse que los "administradores" de Petróleos de Venezuela, es decir, los miembros de la Junta Directiva, a los solos efectos de la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos de 51 de marzo de 1964¹²¹, "se consideran funcionarios o empleados públicos" art. 2°, ordinal 3°, por lo que rige, para ellos, la obligación de presentar declaraciones juradas de bienes (art. 3° de la Ley).

C. Régimen jurídico derivado del carácter de persona jurídica estatal

Petróleos de Venezuela S.A. no solo es una persona jurídica de derecho privado creada por el Estado, sino que además, es una persona jurídica estatal, y como tal, está so-

120 Véase la opinión del Contralor General de la República sobre el articulado del Proyecto de Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, en *Revista de Control Fiscal*, N° 77. Caracas 1975, pág. 46.

121 Véase en Gaceta Oficial N° 902 Extr. de 31-3-64.

metida a un régimen de control por parte de diversas instancias estatales; y goza de una serie de prerrogativas.

a. El régimen de control

Uno de los elementos de mayor importancia que caracteriza a las personas jurídicas estatales, derivado precisamente de su integración a la estructura general del Estado, es el régimen de control que se traduce en relaciones concretas entre la persona jurídica estatal descentralizada y la Administración Central. Por supuesto, el ámbito y modalidades de este control depende de la forma jurídica adoptada en el proceso descentralizador: si se trata de la adopción de formas jurídicas de derecho público, aquellos serán, normalmente, más intensos y directos; si se trata, como en el caso de Petróleos de Venezuela, de la adopción de formas jurídicas de derecho privado, aquellos serán normalmente, de menor intensidad e indirectos.

En efecto, en la actualidad puede decirse que Petróleos de Venezuela S.A. está sometida a diversos tipos de controles públicos: control parlamentario, control fiscal, control administrativo y control accionario.

a'. El control parlamentario

En cuanto al control parlamentario, es de destacar que conforme al artículo 160 de la Constitución, como toda persona jurídica, Petróleos de Venezuela S.A., está obligada a comparecer mediante sus representantes ante los cuerpos legislativos, sus comisiones, y "a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones". En todo caso, conforme al artículo 230 de la propia Constitución, las modalidades del control del Congreso sobre los intereses del Estado en Petróleos de Venezuela S.A. pueden ser reguladas mediante Ley.

b'. El control fiscal externo

En lo que se refiere al control fiscal Petróleos de Venezuela S.A. como toda empresa del Estado, está sometida al control de la Contraloría General de la República, que se traduce en un control de auditoría y un control de gestión. En este sentido, expresamente la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República otorga competencia al Organismo Contralor, en relación a las empresas del Estado, "para practicar auditorías y ejercer funciones de control de gestión, a fin de verificar si la actividad de las referidas empresas se adecúa a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieran sido señalados; similares facultades de control podrá ejercer sobre las personas jurídicas en que las empresas del Estado tengan participación y en las demás instituciones promovidas por entes públicos" (art. 64). Queda claro, en todo caso, que respecto de las empresas del Estado entre las cuales se encuentra Petróleos de Venezuela S.A., el control externo a cargo de la Contraloría es un control limitado: *sólo* puede consistir en la práctica de auditorías y en el control de gestión, y este último, sólo con el fin de verificar la adecuación de Petróleos de Venezuela S.A. a las decisiones adoptadas en la propia empresa o a los planes y objetivos que le han sido señalados por el Ejecutivo Nacional.

Debe señalarse, además, que en virtud de que la Ley Orgánica de Crédito Público — tal como se verá— se aplica a Petróleos de Venezuela, en cuanto al control externo a

cargo de la Contraloría General de la República sobre Petróleos de Venezuela, aquella tiene funciones de control financiero y de control perceptivo (art. 16) sobre las operaciones de crédito público que realice la empresa. Por último, también debe señalarse que la Contraloría General de la República tiene atribuida competencia para vigilar que los aportes, subsidios y otras transferencias que eventualmente haga la República a Petróleos de Venezuela, se inviertan en las finalidades para las cuales se efectúen, por lo que podría, además, practicar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime conveniente (art. 78 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).

En esta forma, es necesario tener en cuenta que aparte de las regulaciones que directamente establece la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y que permiten un control externo sobre las empresas del Estado, diversas normas particulares —algunas con el rango de Leyes Orgánicas, como la Ley de Crédito Público— establecen competencias específicas en materia de control sobre empresas del Estado a la Contraloría General de la República.

c'. El control administrativo

Por otra parte, además del control parlamentario y del control fiscal, Petróleos de Venezuela S.A. también está sometido a mecanismos de control administrativo.

a". El control político por el Ejecutivo Nacional

En efecto, ante todo es necesario señalar que la empresa Petróleos de Venezuela debe cumplir y ejecutar "la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en las actividades que le sean encomendadas" según lo dispone el art. 1º del Decreto N° 1123 de 30 de agosto de 1975 de creación de Petróleos de Venezuela. De acuerdo a esta norma, como ente de la Administración Descentralizada, Petróleos de Venezuela es una institución del Estado, ejecutora de la política de hidrocarburos que dicte el Ejecutivo Nacional. Sin duda, ésta es la primera manifestación del control administrativo que se ejerce sobre la empresa: la posibilidad que tiene el Ejecutivo Nacional de definirle la política que debe seguir en el campo de la industria petrolera; y esta definición de política no se realiza por medio de las formas societarias —es decir, mediante la Asamblea —, sino por decisiones unilaterales del Ejecutivo Nacional.

Debe indicarse además, dentro de esta misma orientación, que el Decreto N° 1454 de 9 de marzo de 1976¹²² mediante el cual se aprobó formalmente el V Plan de la Nación, lo hizo de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas del Estado, entre las cuales está Petróleos de Venezuela, la cual debe ajustarse, en su actuación, a las estrategias, políticas, programas y metas del Plan (Art. 3º).

Por otra parte, como se ha visto, Petróleos de Venezuela se rige, además de por la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por los reglamentos de ella, por sus Estatutos, y por las disposiciones del derecho común que le sean aplicables, "por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional" (Cláusula Tercera de los Estatutos), con lo que se abre un campo muy amplio para el ejercicio de

122 Véase en Gaceta Oficial N° 1860 Extr, de 11-3-76.

un control administrativo de parte del Ejecutivo Nacional sobre la empresa. En ejercicio de esta potestad del Ejecutivo, inclusive de carácter estatutario, éste puede determinar las modalidades y formas como Petróleos de Venezuela deba realizar determinadas funciones.

Por ejemplo, la Asamblea de Petróleos de Venezuela tiene competencia para "decidir la constitución de sociedades operadoras que tendrán por objeto realizar las actividades y negocios inherentes a la industria petrolera que les determine la misma Asamblea y sobre la reestructuración de sociedades ya existentes, cuyas acciones le sean transferidas en propiedad a los mismos fines" (Cláusula Décima Cuarta de los Estatutos). Conforme a la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, se dejó a la exclusiva competencia del Ejecutivo Nacional la creación de las empresas que juzgara necesarias para el desarrollo regular y eficiente de las actividades reservadas, así como para "modificar su objeto, fusionarlas o asociarlas, extinguirlas y liquidarlas y aportar su capital a otra u otras de esas mismas empresas" (art. 6, base primera), pudiendo asignarle a Petróleos de Venezuela "la propiedad de las acciones de cualesquiera de esas empresas" (art. 6, base segunda); y se estableció expresamente — en la Ley Orgánica— (p.e. todas esas empresas, incluyendo a Petróleos de Venezuela, se regirán por la misma Ley Orgánica y sus reglamentos, por sus propios Estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que le fueren aplicables (art. 7°). Conforme a ello, por tanto, la propia Ley Orgánica excluyó del ámbito del legislador ordinario la regulación de las actividades de Petróleos de Venezuela, por lo que, por ejemplo, ésta no está sometida a lo previsto en el artículo 10° de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1979, que exige la autorización previa de la Comisión de Finanzas del Congreso o de su Comisión Delegada para la constitución de sociedades, y la suscripción y enajenación de acciones, por los institutos autónomos y por las compañías —como Petróleos de Venezuela— en las que el Estado tenga más del 50% de las acciones.

En todo caso, debe recordarse que algunos entes del Estado han sido excluidos de esta obligación de requerir la autorización previa de las Comisiones del Congreso en sus propias leyes reguladoras. Tal ha sido el caso de la Corporación Venezolana de Fomento cuya Ley exige solamente la autorización previa del Ejecutivo Nacional¹²³ y del Fondo de Inversiones de Venezuela, cuya Ley excluye, inclusive, la autorización previa y formal del Ejecutivo Nacional¹²⁴.

En este mismo orden de ideas, en virtud de que Petróleos de Venezuela está sometida a las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional, podría surgir la duda sobre la aplicabilidad o no, y el ámbito y alcance en su caso, del Decreto N° 280 de 8 de abril de 1970¹²⁵, que contiene el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional y que conforme a su artículo 51, sus normas rigen para las empresas del Estado en cuanto sean aplicables. Por supuesto, dada la naturaleza de la actividad de Petróleos de Venezuela, no serían aplicables a dicha empresa las normas del citado reglamento; sin embargo, parecería lo más conveniente que se hiciese una aclaratoria expresa por parte del Ejecutivo Nacional, tal

123 Véase el artículo 12, párrafo único del Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento en Gaceta Oficial N° 30668 de 14-4-75.

124 Véase el artículo 26 del Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela en Gaceta Oficial N° 30430 de 21-6-74.

125 Véase en Gaceta Oficial N° 29190 de 14-4-70.

como se ha hecho respecto del Fondo de Inversiones de Venezuela, excluido de la aplicación del citado Reglamento en virtud del Decreto N° 372 del 27 de agosto de 1974¹²⁶.

Ahora bien, en la reforma de los Estatutos de Petróleos de Venezuela C.A. formulada por el Decreto N° 250 del 23 de agosto de 1979, se aclaró y definió expresamente el ámbito del control político-administrativo sobre la empresa, al agregarse a la Cláusula Segunda que se refiere al objeto de la sociedad, lo siguiente:

"El cumplimiento del objeto social deberá llevarse a cabo por la sociedad *bajo los lineamientos y las políticas* que el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas establezca o acuerde en conformidad con las facultades que le confiere la Ley".

"Las actividades que realice la empresa a tal fin estarán sujetas a las *normas de control* que establezca dicho Ministerio en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos".

Por tanto, a partir de la reforma estatutaria de agosto de 1979 no hay duda respecto de las facultades de control del Ministerio de Energía y Minas sobre la empresa. Por una parte, un control previo general de establecimiento de los lineamientos y políticas que deben guiar la acción de la empresa en la realización de su objeto social; y por la otra, la posibilidad de establecer diversos mecanismos de control posterior o concomitante respecto de las actividades que realice la empresa.

Además, y respecto del control administrativo que el Ejecutivo Nacional puede ejercer sobre Petróleos de Venezuela, deben destacarse las normas de las muy recientes Ley Orgánica de Régimen Presupuestario v Ley Orgánica de Crédito Público promulgadas el 30 de julio de 1976¹²⁷.

b". El control presupuestario

En efecto, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que regula "el proceso presupuestario de los organismos del Sector Público", se aplica a todas las personas jurídicas estatales, es decir, que integran el sector público, y entre ellas a aquellas sociedades — como Petróleos de Venezuela— en las cuales la República tenga una "participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social". Quedan "comprendidas, además, las sociedades de propiedad totalmente estatal — como Petróleos de Venezuela—, cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional" (art. 1°, ordinal 4°). No existe norma alguna en la Ley Orgánica que excluya a Petróleos de Venezuela S.A. de su ámbito de aplicación.

Ahora bien, conforme a esta Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que tiene el mismo rango legislativo que la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, Petróleos de Venezuela debería elaborar, conforme a ella, el Presupuesto de su gestión el cual, aprobado por el Directorio, debe ser remitido a través del Ministerio de Energía y Minas, a la Oficina Central de Presupuesto y la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la forma y lechas que determine el Reglamento de dicha Ley (art. 60). Este Presupuesto de Petróleos de Venezuela, debería ser aprobado por el Ministerio de Energía y Minas (arts. 61 y 53) y posteriormente, debería también ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, quien debería decidir "la parte de las utilidades netas que serán ingresadas al Teso-

126 Véase en Gaceta Oficial N° 30495 de 9-9-74.

127 Véase en Gaceta Oficial N° 1893 Extr. de 30-7-76.

ro ;iNacional y la oportunidad de su entrega" (art. 61), a los efectos de que puedan figurar como ingresos nacionales en la Ley de Presupuesto (art. 18). En esta forma, la decisión que los Estatutos de Petróleos de Venezuela asignan a la Asamblea en la Cláusula Cuadragésima Sexta sobre la distribución de utilidades ha de estar en consonancia con la decisión del Ejecutivo Nacional. Queda entendido, en todo caso, que la aprobación del presupuesto de Petróleos de Venezuela por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, tal como lo precisa la propia Ley, "no significará limitaciones en cuanto a los volúmenes de ingresos y gastos presupuestarios y sólo establecerá la conformidad, entre los objetivos, metas y programas de la gestión empresarial y los contenidos en el Plan de la Nación y en el Plan Operativo Anual" (art. 61).

A los efectos de la elaboración del Presupuesto, en todo caso, Petróleos de Venezuela se debería atener a la política sectorial que le imparta el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (art. 61 de la Ley Orgánica y art. 1º del Decreto N° 1123 de 30 de agosto de 1975 creador de la empresa), y el mismo debe contener "los estados financieros proyectados, así como toda aquella información económica, financiera y administrativa que se requiera para fines de programación, evaluación y control de su gestión" (art. 53, aplicable en virtud de lo previsto en el art. 61 de la Ley Orgánica).

Debe señalarse, por otra parte, que cuando las circunstancias lo aconsejen el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podría limitar o fijarle a Petróleos de Venezuela, los montos de determinados programas o proyectos, indicando los gastos de operación e inversión que quedarán afectados (art. 62).

Por último, y también en cuanto a la gestión de su Presupuesto, Petróleos de Venezuela debería remitir al Ministerio de Energía y Minas, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa, información periódica de su gestión presupuestaria, de acuerdo con las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto (art. 63).

Debe indicarse, sin embargo, que en general este control presupuestario sobre Petróleos de Venezuela S.A. no se ha aplicado, y hasta 1979 fue el Directorio quien aprobaba el presupuesto de Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales. A nivel gubernamental, en agosto de 1979 se anunció, que el Ejecutivo Nacional comenzaría a aprobar el Presupuesto de todas las empresas petroleras nacionalizadas lo cual se hizo efectivo mediante la reforma de los Estatutos de Petróleos de Venezuela C.A., en los cuales se atribuyó a la Asamblea la facultad de "Examinar, aprobar o improbar los presupuestos consolidados de inversiones y de operaciones de la sociedad y de las sociedades o entes afiliados" (Cláusula Decima Tercera, numeral 2).

c". El control de las operaciones de crédito público

En cuanto a la Ley Orgánica de Crédito Público de 30 de julio de 1976 debe indicarse que la misma también se aplica, en principio, a todas las personas jurídicas estatales, y entre ellas, a las sociedades —como Petróleos de Venezuela— en las cuales la República tenga participación igual o superior al 51% del capital social (art. 2, ordinal 2º)- Por tanto, todas las operaciones que realice Petróleos de Venezuela que consistan en la emisión y colocación de Bonos u obligaciones de largo y mediano plazo y en las operaciones de tesorería o crédito a corto plazo; en la apertura de crédito con instituciones financieras, comerciales o industriales nacionales, extranjeras o internacionales; en la contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios fiscales posteriores al vigente, en el

otorgamiento de garantías; y en la consolidación, conversión o unificación de otras deudas; quedan sometidas a las previsiones —y a las excepciones— de la Ley Orgánica de Crédito Público.

Esta Ley, en efecto, respecto las operaciones de crédito público de las sociedades del Estado, exige no sólo la aprobación del Presidente de la República sino la autorización del Congreso, mediante Ley (art. 50). Sin embargo, expresamente se exceptúa de "*este régimen*" de autorizaciones previstas en el artículo 50, a las empresas creadas o que se crearen de conformidad con la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (Parágrafo Único del art. 50), por lo que Petróleos de Venezuela no requiere del consentimiento formal del Presidente de la República en Consejo de Ministros ni del Congreso a través de una Ley para realizar operaciones de crédito público. En todo caso, se entiende que la excepción se refiere sólo al régimen de autorizaciones que regula el artículo 50 de la Ley, y no al régimen general de la ley Orgánica. Si ésta hubiese sido la intención, la excepción se hubiese incluido en el artículo 2 de la misma Ley. Como consecuencia, y salvo el régimen de autorizaciones, Petróleos de Venezuela está sometida a las diversas condiciones que deben revestir las operaciones y a los controles de parte del Ministerio de Hacienda (art. 53, por ejemplo), que se integran también, dentro de los controles administrativos que se pueden ejercer sobre Petróleos de Venezuela S.A.

d'. El control accionario

Por último, debe mencionarse que la empresa Petróleos de Venezuela está sometida, como toda compañía anónima, al control accionario que ejerce el Ejecutivo Nacional como titular de las acciones de la República. La Asamblea de Accionistas de la empresa presidida por el Ministro de Minas e Hidrocarburos (Cláusula Undécima), tiene "la suprema dirección y administración de la sociedad" (Cláusula Séptima), y la integran, el Ministro de Minas e Hidrocarburos y los demás Ministros que oportunamente pueda designar el Presidente de la República (Cláusula Undécima). Por tanto, es a través del mecanismo societario de la Asamblea que el Ejecutivo Nacional ejerce indirectamente el más amplio control sobre la empresa.

b. El régimen de prerrogativa

La empresa Petróleos de Venezuela puede decirse que en su actuación externa, no goza de las prerrogativas atribuidas al Estado, sino que se mueve como un sujeto de derecho privado. Como tal, por ejemplo, está sujeta al pago de los impuestos y contribuciones nacionales (art. 7° de la Ley Orgánica), por lo que nacionalmente no tiene ningún privilegio fiscal. Sin embargo, no está sujeta a ninguna clase de impuestos estatales ni municipales (art. 7° de la Ley Orgánica).

En torno a este privilegio fiscal debe decirse que, sin lugar a dudas el mismo es inconstitucional, pues no puede una Ley nacional eximir de impuestos estatales o municipales, sin violar la autonomía de los Estados y de las Municipalidades. El problema ya ha sido discutido ante la Corte Suprema de Justicia y basta recordar la declaratoria de nulidad del artículo 20 de la Ley aprobatoria del contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela que estableció una exención de impuestos y contribuciones municipales, pronunciada en virtud de que la Corte lo consideró inconstitucio-

nal por violar el principio de la autonomía del régimen fiscal de los Municipios mantenido en la Constitución¹²⁸.

Por otra parte, y en virtud de que la Ley que Reserva al listado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, declara de utilidad pública y de interés social las actividades reservadas, así como las obras, trabajos y servicios que fueren necesarios para realizarlas (art. 1º), no hay duda de que le es aplicable a Petróleos de Venezuela la prerrogativa procesal prevista en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y que exige a todo Juez que decrete un embargo, secuestro, hipotecas, ejecuciones interdictales o alguna medida de ejecución preventiva o definitiva sobre bienes afectados a una actividad de utilidad pública nacional, que antes de la ejecución de cualesquiera de dichos actos, notifique al Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, a fin de que se lomen las medidas necesarias para que no se interrumpa la actividad a que esté afectado el bien.

De resto, en general, Petróleos de Venezuela S.A. no goza de ninguna de las prerrogativas del Fisco Nacional, por lo que su régimen normal es el del "derecho común" tal como lo precisan sus Estatutos. Esto, sin embargo, en materia de competencia jurisdiccional para conocer de los juicios en los cuales cualquier empresa del listado, incluida Petróleos de Venezuela S.A., sea parte, ha sido modificado. En efecto, en la reciente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 30 de julio de 1976, se estableció la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de las acciones que se propongan contra las empresas en la cual "el Estado tenga participación decisiva", con lo cual se ha establecido, además, un fuero a favor de las mismas, lo cual abarca, sin duda, a Petróleos de Venezuela S.A.

En esta forma, los juicios contra Petróleos de Venezuela S.A. por cuantías que excedan los 5.000.000 de bolívares, corresponden a la competencia a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa (art. 42, ord. 15); cuando la cuantía oscile entre 1.000.000 y 5.000.000 de bolívares, corresponden a la competencia de la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo (art. 185, ord. 6º); y por montos inferiores a 1.000.000 de bolívares, la competencia corresponde a los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-administrativo de las Regiones (art. 182, ord. 2º). Esto no se aplica, sin embargo, a los juicios por cuestiones laborales, los cuales están sometidos a la jurisdicción de los Tribunales del Trabajo.

4. Apreciación general

Del análisis que se ha hecho anteriormente resulta evidente que Petróleos de Venezuela es una empresa del Estado, integrada al Sector Público, es decir, a la estructura general organizativa del Estado, y que forma parte, por tanto, de lo que el derecho positivo denomina los organismos gubernamentales. Como tal, y conforme a los criterios de clasificación de los sujetos de derecho que hemos adoptado¹²⁹ Petróleos de Venezuela es una persona jurídica estatal, con forma jurídica de derecho privado (sociedad anónima).

128 Véase sentencia de la Corte Plena de 15 de marzo de 1962 en Gaceta Oficial N° 760 Extr. de 22-3-62. Véase la opinión que defiende la constitucionalidad de este artículo de C. E. Padrón Amaré, en Ramón J. Duque Corredor, *El Derecho de la Nacionalización Petrolera*, Caracas 1978, pág. 230.

129 Véase Allan R. Brewer Carías, "La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos de derecho" en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 56, UCV, Caracas 1976, págs. 115 y sigts.

Como persona con forma jurídica de derecho privado, Petróleos de Venezuela está sometida básicamente a las normas del derecho mercantil. Sin embargo, como se vio, debido a que es una empresa del Estado, en la cual éste es único accionista, las normas de derecho mercantil se encuentran condicionadas por normas de derecho público. Por otra parte, como empresa del Estado, Petróleos de Venezuela S.A. es una persona jurídica estatal con lo que, en paralelo y complementando la normativa del derecho común que se le aplica, está sometida a un régimen de derecho público, que se traduce, básicamente, en normas de control de manera de asegurar su integración al Sector Público, y en normas que por ello, le conceden ciertas situaciones de prerrogativa en relación a los sujetos de derecho privado.

En definitiva, por tanto, se trata de una persona jurídica estatal, con forma de derecho privado, sometida tanto a un régimen de derecho privado como de derecho público.

CUARTA PARTE
QUINCE AÑOS DE PROYECTOS DE REFORMA DE LA
ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA 1961-1976

El Proyecto de Ley Orgánica sobre la Administración Descentralizada presentado a la consideración del Congreso en 1976, pretende constituirse, si se aprueba, en uno de los cuerpos normativos de mayor importancia e impacto revolucionario en la Administración Pública Venezolana. Sin embargo, elaborado en 1976, el Proyecto no es un invento ni una creación *ex novo* realizada ese año. Tiene una larga lista de antecedentes y fuentes inspiradoras en estudios, informes y proyectos realizados a lo largo de quince años. Para situar adecuadamente la importancia del Proyecto de Ley de 1976 estimamos indispensable hacer el análisis histórico de todos sus antecedentes, pues la historia, particularmente en la Administración Pública, es la única que nos puede hacer comprender el origen de las instituciones administrativas.

Este enfoque histórico, por otra parte, es el que nos puede hacer comprender cuál es el papel que ciertas instituciones administrativas han jugado en el proceso de mejoramiento de la administración pública venezolana. En este sentido, se podrá apreciar de esta Parte, cual fue el papel y la importancia de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, creada en junio de 1958 recién derrocada la dictadura, y declarada inexistente, en forma incomprensible, el 31 de diciembre de 1976, después de 18 años de fructífera labor, no siempre entendida y comprendida. Las paradojas de la política venezolana y las consecuencias de la incompetencia e incomprensión administrativa, resaltan de la decisión de declarar extinguida la Comisión de Administración Pública, precisamente en el mismo año y mes en los cuales las Cámaras Legislativas sancionaron el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Central, y estudiaban el de la Administración Descentralizada¹.

¹ La Ley Orgánica de la Administración Central se promulgó el 28-12-76. Véase en *Gaceta Oficial* N° 1932 Extr. de 28-12-76. Véase Allan R. Brewer-Carías, "La desaparición de la Comisión de Administración Pública" en *El Nacional*, Caracas 9-1-77, pág. A-4.

I. LOS ESTUDIOS Y PROYECTOS DE 1960-1961

1. En Informe sobre las Entidades Administrativas Autónomas en el Gobierno Nacional de 1960

A. Antecedentes

Instalada la Comisión de Administración Pública con motivo de su creación en 1958², una de las primeras decisiones adoptadas por la misma fue la de realizar diversos estudios sobre la Administración Venezolana que abarcaran la organización de la Administración central, las organizaciones e institutos autónomos, las relaciones entre los diversos niveles territoriales, y la administración del personal público. Como resultado de esta labor, y con la asesoría de diversas empresas consultoras extranjeras se concluyeron, a comienzos de marzo de 1960, tres estudios que son, sin duda, los primeros análisis globales de la Administración Pública moderna en Venezuela: *Organización Administrativa del Gobierno Nacional de la República de Venezuela*³ *Entidades Administrativas Autónomas en el Gobierno Nacional de la República de Venezuela*⁴; y *Relaciones Nacionales, Estatales y Municipales en el Gobierno de la República de Venezuela*⁵; y se concluyó un proyecto de Ley de Carrera Administrativa que, presentado al Congreso, fue el antecedente remoto de la Ley de Carrera Administrativa de 1970⁶.

En el Informe sobre Entidades Administrativas Autónomas en el Gobierno Nacional de la República de Venezuela, que denominaremos en lo sucesivo, Informe 1960⁷, se hizo un completo análisis de la situación existente para ese momento con la administración descentralizada, pues luego de estudiar la evolución de la misma durante 31 años (1928-1959), se analizó la organización y administración de los organismos autónomos,

2 Creada por Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958, en *Gaceta Oficial* N° 25694 de la misma fecha

3 Elaborado bajo la dirección de la *Public Administration Service*, fue presentado al Director Ejecutivo de la Comisión de Administración Pública, Benito Raúl Losada, el 25 de marzo de 1960, multigrafiado, 203 páginas.

4 Elaborado bajo la dirección de la *Public Administration Service*, fue presentado al Director Ejecutivo de la Comisión de Administración Pública, Benito Raúl Losada, el 15 de enero de 1960, multigrafiado, 198 páginas. En lo sucesivo se denominará *Informe 1960*.

5 Elaborado bajo la dirección de la *Public Administration Service*, fue presentado al Director Ejecutivo de la Comisión de Administración Pública, Benito Raúl Losada, el 31 de diciembre de 1959, multigrafiado, 104 páginas

6 V. sobre- los antecedentes del proyecto de Ley en Allan R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971.

7 Tal como se desprende de la carta de presentación de ese Informe firmada por el Sr. E. F. Ricketts, colaboraron en su redacción las siguientes personas: Pedro T. López Rojas, Gonzalo Aguirre B., Rómulo Alemán C., Orlando Elbittar C, Francisco A. Marín S., Enrique A. Martínez, Nicolás Paredes, Douglas W. Ay- res y Omar Gómez Navas.

el control de las empresas gubernamentales, la utilización de los organismos autónomos y el futuro uso de los institutos autónomos en Venezuela.

B. Las formas jurídicas diagnosticadas

En relación a las formas jurídicas de las entidades autónomas, en dicho *Informe 1960* se distinguieron cinco categorías que evidenciaban la irregular situación existente, la cual perdura, agravada, hasta la actualidad: los institutos autónomos, las compañías anónimas, las compañías anónimas subsidiarias, organismos con status legales especiales y organismos semi-autónomos diversos.

En relación a los institutos autónomos se constató que la mayoría de los entes autónomos (25 de los 31 estudiados) respondían a esta categoría de instituciones, "creadas de conformidad con las atribuciones constitucionales del Congreso o del Presidente. Representan —se decía— un sistema legal y administrativo separado, pero que para ciertas finalidades quedan adscritos a los Ministerios". Se constataba, con razón, que muchas de estas instituciones tenían nombres diversos: empresas, bancos, corporaciones, pero que a pesar de ello, eran "idénticos a otros institutos"⁸

Las compañías anónimas, se señaló, eran sociedades "de propiedad del gobierno, creadas o adquiridas de acuerdo a las atribuciones constitucionales otorgadas al Congreso y al Presidente, para formar nuevas organizaciones independientes de los Ministerios, y para que el gobierno adquiera bienes de valor"⁹. Las razones por las cuales se clasificó a este grupo de entes en forma separada, fueron las siguientes: "En primer lugar, los Ministerios a los cuales están adscritas las compañías anónimas, poseen acciones en ellas y tienen derecho a voto. En segundo término, las compañías se formaron de acuerdo al Código de Comercio y están sujetas a sus disposiciones"¹⁰.

En cuanto a las compañías anónimas subsidiarias, se diferenciaban de las anteriores, "en el sentido que las acciones del gobierno están en manos de un organismo dependiente del Ministerio, y por consiguiente, no están directamente sujetas a la influencia del Ministerio, las compañías subsidiarias han sido formadas o adquiridas por los organismos autónomos"¹¹.

En el grupo de los "organismos con status especial" se incluyeron organizaciones autónomas atípicas en relación a las tres anteriores, y entre ellas al Banco Industrial de Venezuela por sus características singulares: creado por Ley, con forma de compañía anónima, pero no integrado ni sujeto a las disposiciones del Código de Comercio¹². Se ubicó en esta categoría, también, a las Universidades Nacionales que gozan de autonomía y personalidad jurídica propia¹³

Por último, en la categoría de "organismos" semi-autónomos diversos se ubicó a "varias entidades gubernamentales que gozan de un status especial quasi-autónomo", pero

8 *Informe 1960*, p. 14.

9 *Informe 1960*, p. 18.

10 *Informe 1960*, p. 18. En este grupo se ubicó a la CONAHOTU, a la CANTV, a la CAVN y al Centro Simón Bolívar, S. A.

11 *Informe 1960*, p. 19.

12 *Informe 1960*, p. 21.

13 *Informe 1960*, p. 21.

sin "independencia fiscal"¹⁴ y en general, sin personalidad jurídica propia ni distinta del Estado.

C. Las formas jurídicas de gestión propuestas

Del análisis de los entes autónomos que operaban en 1959, el *Informe 1960* propuso la reducción de las formas públicas de gestión a tres: en primer lugar, "la incorporación en la estructura ministerial", lo cual presentaba las desventajas derivadas de "las deficiencias en la Administración de los servicios públicos"¹⁵; "el instituto autónomo", lo cual presentaba las desventajas de la falta de precisión de esta forma jurídica en cuanto a los cometidos a los cuales debía ser destinada¹⁶; y "la compañía gubernamental" establecida como compañía anónima, la cual también presentaba las desventajas derivadas de su "uso impropio o excesivo", así como de que "la libertad de la empresa puede llevar a desviaciones insospechadas de los propósitos para los cuales se proyectó la empresa"¹⁷.

En definitiva, adaptando estas propuestas a la terminología contemporánea, los entes descentralizados debían reformularse en tres figuras: el patrimonio autónomo, el instituto autónomo y la empresa del Estado.

Con base a ello, el *Informe 1960* prepuso una serie de recomendaciones que afectaban a los organismos autónomos que existían en esa época, agrupándolos en los siguientes grupos: fomento industrial, transportes, empresas industriales y comerciales, educación superior, instalación y servicios a la comunidad, servicios agrícolas, servicios de bienestar y sociales y dependencias para beneficio de empleados públicos¹⁸.

D. La idea de un Proyecto de Ley para los Organismos Administrativos Autónomos.

Con motivo de los análisis efectuados, en el propio *Informe 1960* se esbozó una "Ley propuesta para los Organismos Administrativos Autónomos", destinada a regular "los organismos administrativos que quedan fuera de la estructura ministerial establecida, ya sea en forma de organismos autónomos o de compañías anónimas cuando los activos de dichas organizaciones sean de propiedad del gobierno en una proporción mayor al 50% o en los casos que dicha proposición de costos de operación sea sufragada por fondos del gobierno"¹⁹. Sin embargo, se señaló que la referida Ley "debiera hacer un arreglo especial... en cuanto a las entidades autónomas ya existentes", pues "la actual situación es tan confusa, que requería de una cuidadosa consideración \ una acción gradual para legar su conexión"²⁰.

En tal sentido se recomendaba en el *Informe 1960* que se le otorgasen al Presidente de la República, amplias facultades que le permitieran la reorganización de los organismos autónomos que existían para ese momento, y que debían incluir competencias para: a)

14 *Informe 1960*, p. 22. En esta categoría se clasificaron entidades sin personalidad jurídica propia: Consejo de Economía Nacional, Cajas de Previsión de varios Ministerios y Fondos de Previsión; y otros entes corporativos: las Academias Nacionales.

15 *Informe 1960*, pp. 144 y 145.

16 *Informe 1960*, pp. 146 y 147.

17 *Informe 1960*, pp. 149 y 150.

18 *Informe 1960*, pp. 168 a 197.

19 *Informe 1960*, p. 161.

20 *Informe 1960*, p. 162.

reassignar organismos autónomos de un Ministerio a otro; b) consolidar una entidad con otra; c) transferir funciones entre las entidades, y entre éstas y los ministerios que existían; d) fundir entidades con los ministerios; e") alterar la fórmula empleada de entidad autónoma o compañía anónima; y f) modificar las disposiciones de la legislación de control con respecto a organización interna, funciones, prácticas de operación y otros aspectos administrativos²¹. El otorgamiento de esa amplia facultad al Presidente se consideraba esencial para que pudiera haber la ordenación necesaria en el campo.

En todo caso, la "Ley general de las entidades autónomas" se consideraba que debía abarcar los siguientes aspectos:

"1. Disposiciones formales, incluyendo los términos de creación y exposiciones sobre las finalidades generales, nombrar la sede legal, y el término en cuanto a duración;

2 Poderes generales, incluyendo un detalle de las actividades básicas que debe realizar la organización, tales como suscribir contratos, percibir e invertir dinero, demandar y ser demandado en su propio nombre, además tener derecho a comprar, poseer y enajenar la propiedad;

3. Poderes específicos, relacionados con las funciones y programas fundamentales que pueda llevar a cabo la organización;

4. Disposiciones organizacionales, indicando el Ministerio al cual estará adscrito, la forma del cuerpo directivo, y aspectos generales sobre la administración de asuntos internos, incluyendo las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios que puedan estar especificados por ley;

5. Disposiciones financieras, incluyendo la cantidad y fuente de capitalización y otros dineros y la disposición de los ingresos; y

6. Disposiciones diversas, inclusive obligaciones tributarias, requisitos de pagos en vez de impuestos, y otras concesiones de autoridad o limitaciones adecuadas o peculiares a la organización;

7. Indicación de la adscripción a uno y sólo un Ministerio. Este requisito proporcionaría un sólo punto de coordinación del programa de la entidad autónoma con aquellos que se relacionen estrechamente.

8. Establecimiento de las normas de control interno, financiero y presupuestario, y la previsión de que todas las organizaciones estén sometidas al control posterior de la Contraloría General de la República"²².

2. El Proyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas de 1961

A. Su motivación

En base en la recomendación del *Informe 1960*, la Comisión de Administración Pública decidió proceder a la redacción de un Proyecto de Ley de Instituciones Autónomas, y encomendó su elaboración a un Comité redactor que elaboró el Proyecto bajo la ponencia del Profesor Antonio Moles Caubet y del cual formaron parte, además, Tomás

21 *Informe 1960*, pp. 162 y 163.

22 *Informe 1960*, pp. 164 y 165.

Polanco, Rafael Pizani, Enrique Pérez Olivares, Maurice Valery, y el autor, entonces bachiller, como Secretario del Comité²³.

El Proyecto, tal como se desprende de su Exposición de Motivos²⁴ identificó del texto del artículo 230 de la Constitución, "dos tipos de organización autónoma: la de los Institutos dotados de autonomía y esos intereses del Estado personificados por una empresa, en su sentido estricto, sea cualquiera su denominación (Empresas Públicas, Empresas Administrativas, Empresas Nacionalizadas, Empresas Económicas del Estado, Sociedades de Estado, Sociedades de Economía Mixta, Consorcios Nacionales, Entes Financieros o de Financiamiento, etc)"²⁵. Pero, agregaba la Exposición de Motivos, existe un tercer tipo de organización autónoma que, sin tener un enunciado literal en la Constitución, se encuentra, sin embargo, implícito en ella en virtud de la analogía: los patrimonios autónomos. "Con este nombre se designan fundamentalmente un conjunto de bienes diversos —productivos, inversiones reintegrables o de mero manejo— que administran dependencias ministeriales —administración directa—, sin constituir así una persona jurídica. Se trata por tanto, de una unidad patrimonial provista de autonomía financiera y contable"²⁶. Con base a estos antecedentes, el "Proyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas" regulaba tres formas jurídicas: los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado y los Patrimonios Autónomos,

B. La diferenciación entre institutos autónomos y las empresas nacionales (empresas del Estado)

El problema fundamental que debió acometer el Comité redactor del Proyecto, en base a la confusión existente según se desprendía del *Informe 1960*, fue el de trazar el límite entre los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado.

"En el caso de los Institutos Autónomos, —se afirma en la Exposición de Motivos—, se trata de un conjunto —bien definido— de actividades inherentes a la administración, los cuales, por motivos técnicos, se transfieren a unos órganos que pertenecen al ámbito de la propia administración —y los rige, en consecuencia, el Derecho Público— aún cuando se hallen desvinculados de su estructura jerárquica... Semejante administración, mediata o indirecta, según la terminología actual, comporta el ejercicio de verdaderas funciones estatales —atribuidas por una regla de competencia— de idéntica manera que en la totalidad del orden administrativo"²⁷.

Por su parte, en relación a las Empresas del Estado se indicaba en la Exposición de Motivos, "realizan operaciones de naturaleza industrial o comercial: transformación de materias, elaboración de productos, tráfico de mercancías, otorgamiento de créditos, financiamientos, etc.". Es decir, todos ellos, actos de comercio... todas las sociedades con patrimonio público están asimiladas a un sujeto mercantil, sometidas, respecto a sus

23 Cfr. la nota "Se estudia la Ley Orgánica de instituciones autónomas" en *Revista Control Fiscal y Tecnicación Administrativa*, N° 19, Caracas 1961, p. 6; y la referencia que da Tomás Polanco en "Los Institutos Autónomos en Venezuela", en *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX, Homenaje al Profesor Enrique Sayagüés Laso*. Madrid 1969, Tomo IV, p. 1081.

24 Exposición de Motivos elaborada por el Profesor Antonio Moles Caubet, publicada en la citada *Revista Control Fiscal y Planificación Administrativa*. N° 19, Caracas 1961, pp. 6 y ss.

25 *Loc. cit.*, p. 7.

26 *Loc. cit.*, p. 7.

27 *Loc. cit.*, pp. 7 y 8.

actividades, al Derecho Privado, si bien le sean asimismo aplicables, en otros dominios, algunas prescripciones de Derecho Público" ²⁸.

Como consecuencia de esas precisiones, se concluía señalando que "el criterio diferenciativo, entre Institutos Autónomos v empresas del Estado ha de establecerse *ratione materiae*, por la índole de sus respectivas competencias" ²⁹.

Como consecuencia, se imponía la precisión del ámbito, y el mismo se redujo a los siguientes aspectos: servicios públicos, en sentido estricto; propulsión cultural; asistencia pública; desarrollo económico; e interés patriótico.

De particular interés es, sin duda, la definición de servicio público, en sentido estricto, que utilizó la Exposición de Motivos: "deber de prestación que incumbe al Estado", o en suma, como lo ha precisado Antonio Moles Caubet, "actividad del orden administrativo, en cumplimiento de un deber público asumido o asegurado por el Estado —u otras entidades subalternas— para proporcionar regularmente determinadas prestaciones —a todos y en las mismas condiciones— con el fin de realizar el interés público, ejerciendo poderes de Derecho Público"³⁰. Estas actividades de servicio público (prestación obligatoria), sin embargo, podrían "prestarse —en el sentido de ejecutarse— apelando a formas de Derecho Privado, sea mediante una empresa del Estado o un simple particular concesionario; si bien el servicio público continúe atribuido a la Administración que siempre lo rige —asumiendo las consecuencias de la obligación— y limitándose la Empresa del Estado o el concesionario a proveer su ejecución material; en una palabra, proporcionando lo que constituye la prestación misma" ³¹.

En el campo del desarrollo económico, la Exposición de Motivos también reservaba a los Institutos Autónomos las funciones de promoción que, en Venezuela, en forma "muy juiciosa... en la medida de sus propias realidades" se intentaba realizar con la Corporación Venezolana de Fomento, el Instituto Agrario Nacional, la Corporación Venezolana del Petróleo, y la Corporación Venezolana de Guayana ³².

Debe destacarse, por último, que la Exposición de Motivos del Proyecto de 1961 ya apuntaba la posibilidad de que se integrara un *holding público* en el campo económico, teniendo este la forma de instituto autónomo, aún cuando las empresas filiales fueran empresas del Estado. En efecto, al destacar las figuras atípicas, señalaba que ello ocurría en dos casos: "1. La primera, ocurre cuando el Instituto Autónomo, investido con poderes para hacerlo, constituye, como entidad madre, una red de Empresas Nacionales, encargadas de cumplir sus designios. Esto es precisamente lo que ha de conjeturarse en los planes de la Corporación Venezolana de Guayana —tal como sucedió posteriormente—, cuyos objetivos comportan una serie variada de operaciones industriales y comerciales. Sin embargo, sería deseable que, en vez de disipar su esfuerzo, ocupándose de la marcha de cada una de las empresas, ligara todas éstas en una combinación de holding o sociedad de cartera. 2. La otra posibilidad afecta precisamente al *Instituto per la Riconstruzione Industriale* (IRI), el cual, habiendo comenzado por operar como una em-

²⁸ *Loc. cit.*, p. 8. El término "Empresa Nacional" que emplea el texto de la Exposición de Motivos, de acuerdo al Proyecto, ha sido cambiado por Empresa del Estado para evitar confusiones.

²⁹ *Loc. cit.*, p. 8.

³⁰ *Loc. cit.*, p. 9. *Cfr.* Antonio Moles Caubet, *Lecciones de Derecha Administrativo*, Curso 1956-1957. multigrafiado, p. 43.

³¹ *Loc. cit.*, p. 9.

³² *Loc. cit.*, p. 11.

presa de financiamiento, éste fue tan inteligente o afortunado, que le llevó a concentrar los intereses de casi toda la economía italiana"³³.

C. Las bases fundamentales del Proyecto: los Institutos Autónomos

A pesar de que en el Proyecto se pensaban regular tres formas jurídicas distintas: los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado y los Patrimonios Autónomos, tal como se anunció en la Exposición de Motivos, el texto elaborado sólo abarcó a los Institutos Autónomos³⁴.

El Proyecto define como tales Institutos Autónomos "las personas jurídicas especialmente creadas conforme a las prescripciones de la Ley Orgánica, con patrimonio propio. . . (art. 1") para "regir, organizar o ejecutar, por cuenta de la Administración del Estado, alguna de estas actividades:

1. Los servicios públicos administrativos: Se consideran servicios públicos administrativos, a los efectos de la presente Ley, las prestaciones cuya generalidad y continuidad deba asumir o asegurar el Estado en virtud de una disposición legal.

2. Los demás cometidos que, no siendo servicios públicos administrativos, comprendan: a) La elaboración, conservación y difusión de los bienes del saber y de la cultura; b) Las medidas protectoras de la Salud pública; c) Los auxilios, beneficios y tutelas que constituyen la asistencia social; d) El fomento, la consecución y la coordinación del desarrollo económico-social" (art. 2).

El Proyecto aclaraba además, que "las actividades no indicadas en la ley como objeto de los Institutos Autónomos que, por su naturaleza industrial o comercial, se encuentren incluidos en el Código de Comercio, se desempeñarán por el Estado, en su caso, mediante empresas del Estado, de las cuales éste sea partícipe o único accionista" (art. 3).

Por supuesto, esta división del Proyecto, entre institutos autónomos y empresas del Estado por razón de la materia, de haberse aprobado, hubiera significado la transformación de muchos institutos autónomos que realizaban actividades industriales y comerciales en sociedades mercantiles, es decir, en empresas del Estado. Ello, de por sí, presentaba la dificultad inherente a toda estructura burocrática: la resistencia al cambio, que a veces es más poderosa, que la más definida decisión política.

En cuanto a la regulación de los Institutos Autónomos, el Proyecto regulaba los requisitos que debía contener la Ley de creación (art. 5), y el estatuto del Instituto (art. 6 y 7); el personal de los institutos autónomos (arts. 8 a 27); el Régimen Administrativo: Índice de previsiones, programas y presupuestos (arts. 48 a 52), las prerrogativas y recursos jurídicos (arts. 53 a 56); el ordenamiento patrimonial (arts. 57 a 69); el control por un Consejo de Control (arts. 70 a 81) y, por el Congreso (arts. 82 a 85); y el régimen de intervención disolución y liquidación (arts. 86 a 94).

La mayoría de las normas de este Proyecto sirvieron de antecedentes a los Proyectos de 1968, 1972 y 1976, tal como se verá más adelante. Por ello, sin lugar a dudas, puede señalarse que la Ley sobre la Administración Descentralizada de 1976, tiene su antecedente mediato en el Proyecto de 1961, y no podía ser de otro modo: aún cuando la participación del autor en la elaboración del Proyecto de 1961 fue mínima como Secretario

³³ *Loc. cit.*, p 11.

³⁴ Hemos consultado la versión mecanográfica original del Proyecto en poder del Profesor Moles, según la cual el Proyecto relativo al Título I sobre los Institutos Autónomos fue concluido el 19-10-61.

que era del Comité, su intervención decisiva en los Proyectos posteriores fue determinante para que, las ideas centrales de aquel Proyecto de 1961 se recogieran, mejorándolas y perfeccionándolas en los proyectos ulteriores.

3. La Ley de Medidas Económicas de Urgencia de 1961

Después de debates políticos de gran importancia que quedaron en los anales de la institución parlamentaria venezolana, con fecha 29 de junio de 1961³⁵ se aprobó, de conformidad con el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, la Ley de Medidas Económicas de Urgencia, que autorizó al Presidente de la República en Consejo de Ministros, para dictar entre otras las siguientes medidas.

"1º Reorganizar los institutos autónomos, empresas del Estado y las compañías en que la Nación o los institutos autónomos posean la mitad o más del capital social, a los fines de lograr economías en los gastos públicos y una mayor eficiencia en los servicios. . .".

"2º Reorganizar aquellos servicios públicos nacionales no comprendidos en el ordinal anterior que así lo requieran, a fin de lograr economías en los gastos y una mayor coordinación y eficiencia en sus funciones, quedando a salvo la organización y competencia de los despachos ministeriales, conforme al Estatuto Orgánico de Ministerios".

Sin lugar a dudas, nunca se había ni se ha otorgado al Poder Ejecutivo, por el Poder Legislativo, mayor y más amplia autorización para efectuar una ambiciosa reforma administrativa, como la que estaba implícita en esta Ley habilitante. Sin embargo, a pesar de esa habilitación y de que ya para esa fecha algunos estudios se habían efectuado, tal como el referido *Informe 1960*, el Presidente de la República solo utilizó esa autorización, para medidas reorganizativas menores respecto al Instituto Autónomo Administración del Parque del Este³⁶, a la Comisión Nacional de Crédito al Artesanado y a la Pequeña Industria, que funcionaba como patrimonio autónomo³⁷, al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales³⁸, y a la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela³⁹. Sin duda, los problemas políticos que tuvo el orden institucional del país entre 1961 y 1962, derivaron la atención del gobierno hacia otros ámbitos ligados al orden público y seguridad del Estado, restándole toda prioridad a los programas de reforma administrativa en la Administración Descentralizada⁴⁰. Por otra parte, los estudios hechos hasta ese momento y particularmente el *Informe 1960* no constituían verdaderos

35 V. en Gaceta Oficial N° 26590 de 29-6-61.

36 Decreto N° 633 de 6-10-61 en *Gaceta Oficial* N° 26684 de 20-10-61. Mediante este Decreto sólo se dictaron normas para la dirección y administración interna al regularse las atribuciones del Director-Gerente y del Consejo Consultivo.

37 Decreto N° 646 de 13-11-61 en *Gaceta Oficial* N° 26703 de 14-11-61. En este Decreto no se le dio personalidad jurídica a este Fondo que siguió operando como patrimonio autónomo con gravísimas consecuencias posteriores.

38 Decreto N° 714 de 20-3-62 en *Gaceta Oficial* N° 26805 de 20-3-62, por el cual se designó una Comisión Interventora del Instituto.

39 Decreto N° 782 de 26-6-62 en *Gaceta Oficial* N° 26887 de 29-6-62, en el cual se dispuso entre otros elementos de reorganización de la CANTV, el cambio de su denominación por el de Telecomunicaciones de Venezuela, C. A. (Televenca), lo cual no se cumplió.

40 Cfr. Allan R., Brewer-Carías, "The Administrative Reform Experience in Venezuela 1969-1975: Strategies, Tactics and Perspectives" en A-F. Leemans (ed.), *The Management of Chance in Government*, La Haya 1975, p. 216.

programas de reforma, que pudieran ser implementados⁴¹, sin que ello signifique restarle el mérito de ser el primer diagnóstico de la Administración Descentralizada en Venezuela, tal como quedó señalado anteriormente. La obligación impuesta a los Ministerios de proceder "a realizar de inmediato las recomendaciones conducentes a la reorganización de los Institutos Autónomos, empresas del Estado y compañías en que la Nación o los Institutos Autónomos posean la mitad o más del capital social a los fines de lograr economías en los gastos de operación y una mayor eficiencia en los servicios así como una reestructuración uniforme de los sueldos y salarios de los diversos servicios, habida consideración de la naturaleza de éstos" ⁴², parece, por lo visto, que no tuvo mayores repercusiones, al menos, en medidas adoptables y adoptadas por Decreto Presidencial.

II. EL PROYECTO DE LEY DE INSTITUTOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO DE 1968

1. Antecedentes

En diciembre de 1967, y por iniciativa de José Gabaldón Anzola, entonces Consultor Jurídico del Ministerio de Hacienda, se encomendó al autor la elaboración de un Ante-Proyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado el cual, una vez preparado, fue discutido en una Comisión de trabajo en la cual participó, además, Marco Tulio Troconis⁴³. El proyecto, una vez discutido, fue reproducido y circulado en diversos organismos públicos.

Tal como lo expresamos en la Exposición de Motivos del Ante-Proyecto⁴⁴, para la elaboración del Proyecto de 1968 tuvimos en cuenta y como base, necesariamente, el Proyecto del Profesor Moles de 1961; dijimos, en efecto, "que aún cuando el Proyecto anteriormente referido presentado por el Profesor Moles Caubet, regula exclusivamente los Institutos Autónomos, en el Ante-Proyecto que ahora se presenta, con las debidas adaptaciones y modificaciones, se han utilizado como base —y no podía ser de otro modo— las normas contenidas en aquél". En esta forma quedaba claro el sentido de la continuidad de los estudios administrativos de la administración descentralizada, iniciados en 1960, y que no podían ni debían perderse.

Sin embargo, el Proyecto 1968 además de regular los Institutos Autónomos, contenía normas precisas relativas al funcionamiento y control de los servicios administrativos autónomos sin personalidad jurídica (patrimonios autónomos) y de las sociedades mercantiles de capital público y de economía mixta (empresas del Estado). Se completaba, así, la normativa del Proyecto de 1961.

41 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *La Experiencia de la Reforma Administrativa en Venezuela*, Ponencia al Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, Río de Janeiro, 3-7 diciembre 1973, EIAP, p. 4.

42 Decreto N° 578 de 30-6-61 en *Gaceta Oficial* N° 26592 de 1-7-61.

43 Cfr. *Memoria del Ministerio de Hacienda al Congreso correspondiente a 1967*, Caracas 1968, pág. III-5.

44 La Exposición de Motivos del Anteproyecto, con fecha diciembre de 1967, fue redactada por el autor. En la versión definitiva del Proyecto de 1968 sólo se le hicieron ligeras modificaciones a dicha Exposición.

2. La diferenciación entre los Institutos Autónomos y las Empresas Públicas

La realidad administrativa venezolana en 1968 mostraba, en efecto, la existencia de una variedad de formas jurídicas de la descentralización: institutos autónomos, sociedades anónimas del Estado, patrimonios autónomos irregulares, a través de las cuales el Estado realizaba actividades empresariales. La empresa pública, por tanto, no respondía a un criterio organizativo determinado, sino que tan empresa pública era un fondo autónomo, como un instituto autónomo o una sociedad anónima de capital público (empresa del Estado) que realizaban actividades empresariales. Por eso, la noción de empresa pública era más una noción económica que jurídica⁴⁵.

En base a este planteamiento, nos formulamos el problema que desde el punto de vista teórico era necesario debatir y dilucidar, relativo al intento de establecer una *suma divisio* que trazara el límite entre las nociones Instituto Autónomo y Empresa Pública. En la Exposición de Motivos al Proyecto 1961 el Profesor Moles llegaba a la conclusión de que "el criterio diferenciativo entre Institutos Autónomos y Empresas Públicas ha de establecerse *ratione materiae*, por la índole de sus respectivas actividades", pues partía de que se trataba de "dos organizaciones hasta ahora completamente confundidas en los ordenamientos legales"⁴⁶

Ahora bien, ese primer problema de establecer una distinción absoluta de orden legal entre Institutos Autónomos y Empresas Nacionales, se consideró como un planteamiento inicial *necesario* desde el punto de vista absolutamente teórico. Sin embargo, en presencia de una realidad jurídico-positiva como la venezolana, que iba a intentarse regular por primera vez, los proyectistas consideramos conveniente no partir de la *suma divisio* teórica entre las dos nociones, sino de la constatación de la existencia de unas realidades orgánicas concretas, las cuales desde el punto de vista económico podían ser o no consideradas como "empresas" según el tipo de actividad que realizaban. La realidad mostraba en Venezuela y lo confirmaba la experiencia del Derecho comparado, que los entes orgánicos, prescindiendo de su catalogación o no como "empresas", eran los únicos que debían tener relevancia (forma) para el derecho positivo, y entre ellos sí debía establecerse una clara y neta división. Así, se consideró que debía distinguirse claramente entre un Instituto Autónomo y una Sociedad Anónima de capital público (empresa del Estado), Sin embargo, la diferenciación de los primeros, de otro tipo de organismo que serían las "Empresas Públicas" —caracterizadas por su actividad mercantil— hubiera implicado que la mayoría de los Institutos Autónomos venezolanos habrían de desaparecer, y escapar al régimen de los mismos, en virtud de la naturaleza mercantil de su actividad.

Por ello, la "*suma divisio*" que establecimos en el Proyecto 1968 fue de otra índole. En efecto, se partió de la constatación de la existencia en la realidad venezolana, desde el punto de vista *formal* u orgánico, de una serie de entidades que realizaban desde el punto de vista *material*, las más diversas actividades, y se intentó regular en un todo dichas entidades.

En este sentido, se distinguieron los institutos autónomos, los servicios administrativos autónomos sin personalidad jurídica, las sociedades mercantiles de capital público y las sociedades de economía mixta, que eran las entidades u organizaciones dotadas de una mayor o menor autonomía, a través de las cuales el Estado, generalmente indirecta o mediatamente, realizaba una serie de cometidos.

45 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*. Caracas 1967.

46 *Loc. cit.*, p. 7.

Ahora bien, dentro de esos cometidos, surcan con especial consideración, aquellos que por su índole o naturaleza, tenían carácter industrial o comercial. En este sentido, los proyectistas, siguiendo la orientación general del Derecho Comparado, optamos por denominar a las entidades indicadas, cuando realizaban actividades de carácter industrial o comercial, con el nombre genérico de "empresas públicas". Aquí, por tanto, el término Empresa Pública no representaba un ente orgánico determinado, sino que se trataba de una noción esencialmente material: eran empresas públicas, los Institutos Autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica o las sociedades comerciales en las que el Estado tuviera una participación mayoritaria, *siempre que* realizaran o desarrollaran una actividad industrial o comercial. En esta forma, al regularse los Institutos Autónomos (realidad orgánica), éstos se hubieran considerado desde el punto de vista *material* como empresas públicas, siempre que realizaran actividad de índole comercial o industrial. En el caso de los servicios administrativos autónomos y de las sociedades mercantiles de capital público o de economía mixta, ya que generalmente respecto a los primeros, y siempre respecto a las segundas, realizaban una actividad comercial o industrial, se hubieran considerado genéricamente como empresas públicas.

En esta forma, en el Proyecto de 1968, partiendo de la realidad jurídica-positiva venezolana, y de la necesidad de redactar un Proyecto de Ley que bajo ese ángulo tuviera reales posibilidades de vialidad en ese momento, renunciamos a establecer —tarea difícil por demás— una distinción entre los Institutos Autónomos y las empresas públicas, al acoger un criterio formal, para definir los primeros, y un criterio material para caracterizar las segundas. En esta forma, podía haber Institutos Autónomos que fueran empresas públicas, siempre que desarrollaran es una actividad industrial o comercial.

3. Las formas jurídicas propuestas para la administración descentralizada

En este sentido, el Proyecto de 1968, desde el *punto de vista orgánico*, distinguía los siguientes entes que desarrollaban actividades estatales con cierta autonomía:

A. Entes con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado

a) Los Institutos Autónomos, entendiéndose por tales a las personas jurídicas *de derecho público*, especialmente creadas mediante ley conforme a las prescripciones de la Ley Orgánica, con un patrimonio propio e independiente del Pisco Nacional, para realizar regularmente diversas actividades de índole estrictamente administrativas o de carácter industrial o comercial (Artículos 3° y 4°).

b) Las sociedades mercantiles de capital público, entendiéndose por tales a aquellas personas jurídicas de derecho privado, creadas por el Estado, directamente o a través de otras empresas públicas, para la realización de actividades industriales o comerciales, siempre que el Estado, directa o indirectamente, fuera único accionista o tuviera participación superior al ochenta por ciento (80%) del capital social. Así mismo se consideraban sociedades mercantiles de capital público, las ya constituidas en las cuales posteriormente el Estado, directa o indirectamente, adquiriera una participación superior a la proporción indicada (Artículo 100).

c) Las sociedades mercantiles de economía mixta, entendiéndose por tales a aquellas personas jurídicas de derecho privado constituidas por el Estado o en las que éste participara, directa o indirectamente, conjuntamente con una o más personas naturales o jurídicas de derecho privado, siempre que su participación fuera mayoritaria, aún cuan-

do inferior al ochenta por ciento (80%) del capital social (Artículo 101), pues de lo contrario, se trataría de sociedades mercantiles de capital público.

B. Entes sin personalidad jurídica propia

El Anteproyecto distinguía además, los servicios administrativos autónomos sin personalidad jurídica, con dependencia directa de la administración central, pero con autonomía funcional sobre todo presupuestaria (Artículo 90°), que podían realizar diversos cometidos estatales.

Por otra parte, desde el *punto de vista material*, el Anteproyecto consideraba *como empresas públicas*, a las entidades señaladas "cuando realicen actividades industriales o comerciales" (Artículo 1o); y con ese nombre genérico de "empresas públicas" se refería a cualesquiera de las realidades orgánicas indicadas, siempre que realizaran actividades de las mencionadas.

Ahora bien, partiendo de la precisión de las realidades orgánicas que se han señalado, el Proyecto de 1968 regulaba el régimen jurídico de las mismas, en dos partes fundamentales: El Régimen de Funcionamiento (Título II) y El Régimen de Control (Título III). El primero se estableció, en particular, para las diversas formas jurídicas o realidades orgánicas señaladas. El segundo se estableció en común para todas ellas, con las debidas excepciones según la mayor o menor intensidad del mecanismo de control establecido.

4. El régimen de los Institutos Autónomos

La regulación que traía el Proyecto de 1968 relativa al régimen de funcionamiento de los entes autónomos, se refirió separadamente a las diferentes formas jurídicas dotadas de autonomía que el Estado utilizaba para el desarrollo de sus cometidos. La primera y más importante de estas formas jurídicas estaba configurada por los Institutos Autónomos, denominados también por nuestra legislación, establecimientos públicos (institucionales). La regulación de los Institutos autónomos se estableció en el Sub-Título Primero del Título II, y sus normas se referían separadamente al Estatuto de Autonomía, al Personal de los Institutos Autónomos, a su Régimen Administrativo, a su Ordenamiento Patrimonial y a la Intervención, Disolución y Liquidación de los mismos.

Es de destacar en relación al régimen de funcionamiento de los Institutos Autónomos, las constantes referencias que hacía el Proyecto a la Ley de creación de los mismos, pues como lo exige la Constitución, dichos entes sólo pueden ser creados por Ley, pero mediante las previsiones de la Ley Orgánica. El Proyecto, por tanto, solo contenía una serie de normas fundamentales a las cuales debían ajustarse todos los Institutos Autónomos existentes —a través de una serie de disposiciones transitorias— y que se crearan de conformidad con la Ley, quedando la regulación particular a la respectiva Ley de creación. En todo caso, aclaraba el Proyecto, el régimen básico de cada Instituto está configurado no sólo por las disposiciones del mismo Ante-Proyecto, sino también por las correspondientes leyes creadoras y por las normas reglamentarias del Ejecutivo Nacional y del propio Instituto que dictasen regularmente (Artículos 8° y 9°).

En cuanto al personal de los Institutos Autónomos, el proyecto traía una serie de normas básicas relativas al Personal Directivo, al Personal Técnico, Profesional y Subalterno y al Personal destinado a la Administración de Fondos. En estas normas se establecían las condiciones generales de idoneidad y las causales de inhabilitación e incompatibilidad para formar parte del Personal Directivo (Artículos 10° al 14°).

Este Personal Directivo debía ser designado por el Presidente de la República y gozar de cierta inamovilidad, pero sus componentes podían ser removidos por determinadas causales o cuando el Presidente de la República lo juzgare conveniente a los intereses nacionales (Artículos 16° y 17°). El Proyecto hacía además, especial énfasis en la responsabilidad individual que tenían los miembros del Personal Directivo por los daños que por su gestión pudieran irrogar al Instituto (Artículo 19).

En relación al Régimen Administrativo que se establecía en el Proyecto, éste reflejaba la especial preocupación que existía para lograr que los institutos Autónomos y en general, las empresas del Estado, ajustasen su actuación a determinados programas y presupuestos de funcionamiento, en concordancia con los planes nacionales. En efecto, en cuanto a la presentación del presupuesto ordinario de los Institutos Autónomos, el Proyecto, además de establecer la necesidad de que los mismos coincidieran con el presupuesto nacional (Artículo 30°), exigía que los presupuestos de los mismos, una vez aprobados, se presentasen al Congreso Nacional como anexo al Proyecto de ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos (Artículo 35").

El Proyecto contenía además normas relativas a la realización de operaciones de gastos por los Institutos Autónomos (Artículos 40° y siguientes), así como normas generales relativas a la contratación (Artículos 43° y siguientes), en las cuales se desarrollaban particularmente los principios básicos de la contratación administrativa. Por otra parte, en cuanto al régimen administrativo se hizo una especial regulación en relación a los Acuerdos y Decisiones, es decir, a los Actos Administrativos de los Institutos Autónomos, incluyendo los actos reglamentarios, y a las formalidades básicas que debían seguirse para su emanación (Artículos 57 y siguientes).

Los proyectistas nos planteamos, además, el problema relativo a la calificación jurídica de los bienes de los Institutos Autónomos. De ahí que siguiendo la orientación general del Derecho Comparado en esta materia, se estableció que los bienes pertenecientes al patrimonio de los Institutos Autónomos podían ser del dominio público o del dominio privado, conforme a las previsiones del Código Civil en la materia. Sin embargo, se aclaró que los bienes no estarían sujetos a embargo o secuestro, ni se expediría contra ellos ejecución forzosa alguna. Se previó además la posibilidad de que el Estado solamente adscribiera determinados bienes a los Institutos Autónomos para el cumplimiento de sus fines, pero sin que ésto configurase un traspaso de la titularidad de los mismos, sino sólo la posibilidad de uso de los mismos (Artículo 62).

En cuanto a las prerrogativas del Fisco Nacional aplicables a los Institutos Autónomos, el Proyecto, siguiendo la orientación para ese momento, remitió a lo que se dispusiera en la respectiva Ley de creación (Artículo 63), dado que por su índole en el no debían realizarse generalizaciones que podrían ser perjudiciales para un determinado Instituto.

El Proyecto traía además una regulación detallada sobre el ordenamiento patrimonial de los Institutos Autónomos, regulando separadamente el Inventario del Patrimonio, el Manejo de Fondos, el Régimen Contable y la Rendición de Cuentas por los funcionarios y empleados correspondientes (Artículos 65 al 80).

El último Capítulo del Sub-Título Primero, que se refería a los Institutos Autónomos, regulaba el Régimen de Intervención, Disolución o Liquidación de los mismos. En cuanto al primero de ellos, es decir, al Régimen de la Intervención Gubernativa, se establecieron los casos en los que el Consejo de Ministros podía acordar la intervención de Institutos Autónomos (Artículo 81) lo que implicaba, entre otras cosas, el establecimiento de una Junta Interventora que sustituyera a los órganos directivos del Instituto, y

que debía circunscribir su actuación a la realización de los actos de administración estrictamente necesarios para mantener la continuidad del Instituto, con la finalidad general de recuperar el Instituto intervenido (Artículos 82, 83 y 85).

Se estableció además el Régimen de la Disolución o Liquidación de los Institutos Autónomos, que sólo podía ser declarado por Ley, cuando a aquéllos no les fuera posible continuar cumpliendo el objeto para el cual fueron creados, o bien resultaren de alguna manera perjudiciales o carentes de utilidad (Artículo 86). La Liquidación en todo caso debía ser realizada por una Comisión Liquidadora, sin intervención judicial (Artículos 86 al 89).

5. El régimen de las sociedades mercantiles públicas o de economía mixta (Empresas del Estado)

El Proyecto regulaba además el régimen de las sociedades mercantiles de capital público y de economía mixta en las cuales necesariamente el Estado debía tener una participación mayoritaria (Artículos 100 y 101). Sin embargo, se indicaba expresamente que el Estado, directa o indirectamente, podía tener participaciones minoritarias en todo tipo de sociedades mercantiles (Artículo 102).

En todo caso, se estableció expresamente la necesidad de que los aportes del Estado en dichas empresas estuviesen valorados en dinero, a los efectos de la limitación de las responsabilidades de la administración en las empresas (artículo 103).

Las sociedades mercantiles de capital público y las sociedades de economía mixta que regulaba el Proyecto, debían tener siempre o la forma de sociedad anónima o la de responsabilidad limitada, y debían regirse por las normas del Derecho Mercantil, Civil o Laboral (Artículo 104). Sin embargo, en el Proyecto se establecieron una serie de derogaciones al régimen ordinario de las sociedades mercantiles: A) En primer lugar se permitía la constitución o funcionamiento de estas sociedades, con un único accionista, el Estado, cuando fuera éste directamente quien constituyera la empresa, lo cual sólo fue acogido en nuestro derecho positivo, a partir de 1975, con motivo de la nacionalización de la industria petrolera. En estos casos los derechos societarios debían realizarse a través de actos administrativos que debían ser inscritos en los libros o registros correspondientes, cuando así lo exigiera la legislación mercantil (Artículo 106); B) Por otra parte, el Proyecto estableció expresamente la inaplicabilidad, a las sociedades mercantiles de capital público o de economía mixta, de las disposiciones previstas en el Código de Comercio sobre cesación de pagos o quiebra. Sin embargo, cuando una empresa del Estado se encontrare en alguna de las situaciones señaladas, el Consejo de Control y el Ministro respectivo debían tomar las medidas que fueran pertinentes tendientes a la recuperación o liquidación de las mismas. En caso de liquidación el Proyecto remitía la aplicación de las normas establecidas para la liquidación de los Institutos Autónomos, pero esa se efectuaría con la vigilancia del Procurador General de la República y la intervención del Juez de Primera Instancia en lo Mercantil que fuere competente; y todo ello, sin perjuicio de la aplicación a los administradores de la empresa, de las sanciones administrativas, civiles o penales que fueren procedentes (Artículo 107).

Por último, el Proyecto estableció expresamente la aplicación, a las sociedades mercantiles de capital público y de economía mixta, del régimen que establecía, en general para los Institutos Autónomos, en la medida y extensión que determinase el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

6. El régimen de control

A. El control parlamentario

El Título III del Proyecto estaba destinado a la regulación detallada del Régimen de Control de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado. En el mismo, se precisaba el Control Parlamentario sobre dichos entes, que la Constitución expresamente atribuye al Congreso Nacional (Artículo 113). Dicho control debía realizarse no sólo por el estudio de los presupuestos de los Institutos Autónomos que debían acompañarse como anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, sino también, por el análisis que el Congreso Nacional debía hacer de la nomenclatura de las sociedades mercantiles de capital público y las sociedades de economía mixta y de todas aquellas empresas en las cuales el Estado tuviera, directa o indirectamente, una participación superior al treinta por ciento (30%) del capital social, que debía también anexarse al Proyecto de Ley de Presupuesto. En dicha lista debía indicarse además, para cada una de ellas, el monto de la participación estatal y la naturaleza jurídica, objeto y filiales que tenga. Asimismo, en ella debía indicarse los nombres de los Administradores o Directores de todas esas empresas.

En relación a las sociedades mercantiles de capital público y a las sociedades de economía mixta, el Proyecto exigía que debía adjuntarse a dicha nomenclatura el último balance y el estado de ganancias y pérdidas; y en caso de que el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos previera algún aporte, donación o subvención del Estado a dichas empresas, debían anexarse las previsiones de la inversión de las cantidades indicadas (Artículo 112). Por otra parte, se regulaba detalladamente (Artículos 113 y 116), los mecanismos de control concomitante de las Cámaras Legislativas sobre los Institutos Autónomos a través de las Comisiones Parlamentarias respectivas. En este sentido, diversas normas del Anteproyecto exigían la remisión al Congreso Nacional de informes o resultados de los diversos mecanismos de control (Artículos 100, 113, 116, 122 v 130).

B. El control administrativo

En segundo lugar, en su Título III, el Proyecto regulaba el Control Administrativo sobre los Institutos Autónomos y demás entes descentralizados, es decir, el denominado control de tutela que corresponde al Ministro respectivo, al cual estén adscritos. Se autorizaba, sin embargo, al Consejo de Ministros para que dispusiera la intervención, en ciertos actos de control de tutela, del Ministro de Hacienda (Artículo 117).

La primera forma de control administrativo que se estableció en el Proyecto, fue a través de las llamadas directivas generales que podía dictar para ciertos Institutos y empresas o para determinados sectores de la economía, el respectivo Ministro de tutela (Artículo 118). En este sentido se seguía la orientación utilizada con éxito en los sistemas británico e italiano de control de las empresas públicas.

Por otra parte, se concretó la regulación del control de tutela a través de la determinación de ciertos actos que debían ser o previamente autorizados por el Ministro de tutela respectivo (Artículo 119) o aprobados por el mismo (Artículo 120). En Proyecto en este sentido sólo estableció determinados actos que debían ser controlados necesariamente, dejando sin embargo a la Ley de creación, la indicación de todas las otras intervenciones de tutela que debían ser sometidas a autorización o aprobación. Sin embargo,

respecto a las autorizaciones que el Proyecto generalizaba, se estableció la posibilidad de que el Consejo de Ministros, en razón de la actividad económica de la empresa, exonerara del cumplimiento de las mismas a ciertos Institutos Autónomos, así como la posibilidad de que, por el contrario, exigiera el cumplimiento de algunos de dichos requisitos a ciertas sociedades mercantiles de capital público o de economía mixta.

Por otra parte, el Proyecto otorgaba al Ministro de tutela, las más amplias facultades de control administrativo concomitante, es decir, las más amplias facultades de fiscalización, vigilancia y control de las operaciones o actividades de los Institutos Autónomos y empresas del Estado. Para facilitar el ejercicio de dichos poderes de control se autorizaba al Ministro de tutela para designar Comisarios del Gobierno, en quienes delegase dichas funciones, con el derecho de asistir con voz pero sin voto a las deliberaciones de la Junta Administradora del Instituto o empresa. Además y como mecanismo de control administrativo posterior, el Ministro podía designar auditores o revisores contables, al final del ejercicio del Instituto o empresa, para la contabilidad y el estado financiero de dichos entes (Artículo 121).

Por último, el Anteproyecto de Ley preverá establecimiento de mecanismos administrativos de coordinación de las diversas empresas públicas a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con posibilidad de atribuirle por decisión del Consejo de Ministros, algunas facultades de control de tutela (Artículo 123).

C. El control externo

En tercer lugar, el Título III del Proyecto regulaba detalladamente el control que correspondía a la Contraloría General de la República, la cual tenía las más amplias facultades de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes no sólo de los Institutos Autónomos y de las empresas del Estado, sino también de todas aquellas sociedades en las cuales el Estado tuviera una participación superior al treinta por ciento (30%) del capital social (Artículo 125).

El Proyecto, sin embargo, en lo que se refiere al control previo sobre los contratos que celebrasen los Institutos Autónomos, buscaba regularizar la situación de hecho del momento, y sólo exigía que estuvieran sujetos al control previo de la Contraloría los contratos de los Institutos Autónomos que indicare el respectivo Estatuto de Autonomía y cuyo objeto se refiriera a la ejecución de obras o a la adquisición o enajenación de activos fijos (Artículos 128 y 129).

El Proyecto, además, preveía el control posterior que debía realizar la Contraloría General de la República en los Institutos Autónomos y en las demás empresas del Estado, a través de la realización de auditorías anuales (Artículo 126).

D. El control de gestión

Por último, el Proyecto recogía una institución de control, denominado el Consejo de Control, el cual estaba formado por un Diputado miembro de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados, por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por el Director General de la Contraloría, por el Director Ejecutivo de la Comisión de Administración Pública, por el Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y por el Primer Vice-Presidente del Banco Central de Venezuela. Además

formaba parte de dicho Consejo su Presidente, designado por el Consejo de Ministros (Artículo 131).

El Anteproyecto establecía una serie de atribuciones y deberes del Consejo de Control entre las cuales se destacaban las de investigar el funcionamiento de los diversos entes controlados; ordenar las inspecciones, auditorías y experticias que se considerasen oportunas; obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios por aquéllos prestados; exigir que se incluyeran en el presupuesto las partidas destinadas a satisfacer obligaciones de cumplimiento forzoso; verificar las cuentas y redactar el informe respectivo destinado al Congreso Nacional; emitir dictámenes *respecto a la gestión* de los dirigentes de las empresas públicas; exigir del Ejecutivo Nacional la intervención de los Institutos Autónomos; y proponer al Congreso Nacional la disolución o liquidación de los mismos (Artículo 133).

Por otra parte, el Proyecto preveía una serie de actos de los Institutos Autónomos sometidos a la autorización previa (Artículo 134) y a la aprobación posterior (Artículo 135) por parte del Consejo de Control.

Este Consejo tenía además facultad para suspender la eficacia de acuerdos y decisiones de los Institutos Autónomos y anularlos cuando las considerasen ilegales (Artículo 136); y debía apreciar la responsabilidad de orden civil, penal o administrativo que pudiera alcanzar a los directivos de los Institutos Autónomos y empresas del Estado (Artículo 137).

El Anteproyecto destinó algunas normas especiales a regular las funciones de los funcionarios denominados Intendentes de Control, a través de los cuales el Consejo de Control ejercería sus facultades ordinarias de información o comprobación (Artículos 139 y 140). Dichos funcionarios estaban obligados a describir en un informe mensual su actuación en los entes controlados (Artículo 143).

Entre otras facultades se atribuía a estos Intendentes de Control, no sólo la facultad de asistir con derecho a voz pero sin voto a las deliberaciones de los cuerpos directivos de los Institutos Autónomos y demás empresas del Estado (Artículo 141), sino además y principalmente, la facultad de vetar las resoluciones de los directorios o asambleas, según los casos, cuando a su juicio ellas fueren contrarias a la Ley y a los Estatutos de la Sociedad o cuando considerasen que podían comprometer las conveniencias del Estado vinculados al ente respectivo. Por supuesto, el ejercicio de esa facultad de vetar debía ser revisado y controlado por el Consejo de Control (Artículo 142).

7. El régimen transitorio

Por último, el Proyecto estableció algunas Disposiciones Transitorias de importancia, para hacer efectiva la aplicación de la Ley.

En efecto, en primer lugar, se fijaban lapsos dentro de los cuales los diversos entes autónomos debían adaptarse a las previsiones de la Ley Orgánica, cuyas normas eran de prioritaria aplicación respecto de las normas de las correspondientes leyes creadoras (Artículo 150 al 153).

En segundo lugar, se establecieron oportunidades para la entrada en aplicación de ciertas normas, como las de orden contable o presupuestario, que no podrían aplicarse para los ejercicios en curso para el momento de publicación de la Ley (Artículo 151).

En tercer lugar, se fijaron cometidos específicos al Poder Ejecutivo para no sólo establecer la clasificación global de las entidades que la Ley Orgánica regulaba (Artículo

154), sino para proponer al Consejo de Ministros, la subsistencia, modificación, fusión o supresión, según los casos, de las entidades señaladas (Artículo 155).

Ahora bien, dado que en el caso de los Institutos Autónomos que se encontraban regulados por ley, y que era el más importante desde el punto de vista económico y financiero, la modificación, fusión o supresión de los mismos no podría hacerse sino mediante actos estatales con valor de ley, se preveía expresamente en el Proyecto (Artículo 156) la habilitación legislativa necesaria para que el Presidente de la República, mediante Decretos con valor de ley, dictase los respectivos Estatutos de los Institutos fusionados, modificados o suprimidos, dada la previsión de ese procedimiento que trae el Artículo 190, Ordinal 10° de la Constitución.

En esta forma, por actos con valor de ley del Poder Ejecutivo, y dado que se trataba evidentemente de medidas extraordinarias en materia económica y financiera que requería el interés público, la reorganización de la Administración descentralizada era perfectamente viable; de lo contrario hubiera sido necesario pensar, lo que desde el punto de vista de la dinámica del Estado no era aceptable por lo lento y complicado del proceso, en la necesidad de reformar legislativamente, según los casos, cada una de las leyes creadoras de los Institutos que debían ser modificados, fusionados o suprimidos.

III. LAS REFORMAS DE 1970

Con motivo del inicio del programa de planificación y concepción de la reforma administrativa en 1969, durante ese mismo año y a principios de 1970, el Ejecutivo Nacional inició el estudio del conjunto de normas relacionadas con el régimen administrativo, financiero y de control de los Institutos Autónomos. Con motivo de ello, en 1970 se adoptaron dos decisiones político-administrativas, de extraordinaria importancia en el campo de la Administración Descentralizada, y que fueron, la adopción del Decreto N° 280 de 8 de abril de 1970 mediante el cual se dictó el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional⁴⁷ y la definición, dentro de los lineamientos generales de la Reforma Administrativa adoptadas por el Presidente de la República, del área de la administración descentralizada. En la concepción, elaboración y redacción de ambas decisiones la responsabilidad fundamental correspondió en la Comisión de Administración Pública, en ese entonces, bajo nuestra dirección.

1. El Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional de 1970

A. Motivación

Una de las preocupaciones centrales del Ejecutivo Nacional al enfrentarse a la problemática de los institutos autónomos, era la de asegurar que las actividades de los mismos se desarrollaran de acuerdo a las metas trazadas en el Plan de la Nación y conforme a las directrices señaladas por el propio Ejecutivo. Por ello, el reglamento partía de la consideración de que la autonomía concedida a los Institutos Autónomos tenía por finalidad realizar, de una manera especializada, los servicios atribuidos a la Administración Pública Nacional y, en consecuencia, que eran entes instrumentales de la misma, sujetos al control del Poder Ejecutivo.

Para lograr estos objetivos, el Reglamento estableció un conjunto de disposiciones tendientes a lograr una coordinación y programación de las actividades de los Institutos, así como normas comunes en materia presupuestaria, administrativa y financiera. Para la elaboración de dicho Reglamento se tuvieron en cuenta, en lo que podía ser materia reglamentaria, las previsiones del Proyecto de Ley de 1968. A continuación se hará un análisis de las principales disposiciones del Reglamento siguiendo lo que expusimos en

47 V. en *Gaceta Oficial* N° 29190 de 14 de abril de 1970.

el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* de la Comisión de Administración Pública que presentamos al Presidente de la República en junio de 1972⁴⁸.

B. Planificación y Presupuesto

El Reglamento estableció que los Institutos-Autónomos debían contribuir coordinada y conjuntamente al desarrollo del país, conforme al Plan de la Nación y a las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional (Artículo 8). En base a dicho plan, los Institutos Autónomos debían elaborar su respectivo plan para el mismo período abarcado por el Plan de la Nación (art. 9).

El plan del Instituto debía ser presentado al Ministro de adscripción para su aprobación y remisión a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, previo informe del Consejo de Institutos Autónomos. El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación lo debía pasar con sus observaciones al Presidente de la República en Consejo de Ministros (Art. 10). El Plan de actividades que debía servir de orientación para el período al cual corresponda, debía traducirse en programas operativos que deberán ser remitidos a cada Ministro de Adscripción.

En el Reglamento se previó que aquellos Institutos cuya actividad principal consistiera en operaciones industriales, comerciales, de inversión u otras análogas, debían adoptar el modelo especial de presupuesto que prescribiera el Ministerio de Hacienda de acuerdo con la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Art. 11),

Se estableció como requisito indispensable para la aprobación del proyecto de Presupuesto la inclusión en el mismo, del monto de las obligaciones contraídas por el Instituto, con indicación de las exigibles durante el período de ejecución del Presupuesto (Art. 13).

Con relación a los aportes para los Institutos Autónomos, debían someter su solicitud respectiva al ejercicio fiscal correspondiente, conjuntamente con el programa anual, a la consideración del Ministerio de Hacienda y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por intermedio del Ministerio de adscripción respectivo. Esta solicitud debía ser previa a la presentación del proyecto de presupuesto (Artículo 14).

Cuando el aporte fuese distinto al previsto por el Ejecutivo Nacional, el Instituto Autónomo correspondiente, dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de dicha Ley, debía presentar al Ministerio de Hacienda por intermedio del Ministro de adscripción respectivo, el proyecto de ajustes y modificaciones. Este debía presentarse en Consejo de Ministros y en la misma forma el Presidente de la República podía ordenar los reajustes o modificaciones a los Presupuestos (Art. 16).

Por primera vez se reguló lo referente a la partida de rectificaciones que se incluiría en el Presupuesto de caja de cada Instituto Autónomo (Art. 18).

Para realizar incrementos en su personal fijo, para decretar aumento de sueldos, de emolumentos, de viáticos o de gastos de representación del personal existente, o para celebrar contratos colectivos de trabajos, los Institutos Autónomos debían obtener autorización previa del Ministerio de adscripción correspondiente. Quedaba a salvo sin embargo, la normalización de los sueldos del personal de los Institutos, conforme al

⁴⁸ V. C.A.P., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. Caracas 1972, Tomo I, pp. 352 y ss.

Sistema Nacional de Clasificación y Remuneración de Clases de Cargo, la cual se hará oída previamente a la Comisión de Administración Pública (Art. 19).

Por último, dentro de las medidas destinadas a insertar la acción de los Institutos Autónomos en la planificación del desarrollo económico y social, se estableció que estos debían informar trimestralmente a su Ministerio de adscripción, al Ministerio de Hacienda y a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de su gestión presupuestaria. Estos informes debían ser analizados y evaluados por el Ministerio de Hacienda, el cual presentaría sus conclusiones al Presidente en Consejo de Ministros. Igualmente, los Institutos Autónomos debían presentar anualmente un informe de su actividad cumplida en el ejercicio, con análisis detallado acerca de la ejecución del Plan (Arts. 20 y 21).

C. El control administrativo

El control y supervisión de los Institutos Autónomos conforme al Reglamento, debe ser ejercido permanentemente por los Ministros del Ejecutivo Nacional, en conformidad con las órdenes e instrucciones recibidas por el Presidente de la República (Art. 22). Aquellos Institutos adscritos a la Presidencia, debían ser controlados por la Oficina Central de Coordinación y Planificación sin perjuicio de que el Presidente pudiera confiar esas atribuciones, cuando lo estimara conveniente, a un Ministerio o a otro organismo público (Art. 23).

Estas medidas de control administrativo se referían especialmente, a la tutela de los actos de los Institutos Autónomos, a la administración de personal, y al régimen de la actuación en juicio de los Institutos.

Con respecto al primer aspecto del control administrativo, la Constitución Nacional establece en su artículo 181, que el Presidente de la República es el Jefe del Ejecutivo Nacional y en tal virtud ejerce una labor de supervisión sobre los actos de todos los órganos centralizados o descentralizados. El Presidente de la República ejerce ese control de los entes descentralizados a través de los Ministros del Despacho, a cuyo efecto los Institutos Autónomos debían remitir inmediatamente copia de todos los acuerdos y decisiones de sus órganos directivos, a los Ministerios de adscripción (Art. 24). El artículo 25 del Reglamento confería al Ministro de adscripción el poder de suspensión provisional de los acuerdos y decisiones de los órganos directivos de los respectivos Institutos Autónomos, cuando éstos hubieran contravenido las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional, con manifiesta ilegalidad o inoportunidad susceptible de causar perjuicio al Tesoro Nacional, al patrimonio del Instituto o al Servicio Público. El Ministro en cuestión debía informar al Presidente de la República, quien debía decidir en definitiva.

La tutela administrativa a los actos, se manifestaba también en la necesaria autorización previa del Consejo de Ministros que debían solicitar los Institutos Autónomos para constituir sociedades, suscribir o adquirir acciones y adquirir obligaciones u otros valores, salvo cuando se tratase de valores de la deuda pública, sin perjuicio de lo que dispusieran las leyes especiales (Art. 26).

El Presidente de la República en Consejo de Ministros y a solicitud del Ministro de adscripción y del Ministerio de Hacienda, podía establecer determinados procedimientos para efectuar operaciones de enajenación, aceptar liberalidades, contratación de préstamos, remisión de obligaciones, transacciones judiciales o cualquier otro que se estime conveniente (Art. 27).

En segundo lugar, se estableció un control sobre el personal de los Institutos con el fin de evitar que los Institutos Autónomos se conviertan en órganos absolutamente separados de la Administración Central (Arts. 28 a 33).

En tercer lugar, se dictaron las normas sobre procedimientos y sobre la actuación en juicios para suplir la ausencia de una reglamentación general de procedimientos administrativos (Arts. 34 a 37).

D. El Régimen Financiero

Las medidas de control financiero que se previeron en el Reglamento se refieren, además de las disposiciones referentes al régimen presupuestario, en primer lugar, al control de compromisos y de la ordenación de gastos; en segundo lugar, al sistema de contabilidad y, en tercer lugar, al régimen de remisión de cuentas.

Por lo que respecta al control de compromisos de los Institutos Autónomos se estableció que las adquisiciones o prestaciones de cualquier género que fueran objeto de contratos y excedieran de Bs. 10.000 habrían de someterse a concurso o licitación en cuanto fuera posible (Art. 41). Igualmente, no podía anunciarse la buena pro en licitaciones o concurso sin que existieran las previsiones presupuestarias suficientes para realizar los pagos correspondientes, salvo lo dispuesto en la Ley de Crédito Público (Art. 42).

Las operaciones de crédito transitorias y urgentes, debían consultarse previamente con el Ministerio de Hacienda a través del Ministerio de Hacienda a través del Ministerio de adscripción (Art. 43).

La ordenación de los gastos debía ser hecha por el órgano competente, y debían efectuarse de forma que el empleo de los créditos consignados en el Presupuesto tuviera lugar adecuadamente en el transcurso del ejercicio económico (Art. 38).

En cuanto al Sistema de Contabilidad, el Reglamento dispuso que la Contabilidad de los Institutos Autónomos se llevase conforme a principios contables generalmente admitidos y adoptaría la forma que sea más adecuada en atención a la naturaleza, estructura y fines de cada uno de ellos.

A los efectos de la determinación del sistema contable más adecuado a la índole de sus actividades, los Institutos Autónomos debían consultar al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Administración Pública. El Ministerio de Hacienda, oída la Contraloría General de la República y la Comisión de Administración Pública, podía establecer normas generales o particulares, de obligatorio cumplimiento, las cuales no podían ser modificadas por ningún Instituto Autónomo sin autorización previa de dicho Ministerio (Art. 45).

Por otra parte, dentro de la Reforma Administrativa de los Institutos Autónomos se previeron normas tendientes a que los órganos directivos de éstos rindieran cuenta formal y justificada de todas las operaciones efectuadas en cada período económico, al Ministerio de adscripción y a la Contraloría General de la República, con los documentos que acreditasen su exactitud y legalidad y con la debida separación entre egresos e ingresos y entre los remanentes de ejercicios anteriores y los del ejercicio de la cuenta. Dentro de este orden de ideas, se estipuló la obligación de presentar una cuenta general que debía ser formulada dentro de los 60 días siguientes a la terminación de cada ejercicio económico, para ser entregada, finalizado dicho plazo, al Ministerio de adscripción

para su examen y remisión al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República (Art. 47 y 48.)

E. El Consejo de Institutos Autónomos

En el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, se preveía el establecimiento de un Consejo de Institutos Autónomos encargado de velar por la coordinación de las funciones propias a dichas Entidades, a fin de procurar que el cumplimiento de aquellos se ajustase a un Plan conjunto que evitase la dispersión de sus actividades y de sus gastos.

Con fundamento en esta disposición legal, se estableció en el Reglamento que la coordinación de las actividades de los Institutos Autónomos correspondía al Presidente de la República, a través de un Consejo de Institutos Autónomos, el cual funcionaría en la Oficina Central de Coordinación y Planificación y estaría integrado por el Jefe de CORDIPLAN, quien lo debía presidir y los diferentes Presidentes o Directores de los Institutos Autónomos; había además un delegado por cada Ministerio de adscripción, el Director General de Presupuesto, un representante de la Comisión de Administración Pública v uno del Banco Central (Art. 2).

Se establecieron las funciones del Consejo de Institutos Autónomos entre las cuales figuraron: 1) Colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividad de los Institutos Autónomos; colaborar con dicha Oficina en el examen de los proyectos de presupuesto de cada Instituto Autónomo en relación con su programa anual e informar al Ministerio de Hacienda; 2) Advertir cualquier duplicidad de actividades; 3) Analizar las Memorias de los Institutos Autónomos a fin de detectar cualquier irregularidad o defectos en su funcionamiento y de comparar los resultados obtenidos con sus respectivos costos; 4) Conocer de las propuestas de reforma de cada Instituto, analizarlas y llevar sus conclusiones a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a los Ministerios de adscripción de los referidos Institutos (Art. 6).

Se previó también la creación de diversas Comisiones de trabajo, entre las cuales figuraron: la Comisión de Desarrollo Regional; la Comisión de Actividades Crediticias; la Comisión de Desarrollo Industrial; la Comisión de Protección Social y la Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Enseñanza Superior v Divulgación Cultural (Art. 3).

F. Apreciación General

El Reglamento, ciertamente, fue un marco general y como tal podía, en ciertos entes descentralizados, provocar situaciones de difícil aplicación. En efecto, la aplicación irrestricta de algunas de las normas del Reglamento a cierto tipo de Institutos Autónomos, especialmente a aquellos con actividades industriales y comerciales, podría ser *contra productiva*, por lo que se previeron regímenes especiales a los cuales los Institutos se podían acoger mediante solicitud hecha con exposición razonada dirigida al Ministerio de adscripción, el cual oída la opinión del Ministerio de Hacienda y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, elevaría el asunto al conocimiento del Presidente, para su decisión en Consejo de Ministros (Art. 50).

Ahora bien, del estudio de las disposiciones del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos se deduce que la preocupación fundamental que nos guió a los redactores, fue la de sistematizar un conjunto de normas comunes y de aplicación uniforme a todos los entes descentralizados. Muchas de esas normas llenaron un vacío en nuestro ordenamiento jurídico y permitieron al Ejecutivo adelantar acciones concretas dentro de un cuadro de competencias y atribuciones definidas de antemano. No obstante, el balance, a nueve años de la fecha de promulgación del Decreto, es por supuesto, positivo en algunos aspectos y negativo en otros.

Así, las normas del Decreto 280 estaban llamadas a producir un intercambio intenso de información entre los diversos organismos; sin embargo, este intercambio no alcanzó el nivel deseado, aunque se hubiese adelantado algo en la materia a través de la constitución de la Comisión de Trabajo previstas en el Reglamento. En este sentido, las dos Conferencias de Empresas Estadales de Servicio Público (1970 y 1971) pueden señalarse como eventos de invaluable utilidad.

En todo caso, en lo que concierne a la participación de los entes descentralizados en el proceso de planificación, los resultados son menos halagadores por cuanto todavía no se ha producido una verdadera integración sectorial y los programas de los Institutos se siguen elaborando y ejecutando en forma autónoma.

2. La Instrucción Presidencial RA-1 mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional de 1970

Con fecha 13 de mayo de 1970, el Presidente de la República dictó la Instrucción RA-1, mediante la cual se dictaron los lineamientos generales del proceso de reforma administrativa que se ordenaba cumplir en toda la Administración Pública Nacional⁴⁹. En el Capítulo referente a la Reforma Estructural se hacía especial referencia a la reforma de la administrativa descentralizada, y para la elaboración de los proyectos respectivos, se daba la siguiente orientación:

"Deberá tenerse en cuenta que los Institutos Autónomos están sometidos a la supervisión y control permanente de los respectivos Ministerios de Adscripción, y deberán ceñirse en su actuación, a las directrices, políticas y decisiones que adopten dichos Ministerios en el respectivo sector. Asimismo, todos los Institutos Autónomos deberán contribuir al desarrollo nacional, conformando sus actividades al Plan de la Nación en la forma que se establece en el referido Reglamento sobre coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional".

En esta forma, mediante esa orden presidencial, se reforzaban las orientaciones del citado Reglamento, y se insistía en que la autonomía de la administración descentralizada no podía entenderse como desvinculación con la Administración Central y particularmente, con la Ministerial.

49 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1399 Extr. del 13-5-70.

IV. LOS PROYECTOS DE 1971-1972

1. Los Informen de la Comisión de Administración Pública

Como órgano que tenía a su cargo la orientación del proceso de reforma administrativa, y con motivo de las normas del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos y de las orientaciones de la Instrucción Presidencial RA-1, antes mencionados, correspondió a la Comisión de Administración Pública formular tres informes sobre la Administración Descentralizada, guiados por los mismos criterios de reforma.

En efecto, el Decreto N° 280 que contenía el citado Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos estableció en su artículo 49 como disposición transitoria, lo siguiente:

"Dentro del término de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Reglamento, el Ministerio de Hacienda y la Oficina Central de Coordinación Planificación, oída la Comisión de Administración Pública, presentarán conjuntamente al Presidente de la República un informe circunstanciado en que se indique:

1. Los Institutos Autónomos que por la naturaleza de sus actividades sea conveniente transformar en empresa del Estado;
2. Los Institutos Autónomos respecto de los cuales resulte adecuada la fusión;
3. Los Institutos Autónomos que considere necesario extinguir. El Presidente de la República, visto el Informe, adoptará las iniciativas que estime pertinentes".

Correspondió a la Comisión de Administración Pública realizar los trabajos para la elaboración del citado *Informe sobre la Administración Descentralizada*, el cual, redactado por Manuel Rachadell, Nelson Socorro, Juan Garrido Rovira, Norma Izquierdo y el autor, fue presentado a la consideración del Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación con fecha 25 de marzo de 1971. Lamentablemente no siguió el curso debido y el mismo no fue presentado a la consideración del Presidente de la República.

Dos meses antes, sin embargo, habíamos presentado a la consideración del Consejo de Ministros el *Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela*⁵⁰, en el cual se formuló un completo esquema para la reforma de la administración descentralizada que luego se recogió en el citado *Informe sobre la Administración Descentralizada* de marzo de 1971.

50 Los denominados "Cuadernos Verdes" editados en enero de 1971.

Las ideas centrales de ambos Informes, con el enfoque macro-administrativo que se había concluido, lo recogimos en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* presentado en junio de 1972 al Presidente de la República⁵¹. En las páginas que siguen, y conforme a lo expresado en dicho Informe, presentaremos los aspectos centrales de las bases de reforma planteadas y de las propuestas formuladas. Por último, comentaremos el Proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas elaborado en 1972 y contenido en el citado Informe.

2. Las bases para la reforma proyectada

A. introducción

Tal como puede apreciarse de lo expuesto en el citado Informe en cuanto a la Reforma de los Ministerios⁵² siempre expresamos nuestro criterio de que la reforma de la Administración descentralizada no podía realizarse separada y aisladamente de la reforma ministerial, ya que la urgencia de reformar los Institutos Autónomos y Empresas del Estado surgía ante todo de la necesidad de que los mismos se integrasen adecuadamente a los sistemas sectoriales o sectores de actividad pública en que debían realizar sus funciones, y que por tanto, se relacionaran, como órganos de ejecución, con los Ministerios respectivos en tanto que estos serían órganos centrales de los sistemas sectoriales⁵³. Esta necesidad de que se relacionen adecuadamente los órganos descentralizados con los Ministerios respectivos del sector o Ministerios de adscripción, como criterio de la reforma de la administración descentralizada, exigía el análisis de otros dos aspectos fundamentales: las diversas formas jurídicas que debían adoptar los entes descentralizados, y los diversos mecanismos de control de tutela a que debían estar sometidos por parte del Ministerio de adscripción.

En efecto, estimamos en el *Informe 1972* que la reforma de la administración descentralizada debía incidir en primer lugar, en la forma jurídica que debía utilizarse para cada ente descentralizado, teniendo como base la actividad desarrollada por el mismo, ya que la figura del Instituto Autónomo 110 se adapta a la ingente necesidad de la vida del Estado Moderno, pues muchas veces no conviene la creación de un ente dotado con personalidad propia.

Por otra parte se destacó que la adscripción de los diversos entes descentralizados a la Administración central, no estaba determinada por criterios racionales basados en la división de los sectores de actividad pública, sino que había obedecido a criterios circunstanciales o históricos. Se planteaba, por tanto, como segundo criterio de reforma de la Administración descentralizada la necesidad de reagrupar los diversos organismos que la componían con base en los sectores de actividad pública y de integrarlos dentro de los sistemas sectoriales cuyos ejes respectivos debían estar siempre situados en los Ministerios.

Como tercer criterio de reforma se consideró necesario insistir en la necesidad de fortalecer la Administración central, que con la proliferación de la descentralización, en forma anárquica, había disminuido su poder, al punto que no tenía materialmente ningún control sobre dichos entes. Por tanto, había que incidir también sobre los medios de

51 Caracas, 1972, Tomo I, pp. 295 a 386.

52 V. Tomo I, pp. 236 y ss.

53 V. Tomo I, p. 358.

control a fin de que los entes descentralizados constituyeran un real mecanismo de ejecución de actividades, pero integrados dentro de sistemas sectoriales dirigidos por los Ministerios correspondientes.

B. Las formas jurídicas de la Administración descentralizada

Una de las causas que en la generalidad de los Estados modernos han llevado a la multiplicación de las actividades asumidas por la Administración —y a la diferenciación entre administración directa y administración indirecta— mediante administraciones dotadas de autonomía, ha sido la necesidad de la atribución de personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, única manera que había de escapar a la aplicación del principio de la unidad del Tesoro (o unidad de caja). Sin embargo, la figura intermedia entre la Administración central y la indirecta, conocida en diversos países como Servicios, Patrimonios o Haciendas Autónomas que tienen en común el disfrute de una cierta autonomía con la carencia de personalidad jurídica propia, no había encontrado aún una consagración legislativa en nuestro país.

La ausencia de normas legales en esa materia fue una de las causas de la proliferación de diversas fundaciones y fundamentalmente, de variados Institutos Autónomos, que ha llevado al desdibujamiento de los mismos. Ello no impidió sin embargo, que al margen de la disciplina hacendística, la Administración haya creado verdaderos patrimonios autónomos, entre ellos, por ejemplo, el ya indicado Fondo de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.

La conveniencia de una reforma legal que disciplinara la figura de la "administración de patrimonios autónomos" era evidente, y las alternativas que se planteaban en cuanto a su instrumentación eran reducidas.

En esta forma, se estimó que los Patrimonios Autónomos vendrían a constituir patrimonios unitarios y permanentes destinados a realizar una determinada actividad, cuya administración, aún cuando dependiente de la jerarquía administrativa, tenía una cierta autonomía. En otras palabras, se trataba de un sector de la administración jerárquica o directa, atribuida a un Ministerio, que por su especialidad tenía, sin embargo, reconocida una precisa autonomía funcional en el dominio financiero, presupuestario, contable y de gestión, sin adquirir por ello personalidad jurídica alguna. Como puede advertirse en esta descripción, se trataba de constituir una forma mixta que conjugara la administración directa (orgánicamente) con la administración autónoma (funcionalmente); una autonomía a la medida, si vale la frase, requerida por la correlación necesaria entre operaciones que han de realizarse y patrimonio —mantenido y posiblemente autoincrementado— mediante el cual se realizan⁵⁴.

Esto hacía que dichos patrimonios autónomos se distinguieran claramente de los Institutos Autónomos, los cuales se definían como entes de derecho público, (establecimientos públicos), con personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, y patrimonio independiente del Fisco Nacional: sus bienes no estaban sometidos al régimen de los bienes nacionales, y sus ingresos y erogaciones no se consideraban como rentas y gastos públicos⁵⁵.

⁵⁴ V. Antonio Moles Caubet, *Nota informativa sobre la administración de Patrimonios Autónomos*. (Copia). Caracas, 14-11-69.

⁵⁵ Art. 70 a 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

La diferencia entre Institutos Autónomos y Patrimonios Autónomos, por tanto, era solamente un grado en lo que tocaba a la autonomía funcional —normalmente, la de los primeros es mucho mayor— pero era de naturaleza sustancial en lo atinente a la autonomía orgánica que, por principio, le está negada a estas organizaciones, al punto que constituye elemento esencial de la concepción de las mismas.

En virtud de lo señalado, el primer criterio general de reforma de la Administración descentralizada formulado en el Informe de 1972⁵⁶ fue a la clara determinación de las formas jurídicas que el Estado puede y debe utilizar para ello: los establecimientos públicos (institucionales, corporativos o de economía mixta), las sociedades mercantiles de capital público o de economía mixta, y los patrimonios autónomos. Para ello resultaba indispensable, el que se dictase una Ley Orgánica de entidades descentralizadas, reguladora de los Institutos Autónomos, Empresas del Estado y Patrimonios Autónomos, cuyo proyecto fue elaborado siguiendo los lineamientos generales del Proyecto de 1961 y del Proyecto de 1968, ya comentados.

C. La sectorialización de las actividades de la Administración descentralizada

El segundo criterio general de la reforma de la administración descentralizada utilizado en el Informe⁵⁷ se refirió, a la necesidad de que los Institutos Autónomos y Empresas del Estado estuviesen adecuadamente adscritos a los respectivos Ministerios que fueran ejes de los sectores de actividad pública en los que realizaban sus actividades, ya que corresponde a los Ministerios el carácter de órganos centrales de los sistemas sectoriales.

De acuerdo a la clasificación de los sectores de actividad pública adoptada por la Comisión de Administración Pública⁵⁸, la correcta ubicación sectorial de dichos entes, fue la siguiente:

- I. Sector Relaciones Interiores.
- II. Sector Relaciones Exteriores.
- III. Sector Defensa.
- IV. Defensa.
 1. Diques y Astilleros Nacionales (DAN).
 2. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPPSFA).
 3. Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de disponibilidad y Retiro (OFIDIRF).
 4. Círculo de las Fuerzas Armadas.
- V. Sector Finanzas.
 5. Banco Central de Venezuela (BCV).
- VI. Sector Desarrollo Industrial.
 6. Banco Industrial de Venezuela (BIV).
 7. Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.

56 V. Tomo I, pp. 359 a 365.

57 V. Tomo I, pp. 365 y ss.

58 V. Tomo I, p. 385.

8. Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA).
 9. Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE).
 10. Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPO-OCCIDENTE).
 11. Corporación Venezolana de Fomento (CVF).
 12. Corporación Venezolana de Guayana (CVG).
 13. Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP).
 14. Fundación Instituto Venezolano de Productividad (INPRO).
 15. Banco de Fomento Regional Coro C.A.
 16. Banco de Fomento Regional de los Andes C.A.
 17. Banco de Fomento Regional Guayana C.A.
 18. Raneo de Fomento Regional Zulia C.A.
 19. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADA-FE).
 20. C.V.F. Centrales Azucareros
 21. C.V.G. Electrificación del Caroní (EDELCA).
 22. C.V.G. Siderúrgica del Orinoco (SIDOR).
 23. Empresa Nacional de Salinas S.A. (ENSAL).
 24. Venezolana del Nitrógeno S.A. (NITROVEN).
- VII. Sector Comercio.
25. Instituto de Comercio Exterior (ICE).
 26. Banco Comercial de Maracaibo C.A.
 27. Banco de Fomento Comercial de Venezuela C.A.
- VIII. Sector Turismo.
28. Corporación de Turismo de Venezuela C.A. (CONAHOTU).
- IX. Sector Hidrocarburos y Minería.
29. Corporación Venezolana del Petróleo (CVP).
 30. Minas de Carbón de Lobatera C.A.
 31. Minas de Oro de El Callao C.A.
- X. Sector Desarrollo Agropecuario.
32. Banco Agrícola y Pecuario (BAP).
 33. Corporación de Mercado Agrícola.
 34. Fondo Nacional del Café y Cacao
 35. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.
 36. Instituto Agrario Nacional (IAN)
 37. Banco de Desarrollo Agropecuario.
 38. Fundación para la Capacitación e Investigación aplicada a la Reforma Agraria (CIARA).
 39. Asociación Civil Fondo Desarrollo Algodonero.
 40. Asociación Civil Fondo Desarrollo del Ajonjolí.
 41. Asociación Civil Fondo de Desarrollo Frutícola.
 42. Consejo de Bienestar Rural.
 43. Almacenes y Depósitos Agropecuarios (ADAGRO).
- XI. Sector Promoción y Protección Social.

44. Caja de Trabajo Penitenciario.
45. Consejo Venezolano del Niño (CVN).
46. Instituto Nacional de Deportes (IND).
47. Instituto Nacional de Hipódromos (INH).
48. Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET).
49. Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos.
50. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad v Fomento Municipal (FUNDACOMUN).
51. Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL).

XII. Sector Desarrollo Cultural.

52. Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA).

XIII. Sector Asuntos Laborales.

53. Banco de los Trabajadores.

XIV. Sector Previsión y Seguridad Social.

54. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).
55. Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones (CAPRE-MCO).
56. Instituto de Previsión de Asistencia Social para los empleados del Ministerio de Educación (IPASME).

XV. Sector Educación.

57. Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE).
58. Universidad Central de Venezuela.
59. Universidad de Carabobo.
60. Universidad de los Andes.
61. Universidad de la Región Centro Occidental.
62. Universidad del Zulia.
63. Universidad de Oriente.
64. Universidad Simón Bolívar.
65. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC).

XVI. Sector Salud.

66. Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas.
67. Instituto Nacional de Higiene.
68. Instituto Nacional de Nutrición.

XVII. Sector Desarrollo Urbano y Vivienda.

69. Banco Nacional de Ahorro v Préstamo (BANAP).
70. Banco Obrero (BO).
71. Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS).
72. Centro Simón Bolívar S.A.

XVIII. Sector Transporte.

73. Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía.
74. Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado (IAAFE).
75. Instituto Nacional de Canalizaciones.
76. Línea Aeropostal Venezolana (LAV).
77. Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN).
78. Venezolana Internacional de Aviación (VIASA).
79. Transportadora Marítima Venezolana C.A.

XIX. Sector Comunicaciones.

80. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV).

XX. Sector Recursos Naturales Renovables.

81. Administración del Parque del Este.

Por otra parte, en el campo del desarrollo regional y ligadas al sistema de planificación del desarrollo, además de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), se encontraban;

82. Corporación de los Andes (CORPOANDES).
83. Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental, (FUDECO).
84. Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana.
85. Corporación de Desarrollo de la Región Centro Occidental.
86. Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental.

También ligado al sistema nacional de planificación, en el campo de la planificación del desarrollo científico y tecnológico, debió señalarse al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)⁵⁹

Ahora bien, con vista a la ubicación propuesta de los entes descentralizados dentro de los adecuados sectores de actividad pública, se estimó que la reforma de los mismos debía estar también condicionada por dicha ubicación derivada de la naturaleza de las actividades que realizan.

En este sentido, especial importancia tenía en la reforma de la administración descentralizada, el lograr una adecuada participación y programación del correspondiente sector de actividad al cual pertenecían. En efecto, si bien es cierto que los entes descentralizados deben constituir básicamente unidades de ejecución de programas de un sector dado, ello no significa que no hayan de participar en las labores de planificación sectorial y programación de las actividades del sector, cuyo peso fundamental corresponde al Ministerio de adscripción, como órgano central del respectivo sistema sectorial. Por ello, por ejemplo, en la elaboración del Presupuesto Programa del sector correspondiente, una especial importancia debía tener la adecuada participación de los entes descentralizados de manera que inclusive, el Presupuesto de ellos formara parte del anexo de la Ley de Presupuesto General del Estado.

D. El fortalecimiento de la Administración Central

59 V. Tomo I, pp. 250 y ss

En el *Informe 1972*⁶⁰ se constató que en la Administración Pública Venezolana, la estructura ministerial había venido sufriendo un debilitamiento progresivo, en favor de los entes descentralizados (Institutos Autónomos y Empresas del Estado principalmente) los cuales habían sido creados sucesivamente para atender nuevas funciones o servicios asumidos por el Estado en su proceso progresivo de intervención en la vida económica y social, debido a la necesidad de agilizar la realización de ciertas actividades, o simplemente al constatarse en muchos casos, la incapacidad de la administración central, es decir, de los Ministerios, para cumplir adecuadamente dichas actividades.

Ello había producido un desquiciamiento grave en la estructura ministerial, ya que en muchas oportunidades no sólo la total ejecución de una actividad estaba en manos de los entes descentralizados, sino que en la mayoría de los casos, dichos entes fijaban las políticas y programas de sus actividades con independencia casi absoluta del correspondiente Ministerio de adscripción. En este sentido, en muchas oportunidades, frente a la ausencia de una unidad de planificación sectorial de los sectores y programas que corresponden a un Ministerio, los entes descentralizados, formalmente adscritos al mismo, contaban con unidades de planificación de importancia considerable. Ello había producido, además, que los sectores de actividad, compuestos de diversos programas, que correspondían a cada Ministerio, no tuvieran la coherencia debida desde el punto de vista de la planificación de las actividades públicas.

De ahí que una de las reformas fundamentales que también se propuso en el *Informe de 1972*⁶¹ en la estructura ministerial, fue la de hacer de los Ministerios los organismos claves de los sectores y programas de ejecución y, por tanto, neutralizar y hasta anular el carácter de ejes de sectores y programas que tenían algunos Institutos Autónomos y Empresas del Estado. Es por ello que estimamos que la reforma ministerial no podía hacerse sin la reforma de la administración descentralizada, y viceversa, que la reforma de ésta no podía tampoco realizarse aisladamente, sin la reforma ministerial. En este sentido, se estimó que el fortalecimiento ministerial necesariamente produciría que las Direcciones y unidades de los Ministerios adquirieran mayor importancia que la que tenían. En efecto, la pérdida progresiva de fuerza en la conducción real de cada sector o programa de actividad pública por la creación sucesiva de organismos descentralizados, había traído como consecuencia que las Direcciones de los Ministerios hubieran perdido relevancia e importancia, inclusive desde el punto de vista político. Desde el ángulo burocrático, por ejemplo, ello originó que en muchos casos, fuera más importante tener la conducción de cualquier Instituto Autónomo que de cualquier Dirección de Ministerio e incluso de todo un Ministerio.

Las fuentes de poder trasladadas en ocasiones a la administración descentralizada, había incidido sobre la misma importancia de los Ministros, quienes en todo caso, muchas veces sin tener la conducción real de los asuntos seguían siendo responsables políticamente ante el Consejo de Ministros, y ante el Parlamento, de los sectores y programas de actividad públicos que formalmente tenían adscritos.

Por ello, la reforma de la estructura ministerial tenía que traer como consecuencia una mayor sujeción de la administración descentralizada a los Ministerios, mediante reales mecanismos de adscripción y control de tutela; mecanismos que no sólo debía ejercer el Ministro sino fundamentalmente los Directores Generales Sectoriales, ya que los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, podrían estar adscritos directamente a

60 V. Tomo I, pp. 369 y ss.

61 V. Tomo I, pp. 244 y ss.

las Direcciones Generales Sectoriales como unidades responsables ejecutivamente del sector o programa correspondiente.

E. Los medios de control sobre la Administración descentralizada

En todo caso, se estimó en el *Informe de 1972*⁶² que el fortalecimiento de la administración central y la reforma de la administración descentralizada, exigía la regularización de los mecanismos de control de tutela por parte de los diversos Ministerios de adscripción. En efecto, si se había estimado como indispensable que los diversos entes descentralizados estuviesen efectivamente adscritos a los Ministerios que fueran órganos centrales de los sistemas sectoriales, era evidente la necesidad de establecer mecanismos que permitieran a dichos Ministerios, tener un efectivo control sobre las actividades de los diversos entes descentralizados, de manera que los mismos realizaran sus labores dentro del respectivo sector, conforme a las políticas, directrices, planes y programas que determinasen los Ministerios. La Ley Orgánica de entidades descentralizadas debía de regular por tanto, no sólo las modalidades del control parlamentario y del control de la Contraloría General de la República (Artículos 230 y 235 de la Constitución), sino fundamentalmente las modalidades del control administrativo, denominado control de tutela cuando se ejerce respecto a los establecimientos públicos.

Dentro de este control administrativo se estimó que debían precisarse las modalidades de control jerárquico respecto de los patrimonios autónomos; las modalidades de control de tutela respecto a los establecimientos públicos y las modalidades de control accionarial, respecto de las sociedades de capital público o mixto. En todos esos aspectos, deberán uniformarse los mecanismos de control.

En particular, en relación al control de tutela debían regularse uniformemente los mecanismos de control sobre las personas y sobre los actos de los establecimientos públicos y en relación a estos últimos, los mecanismos de control a priori (directrices generales, aprobaciones y autorizaciones previas), de control concomitante y de control a posteriori.

En cuanto al control de tutela sobre los actos, se estimó que era necesario que los mismos fueran uniformizados. En particular, se estimó que debía generalizarse la facultad de los Ministerios de adscripción de dictar directrices generales que, como definiciones de política para los sectores, debían guiar la acción de los entes descentralizados. Hasta 1972, sólo excepcionalmente el ordenamiento jurídico venezolano había regulado esta posibilidad de que el respectivo Ministerio de adscripción definiera la política de los entes descentralizados estableciendo las orientaciones básicas de las actividades de los mismos. La necesaria coherencia de los sectores de actividad pública en relación con la Administración descentralizada debía entonces comenzar por la definición de las políticas y sus consecuenciales planes sectoriales, por el Ministerio que tuviera el carácter de órgano central del respectivo sistema sectorial.

F. La integración sectorial de los entes descentralizados (holding públicos)

Por otra parte, v como coadyuvante de los mecanismos de control de los entes descentralizados, es de destacar la importancia que el *Informe de 1972*⁶³ asignó a la integra-

62 V Tomo I, pp. 371 y ss.

63 V. Tomo I, p. 374.

ción de los mismos dentro de estructuras verticales descentralizadas ("holding" públicos o Corporaciones sectoriales). En efecto, se estimó que en muchas oportunidades, diversos entes descentralizados realizaban actividades dentro de un mismo programa de un sector, pero la dispersión horizontal que tenían dificultaba no sólo las labores de orientación y coordinación de ellos por parte del respectivo Ministerio de adscripción, sino también las labores del control que éste debía realizar. Por ello, uno de los aspectos centrales de la reforma de la Administración descentralizada que se formularon en 1972 fue la integración de todos los entes descentralizados que realizaban actividades correspondientes a un mismo programa, en una estructura vertical o piramidal, tipo holding, y que permitiera al ente matriz, realizar la dirección, coordinación y control de todos los demás entes integrados, y a través de aquel, permitirle al correspondiente Ministerio de adscripción, realizar asimismo sus labores de coordinación, supervisión y control.

3. Las propuestas de reforma

Conforme a las bases anteriores, en el informe 1972 se propusieron ⁶⁴ las siguientes reformas a nivel de cada sector:

A. La reforma de los entes descentralizados del Sector Defensa

En el sector Defensa se encontraban ubicados los siguientes Institutos Autónomos: Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales (DAN), Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA), Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIRE) y Círculo de las Fuerzas Armadas.

En relación con el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales, se estimó que "el desarrollo de una flota marítima nacional, exigiría de ese Instituto una definición de competencias, lo que seguramente provocaría la separación del mismo de las construcciones y reparaciones navales no militares, y la integración de un ente descentralizado en el sector transporte o eventualmente, en el sector desarrollo industrial"⁶⁵.

En relación con el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIRE, y con el Círculo Militar, se propuso fusionar sus actividades al Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA), ya que éstas encuadraban perfectamente en las actividades desarrolladas por este último. El Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA), entonces, así integrado, continuaría con la forma jurídica del Instituto Autónomo (Establecimiento Público Institucional),

B. La reforma de los entes descentralizados del Sector Finanzas

Dentro del sector de Finanzas se estimó "que el Banco Central de Venezuela, en virtud del carácter exclusivamente público de las funciones de control y regulación general de la actividad crediticia y financiera del país, y demás por tener a su cargo todas las

64 V. Tomo I, pp. 374 y ss.

65 V. Tomo I, p. 375. la creación en 1975 de la Corporación Venezolana de la Industria Naval (COVINCA) conforme a las normas para el Desarrollo de la Industria Naval, dictadas por Decreto Ley N° 927 de 16-5-75 (Gaceta Oficial N° 1751 Extr., de 28 de mayo de 1975), provocó la desaparición del Instituto de Diques y Astilleros Nacionales y su transformación en sociedad anónima.

actividades públicas en materia monetaria, podría adoptar una forma jurídica diferente de la que actualmente tiene en relación con la participación del sector privado en su estructura, sin perjuicio de que la reforma establezca los mecanismos necesarios para garantizar la acentuada autonomía que esta institución requiere para el cabal cumplimiento de sus fines"⁶⁶.

C. La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Industrial

En el Sector de desarrollo industrial, el *Informe 1972* distinguió⁶⁷ los entes descentralizados que realizaban actividades en el campo del financiamiento industrial de los que realizaban actividades en el campo de la producción industrial.

Entre los entes descentralizados que realizaban actividades en el campo del financiamiento industrial se destacaban, en el ámbito nacional la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), el Banco Industrial de Venezuela (BIV) y la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (CONAFIN); y en el ámbito regional, la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA), la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriente (CORPORIENTE), la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPO-OCCIDENTE), y los Bancos de Fomento Regional Coro C.A., de los Andes C.A., de Guayana C.A. y del Zulia.

Para la reestructuración de todo el programa de financiamiento industrial en el *Informe 1972* se propuso "la organización de un holding, cuyo eje sería la Corporación Venezolana de Fomento, y en el cual se integrarían todos los otros entes descentralizados nacionales y regionales, según los sub-programas que realicen, en la forma de empresas filiales del holding referido, el cual tendría forma de establecimiento público institucional. Particularmente, de acuerdo a esto, el Banco Industrial de Venezuela debería convertirse de establecimiento público en empresa del Estado integrado a dicho holding, y el patrimonio asignado a la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria debería asignársele la forma de sociedad anónima integrada también a dicho holding"⁶⁸

En cuanto a los entes descentralizados que integraban el programa de producción industrial, en el *Informe de 1972* se propuso "una organización tipo holding, cuyo eje sería la Corporación Venezolana de Guayana excluidas sus funciones del exclusivo desarrollo regional, y a la cual se integrarían las siguientes industrias estatales: la industria siderúrgica estatal, a cargo de la CVG Siderúrgica del Orinoco; la industria eléctrica nacional, a cargo de una gran Empresa Nacional de Electricidad que integre la actual CVG Electrificación del Caroní S.A. (EDELCA), y la C.A. Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE); la industria petroquímica, a cargo del Instituto Venezolano de Petroquímica con todas sus empresas filiales, entre ellas la Empresa Nacional de Salinas (ENSAL) y la Venezolana del Nitrógeno (NITROVEN). Eventualmente podría pensarse en la integración de la industria petrolera y la petroquímica, en un holding

66 La estatización de todo el capital del Banco Central que en el Informe se proponía, se efectuó en 1974 con la reforma a la Ley de 30 de octubre de 1974. *Gaceta Oficial* N° 1711 de 30 de diciembre de 1974.

67 V. Tomo I, p. 375 y ss.

68 V. Tomo I, p. 376. Es de destacar que en 1974 se creó la Corporación de financiamiento a la pequeña y mediana Industria (Corpoindustria) en sustitución de Conafin. V. la Ley en *Gaceta Oficial* N° 1748 Extr. de 26-5-75. Con la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela en 1974 (Ver. Decreto-Ley N° 151 de 11 de junio de 1974 en *Gaceta Oficial* N° 30430 de 21 de junio de 1974), correspondería a éste integrar todos los entes financieros y quizás, servir de empresa matriz.

petrolero y petroquímico coordinado por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos. En todo caso, este holding de las industrias siderúrgica, eléctrica y petroquímica, debería estar integrado a la vez por empresas matrices a cargo de cada una de ellas, las cuales a la vez, deberían funcionar con diversas empresas filiales, buscando una integración piramidal" ⁶⁹.

D. La reforma de los entes descentralizados del Sector Comercio

En el sector comercio, y particularmente en el sub-sector de Comercio Exterior, en el *Informe de 1972* se propuso que "el Instituto de Comercio Exterior debería ser reformado con el objeto de transferir sus funciones a la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Industria y Comercio. Eventualmente, con la forma de establecimiento público podría estructurarse un Instituto de Comercio Exterior para las labores de financiamiento al Comercio Exterior"⁷⁰.

E. La reforma de los entes descentralizados del Sector Turismo

En el sector turismo, en el *Informe 1972* se propuso que la actual Corporación de Turismo de Venezuela C.A." (CONAHOTU), debería cambiar su forma jurídica por la de un establecimiento público, la Corporación Nacional de Turismo", lo cual fue hecho posteriormente ⁷¹.

F. La reforma de los entes descentralizados del Sector Hidrocarburos y Minería

En cuanto al sector hidrocarburos, en el *Informe 1792* y, por tanto, antes de producirse la nacionalización petrolera, se propuso que "la Corporación Venezolana del Petróleo debería tender a convertirse en un holding de empresas del sector de producción petrolera, tal como su Ley de creación lo autoriza. Eventualmente, la industria petrolera estatal podría integrarse con la industria petroquímica estatal, en un holding petrolero y petroquímico"⁷².

En el campo de la minería, se propuso también que "las Minas de Carbón de Lobatera C.A. y las Minas de Oro del Callao C.A., deberían integrarse a la futura Corporación Venezolana de Minería la cual en forma de holding, debería dirigir y promover la producción minera del sector público"⁷³.

G. La reforma de los entes descentralizados del Sector de Desarrollo Agropecuario

69 V. Tomo I, pp. 376 y 377.

70 V. Tomo I, p. 377.

71 V. Tomo I, p. 378. La Ley de Turismo de 1972 creó La Corporación de Turismo de Venezuela como Instituto Autónomo, la cual absorbió en 1976 a la CONAHOTU que fue liquidada.

72 V. Tomo I, p. 378.

73 V. Tomo I, p. 379-

La organización de un Ministerio de Desarrollo Agropecuario, exigiría la reforma de las diversas unidades ministeriales y entes descentralizados que realizan funciones de investigación y extensión. Por ello, en el *Informe de 1972* se señaló, y en virtud de la naturaleza misma de dichas funciones, "que si bien para el manejo de ciertas actividades conexas con las mismas se exige cierta flexibilidad y autonomía presupuestaria, ello no implica que deba otorgarse una personalidad distinta de la República para que actúen. En tal virtud, se propondría la eliminación del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias, que funciona actualmente como un Instituto Autónomo y la Fundación para la Capacitación e Investigación aplicada a la Reforma Agraria (CIARA), la cual funciona actualmente como una Fundación de Derecho Privado, y su transformación en sendos patrimonios autónomos adscritos a la Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria"⁷⁴.

Por otra parte y en cuanto a los entes descentralizados y los diversos fondos autónomos o semi-autónomos que funcionaban en el campo del financiamiento agropecuario, se propuso que fueran "objeto de una integración, tipo holding, que en un gran Banco de Desarrollo Agropecuario, refunda todos los programas que se realizan en este campo. El ente matriz del holding propuesto, sería en todo caso un establecimiento público institucional, aun cuando pueda pensarse en que algunas de las empresas bancarias o financieras filiales del mismo, pueda adquirir la forma de sociedad de economía mixta tal como en la actualidad funcionan. En el Banco de Desarrollo Agropecuario, deberían integrarse los actuales Banco Agrícola y Pecuario y Banco de Desarrollo Agropecuario, así como todos los Fondos y Sociedades destinados en la actualidad al financiamiento del sector: Plan del Café y Cacao, Plan de Fomento Pecuario y Fondo de Fomento del Sisal. La Asociación Civil Fondo de Desarrollo Frutícola debería, asimismo, integrarse al referido holding. En cuanto al Fondo Nacional de Café y Cacao, el mismo funciona en la actualidad al margen de la Ley, y debería ser integrado al holding indicado anteriormente"⁷⁵.

H. La reforma de los entes descentralizados del Sector Promoción y Protección Social

En relación al grupo de entes descentralizados del sector promoción social, el Informe de 1972 propuso que "el Consejo Venezolano del Niño, debería desaparecer como Instituto Autónomo, sus funciones transferidas al Ministerio de Desarrollo Social, y en su lugar organizarse diversos patrimonios autónomos para realizar más ágilmente las actividades propias de este programa; fundamentalmente las que se refieren a la administración de los centros de reeducación y al financiamiento de las campañas de protección. En cuanto al Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos, se estima que también debería desaparecer con tal carácter de Instituto Autónomo que tiene, sus funciones deberían transferirse al Ministerio de Desarrollo Social, y en su lugar, debería estructurarse un patrimonio autónomo, al Ministerio de Desarrollo Social, con el objeto de administrar más ágilmente, desde el punto de vista administrativo, los centros de protección. En cuanto a la Caja de Trabajo Penitenciario, debería desaparecer como Instituto

74 V. Tomo I, p. 379.

75 V. Tomo I, pp. 379 y 380. Con posterioridad, el Fondo Nacional del Café y el Cacao fue transformado en dos Institutos Autónomos (Fondo Nacional del Café y Fondo Nacional del Cacao). Véase Decreto-Ley N° 910 de 13 de mayo de 1975 en *Gaceta Oficial* N° 1746 de 23 de mayo de 1975, y el Banco Agrícola y Pecuario fue transformado en el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (V. Decreto-Ley N° 909 de 13 de mayo de 1975 en *Gaceta Oficial* N° 1748 de 26-5-75).

Autónomo que es en la actualidad, y convertirse en un patrimonio autónomo integrado al Ministerio de Justicia. La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), debería adscribirse al Ministerio de Desarrollo Social y convertirse así en un ente descentralizado para la ejecución de los programas que le corresponden. Además, los programas de construcción de viviendas de Fundacomún, deberían ser transferidas al Instituto de Vivienda que debería estructurarse adscrito al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El Instituto de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET), debería desaparecer como Instituto Autónomo que es en la actualidad, ya que sus funciones deben repartirse. . . en el Ministerio de Desarrollo Social. Para las actividades en materia de recreación que actualmente realiza este Instituto, se estructuraría un Patrimonio Autónomo el cual, por ejemplo, asumiría la administración de las ciudades vacacionales existentes. El Instituto Nacional de Deportes (IND), se adscribiría al Ministerio de Desarrollo Social y asumiría las funciones que en esta materia realiza en la actualidad el Consejo Venezolano del Niño".

"Por otra parte, al Ministerio de Desarrollo Social. . . deberían quedarle adscritos los entes descentralizados cuya función fundamental es la obtención de fondos y recursos destinados a los programas de desarrollo y protección social, y en particular, se le deben adscribir el Instituto Nacional de Hipódromos y la Fundación Fondo de Solidaridad Social" ⁷⁶

I. La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda

En el sector de desarrollo urbano y vivienda, el Informe de 1972 propuso las siguientes reformas: "el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP) debería adscribirse al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y en el mismo programa de financiamiento a la vivienda debería estructurarse el sub-programa de financiamiento y administración de viviendas populares, el cual sustituiría al actual Banco Obrero. Las actividades del Banco Obrero en materia de construcción de viviendas, deberían fusionarse con las similares de Fundacomún, y constituir un Instituto Nacional de la Vivienda. El Instituto Nacional de Obras Sanitarias, debería adscribirse al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda por lo que respecta a acueductos y cloacas. Las funciones que dicho Instituto realiza en materia de administración nacional de las aguas, deberían transferirse al Ministerio. . . de Recursos Naturales. En cuanto a la Compañía Anónima Centro Simón Bolívar, la misma debe transformarse en un Instituto Autónomo de renovación urbana, adscrito al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, debido a las funciones públicas que tendría a su cargo, en particular, la de adquisición de tierras con fines urbanísticos" ⁷⁷.

J. La reforma de los entes descentralizados del Sector Transporte

En el ámbito del transporte aéreo, el Informe de 1972 propuso que "el Instituto Autónomo Línea Aeropostal Venezolana debería convertirse en un holding de empresas de transporte aéreo, tal como lo autoriza su Ley reguladora, el cual tendría diversas empresas filiales, inclusive de economía mixta como la Venezolana Internacional de Aviación

⁷⁶ V. Tomo I, pp. 380 a 381.

⁷⁷ V. Tomo I, pp. 383 y 384.

S.A. (VIASA), o en el ámbito nacional, alguna otra que se establezca en el futuro, de capital totalmente público o de economía mixta, mediante la integración de los servicios de transporte aéreo actualmente existentes. El Instituto Nacional de Canalizaciones se adscribiría al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. A este Ministerio se adscribirían asimismo las empresas de transporte marítimo, en particular, la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN)"⁷⁸.

K. La reforma de los entes descentralizados del Sector Comunicaciones

La Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), en el sector comunicaciones, tal como se señaló el Informe de 1972, "debería transformarse en un holding de empresas de comunicaciones, de la cual dependieran una Empresa Nacional de Teléfonos, una Empresa Nacional de Telégrafos y una Empresa Nacional de Correos" ⁷⁹.

4. El Proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas de 1972

A. Antecedentes

Con motivo de la conclusión del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* en 1972, se elaboró V presentó al Presidente de la República formando parte del referido *Informe*, un Proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas⁸⁰. Para su redacción, en la cual colaboraron Ezra Mizrahi, Armida Quintana Matos y el autor, se partió del Proyecto de 1968, y por tanto, se aprovecharon los aportes del Proyecto de 1961, y se tomaron en cuenta las normas del Decreto N° 280 que contenía el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos.

La estructura del Proyecto de Ley refleja la opción de base de los redactores, concretada en el Título I —Disposiciones Fundamentales— y desarrollada a través de la regulación en forma separada de las tres figuras organizativas consideradas relevantes: Institutos Autónomos (Título II); Servicios autónomos sin personalidad jurídica (Título III) y Empresas del Estado (Título IV). Respecto de los mecanismos de control de todas las entidades reguladas se prefirió un tratamiento unitario, contenido en el Título V. El Título VI del Proyecto recoge, con algunas modificaciones, la materia regulada por la "Ley sobre representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado" y el Título VII contiene disposiciones destinadas a facilitar la transición del régimen que estaba vigente al proyectado, mediante la aplicación progresiva de la Ley y el otorgamiento de facultades excepcionales al Ejecutivo Nacional para proceder, por vía de Decreto, a la armonización de las diversas leyes existentes con las disposiciones de la Ley Orgánica.

⁷⁸ V. Tomo I, p. 384.

⁷⁹ V. Tomo II, pp. 485 y ss.

⁸⁰ V. Tomo II, pp. 375 y ss.

B. Disposiciones Fundamentales del Proyecto

a. *Ámbito del Proyecto*

Ciertamente que desde el punto de vista teórico, en este Proyecto de 1972 también se planteó, como primer aspecto a dilucidar, el relativo a la tipología de personas públicas no territoriales en nuestro ordenamiento y determinar cuáles deben ser objeto de regulación conjunta. Además del artículo 230 constitucional, diversas disposiciones legales, y la realidad jurídica de nuestro país, llevan a la conclusión de que los institutos autónomos no son sino una especie del género "personas públicas no territoriales", el que, evidentemente, no agotan. En efecto, el artículo 19 del Código Civil agrupa, en su ordinal 2° a las personas públicas institucionales, en contraposición con las territoriales, enumeradas en el ordinal anterior: "Las iglesias, de cualquier credo que sean, las universidades y, en general, todos los seres o cuerpos morales de carácter público". Concordantemente, el artículo 528 ejusdem dispone que "Los bienes pertenecen a la Nación, a los Estados o a las Municipalidades, a los establecimientos públicos y demás personas jurídicas y a los particulares". Esta pluralidad de personas públicas está igualmente reconocida —si bien de manera indirecta— por el artículo 124 de la Constitución, cuando expresa que "nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público, podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí, ni por interpuesta persona, ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes". Por último, el artículo 230 de la Constitución establece que "Los *institutos autónomos*, así como los intereses del Estado en *Corporaciones o entidades de cualquier naturaleza*, estarán sujetas al control del Congreso, en la forma que la Ley establezca".

Aplicando a nuestra realidad jurídica las categorías elaboradas por la doctrina del derecho administrativo, puede afirmarse que las personas públicas no territoriales (establecimientos públicos) consagradas por nuestro derecho encajan en alguno de estos tipos: a) Establecimientos públicos institucionales (Institutos Autónomos); b) establecimientos públicos corporativos (universidades, colegios profesionales, academias), y c) establecimientos públicos asociativos (personas públicas con forma societaria de derecho privado).

La regulación de los establecimientos públicos corporativos no corresponde en nuestro criterio, a la materia de una ley dirigida a disciplinar la actividad de entes instrumentales de la Administración, pues los primeros tienen un sustrato sociológico —la existencia de un conjunto de personas vinculadas por intereses comunes— que excluye la igualdad de régimen para unos y otros. Es por ello que los numerales 1, 2 y 3 del artículo 5° del Proyecto excluyen del ámbito de aplicación de la ley a los colegios profesionales, las universidades y las academias. Se establece además (numeral 4) que las disposiciones del Proyecto no son aplicables al Banco Central de Venezuela, no ya por el carácter no estatal, como en los supuestos anteriores, sino por la especialísima condición de tal ente, en virtud de la actividad y de los fines que le han sido conferidos.

b. *Formas organizativas adoptadas*

Hecha esta primera determinación del ámbito de aplicación del Proyecto, debió dilucidarse cuáles eran las formas organizativas que habían de ser reguladas, así como el criterio de distinción entre las mismas, o en otros términos —para utilizar la terminolo-

gía del artículo 230 constitucional— entre los institutos autónomos (establecimientos públicos fundacionales o institucionales) y las "corporaciones o entidades de cualquier naturaleza" en las que el listado tenga intereses, a las que en el derecho comparado suele llamarse "Empresas del Estado". En su ya citado informe, el profesor Moles Caubet llegó a la conclusión de que "el criterio diferenciativo entre institutos autónomos y empresas nacionales ha de establecerse 'ratione materiae', por la índole de sus respectivas actividades"⁸¹. Sin desconocer que tal es, en efecto, el único criterio que permite una comprensión y análisis exacto de la realidad organizativa de los estados modernos, los proyectistas estimaron que el procedimiento casuístico que postula no permitía su aplicación como principio ordenador u orientador de regímenes jurídicos en el texto de un cuerpo legal, pues conduciría a la superposición de éstos cuando la forma "instituto autónomo" recubra una actividad de orden empresarial. Por ello, se prefirió construir los diversos regímenes que aparecen en el Proyecto a partir de calificaciones formales: la atribución de personalidad de carácter público a un servicio u órgano de la Administración (Institutos Autónomos, art. 2°), o la sujeción a las formas organizativas de derecho mercantil, siempre que en la sociedad exista preponderancia del capital en manos públicas (empresas del Estado: art. 4°). Correlativamente, en las disposiciones Transitorias se contemplan los mecanismos para proceder a las necesarias modificaciones de las diversas entidades descentralizadas que existen en la actualidad (artículos 105 y 106).

No se consideró útil distinguir entre empresas del Estado y empresas de economía mixta, sino preferible un régimen unitario para todas las sociedades con forma mercantil en las que la República, directamente o a través de un instituto autónomo u otra sociedad bajo el control de aquella o de éste, tenga una participación superior al cincuenta por ciento del capital. Se utilizó también la expresión "con forma mercantil" antes que la de "sociedad mercantil", para tener en cuenta que, conforme al derecho común, hay supuestos en los cuales la forma mercantil no atribuye naturaleza mercantil (sociedades anónimas agropecuarias o mineras, por ejemplo).

Merece destacarse que el Proyecto regula además el régimen de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, entendiendo por tales aquellas organizaciones que, integradas en la Administración centralizada, disponen de cierta autonomía funcional (Art. 3). Antes que una innovación, el Proyecto se limitó a disciplinar una realidad que existía con violación de preceptos de la vigente Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En efecto, funcionaban diversos "Fondos" que eran verdaderos servicios o patrimonios autónomos sin personalidad jurídica, entre ellos, el "Fondo de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria".

A las tres formas organizativas consagradas —Institutos Autónomos; Servicios autónomos y Empresas del Estado— corresponden otros tantos regímenes, agrupados en sendos Títulos del Proyecto. El más detallado es el relativo a los Institutos Autónomos, por ser estas organizaciones de naturaleza eminentemente pública y, además, de las de mayor uso; de allí el propósito de los redactores de establecer un marco común para todos ellos, lo más completo posible, remitiendo a las respectivas leyes de creación tan sólo en lo atinente a los elementos diferenciales que deriven de la índole de la actividad que se les asigna. Por el contrario, se decidió limitar la regulación de las empresas del listado al mínimo indispensable, partiendo de la premisa de que la escogencia de una forma de derecho privado obedece al propósito del Estado de sujetarse al derecho común para el desarrollo de determinada actividad.

81 *Loc. cit.*, p. 8.

Para la creación de servicios autónomos sin personalidad jurídica, de la misma manera que para la de Institutos Autónomos, se exigió una ley especial, pero no respecto de la creación de empresas o de la participación en sociedades ya existentes, en cuyos casos se exigió tan sólo la decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros y ello aun cuando el titular de las acciones en la sociedad fuera un Instituto Autónomo u otras empresas del Estado, en virtud del carácter relevante de tal decisión.

C. El Régimen relativo a los Institutos Autónomos

a. Principios Generales

Casi la mitad de las normas del Proyecto están destinadas a desarrollar la estructura y funcionamiento de los Institutos Autónomos, comenzando por la creación (Capítulo I: Disposiciones generales); el personal (Capítulo II); el régimen administrativo, presupuestario, financiero y contable (Capítulo III); hasta la intervención, disolución y liquidación (Capítulo IV). Las disposiciones que integran el Título II de la Ley fueron concebidas como un marco general para todos los Institutos Autónomos, dentro de cuyos lineamientos las leyes que organizaran cada una de esas entidades establecerían el contenido específico para cada uno de ellos en función de la actividad que les fuera atribuida.

Fue propósito de los redactores poner de manifiesto que la integral regulación de la estructura y del funcionamiento de cada Instituto Autónomo debía lograrse mediante la articulación de cuatro niveles normativos, debidamente jerarquizados: la ley orgánica, la ley de creación, los reglamentos dictados por el Ejecutivo Nacional y los reglamentos internos, sancionados por los órganos competentes del Instituto (Art. 9); todas estas normas constituyen el "estatuto de autonomía". De allí que el artículo 6° del Proyecto tenga un mandato dirigido al Legislador ordinario, en relación con los extremos que necesariamente han de ser materia de la Ley de creación de cada Instituto Autónomo: sus fines, funciones y cometidos; el sector y el Ministerio al que estarán adscritos; el ámbito de competencia territorial; la integración del patrimonio y la descripción de sus fuentes de ingresos; sus estructuras administrativas y la competencia acordada a sus diversos órganos, así como el procedimiento aplicable para la actuación de éstos; y en fin, los mecanismos especiales de control de tutela. El Proyecto prohíbe de manera expresa la creación de entes de esta naturaleza cuando ello acarree la duplicación de los servicios que presten otros ya existentes a reserva de la precisa delimitación de los respectivos campos de actividades (art. 6).

Para poner coto a la proliferación de sociedades creadas conforme al derecho privado por Institutos Autónomos, se exigió que la Ley de creación tuviera expresamente previsión al respecto, en ausencia de la cual dichos entes no podían crear ni tomar participación en sociedades.

El Proyecto acogió la orientación tradicional de nuestro derecho, contenida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en el sentido de dejar a la decisión del Congreso, al crear cada Instituto Autónomo, el otorgamiento de las prerrogativas del Fisco Nacional; en caso de silencio, se entienden como no conferidas (art. 8).

Es de mencionar, además, que se consagró de manera expresa la potestad de los órganos directivos de los Institutos Autónomos para dictar reglamentos internos, con suje-

ción a los dictados por el Ejecutivo Nacional, es decir, se consagró la potestad reglamentaria de segundo grado, con indicación de sus límites (art. 9).

b. Régimen del personal

El Capítulo II regula de manera sucinta los principales aspectos relativos al personal de los Institutos Autónomos, limitándose al directivo, en razón de la existencia de un régimen unitario para todos los empleados de la Administración —central y descentralizada— contenido en la Ley de Carrera Administrativa. Así, luego de establecer el criterio de calificación del personal directivo —la titularidad de órganos del ente que tengan atribuciones normativas o de decisión (art. 10)— se repite el precepto tradicional en cuanto a las condiciones mínimas para el ejercicio de destinos públicos: la nacionalidad venezolana y el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, remitiendo a las leyes de creación de los entes para la determinación de las competencias específicas exigidas, en atención a la actividad y fines de cada uno, fórmula que se consideró preferible a cualquier cláusula general cuya concretización, de todas maneras, debería siempre realizarse en un momento posterior (art. 11).

En lo que concierne a inhabiciones especiales y a supuestos de incompatibilidad, el proyecto contiene previsiones bastante detalladas. Respecto de las primeras, el artículo 12 extiende la inhabilitación a quienes hayan sido administradores de alguna sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta, durante el período en el que se haya fijado la cesación de pagos de la sociedad, pues la experiencia revela que la formulación tradicional, referida a los comerciantes individuales, no cumple el fin perseguido porque en nuestro país el ejercicio del comercio se ha canalizado a través de la creación de sociedades mercantiles, hasta el punto que muchas de ellas no son otra cosa, en la práctica, que patrimonios separados, en virtud de la permisión de que la totalidad de participaciones lleguen a estar en manos de una sola persona. Se contempla igualmente el caso de la condena penal como causa de inhabilitación para el ejercicio de cargos directivos, pero referida tan sólo a los delitos contra la cosa pública, la fe pública o la propiedad; y, en el mismo orden de ideas, la declaratoria de haber incurrido en enriquecimiento ilícito constituye otro de estos supuestos.

Los casos de incompatibilidad, por su parte, derivan del deber de dedicación al cargo pero también de la intención de evitar situaciones incompatibles con el correcto desempeño de aquél, como es la de tener interés —directo o indirectamente— en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las del Instituto (Art. 14). Este principio es instrumentado al regularse la contratación de los Institutos Autónomos, en el Capítulo III.

El Proyecto mantiene la forma tradicional de designación de los miembros del personal directivo de los Institutos Autónomos, remitiendo a la ley de creación por lo que concierne a los mecanismos de nombramiento y remoción, atribuido en forma general al Presidente de la República; declara a dichos directivos funcionarios públicos (Art. 15) y, por lo que toca al resto de los empleados, hace una remisión general a la Ley de Carrera Administrativa y a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, esta última por lo que toca a la responsabilidad agravada de aquellos que tengan a su cargo la adquisición, custodia y manejo de bienes del Instituto (Art. 16).

c. Régimen Administrativo

El Capítulo III del Proyecto, bajo el título de "Del régimen administrativo" regula lo esencial de la actividad de estos entes: los acuerdos y decisiones de los órganos directivos, la contratación y el régimen presupuestario, financiero y contable, pero solamente en sus aspectos más generales, de manera de establecer un régimen de derecho común, aplicable a todos los Institutos Autónomos, sin perjuicio de la especialización funcional de cada uno de ellos.

En el tratamiento de los acuerdos y decisiones de los órganos directivos se quiso hacer énfasis en la responsabilidad personal de los titulares de aquellos, arbitrando una fórmula para que, en los de carácter colegiado, los directivos minoritarios puedan hacer reserva expresa de su responsabilidad (Art. 17). La insistencia en la responsabilidad personal de los directivos es tanto más necesaria cuanto que el principio general acogido en el Proyecto es que los actos de dichas entidades solamente son susceptibles de impugnación jurisdiccional, salvo expresas excepciones (Art. 19). Igualmente, la adecuación de la actividad de la entidad a las directrices de la Administración Central — por órgano del Ministerio de tutela— se instrumenta a través de la sujeción a los planes de actividad y al Presupuesto: toda decisión que lleve a erogaciones no presupuestadas acarrea la responsabilidad personal de quienes las hayan tomado (Art. 20).

Las normas sobre los contratos acogen la distinción tradicional entre contratos de derecho administrativo y contratos sujetos al derecho común, a partir de una enumeración no limitativa de los primeros (Art. 21), y la determinación de las facultades excepcionales del Instituto respecto de ellos, en especial, la de introducir alteraciones en su objeto, y el correspondiente derecho a indemnización del contratante, en caso de perjuicio directo (Art. 21). En este Capítulo se desarrolla la prohibición de contratar con el Instituto para quienes forman parte de su personal, en especial en lo relativo a la calificación de "personas interpuestas" (Art. 23). Se establecen límites temporales en cuanto a las sociedades civiles, mercantiles o de hecho y las comunidades de las que formen parte el empleado o las personas físicas calificadas como interpuestas, a cuyo efecto se prevé tanto la situación de tener o haber tenido participación en aquellas sociedades o comunidades, como la de adquirirla con posterioridad a la celebración del contrato, salvo el caso de sucesión a título universal (Art. 24).

Los contratos de los Institutos Autónomos, tuvieran carácter administrativo o de derecho común, debían ser celebrados mediante licitación, la cual no podía ser anunciada si no existía en el Presupuesto crédito suficiente para afrontar los gastos que aquellos originasen. Como fórmula de transacción entre la rigidez del principio enunciado y la eventual urgencia o bien la imposibilidad práctica de ocurrir al procedimiento licitatorio, el Proyecto consagró el mecanismo de autorización por el Ministerio de Tutela (art. 28).

De la misma manera, se sujeta a permiso del Ministro la asunción de obligaciones que impliquen pagos por períodos que excedan el del ejercicio presupuestario, o cuyo importe sea superior del crédito consignado en dicho instrumento, sin perjuicio de la aplicación de la Ley de Crédito Público, en su caso (art. 30).

Se prevé, por último, la posibilidad de celebrar contratos con Bancos comerciales para que éstos presten servicios de tesorería, norma destinada a agilizar la actividad de los Institutos Autónomos. Es de hacer notar que los proyectistas prefirieron no regular las operaciones de crédito público de dichos entes autónomos, remitiéndose al instrumento legal respectivo (art. 31).

d. Régimen Presupuestario

Al tratar, también de manera general, del régimen presupuestario, financiero y contable, el Proyecto reafirmó la orientación que formuló el Decreto N° 280 sobre coordinación, administración y control de Institutos Autónomos en el sentido de que la actividad de los Institutos Autónomos no puede separarse de los programas y objetivos definidos en el Plan de la Nación, pues aquellos, de la misma manera que los otros organismos de la administración descentralizada, son entes instrumentales y su autonomía está referida a la ejecución de sus actividades y no puede constituir una finalidad (art. 33). Por ello, la programación de sus actividades está sujeta, en última instancia, a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros (art. 34), de la misma manera que sus presupuestos anuales, cuya regulación forma parte del Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, junto con las precisiones sobre el régimen contable. Finaliza el Capítulo III con la enunciación de principios y procedimientos generales para la rendición de cuentas, tanto para los directivos del Instituto, como para los empleados encargados de la custodia y manejo de fondos. Sobre la Cuenta anual debe recaer el dictamen de un Organismo de control, informe que el Ministro respectivo llevará del conocimiento del Congreso de la República, en la oportunidad de presentar la Cuenta del Ministerio (art. 38 a 41).

e. La disolución y liquidación

Un conjunto de normas que revisten gran importancia es el relativo a la intervención, disolución y liquidación de Institutos Autónomos (Capítulo IV), en el cual se prevé la autoridad competente para decretar la primera —el Presidente de la República en Consejo de Ministros— y los supuestos en que dicha decisión puede ser acordada (art. 42). En virtud de la intervención, los órganos directivos del ente son sustituidos por una junta, cuya finalidad principal es lograr la recuperación del Instituto (art. 43). No se indica un término para la intervención, la cual se mantendrá hasta que se haya rehabilitado la situación del organismo, o bien se determine que lo procedente es su disolución y liquidación (art. 47).

La disolución debía hacerse mediante Ley (art. 47), y la liquidación por órgano de una Comisión designada al efecto por el Ejecutivo Nacional, la cual establecerá el correspondiente plan, sujeto a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros (art. 48). El Ejecutivo Nacional podía en todo caso celebrar convenios con los acreedores del Instituto, disposición que se justificaba en razón de que parte de los bienes del Instituto en liquidación podían quedar desvirtuados su pertenencia a la administración y por la otra, en virtud de que parte de los bienes del Instituto en liquidación podían quedar fuera de ésta, en razón de su carácter indisponible, y revertir a la República o ser asignados a la institución autónoma que indique la ley que ordenó la disolución (art. 50).

D. El Régimen de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica

Como se indicó al comentar las disposiciones fundamentales del Proyecto, la consagración de la figura organizativa "servicios autónomos" no significaba introducir ninguna novedad sino tan sólo reconocer una realidad. Figura aceptada en el derecho comparado, sin embargo, no había encontrado consagración legislativa en nuestro país. En la carencia normativa indicada puede verse uno de los motivos de la proliferación de Institutos Autónomos, de fundaciones y de empresas del Estado, lo que llevó al desdi-

bujamiento de dichas figuras, pero no impidió que al margen de la disciplina hacendaría la administración hubiera creado verdaderos patrimonios autónomos.

La autonomía, que caracteriza a estos servicios se manifiesta en, al menos, cuatro aspectos, hablándose entonces de autonomía de gestión, financiera, presupuestaria y contable; y será mayor o menor en atención a la naturaleza de los fines perseguidos y a la capacidad de autofinanciamiento, entre otros factores. Estos grados de autonomía suponen derogaciones del régimen administrativo ordinario y de las reglas que lo rigen, constituyendo así una legalidad excepcional. Por este motivo, aunado al peligro de fraccionamiento de la organización administrativa que entraña el abuso de la indicada forma organizativa, el Proyecto exige que la creación de Servicios autónomos se realice mediante ley, la cual establecerá la medida de los diversos aspectos de la autonomía que tendrán (art. 51).

Fundamentalmente, la existencia y funcionamiento de Patrimonios de la naturaleza indicada requería consagrar excepciones a principios de orden financiero y presupuestario, en especial el de la unidad del Tesoro y los de la unidad y universalidad del Presupuesto, excepciones que debían ser consagradas además, en la Ley Orgánica de Presupuesto.

El Título III del Proyecto recoge las orientaciones expuestas, con el cuidado de dejar a la Ley ordinaria margen suficiente para adecuar la estructura y funcionamiento de los servicios, patrimonios o haciendas —pues tales expresiones se consideran equivalentes— autónomos a los requerimientos de cada caso (art. 51). Por ello, la precisión del grado de autonomía en sus varios aspectos (arts. 54 a 56) corresponde hacerla a la ley de creación, teniendo siempre como límite la integración de aquellos en la jerarquía de un departamento ministerial (art. 51) con todas las consecuencias que ello implica, tanto en lo relativo a la dependencia directa del Ministro, como a la sumisión a iguales mecanismos de control —interno v externo— que los aplicables al resto de la administración centralizada (art. 57).

En cuanto a la estructura de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, se indica tan sólo que estarán bajo la responsabilidad de un Director, designado por el Presidente de la República por órgano del respectivo Ministro (art. 52) y se enumeran las atribuciones comunes a todos aquellos (art. 53). En lo relativo a los grados de autonomía y la forma en que la actividad de los servicios autónomos haya de ser ejercida, el Proyecto se limita a enunciar los principios aplicables y remitir a las respectivas leyes de creación, con el propósito de hacer posible la flexibilidad sin la que esta figura organizativa perdería gran parte de su utilidad e interés.

E. El Régimen relativo a las Empresas del Estado

En el Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas de 1972 la expresión "Empresas del Estado" no señala una realidad material —la tan discutida noción de empresa— sino que recoge una locución que ha entrado en el uso corriente, para designar aquellas sociedades con forma privada pero de capital total o parcialmente público; en otros términos, se partió de un criterio de calificación eminentemente formal.

La regulación de las empresas del Estado es muy breve, y comprende tan sólo los aspectos en los que se consideró imprescindible introducir alguna derogación al derecho común, pues el propósito del Proyecto, en esta materia, está enunciado de manera precisa al establecer, en el artículo inicial del Título IV, que "Las empresas del Estado se regirán por las disposiciones del derecho mercantil, civil y laboral, salvo expresa deter-

minación en contrario de esta Ley" (art. 58). En esta forma se excluye a los funcionarios y empleados de estas empresas —salvo los integrantes de los órganos directivos— del régimen de los funcionarios y empleados públicos (art. 59). La justificación de la opción del Proyecto se encuentra en el convencimiento de que, si la administración escoge una forma de derecho privado para el desarrollo de determinada actividad, es porque considera que la naturaleza de esta última requiere la aplicación de normas materiales de derecho privado, por una parte; y por la otra, que las potestades de dirección y de vigilancia —que deben quedar siempre a cargo del Ejecutivo Nacional— pueden y deben ser ejercidas a través de los mecanismos que derivan del control de las sociedades, por lo que no se justifica la existencia de figuras de control de tutela u otras similares. En caso de estimarlas necesarias, lo que debe revisarse es la adecuación de la forma privatista escogida con la naturaleza de la actividad.

Antes que derogaciones al derecho privado, se estimó preferible disciplinar la decisión de crear sociedades o de tomar participación en ellas. Así, se admiten sólo las formas autónomas —con acciones nominativas, no convertibles al portador— o de responsabilidad limitada, con exclusión de cualesquiera otras (art. 60); y la decisión de crearlas o de participar en alguna ya existente requiere siempre la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros, oído el organismo de control de las entidades descentralizadas. Se exceptúan tan sólo los casos en que la adquisición de acciones o de participaciones sea consecuencia de alguna dación en pago o de una condena por enriquecimiento ilícito; mas entonces el ente que las hubiera recibido debe desprenderse de ellas, salvo autorización del Ejecutivo Nacional, con iguales formalidades (art. 6).

Pero, aceptado el principio de la plena aplicación del derecho mercantil a las empresas del Estado, el Proyecto introduce, a pesar de todo, dos excepciones: En primer lugar que, en caso de trabarse el procedimiento de quiebra, el Ejecutivo Nacional podrá hacer excluir de la masa de bienes de la fallida aquellos cuya liquidación considere inconveniente, siempre que al mismo tiempo reemplace su valor (art. 64); y en segundo término, que en ningún caso podrá acordarse la continuación del giro de la empresa del Estado (art. 65).

En la forma expuesta se busca armonizar el interés público en juego con la sujeción al derecho privado; el Ejecutivo Nacional, por otra parte, tendrá siempre la posibilidad de impedir la quiebra de alguna empresa del Estado, pero a través de medidas que no desmejoren la situación de los acreedores de la misma.

F. El Régimen relativo al control de las entidades descentralizadas

El Título V del Proyecto procura conciliar la autonomía de las entidades descentralizadas con el necesario control sobre las actividades de éstas, destacando por otra parte el carácter unitario que aquél debe revestir. Los dos primeros capítulos recogen y sistematizan mecanismos de control regulados actualmente en forma dispersa —el control parlamentario, directo e indirecto, y el de tutela— en tanto que el tercer y último capítulo recogió una institución de control y de coordinación para las entidades descentralizadas —el Consejo de Control —, ya previsto en el Proyecto de 1961.

a. El control parlamentario

El control parlamentario sobre la actividad de las instituciones autónomas, de la misma manera que el que se realiza sobre la de la administración central, puede ser ejerci-

do de manera directa, por las Cámaras o sus Comisiones especializadas, o en forma indirecta, a través del organismo auxiliar del Congreso: la Contraloría General de la República. En el primer caso, el control se realiza no sólo mediante el análisis de los presupuestos de los Institutos Autónomos y de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, los cuales deben acompañarse como anexos al Proyecto de Ley- de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos (art. 68), sino también por la evaluación de la documentación de las empresas del Estado y de la de aquellas en las cuales la participación estatal sea superior al treinta por ciento del capital y que debe igualmente acompañarse en la misma oportunidad. Se establecen además obligaciones para los directivos de las entidades descentralizadas, tendientes a facilitar el control concomitante por el Congreso: la de suministrar información a éste o a sus comisiones y la de comparecer ante estas últimas, cuando sean requeridos (Art. 69).

Por lo que toca a la intervención de la Contraloría General de la República, el Proyecto contiene principios de carácter general, remitiendo, para la determinación de los mecanismos y los procedimientos de actuación de aquel organismo, a las previsiones de la Ley Orgánica respectiva. Entre dichos principios, merecen destacarse el de la sujeción de las entidades autónomas a la vigilancia de la Contraloría General de la República; la realización de auditorías de la contabilidad de aquellas, por lo menos una vez al año y la aplicabilidad de los procedimientos de reparo (arts. 71 a 73).

En criterio de los proyectistas, la agilidad de la actuación de los Institutos Autónomos y de las empresas del Estado hizo inconveniente someterlos al control previo. Por ello, el principio general acogido es la exclusión de dicha forma de control, de manera total cuando se trata de empresas del Estado, y con una importante excepción en lo que concierne a los Institutos Autónomos. En efecto, solamente estarían sujetos a control previo los contratos de los Institutos Autónomos que se indiquen en las respectivas leyes de creación y cuyo objeto verse sobre la construcción de obras o la adquisición o la enajenación de activos fijos (art. 74).

b. El control administrativo

El control administrativo o de tutela de las entidades descentralizadas fue objeto de detallada regulación en el Proyecto, cuyas orientaciones básicas pueden resumirse así: el ejercicio de dicho control corresponde al Ministro de adscripción (art. 77), y se ejerce bien mediante actos generales, de instrucción y orientación; bien mediante actos individuales, de contenido autorizador o aprobatorio (art. 80); o, por último, a través del ejercicio de la actividad de fiscalización (art. 81). Se prevé en forma expresa que mediante Decreto en Consejo de Ministros respecto de ciertas categorías de actos de control de tutela, se acuerde injerencia al Ministro de Hacienda, caso en el cual aquellos habrán de ser dictados por Resoluciones conjuntas. La coordinación de las actividades de las entidades descentralizadas corresponde al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, al que el Presidente de la República puede, además, atribuir por Decreto en Consejo de Ministros, el ejercicio de todos o algunos de los actos de control que normalmente corresponden al Ministro de tutela (art. 83).

La primera manifestación de la potestad de tutela que se establece reviste la forma de directivas generales que corresponde al Ministro dictar, sea para ciertos institutos y empresas o para determinados sectores de la economía (art. 78). Se sigue así la orientación utilizada con éxito en los sistemas británicos e italianos de control de las empresas públicas.

Por otra parte, se concreta la regulación del control de tutela a través de la determinación por vía general de los actos que han de ser autorizados o aprobados por el Ministro de adscripción dejando a la Ley de creación del ente la posibilidad de extender a otros actos tales requisitos (arts. 79 y 80); así como mediante el otorgamiento a dicho Ministro de las más amplias potestades de control concomitante y posterior. Para facilitar el ejercicio de dichos poderes, se lo autoriza para designar Comisarios de Gobierno, con el derecho de asistir —con voz, pero sin voto— a las reuniones de los órganos directivos de los Institutos o empresas; y para nombrar auditores o revisores contables para practicar exámenes de la contabilidad y estado financiero de aquellos organismos (art. 81).

c. El Consejo de control

El Proyecto reguló, además, un organismo especial de control de la actividad de la administración descentralizada, con un carácter eminentemente técnico y consultivo, asesor del Ejecutivo Nacional, al que corresponde siempre la responsabilidad de las decisiones propuestas por aquél. Con este cuerpo se buscó además establecer una instancia de coordinación entre los poderes públicos —pues la separación de poderes consagrada constitucionalmente no excluye la colaboración entre ellos para el logro de los fines del Estado— a través de la forma de integración de aquél: al lado de representantes de diversos Ministerios y otros organismos vinculados al Ejecutivo Nacional, forman parte del Consejo de Control un diputado miembro de la Comisión de Finanzas de dicha Cámara y un funcionario de la Contraloría General de la República (art. 85). El Consejo de Control dispondrá de los servicios técnicos que sean necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, bajo la dirección del Presidente y del Secretario del Consejo, cargos que exigen la dedicación exclusiva de sus titulares, los que serán designados por el Presidente de la República. Se prevé, para agilizar la actuación del Consejo, que algunas de sus facultades pueden ser atribuidas al Presidente, por decisión de una mayoría calificada —las dos terceras partes— de los miembros de aquél (art. 86).

Las atribuciones y deberes del Consejo de Control lo califican como un organismo de carácter consultivo y no decisorio, cuya misión es la evaluación permanente de la actividad de la administración descentralizada, así como proponer las medidas pertinentes para el mejoramiento de aquella, e inclusive la intervención, disolución o liquidación de algún Instituto Autónomo o empresa del Estado. En diversos supuestos se exige, con carácter preceptivo, el dictamen u opinión del Consejo de Control (arts. 87 y 88).

Las facultades de información y revisión que corresponden al órgano en referencia, serán ejercidas con la intervención de funcionarios especializados, a quienes les serán asignados uno o varios Institutos Autónomos o empresas. Estos Comisionados de Control guardan cierta similitud, en cuanto a sus funciones, con los comisarios de las compañías anónimas; serán designados por el Consejo de Control, y dispondrán de las amplias facultades de información y revisión. Deben asimismo ser convocados a todas las reuniones de los órganos directivos de la entidad descentralizada, y tendrán acceso a toda la documentación de ésta (arts. 92 y sig.). Los Comisionados de Control no pueden, sin embargo, intervenir en la toma de decisiones de la entidad pues, en criterio de los proyectistas, aquella debe quedar atribuida de modo principal a los órganos regulares del ente, con las menores excepciones posibles (art. 94).

d. La representación laboral

Con el propósito de evitar la dispersión en diversos textos de las normas aplicables a las entidades descentralizadas, en el Título VI del Proyecto se recogen, con algunas modificaciones, las contenidas en la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado, de 11 de julio de 1966 y que prevé la inclusión de una representación laboral en los cuerpos administrativos y directorios de los Institutos Autónomos y sociedades mercantiles de capital público o mixto. Siguiendo la orientación de la vigente ley, se fija como límite a la representación laboral el que no podrá disponer de más de un quinto de los votos del órgano directivo correspondiente, y se agrega que el Presidente de la República, por razones de conveniencia nacional, podrá excluir algunos Institutos Autónomos del régimen establecido en ese Título del Proyecto (arts. 96 a 101).

G. La aplicación progresiva de la Ley

El Proyecto contempló en su Título VII algunas disposiciones transitorias de importancia, para facilitar la implantación del régimen propuesto.

Se determinaron, en primer término, lapsos dentro de los cuales las diversas entidades descentralizadas debían adaptarse a las previsiones de la Ley Orgánica, cuyas normas debían ser de preferente aplicación respecto de las contenidas en las correspondientes leyes que regían cada Instituto (art. 102).

En segundo lugar, se establecieron oportunidades para la entrada en vigencia de ciertas normas, como las de orden presupuestario y contable, que no podían aplicarse durante los ejercicios en curso para la fecha de promulgación de la Ley Orgánica (art. 103).

En tercer lugar, se fijaron cometidos específicos al Poder Ejecutivo, no sólo para la clasificación y evaluación de las entidades descentralizadas que existían, sino también para elaborar propuestas sobre la subsistencia, modificación, fusión o supresión de las mismas, en atención a las circunstancias de cada caso (art. 105). Ahora bien, dado que la modificación de los Institutos Autónomos debía normalmente hacerse mediante ley, y que es esta categoría la de mayor importancia, desde el punto de vista económico y financiero; pero, por otra parte, en atención a que la reforma de aquellos debía verificarse con carácter urgente, el Proyecto previó en forma expresa la habilitación legislativa necesaria para conciliar ambos imperativos, y permitir que la reforma de las entidades descentralizadas se realizaría mediante Decretos con valor de Ley, utilizando el mecanismo previsto en el ordinal 11° del artículo 190 de la Constitución (art. 106).

En la forma expuesta se consideró que era viable efectuar en un breve término la reorganización de la administración descentralizada, sobre cuya necesidad existía amplio consenso en el país.

V. EL PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPRESAS DEL ESTADO DE 1974

1. Antecedentes

Con motivo de la instalación del nuevo gobierno en 1974, y debido a la prioridad que el Programa político del Presidente Carlos Andrés Pérez había otorgado a la reforma Administrativa dentro de la reforma del Estado⁸², se creó la Comisión (ad honorem) de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP)⁸³, con existencia paralela a la Comisión de Administración Pública, integrada por personas de connotada representatividad política. La Comisión produjo algunos informes, y entre ellos, el *Informe sobre el Sistema Nacional de Empresas del Estado* de 8 de octubre de 1974⁸⁴ que fue sometido a la consideración del Ejecutivo Nacional.

Las propuestas contenidas en dicho Informe, dieron origen a una muy interesante polémica pública en la cual intervinieron diferentes expertos y políticos⁸⁵. Sin embargo, las mismas propuestas, básicamente se acogieron en el Primer Mensaje del Presidente de la República al Congreso en marzo de 1975⁸⁶ y en el documento preparado por Cordiplán, preliminar a la elaboración del V Plan de la Nación, titulado *Estrategia de Desarrollo del Estado*⁸⁷.

La polémica que originó el referido Informe, sin embargo, provocó un giro completo en la posición del Gobierno. En 1975, el propio Presidente de la Comisión de Administración Pública, Enrique Azpúrua Avala, había criticado el proyecto, y en definitiva las referidas propuestas de reforma se abandonaron, tanto en el Segundo Mensaje del Presidente de la República al Congreso⁸⁸, como en el V Plan de la Nación 1976-1980⁸⁹. El mismo Presidente de la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública,

82 Véase C. A. Pérez, *Acción de Gobierno*, Caracas 1974, pp. 8 y ss.; y los comentarios al mismo en el campo de la reforma administrativa en Allan R. Brewer-Carías, "Algunos criterios para la transformación de la Administración Pública 1974-1979", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*. N° 73, Caracas 1974, pp. 6 y ss.

83 Véase. Decreto N° 11 del 22 de marzo de 1974.

84 El referido Informe circuló en copias multigráficas.

85 Véase por ejemplo la campaña de opinión en *El Nacional*, ediciones entre el 13 de agosto y el 4 de octubre de 1975, recogidas en el libro de entrevistas de Alfredo Peña, *Democracia y Reforma del Estado*, Caracas, 1978.

86 Págs. LV y LVI.

87 Págs. 90 y ss.

88 Págs. XXXVIII y XXXIX.

89 Edición de Cordiplán, 1976 (Marzo, 16), pp. 364 y ss.

Dr. Pedro Tinoco h., expuso, con posterioridad, criterios que diferían sustancialmente con los que había consignado en el Informe⁹⁰.

A continuación expondremos los diversos pasos que siguió el referido Informe que, por otra parte, provocó una polémica entre los dos organismos de reforma administrativa: la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública al diferir el Presidente de la Primera con el contenido del proyecto.

2. El Proyecto inicial de octubre de 1974

Las motivaciones del Proyecto puede decirse que fueron las de todos los proyectos anteriores, tal como se evidencia del contenido mismo del Informe:

"En Venezuela, las empresas del Estado se han venido creando para ir satisfaciendo progresivamente distintas necesidades de la colectividad o para dar importantes pasos de avance en la conquista de nuestra independencia económica. Ellas no han respondido a ningún sistema coherente de organización y no están sometidas a procedimientos sistemáticos de evaluación y control de resultados. En general, su planificación es limitada y defectuosa, sin que exista una vinculación efectiva con la planificación general del Estado, a cuyas nietas deben contribuir. Su forma jurídica es diversa, ya que algunas tienen el carácter de personas jurídicas de derecho privado, compañías o sociedades anónimas constituidas de acuerdo con nuestra legislación mercantil, y otras tienen el carácter de personas jurídicas de derecho público, institutos autónomos creados de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional"⁹¹.

En relación a los sistemas de control sobre las empresas, el Informe era terminante: "han probado ser ineficaces". La "adscripción" a Ministerios no ha producido una supervisión real y sistemática a pesar del otorgamiento de mayor autoridad directa a los Ministros en el Reglamento promulgado a tal fin. Los rudimentarios sistemas de evaluación periódica de resultados existentes desde hace algunos años no se cumplen con la exactitud necesaria para servir de instrumentos prácticos de control de gestión. Tampoco ha funcionado cabalmente en este sentido el Consejo de Institutos Autónomos por carecer de los elementos organizativos y de las facultades mínimas indispensables. Los controles de la Contraloría General de la República han sido más de aspectos formales que de resultados. Se hace por tanto, imperativo proponer una solución que cree un verdadero sistema orgánico en su concepción, y eficaz, en su funcionamiento"⁹².

Con base en ello, se propusieron los siguientes elementos para integrar dicho sistema⁹³:

A. La creación de empresas matrices (tenedoras de acciones y no dedicadas a la operación directa), las cuales se denominaron Corporaciones Sectoriales, bajo la forma de sociedades anónimas y estructuradas por sectores. Estas Corporaciones sectoriales tendrían la propiedad de las acciones de las empresas del Estado en su sector, y de las acciones del Estado en las empresas mixtas que operasen en el mismo. Como entes

90 Véase la serie sucesiva de artículos que publicó en la *Revista Resumen*, 98, 21-9-75, p. 16; N° 102, 19-10-75, p. 31; N° 103, 26-10-75, p. 17; N° 104, 2-11-75, p. 21; No 105, 9-H-75, p. 10; N° 106, 16-11-75, p. 16; y N° 107, 23-11-75.

91 Págs. 2 y 3.

92 Pág. 3.

93 Págs. 3 y ss.

especializados en la tarea de impulsar y controlar empresas, se les asignaría la responsabilidad de planificación, coordinación, supervisión y control de gestión de las empresas del Estado en su sector.

Para la estructuración de las referidas corporaciones se definieron los siguientes sectores: Petrolero, Petroquímico, Metalúrgico, Financiero, Eléctrico, Transporte, Comunicaciones, Manufactura y Agroindustria, Construcción Naval, Turismo, y Minero no ferroso.

B. Las Corporaciones sectoriales, por otra parte, estarían adscritas a un Consejo Nacional de Corporaciones sectoriales del Estado, cuya creación se proponía, y estarían "sujetas a fiscalización y control por los Ministerios Sectoriales, como órganos normativos del Estado, en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional". Sin embargo, el Ante Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado que se adjunto al referido Informe, establecía expresamente que "sin perjuicio de la participación en la fijación de las metas dentro de los grandes lineamientos de la política del Estado, que se asigne a los Ministerios dentro del Sistema de Planificación, las Corporaciones Sectoriales *no estarán* adscritas a estos últimos, pero quedarán sujetas a su fiscalización y control conforme a la Ley" (Art. 25).

En esta forma, el Consejo Nacional de Corporaciones Sectoriales del Estado, se convertiría en "el órgano supremo de planificación, promoción, coordinación, supervisión y control del sistema" (Art. 6), pero con la peculiaridad de que estaría presidido por un Ministro de Estado e integrado, además, "por los Presidentes de las Corporaciones Sectoriales y cinco miembros más nombrados por el Presidente de la República" (Art. 6).

3. Observaciones críticas al Proyecto de 1974

Con motivo de la celebración en Caracas del Seminario Internacional sobre "Las Empresas Públicas y sus relaciones con el Gobierno Central" organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en noviembre de 1974, en la Ponencia que nos correspondió presentar⁹⁴ formulamos las siguientes observaciones críticas al referido Informe y Proyecto de Ley:

A. Las Empresas del Estado como entes de ejecución de los sectores de Actividad Pública

Es indudable que en Venezuela, por su peculiar estructura económica, no sólo el Estado tiene una participación directa y creciente en los asuntos económicos, sino que dentro de la estructura estatal, las empresas públicas tienen una importancia fundamental. Es más, es precisamente a través de sus empresas y entes descentralizados que el Estado desarrolla sus actividades más importantes en el campo económico.

Se impone, por lo tanto, toda una reforma de dichos entes y empresas de manera que se asegure realmente que cumplan sus objetivos sectoriales con el mayor grado de efectividad. De allí que los esfuerzos por el establecimiento de un Sistema de Empresas del Estado dentro del funcionamiento de la Administración Pública Nacional, sean de urgente realización.

94 V. Allan R. Brewer-Carías, "Algunos Aspectos Jurídicos de las Relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas del Estado" (Documento CLAD/SEM 1/D9/74), publicada en la *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 4, Caracas 1974, págs. 83 y sigts.

Pero si bien ello es cierto, también lo es el hecho de que las Empresas del Estado no deben ser consideradas como un fin en sí mismas sino como unos instrumentos para la realización de unos fines públicos ligados al proceso de desarrollo económico y social. Por tanto, como instrumentos de ejecución de políticas de desarrollo, es indispensable que el Sistema Nacional de Empresas que se establezca garantice ese carácter instrumental. Sin embargo, de los antecedentes estudiados, aparentemente no se logra establecer un adecuado mecanismo de integración de las empresas a los diversos sectores de actividad pública.

B. El Régimen Ministerial y el Sistema Nacional de Empresas del Estado

En efecto, es bien sabido que de acuerdo al régimen constitucional y administrativo venezolano, los Ministros son los órganos de ejecución directa del Presidente, y por tanto, de las políticas del Estado. El régimen venezolano, en este sentido, es, indudablemente, un régimen ministerial. Los Ministros no sólo gobiernan los diversos sectores de actividad pública (o deben gobernarlos) sino que, inclusive, participan en la formulación y concepción de todas las políticas estatales a través del Consejo de Ministros.

Siendo por tanto los Ministros los órganos de ejecución de las políticas estatales, es indudable que todo esquema que se elabore de reordenación o de estructuración de un Sistema de Empresas Estatales debe apoyarse en una forma u otra en los Ministros sectoriales. De lo contrario se correría el riesgo, bajo la búsqueda de una mayor eficacia, de desligar los órganos de ejecución (empresas) de los órganos de gobierno (Ministerios). Y no otra cosa resultaría de una propuesta que, por ejemplo, constituyera como órgano supremo de planificación, promedio, coordinación, supervisión y control del Sistema Nacional de Empresas del Estado a una organización o Consejo Nacional de Empresas del Estado, constituido como organismo desligado de la estructura ministerial, adscrito a la Presidencia de la República, y eventualmente, presidido por un Ministro de Estado.

En efecto, para remediar la desastrosa situación actual que resulta de la ausencia de controles efectivos por parte de los Ministerios sobre las empresas del Estado, por una parte, y por la otra, de la creciente burocratización de estas últimas, presumo que podría optarse por una figura organizacional que aleja totalmente las actividades de ejecución de las políticas estatales de los órganos llamados a gobernar dichas políticas.

En efecto, frente a toda reordenación de las empresas estatales, ante todo debe optarse al menos, por una de estas alternativas: o se integran sectorialmente los grupos de empresas en holding sectoriales (Corporaciones Sectoriales) adscritos a los Ministros Sectoriales, o dichas Corporaciones Sectoriales se hacen depender de un organismo no integrado en los Ministerios. En el primer caso, se aseguraría, a través de adecuados mecanismos de coordinación y control, que las políticas estatales (ministeriales) serán seguidas por las empresas del Estado en un holding sectorial. En el segundo caso, al contrario, en principio, se alejaría a las empresas de las políticas sectoriales definidas por los Ministerios, y en definitiva, podría ello redundar en perjuicio de la ejecución de dichas políticas; salvo que el ente al cual se integraran todos los holdings sectoriales (Corporaciones Sectoriales) fuera un Consejo o Comisión de los Ministros interesados. En esta forma, a pesar de que las Corporaciones Sectoriales no estuvieran adscritas a los Ministerios sectoriales correspondientes, el hecho de que todos los Ministros interesados formaran parte del Consejo o Comité de Ministros que se constituiría en el órgano

central del sistema, aseguraría la participación de ellos en la definición y control de la actividad de las diversas empresas.

C. La opción por un órgano central del sistema empresas del Estado desligado de la estructura ministerial sectorial

En los diversos antecedentes conocidos que han planteado en Venezuela la conveniencia de estructurar el Sistema Nacional de Empresas del Estado, se han sugerido diversas alternativas para vincular las posibles Corporaciones Sectoriales a la Administración Central. Podría pensarse en establecer un Ministerio de las participaciones estatales siguiendo el caso italiano; podría pensarse en estructurar una Comisión de Ministros que gobernara el holding; podría pensarse en una entidad tipo IRI o tipo la Corporación de Empresas Nacionales Argentinas; podría pensarse en un Consejo Nacional integrado por funcionarios distintos a los Ministros, aún cuando presidido eventualmente por un Ministro sin Cartera; o podría pensarse en la opción de integrar las empresas del Estado en Corporaciones Sectoriales, pero adscribiendo éstas a los respectivos y correspondientes Ministerios sectoriales, previa transformación de los mecanismos vigentes de coordinación y control para hacer que las empresas respondan a la política del sector que sólo el Ministro respectivo gobierna. Al contrario, si se opta por no adscribir a las Corporaciones Sectoriales a los Ministros Sectoriales, no sólo no se aseguraría que éstos tengan la fiscalización y control de las Corporaciones Sectoriales sino que en realidad se crearían dos sistemas políticos y administrativos paralelos: uno representado por los Ministros, a cargo de unos Ministerios cada vez más debilitados; y otro, representado por este Sistema de Empresas del Estado, independiente de los Ministros Sectoriales.

Si se opta, por la estructuración de un organismo o Consejo Nacional de Empresas del Estado, en realidad se estaría creando una Super Holding Diversificada con todos los peligros que ello conllevaría, en un país donde la ingerencia de los sectores económicos podría incidir sobre la misma. Por otra parte, esa organización sería demasiado grande, concentraría excesivo poder de decisión y sus actividades serían demasiado disímiles para integrarlas en un sólo ente responsable de su conducción; a lo que habría que agregar, que se le quitaría a los Ministros Sectoriales toda ingerencia en relación a la ejecución de sus políticas sectoriales que se realicen a través de las empresas del Estado.

En todo caso, si se descartase la fórmula de integración de las empresas del Estado en Corporaciones Sectoriales adscritas a los Ministros Sectoriales y se insistiese en integrar las Corporaciones Sectoriales a un Sistema cuyo órgano central sería una Organización o Consejo Nacional, necesariamente habría que hacer participar en el mismo a los Ministros Sectoriales interesados. Los argumentos que puedan esgrimirse contra la figura de la "Comisión de Ministros" no son suficientes, pues ellas se liarían supuestamente, considerando que, a pesar de la reforma de la administración descentralizada que se quiere realizar, las estructuras y controles ministeriales permanecerían igual, lo cual no sólo es inconveniente sino prácticamente imposible. En el campo de la reforma administrativa, hay que tener en cuenta, como se dijo, que no podrá reformarse la administración descentralizada sin reformarse la estructura ministerial, y viceversa, ésta no podría reformarse sin reformar aquella. A los Ministerios, si se los responsabiliza efectivamente del gobierno de los sectores, necesariamente tendrá que asegurárseles una ingerencia en la conducción de los mismos.

D. El Sistema de Empresas del Estado dentro del Sistema de Planificación

Pero los riesgos de adoptar una fórmula más o menos importada de otros sistemas administrativos que quitara responsabilidad a los Ministros Sectoriales en la conducción de sus sectores, también desarticularía el Sistema Nacional de Planificación.

En efecto, bien es sabido que todo sistema de planificación debe tener, ante todo, un órgano central, que en Venezuela es o debe ser, CORDIPLAN. El hecho de que exista un órgano central no impide, por supuesto, que existan órganos sectoriales, pero bajo las orientaciones técnicas del órgano central. Pero si se optara para una alternativa de Sistema de Empresas Públicas que atribuyera a la organización eje del sistema o a un Consejo Nacional de Empresas del Estado, el carácter de "órgano Supremo de Planificación" del sistema, no sólo se desarticularía el sistema venezolano de planificación, sino que se crearía un sistema de planificación paralelo al que dirige CORDIPLAN. En efecto, no hay que olvidar que quizás la parte más importante y dinámica de la actividad económica del Estado se va a realizar a través del proyectado Sistema Nacional de Empresas del Estado, por lo que sustraer la planificación de las actividades del mismo CORDIPLAN, no sólo significaría establecer un sistema de planificación paralelo más importante que el que le quedaría a CORDIPLAN, sino desarticular el mismo sistema nacional de planificación, lo cual sería inaceptable.

Ello es posible que suceda en Italia, por ejemplo, donde la formación del IRI y del Ministerio de las Participaciones Estatales tienen un claro origen histórico que se remonta a los años fascistas de la preguerra, y donde aún en la actualidad no existe un verdadero sistema nacional de planificación. Pero en Venezuela, precisamente cuando se busca reforzar el sistema nacional de planificación que se ha venido construyendo desde 1958, parecería un contrasentido pensar en su desarticulación.

E. La figura del Ministro de Estado en la Administración del Sistema Nacional de Empresas del Estado

Se ha sugerido, por otra parte, como alternativa, que la organización eje del sistema o Consejo Nacional de Empresas del Estado, está presidido por un "Ministro c/fe Estado", que equivale, en nuestra normativa constitucional, al denominado Ministro sin Cartera.

El Ministro de Estado lo designa el Presidente de la República con entera libertad, y no necesariamente debe recaer la designación en el Jefe o Director de una unidad burocrática. En la experiencia actual, el Presidente de la República ha designado Ministros de Estado a funcionarios que tienen a su cargo la dirección de una unidad administrativa (Ministro de Estado-Jefe de CORDIPLAN; Ministro de Estado- Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela), y a funcionarios que no tienen la conducción de un aparato burocrático (Ministro de Estado para la Cultura); y en el primer caso, la categoría del Ministro de Estado no está ligada necesariamente al aparato burocrático (por ejemplo, al renunciar, en su momento, el Ministro de Estado-Director de OCI, un nuevo Director de dicha Oficina no fue designado Ministro de Estado). No parecería conveniente, por tanto, condicionar la libertad constitucional que tiene el Presidente de la

República para designar Ministros de Estado, estableciendo, eventualmente, en una Ley, que el Presidente de un Consejo Nacional de Empresas del Estado, necesariamente sería un Ministro de Estado. Ello inclusive podría ser considerado inconstitucional. Los Ministros que están ligados a una estructura burocrática, son los jefes de los Despachos Ministeriales, por lo que ligar a un Ministro de Estado con un aparato burocrático, aún cuando no se dijera, significaría crear un Ministerio de las Empresas del Estado, con una estructura permanente. Si ello fuera así, sería mejor decirlo expresamente y reformar la Ley Orgánica de la Administración Central. En todo caso, a la figura del Ministerio de las Empresas del Estado podrían formularse no sólo las críticas que pueden hacerse al "Ministerio de las Participaciones Estatales", sino las que derivan de la sustracción de competencias sectoriales a los diversos Ministros sectoriales, ya expresadas.

F. La Administración del Sistema Nacional de Empresas Públicas por el sistema de comisión integrado por sus propios componentes subordinados

El Sistema Nacional de Empresas Públicas estaría integrado por diversas Corporaciones Sectoriales con un órgano central: una Organización o Consejo Nacional de Empresas Públicas. Si se descartase la integración de éste por los diversos Ministros Sectoriales interesados, presumiblemente estaría integrado por particulares y, además, por los presidentes de las Corporaciones Sectoriales. Si esto fuese así, se podrían formular las siguientes apreciaciones:

En primer lugar, si se adoptase el mecanismo de administración por comisión de todo el Sistema Nacional de Empresas Públicas, se correría el riesgo de que sea inoperante, dado el carácter de asamblea que tendría. Con un Consejo de gran magnitud, resultaría difícil la adopción de las importantes decisiones que le corresponderá tomar al mismo. Por otra parte, debe advertirse que si se piensa que formen parte del Consejo los Presidentes de las Corporaciones Sectoriales, se convertiría en juez y parte, a los mismos. En efecto, no se comprendería cómo el Consejo, formado por los Presidentes de las Corporaciones Sectoriales, podría realmente controlar a las Corporaciones Sectoriales si en las decisiones sobre control, los propios Presidentes se las fueran a participar. Es universal el criterio de que, una misma persona no puede participar en el control de sus propias acciones. De lo contrario se corre el riesgo no sólo de quebrar el principio de la autoridad, sino de hacer nugatorio el control.

G. La forma jurídica de las Corporaciones Sectoriales

Por último, debe señalarse que en una organización de un sistema piramidal de empresas del Estado, las Corporaciones Sectoriales deben tener forma jurídica de Derecho Público, aun cuando las empresas filiales de las mismas, puedan tener la forma de sociedades anónimas.

En efecto, dada la naturaleza de organización piramidal que se adoptaría en la organización de las empresas del Estado, se comprendería perfectamente la opción por la forma societaria mercantil en relación a las empresas filiales de las Corporaciones Sectoriales, con la previsión, inclusive, de la posibilidad de que se constituyan con un único accionista, siguiendo las orientaciones más modernas del Derecho Comparado (Suecia, España). Sin embargo, no se comprendería el hecho de que se atribuyera la forma societaria a los propios holdings sectoriales (Corporaciones Sectoriales) cuando, al contrario,

dada la naturaleza de sus funciones, eminentemente públicas, la forma jurídica a adoptarse para ellas, debería ser la forma jurídico-pública (personas públicas).

En efecto, no debe olvidarse que por su propia característica de entes matrices por sectores, las Corporaciones Sectoriales no deberían tener funciones operativas, sino de carácter normativo, de coordinación y control. Por tanto, dada la importancia de sus funciones, de carácter eminentemente públicas, deberían tener forma de Derecho Público, para asegurarle al Estado un mayor control. No debe olvidarse que el tipo de organización que se piensa, mediante los holdings públicos, no es una novedad, al menos comparativamente hablando. El esquema se ha ensayado en muchos países, tal como se ha visto, y en la mayoría de las experiencias se puede apreciar que las empresas holdings de empresas públicas, tienen forma jurídica de Derecho Público: *enti pubblici economici* en Italia; *General Board o Area Board* en Inglaterra; *établissement public* en Francia; *Trusti* en la Unión Soviética y en los países socialistas. Por tanto, así como seguramente se seguirá la experiencia de la Administración Comparada para la concepción de la organización piramidal, tratándose de empresas del Estado, se estima que conforme a esas orientaciones, las Corporaciones Sectoriales que se establezcan deberían también tener forma jurídica de derecho público. Parecería que la aparente aversión que a veces se aprecia respecto de los Institutos Autónomos, como se denominan las personas de derecho público institucionales en Venezuela, ha llevado a algunas personas a tratar de eliminar del ordenamiento jurídico venezolano esta forma jurídica que, si bien ha tenido sus defectos, es indispensable desde el punto de vista administrativo. Es indudable que esta figura de derecho público permite un mayor control del Estado respecto de sus empresas, y lo que no debe admitirse es que por la excusa de la búsqueda de una mayor eficacia, se sacrifique el control del Estado y se prevean figuras organizativas que puedan conducir, eventualmente, a que otros intereses ajenos al sector público, asuman una mayor ingerencia en las empresas públicas.

4. La acción gubernamental

Si bien, como se dijo, los lineamientos generales del Informe de la CRIAP de 1974 fueron acogidos por el Gobierno, tal como se evidencia del contenido del Primer Mensaje del Presidente de la República al Congreso en marzo de 1975⁹⁵ con posterioridad, después de la polémica pública que se originó en torno a las implicaciones de la propuesta el Gobierno rectificó, no sin haber caído en contradicciones⁹⁶.

95 Págs. IV y LVI.

96 Fue evidente, por ejemplo, la discrepancia que se manifestó a través de la prensa entre el Ministro de Estado Jefe de Cordiplán y el Director General de dicho Organismo. El segundo, en efecto, declaró en relación con el Sistema Nacional de Empresas del Estado lo siguiente: "Este punto ha sido sumamente debatido y el gobierno respeta las opiniones expuestas al respecto. Sin embargo, como ya he dicho, el proyecto presentado por la CRIAP en relación con el Sistema Nacional de Empresas del Estado fue *discutido y aprobado* en Gabinete Ejecutivo. La tesis del Gobierno, en consecuencia, coincide plenamente con la tesis expuesta por la Comisión en este respecto" (Véase en *El Nacional*, Caracas 9 de octubre de 1975, p. D-1). Al día siguiente, el Ministro de Estado para la Planificación aclaraba que el Informe de la CRIAP no había sido discutido ni aprobado por el Gabinete, y además, que se había nombrado una Sub-Comisión del Consejo de Ministros para su evaluación (Véase en *El Nacional*, Caracas 10 de octubre de 1975, p. D-1). Las informaciones de que disponemos nos dan el convencimiento de que la sub-comisión evaluadora presentó al Consejo de Ministros una opinión adversa al Proyecto. No debe olvidarse, además, que el Presidente de la Comisión de Administración Pública en 1975 se opuso al Proyecto de la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública. Esto puso en evidencia el conflicto entre estas dos Comisiones gubernamentales paralelas que vislumbrábamos en 1974, en nuestro trabajo: "Perspectivas del proceso de Reforma

Sin embargo, y aun cuando, como se dijo, el Presidente de la República en su Segundo Mensaje al Congreso Nacional en 1976 abandonó lo esencial del Informe de la CRIAP de 1974, y el V Plan de la Nación 1976-1980 adoptó otro esquema para la reforma de la Administración Descentralizada, algunos aspectos del Proyecto de 1974 fueron acogidos en acciones y proposiciones diversas del Gobierno, y especialmente dos: la integración sectorial de las empresas del Estado (idea que provenía de los proyectos anteriores y particularmente de los de 1972); y la asignación de la forma societaria a las Corporaciones Sectoriales.

En efecto, durante el año 1975 en dos proyectos de reorganización sectorial de las empresas del Estado correspondientes al sector petroquímico⁹⁷ y al sector transporte⁹⁸ se propuso la creación de sendas Corporaciones Sectoriales con forma de sociedad anónima; y en los Decretos-Ley mediante los cuales se dictaron las normas para el desarrollo de la Industria Naval⁹⁹, de la Industria Aeronáutica¹⁰⁰, y de las Industrias Militares¹⁰¹, se establecieron las Corporaciones sectoriales respectivas, con forma de sociedad anónima.

Por otra parte, los lineamientos generales del Informe de la CRIAP de 1974, también fueron modificados con posterioridad, al menos según se deduce de las opiniones de miembros de la misma. En efecto, con motivo de la polémica pública en torno al Informe, que giró entre otros aspectos en relación a la adscripción de las Corporaciones Sectoriales a los Ministerios Sectoriales, que el Proyecto rechazaba, el Director General de Cordiplán señalaba "la necesidad de crear un control de gestión adicional y *paralelo* al control de política que actualmente ejercen y *deberán seguir ejerciendo*, deseablemente con mayor eficacia, los ministros sectoriales y al control de sinceridad y legalidad del gasto actualmente ejercido por la Contraloría General de la República"¹⁰². Por su parte, el Presidente de la CRIAP, Pedro Tinoco h., en varios comentarios periódicos definió el ámbito de los controles sobre las empresas del Estado, distinguiendo el control político, que debía seguir a cargo de los Ministros Sectoriales "como órganos planificadores y programadores de las grandes políticas del Estado" o como representantes, ante las empresas de "la voluntad del Estado y el interés general de la sociedad"¹⁰³; el control de gestión que debían ejercer las Corporaciones Sectoriales Matrices bajo la supervisión del Consejo Nacional de Empresas del Estado¹⁰⁴; y el control de legitimidad, honestidad y legalidad, a cargo de la Contraloría General de la República.

En esta forma, el Presidente de la CRIAP reconocía la necesidad de control político sobre las Corporaciones Sectoriales —que sólo procedería mediante la figura administrativa de la adscripción ministerial que el Informe de 1974 rechazaba—; pero a la vez pasaba por alto la existencia, a cargo de la Contraloría General de la República, de un

Administrativa en los inicios del período constitucional 1974-1979" en *Revista de Control Fiscal*, N° 76, Caracas 1975, págs. 14 y sigts.

97 Véase el Proyecto de Decreto en *El Nacional*, Caracas, 25 de marzo de 1975, pág. C-14.

98 Véase el Proyecto de Ley para la Reorganización de las Empresas de Aviación, de Navegación y de Ferrocarriles *presentada a la consideración del Congreso por el Ministro de Comunicaciones en 1975*.

99 Decreto-Ley N° 927 de 16 de mayo de 1975, en Gaceta Oficial N° 1751 Extr. de 28-5-75.

100 Decreto-Ley N° 926 de 16 de mayo de 1975, en Gaceta Oficial N° 1751 Extr. de 28-5-75.

101 Decreto-Ley N° 883 de 29 de abril de 1975, en Gaceta Oficial N° 1747 de 24-5-75.

102 Véase en *El Nacional*, Caracas 9 de octubre de 1975, pág. D-1.

103 Véase Pedro R. Tinoco hijo, "Contratar Empresas del Estado" en *Revista Resumen*, N° 98, Caracas 21-9-75, pág. 16; y "El Sistema Nacional de Empresas del Estado", en *Revista Resumen*, N° 106, Caracas 16-11-75, pág. 16.

104 Véase Pedro R. Tinoco hijo, "Controlar las Empresas del Estado", en *Revista Resumen*, N° 98, Caracas, 21-9-75, pág. 16; y "El Sistema Nacional de Empresas del Estado", en *Revista Resumen*, N° 107, Caracas, 23-11-75.

poderoso control de gestión instaurado por la nueva Ley Orgánica de dicho organismo que entró en vigencia en julio de 1975.

Del Informe sobre el Sistema Nacional de Empresas del Estado de la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública, en realidad, sólo hubo, por tanto, un aporte original a todo el proceso de reforma de la Administración Descentralizada: la forma jurídica societaria de las Corporaciones sectoriales, que fue adoptada por el Gobierno y se acoge en el Proyecto de Reforma de 1976. La idea de la integración sectorial de las empresas del Estado en entes matrices, tipo holding —con el consecuencial control de gestión a cargo de las mismas—, ya había sido propuesta en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional de 1972, presentado por la Comisión de Administración Pública al Presidente de la República.

VI. LAS REFORMAS DE 1974 A 1977

1. Las Medidas Extraordinarias de 1974-1975

Con fecha 31 de mayo de 1974 se promulgó la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en materia económica y financiera ¹⁰⁵, la cual había sido motivada por el propio Presidente de la República en su exposición ante el Congreso de fecha 29 de abril de 1974¹⁰⁶. En dicha Ley Orgánica se autorizó al Presidente para dictar entre junio de 1974 y mayo de 1975 las siguientes medidas económicas y financieras que incidieron sobre la administración descentralizada y particularmente sobre las empresas públicas:

"1° Realizar las reformas necesarias en el sistema financiero nacional y en el mercado de capitales a objeto de asegurar que la acción del Estado contribuya eficazmente a acelerar el desarrollo económico del país, propiciar la mejor distribución de la riqueza, garantizar la estabilidad del sistema monetario y evitar las perturbaciones inflacionarias";

"2° Modificar la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en lo que se refiere a la unidad del Tesoro a fin de que pueda destinarse anualmente a la creación y mantenimiento del Fondo de Inversiones de Venezuela, el 50% de los ingresos fiscales obtenidos por concepto de impuesto de explotación del petróleo y gas y del impuesto sobre la renta sobre estos sectores, y a establecer los mecanismos de ajustes que sea necesario aplicar cada año para mantener una relación adecuada entre el monto asignado al Presupuesto Anual de la República y a los que se destinen al mencionado fondo";

"3° Crear el Fondo de Inversiones de Venezuela como entidad autónoma con personalidad jurídica propia, que tendrá por objeto la administración e inversión de su patrimonio a los fines de completar el financiamiento de la expansión y diversificación de la estructura económica nacional, realizar colocaciones rentables en el exterior, y propiciar el desarrollo de programas de cooperación internacional, de manera de coadyuvar a la estabilidad económica y financiera del país".

"En el acto de creación se determinará el aporte inicial y a los sucesivos aportes que en cada ejercicio fiscal deberá hacer el Ejecutivo Nacional al Fondo, así como también las normas relativas a su organización, forma de administración, competencias y las demás que sean necesarias para asegurar debidamente el cumplimiento de sus objetivos";

"4° Dictar normas para la colocación de fondos de la Tesorería a través de la adquisición de valores hipotecarios o prendarios emitidos por instituciones financieras públicas o privadas o de la realización de otras operaciones financieras que tales instituciones puedan efectuar de conformidad con sus leyes respectivas, siempre que dichos recursos se destinen íntegramente al financiamiento de inversión en los sectores agropecuario e industrial". "Las cantidades que se destinen

105 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30412 del 31-5-74.

106 Véase en *Documentos, Instituto de Estudios Políticos*, N° 57, Caracas 1974, págs. 337 y sigts.

no serán superiores en su conjunto a los dos mil millones de bolívares para cada uno de los sectores citados y para su gradual utilización se incluirán las erogaciones en la Ley de Presupuesto en cada ejercicio fiscal o se solicitará al Congreso Nacional la autorización o autorizaciones indispensables para dictar los Créditos Adicionales que sean necesarios"....;

"7º Dictar las medidas necesarias que se aseguren para el Estado Venezolano, la reserva de la industria de la explotación de mineral de hierro y establezcan los mecanismos para la recuperación de las concesiones otorgadas".

Teniendo como fundamento esta autorización, el Presidente de la República dictó diversos Decretos - Leyes relativos a las empresas públicas, que pueden resumirse así;

1. Reforma total de la Ley del Banco Central de Venezuela, mediante Decreto-Ley N° 507 del 30-10-74¹⁰⁷, regulándose como persona jurídica pública con la forma de compañía anónima" (art. 1), en la cual se dispuso la estatización total del capital del mismo al establecerse que "con excepción del Estado ninguna persona natural o jurídica podrá ser propietaria de acciones del Banco" (art. 8). Conforme a ello, se dispuso la obligación para los particulares que hasta ese momento, conforme a la normativa anterior, fueran titulares de acciones del Banco, de "ofrecerlas a la República, quien las adquirirá por órgano del Ministerio de Hacienda" (art. 100). La ley estableció un lapso de 2 años para materializar esta transferencia obligatoria y previo la posibilidad de expropiar las acciones que no hubieran sido ofrecidas voluntariamente a la República (art. 100).

2. Reforma total o parcial de los siguientes estatutos de establecimientos públicos: Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento mediante Decreto-Ley N° 798 del 11-3-75¹⁰⁸; Ley del Banco Industrial de Venezuela, mediante Decreto-Ley N° 797 del 11-3-75¹⁰⁹; Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela, mediante Decreto-Ley 799 del 11-3-75¹¹⁰; Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario, mediante Decreto-Ley N° 366 del 27-8-74¹¹¹; y Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, mediante Decreto-Ley N° 939 del 22-5-75¹¹².

3. Transformación de los siguientes institutos autónomos: el Banco Agrícola y Pecuario, creado en 1928, fue transformado en Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario mediante el Decreto-Ley N° 909 del 13-5-75¹¹³; y el Banco Obrero, también creado en 1928, fue transformado en Instituto Nacional de la Vivienda mediante el Decreto-Ley N° 908 del 13-5-75¹¹⁴.

4. Transformación del patrimonio autónomo, Fondo Nacional del Café y el Cacao y la creación en su lugar de dos institutos autónomos: el Fondo Nacional del Café y el Fondo Nacional del Cacao, mediante Decreto-Ley N° 910 del 13-5-75¹¹⁵.

5. Creación del Fondo de Inversiones de Venezuela, como instituto autónomo, mediante el Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela dictado por Decreto-Ley N° 151 del 11-6-74¹¹⁶.

107 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1711 Extraordinaria del 30-12-74.

108 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30668 del 14-4-75.

109 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30677 del 25-4-75.

110 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1752 Extraordinaria del 28-5-75.

111 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1686 Extraordinaria del 20-9-74.

112 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1748 Extraordinaria del 26-5-75.

113 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1748 Extraordinaria del 26-5-75.

114 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1746 Extraordinaria del 23-5-75.

115 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1746 Extraordinaria del 23-5-75.

116 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30430 del 21-6-74, modificado por Decreto-Ley N° 748 del 11-2-75 en *Gaceta Oficial* N° 30636 del 3-3-75.

6. Creación de dos patrimonios autónomos, el Fondo de Crédito Agropecuario y el Fondo de Crédito Industrial, mediante los Estatutos dictados por Decretos-Leyes N° 128 del 3-6-74¹¹⁷ y N° 129 del 3-6-74¹¹⁸. Estos Fondos, como se dijo, fueron transformados posteriormente en institutos autónomos mediante la Ley de] Fondo de Crédito Agropecuario del 6-8-76¹¹⁹ y la Ley del Fondo de Crédito Industrial del 22-5-78¹²⁰.

7. La reserva al Estado de la industria de la explotación del mineral de hierro mediante Decreto-Ley N° 580 del 26-11-74¹²¹, con motivo de lo cual se creó la empresa del Estado Ferrominera del Orinoco C.A. como filial de la Corporación Venezolana de Guayana.

8. La regulación de sectores industriales básicos, lo cual dio origen al establecimiento de varias empresas del Estado y mediante las siguientes disposiciones: Normas para el Desarrollo de la Industria Naval mediante Decreto-Ley N° 641 del 23-12-74¹²², lo cual dio origen al establecimiento de la empresa del Estado Corporación Venezolana de la Industria Naval C.A. (COVINCA); Normas para el Desarrollo de la Industria Aeronáutica mediante Decreto-Ley N° 763 del 18-2-75¹²³, lo cual dio origen al establecimiento de las siguientes empresas del Estado: Corporación Aeronáutica Venezolana (CORPAVENCA) y Venezolana de Motores Aeronáuticos e industriales C.A. (VENEMAICA); Normas para el Desarrollo de las Industrias Militares, mediante Decreto-Ley N° 883 del 29-4-75¹²⁴ lo cual dio origen al establecimiento de la empresa del Estado Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM); y Normas para el Desarrollo de la Industria Nuclear, mediante Decreto-Ley N° 925 del 16-5-75¹²⁵, las cuales atribuyeron tales funciones a la empresa del Estado Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) (Art. 8).

2. Las regulaciones indirectas de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976

En junio de 1976 fueron presentados al Congreso, por el Ejecutivo Nacional, los proyectos de Leyes Orgánicas de la Administración Central y de la Administración Descentralizada. Sólo el primero fue sancionado y así, con fecha 28 de diciembre de 1976 se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Central¹²⁶. La ley, aún cuando se refiere a la Administración Central, en particular, la Administración Ministerial, sin

117 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30420 del 10-6-74, modificado por Decretos-Leyes N° 355 del 27-8-74 en *Gaceta Oficial* N° 30503 del 18-9-74 y N° 717 del 21-1-75 en *Gaceta Oficial* N° 30687 del 8-5-75.

118 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30420 del 10-6-74, modificado por Decreto-Ley N° 356 del 27-8-74 en *Gaceta Oficial* N° 30503 del 18-9-74.

119 Véase en *Gaceta Oficial* N° 31040 del 6-8-76.

120 Véase en *Gaceta Oficial* N° 2254 Extraordinaria del 22-5-78.

121 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30577 del 16-12-74.

122 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30600 del 17-1-75, modificado por Decreto Ley N° 927 del 16-5-75 en *Gaceta Oficial* N° 1751 del 28-5-75.

123 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30644 del 12-3-75 modificado por Decreto Ley N° 926 del 16-5-75 en *Gaceta Oficial* N° 1751 Extraordinaria del 28-5-75.

124 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1747 Extraordinaria del 24-5-75.

125 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1751 Extraordinaria del 28-5-75.

126 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1932 Extraordinaria del 28-12-76.

embargo consagró algunas disposiciones de importancia para la Administración Descentralizada relativas a los poderes de control de los Ministros.

En esta forma, en el artículo 20, relativo a las atribuciones comunes de todos los Ministros, se les asignaron las siguientes:

"11. Ejercer sobre los Institutos Autónomos adscritos al Ministerio, las funciones de coordinación y control que le correspondan conforme a la Ley Orgánica respectiva y a las leyes especiales de creación";

"12. Ejercer la representación de las acciones pertenecientes a la República en las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado que se les asigne".

Por otra parte, como consecuencia de la reforma ministerial derivada de la Ley Orgánica de la Administración Central la cual originó la creación de algunos Ministerios así como la eliminación de otros, se hizo necesario redefinir la adscripción de diversos Institutos Autónomos a los Ministerios respectivos, lo cual se hizo mediante Decreto N° 2093 del 22-3-77¹²⁷, en la siguiente forma:

Artículo 1° Quedan adscritos al Ministerio de Transporte y Comunicaciones los institutos autónomos:

Instituto Nacional de Puertos; Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado; Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía; Instituto Autónomo de Canalizaciones; Línea Aeropostal Venezolana.

Artículo 2° Quedan adscritos al Ministerio de Energía y Minas los institutos autónomos:

Instituto Venezolano de Petroquímica; Fondo destinado a la Investigación en Materia de Hidrocarburos y Formación de Personal Técnico para la Industria.

Artículo 3° Quedan adscritos al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables los institutos autónomos:

Instituto Nacional de Obras Sanitarias; Instituto Nacional de Parques; Instituto del Aseo Urbano para el Área Metropolitana de Caracas.

Artículo 4° Quedan adscritos al Ministerio del Desarrollo Urbano los institutos autónomos;

Instituto Nacional de la Vivienda; Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

Artículo 5° Queda adscrito al Ministerio de Información y Turismo el instituto autónomo:

Corporación de Turismo de Venezuela.

Artículo 6° Quedan adscritos al Ministerio de la Juventud los institutos autónomos:

Consejo Venezolano del Niño; Instituto Nacional de Deportes.

Artículo Quedan adscritos al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia los institutos autónomos:

Consejo Nacional de la Cultura; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas; Corporación Venezolana de Guayana; Corporación de Desarrollo de la Región Centro Occidental; Corporación de los Andes; Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana; Corporación de Desarrollo de la Región Nor-oriental.

Parágrafo Único: Las funciones de coordinación y control de las corporaciones regionales mencionadas, serán ejercidas por el Ministerio de adscripción a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República".

Además, el artículo 8 del mencionado Decreto atribuyó a la Procuraduría General de la República la tarea de realizar los trámites pertinentes con el objeto de modificar los documentos constitutivos y estatutarios de las siguientes instituciones:

127 Véase en *Gaceta Oficial* 1999 Extraordinaria del 22-3-77.

Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas; Fundación para el Desarrollo y Fomento de la Comunidad, y Fundación para Construcciones y Edificaciones Escolares; Fundación Gran Mariscal de Ayacucho; Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental de Venezuela; Fundación Bicentenario de Simón Bolívar; Fundación para el Rescate del Acervo Documental Venezolano y Fundación Centro de Estudios Biológicos sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana; y ello, a los fines de que su coordinación y control pudieran ser realizados por los Ministerios de Energía y Minas, del Desarrollo Urbano, de la Juventud, y de la Secretaría de la Presidencia, respectivamente.

3. El Ante-Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada de 1975

Hacia fines de 1975, en la Oficina del Ministro de Estado para la Producción Básica y la coordinación de las empresas del Estado y los Institutos Autónomos, Dr. Carmelo Lauría, se elaboró un Ante-Proyecto de Ley de la Administración Descentralizada de 32 artículos¹²⁸, el cual estaba destinado, básicamente, a regular la organización de la administración descentralizada en Consejos Sectoriales, para las áreas de Desarrollo Regional, Acción Social, Universitaria, de la Cultura y de la Investigación Científica y Tecnológica; y en Corporaciones Sectoriales para el Área de la producción de bienes y servicios. El referido Ante-Proyecto, si bien traía una serie de normas innovadoras sobre el funcionamiento de las Corporaciones Sectoriales de empresas del Estado, sin embargo, presentaba, en su conjunto, una regulación parcial de la Administración Descentralizada. A pesar del título que llevaba, en realidad, regulaba, básicamente, a las Corporaciones Sectoriales en el área de la producción de bienes y servicios, y no contenía normas relativas a los Institutos Autónomos ni a los Patrimonios Autónomos.

4. El Proyecto de Ley para la Organización de las Empresas de Aviación, de Navegación y de Ferrocarriles del Estado de 1975

En 1975, en el Ministerio de Comunicaciones, se elaboró un proyecto de Ley para la organización de las empresas del Estado que operaban en el sector transporte, el cual se denominó Ley para la organización de las empresas de aviación, de navegación y de ferrocarriles del Estado¹²⁹.

En dicho proyecto se propuso la creación de una Corporación Sectorial para el sector transporte, que agrupase a las empresas que tuvieran por objeto la prestación de servicios estatales en materia de transporte de personas y de bienes por vía aérea, naval y ferroviaria, y que centralizara la participación que correspondía al Estado en otras organizaciones similares.

Debían, así, quedar integradas a dicha "Corporación Sectorial del Transporte Aéreo, Naval y Ferroviario", el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, la Línea Aeropostal Venezolana, y la Compañía Anónima Venezolana de Navegación.

Las normas relativas a la organización y funcionamiento de la Corporación Sectorial se inspiraban en los proyectos antes comentados, elaborados en 1974 y 1975.

128 Este proyecto tuvo circulación restringida.

129 Este proyecto fue introducido al Congreso por el Ministro de Justicia.

QUINTA PARTE
EL PROYECTO DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALI-
ZADA DE 1976

I. ANTECEDENTES Y MOTIVACIÓN

Entre diciembre de 1975 y enero de 1976, a solicitud del Ministro de listado para las Industrias Básicas, Dr. Carmelo Lauría quien, sin duda, tomó en el Gabinete del Presidente C. A. Pérez la iniciativa de la reforma administrativa, preparamos un ante-Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada el cual, luego de diversas modificaciones, fue presentado a la consideración de la Cámara de Diputados el 22 de junio de 1976 por los Ministros de Relaciones Interiores, de Comunicaciones y los Ministros de Estado para las Industrias Básicas y para la Información.

Partiendo de todos los proyectos elaborados con anterioridad, al nuevo ante-Proyecto de Ley lo motivamos con los siguientes argumentos:

1. La justificación de la reforma

Dada la situación de la Administración Pública venezolana en 1976, no parecía necesario justificar la necesidad de una Ley Orgánica que regulase a la Administración Descentralizada. El crecimiento explosivo que había tenido la Administración Pública venezolana en las últimas décadas se reflejó fundamentalmente en el ámbito de la Administración Descentralizada, es decir, de aquel conjunto de entes que realizaban fines públicos pero con una personalidad jurídica distinta de la República, así como con un patrimonio distinto al patrimonio del Fisco Nacional. De los dos entes descentralizados que existían en la Administración venezolana en 1928, se pasó, en efecto, a la existencia, en 1976, de más de 150 entidades descentralizadas entre Institutos Autónomos, Fundaciones, Sociedades Anónimas de capital público y Asociaciones Civiles constituidas por el Estado.

La importancia de la Administración Descentralizada en el cuadro del sector público venezolano, por tanto, era y es una realidad incontestable, no sólo por el número de entes autónomos que actúan cumpliendo funciones públicas, sino por la participación de estas entidades en el gasto público consolidado. En efecto, si para 1972 se estimaba que las empresas públicas y otros entes descentralizados tenían una participación relativa dentro del sector público del orden del 50%, con tendencia creciente, lo cual representaba cerca del 15% del producto territorial bruto, debe tenerse en cuenta el aumento considerable que ha tenido la participación del Estado a partir de 1976 en el producto territorial bruto al haber pasado totalmente a manos del sector público las empresas petroleras y las empresas mineras. En los gastos de inversión del Gobierno Nacional estos en 1974 ascendieron a la cantidad de veintiséis mil doscientos trece millones de bolívares (Bs. 26.213.000.000,00), y en ellos, la inversión financiera interna, a través de entes descentralizados, y en particular de empresas públicas, fue del orden de los vein-

tidós mil novecientos cincuenta y cinco millones de bolívares (Bs. 22.955.000,000,00). Si se toma en cuenta las cifras correspondientes a los ingresos corrientes del sector público, en 1974 éstos ascendieron a la cantidad de sesenta y siete mil quinientos sesenta y cuatro millones de bolívares (Bs. 67.564.000.000) y los de las empresas del Estado a la cantidad de once mil sesenta y seis millones de bolívares (Bs. 11.066.000.000,00) correspondiendo dos mil ciento ochenta y nueve millones de bolívares (Bs. 2.189.000.000,00) a las empresas financieras y ocho mil ochocientos setenta y siete millones de bolívares (Bs. 8.877.000.000,00) a las empresas no financieras del Estado. En cuanto a las Instituciones Financieras del país, las Instituciones Financieras públicas tenían en 1974 un activo de sesenta y tres mil seiscientos veintitrés millones de bolívares (Bs. 63.623.000.000,00) en relación al activo de cuarenta y nueve mil cuatrocientos sesenta millones de bolívares (Bs. 49.460.000.000,00) que correspondía a las Instituciones Financieras Privadas, sobre un total de ciento trece mil ochenta y tres millones de bolívares (Bs. 113.083.000.000,00). Por otra parte, del total de ingresos de las Instituciones Financieras, que en 1974 ascendió a siete mil cuatrocientos noventa y seis millones de bolívares (Bs. 7.496.000.000,00) las Instituciones Financieras Públicas tuvieron un ingreso de dos mil veintiséis millones de bolívares (Bs. 2.026.000.000,00) lo que equivale a un 37%, estas solas cifras, tomadas del Informe del Banco Central correspondiente a 1974, evidencian cual es la importancia económica y financiera de las empresas públicas en Venezuela como parte de la Administración Descentralizada del Estado.

Pero a pesar de ello las empresas públicas y en general las Entidades Descentralizadas en Venezuela habían carecido de un cuerpo normativo que regulase coherentemente su acción y que permitiera al Estado controlar estas empresas y estos entes descentralizados de manera que efectivamente cumplieran los fines públicos para los cuales habían sido creados.

En Venezuela, por tanto, a pesar de la magnitud de los entes descentralizados, en 1976, aún no se había dictado una legislación general especialmente destinada a regular estos entes. Varios proyectos se habían elaborado y entre ellos el Proyecto de Ley de Organización Autónoma elaborado en 1961 en la Comisión de Administración Pública, Proyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado elaborado en el Ministerio de Hacienda en 1968, el Proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas elaborado en 1971 en la Comisión de Administración Pública, y el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado elaborado en la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública Nacional en noviembre de 1974. Jurídicamente, por tanto, se hacía cada vez más indispensable el que el Congreso de la República dictase un cuerpo normativo que pudiera regular la organización y funcionamiento de todas estas entidades descentralizadas.

En ausencia de esta normativa general, los entes descentralizados en Venezuela estaban regidos en 1976 por las normas generales aplicables a las diversas formas jurídicas que han adoptado: la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, básicamente en su título cuarto y en sus artículos 70 al 75 relativos a los Institutos y Establecimientos Oficiales Autónomos, cuando la forma jurídica de los entes descentralizados había sido la de un Instituto Autónomo; y el Código de Comercio, con las modificaciones y restricciones establecidas en dispersas leyes especiales, cuando la forma jurídica del ente descentralizado, había sido el de la Sociedad Mercantil. Además, con cierto carácter de generalidad pero sin los alcances de un cuerpo de carácter legal, en 1970 se dictó el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, mediante el Decreto N° 280 del 8 de abril de 1970.

Sucesivamente, además de las leyes creadoras de cada Instituto Autónomo que establecían modalidades específicas para la organización y funcionamiento de los mismos, en el ordenamiento jurídico venezolano se habían venido estableciendo una serie de normas dispersas que inciden sobre la Administración Descentralizada. Por ejemplo, en las Leyes de Presupuesto Anual para cada ejercicio fiscal se estableció, desde hace ya varios años, la exigencia de obtener una autorización previa de las Comisiones de Finanzas o de la Comisión delegada del Congreso para la constitución de sociedades, la suscripción o enajenación de acciones y la incorporación de nuevos accionistas por parte de la República, los Institutos Autónomos o las empresas del Estado. Por otra parte, por ejemplo, la Ley Orgánica de Crédito Público establece normas específicas destinadas a regular la utilización del crédito público y la contratación de empréstitos internos y externos por los entes descentralizados, es decir, por los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado en la cual éste tenga participación superior al 51%. Por último, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de reciente data ha venido a establecer una serie de normas destinadas al control externo de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, sustituyendo en este sentido la vieja normativa que venía siendo establecida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Esta dispersión normativa relativa a los entes descentralizados en Venezuela dio origen a tres problemas fundamentales, que debían ser resueltos y reglados en el ordenamiento jurídico, mediante una Ley General que regule a toda la Administración Descentralizada, y estos se referían fundamentalmente, en primer lugar a las formas jurídicas de la Administración Descentralizada; en segundo lugar a la organización de la Administración Descentralizada; y en tercer lugar al control de la Administración Descentralizada. Son precisamente estos tres problemas los que se pretendía regular en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada presentado en 1976.

2. La racionalización de las formas jurídicas de la Administración Descentralizada

En cuanto al primer problema que confrontaba la Administración Descentralizada en Venezuela, la ausencia de una normativa general relativa a ésta, dio origen a que el Estado hubiese recurrido a las vías de descentralización utilizando las más variadas formas jurídicas que permitía el ordenamiento jurídico: como personas públicas, acudió a la figura del Instituto Autónomo con harta frecuencia; y con la forma jurídica de Derecho Privado, acudió a la figura de la Sociedad Anónima, de la Fundación y de la Asociación Civil. Como consecuencia de ello, en el amplio catálogo de las Entidades Descentralizadas en Venezuela no existía tampoco una denominación uniforme respecto a ellas. Al contrario, se adoptaron las más variadas denominaciones, inclusive respecto a formas jurídicas disímiles. Así, indistintamente se utilizó la denominación de Instituto, Corporación, Fondo, Compañía Anónima, Fundación, sin que ni siquiera cada una de estas denominaciones se correspondiera siempre con alguna de las formas jurídicas utilizadas. Por otra parte, paralelamente a la utilización de figuras jurídicas personificadas para crear entes descentralizados, en más de una oportunidad el Estado recurrió a una figura de desconcentración patrimonial y funcional, pero sin atribuir al patrimonio creado, personalidad jurídica específica. Esto sucedió, en el pasado, con la llamada Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, convertida en 1974 en la Corporación de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, y con el antiguo Fondo Nacional del Café y del Cacao, convertido también, en 1974, en dos Institutos Autónomos: el Fondo Nacional del Café y el Fondo Nacional del Cacao. Es-

tas figuras desconcentradas patrimonialmente, que equivalían a lo que la Doctrina Extranjera denominaba las Haciendas Autónomas o Patrimonios Autónomos, no permitidas por la Legislación Venezolana, fueron, sin duda, figuras de carácter ilegal, pero que funcionaron durante muchos años en la Administración Nacional. Aún cuando no permitidas por el Ordenamiento Jurídico, no hay duda de que la sola desconcentración patrimonial fue en muchos casos un instrumento y un expediente útil y expedito para afectar a determinados fines un patrimonio, sin necesidad de crear una persona jurídica distinta a la República para gerenciar dicho patrimonio.

En definitiva en 1976 podían distinguirse dentro de la Administración Descentralizada, formas jurídicas de Derecho Público y formas jurídicas de Derecho Privado, que había venido utilizado indistintamente el Estado. Dentro de las formas jurídicas de Derecho Público y para referirnos solo a las entidades de carácter Público, la figura jurídica más utilizada fue la de Instituto Autónomo, o Establecimiento Público, es decir, la de la persona jurídica del Derecho Público cuya creación solo puede realizarse mediante Ley, de acuerdo a lo establecido en el artículo 230 de la Constitución. Este mismo artículo exige que la creación de esos Institutos Autónomos se efectúe de acuerdo a lo que establezca la Ley Orgánica, y esta Ley Orgánica era precisamente, la que se pretendía colmar con el proyecto referido de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Por otra parte, debe destacarse que esta primera forma jurídica de descentralización a través de la utilización de la figura del Instituto Autónomo, no siempre utilizó la de nominación de Instituto Autónomo: así, con forma de Instituto Autónomo, existían Corporaciones, Patronatos, y Fondos.

Pero para la descentralización funcional de actividades públicas, el Estado no solo utilizó la forma jurídica de derecho público correspondiente al Instituto Autónomo, sino que recurrió a formar jurídicas propias del Derecho Privado. En esta forma, recurrió a la forma jurídica de la Sociedad Anónima regulada en el Código de Comercio y en algunos casos, a la forma jurídica de la Asociación Civil y de la Fundación, reguladas en el Código Civil. Para la creación de estas figuras descentralizadas con forma de Derecho Privado, el Estado normalmente siguió las formas de constitución previstas en el Código de Comercio y en el Código Civil: Acta Constitutiva con la participación generalmente de varias entidades públicas como accionistas o asociados. Recientemente, sin embargo se admitió en el Ordenamiento Jurídico Venezolano, con motivo de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, la constitución de Sociedades Anónimas Públicas con único accionista lo cual ha sido utilizado en el caso de la creación de Petróleos de Venezuela S.A., y de las otras empresas que han surgido con motivo de la nacionalización petrolera. Esta norma específica para el sector petrolero, se estimó que debía extenderse a los otros sectores de actividad pública que deben ser gerenciados a través de sociedades anónimas de capital público.

En la elección de las diversas formas jurídicas, sin embargo no hubo ningún criterio racional. El Estado indistintamente para realizar actividades propias de servicio público utilizó la figura del Instituto Autónomo, la de la Fundación y la de la Asociación Civil. Como ejemplos podrían citarse el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental, y el Consejo de Bienestar Rural. La misma dispersión podía observar en aquellas formas jurídicas destinadas a realizar actividades de carácter empresarial: el Estado recurrió para actividades de carácter económico y productivo, indistintamente, a la figura del Instituto Autónomo, y a la figura de la sociedad mercantil de Capital Público tal como sucedió por ejemplo, con la Corporación Venezolana de Fomento o con el Fondo de Inversiones de Venezuela.

Por último, el Estado recurrió también, en muchos casos, para la realización de actividades crediticias o de financiamiento, a la figura del patrimonio autónomo, aún cuando no autorizada por la Ley. Tal fue el supuesto señalado, por ejemplo, de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria transformada en Instituto Autónomo en 1974.

Frente a esta dispersión de formas jurídicas el Proyecto de Ley Orgánica tendía a racionalizar las formas jurídicas de la Administración Descentralizada en tres figuras distintas: el Instituto Autónomo, los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica y las Empresas del Estado.

Se entendía, en el proyecto, por Instituto Autónomo, las personas jurídicas de Derecho Público especialmente creadas por Ley, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica, dotadas de un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, para realizar regularmente un cometido estatal (Art. 2). Estos cometidos, básicamente, son los servicios públicos, considerándose por tales las prestaciones cuya generalidad y continuidad deba asumir o asegurar el Estado en virtud de una disposición constitucional o legal; las actividades del Estado en el campo del desarrollo social y en particular en los sectores de educación, salud, desarrollo cultural, protección social y seguridad social; y las actividades del Estado en el campo del desarrollo económico que no se realicen a través de otras formas descentralizadas (Art. 6).

Además de los Institutos Autónomos se regularon los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica, los cuales se definieron como órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, carentes de personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, para realizar algún cometido estatal (Art. 3). En esta forma, se pretendía incorporar al ordenamiento jurídico venezolano, esta nueva figura jurídica, la cual se estimaba serviría para canalizar muchos esfuerzos descentralizadores, sin necesidad de la creación de entes con personalidad jurídica separada de la República.

En tercer lugar el proyecto reguló a las empresas del Estado, como sociedades con forma mercantil en las cuales la República directamente o por intermedio de algún Instituto Autónomo o de otra Empresa bajo su control, tuviera una participación superior al 50% del Capital y una participación decisiva en la Administración y Dirección de la Empresa (Art. 4).

Siguiendo estas tres figuras jurídicas, el Título II del Proyecto reguló las diversas formas jurídicas de la Administración Descentralizada, en tres capítulos, cada uno destinado a regular una de las formas jurídicas señaladas. De estos tres capítulos, el más extenso en el Proyecto era el que se destinaba a regular a los Institutos Autónomos, los cuales, sin duda, fueron los que más se desarrollaron en la Administración Pública Descentralizada, y los que habían carecido, en forma más relevante, de un ordenamiento jurídico que regulase sus diversos aspectos de funcionamiento. Por ello el proyecto establecía normas destinadas a regular el personal de los Institutos, el régimen administrativo de los mismos (acuerdos y decisiones, contratos, régimen presupuestario, financiero y contable, y bienes) y la intervención disolución y liquidación de los Institutos Autónomos. El proyecto estableció, además, normas básicas relativas a los Servicios Autónomos y a las Empresas del Estado. En cuanto a estas últimas se le dio la calificación de Empresas del Estado a aquellas en las cuales el Estado o alguna otra Empresa del Estado, tuvieran participación superior al 50% del capital social. Si la participación era inferior al 50% pero mayor del 30% se las denominaba Empresas Mixtas.

3. Los lineamientos básicos para la reorganización de la Administración descentralizada

El segundo de los problemas que confrontaba la Administración Descentralizada se refería a su organización. Durante los 50 años que marcan el proceso de crecimiento de la Administración Descentralizada en Venezuela, hasta 1976, no hay duda, ésta creció en forma desordenada. El Estado fue creando entes descentralizados, con las más variadas formas jurídicas, a medida que las necesidades económicas o sociales lo fueron requiriendo. En esta forma, se fueron constituyendo Institutos Autónomos como desgajamientos de la Administración Central para dar autonomía a un determinado servicio o para realizar una actividad de financiamiento o de producción en determinadas áreas. Por otra parte, se fueron creando también Sociedades Mercantiles de capital público para la realización de actividades económicas en sectores específicos. En todo caso, la creación de los entes no obedeció a plan alguno, y por ejemplo, la adscripción de los Institutos a los despachos Ministeriales, se hizo sin que esto obedeciera a criterios de terminados: en esta forma Institutos Autónomos y Empresas del Estado pertenecientes a un mismo sector de actividad pública, se adscribieron a distintos Ministerios. Todo esto provocó una acentuada dispersión de la Administración Descentralizada, por lo que las labores de coordinación que se intentaron realizar desde la Administración Central para adecuar las actividades de esos entes a la ejecución de los planes de la Nación, fueron infructuosos. Es de destacar, por ejemplo, que el mismo Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional dictado en 1970 y al cual se ha hecho referencia, no pudo ser adecuadamente ejecutado dado el alto nivel de dispersión y desorganización que existía en la Administración Descentralizada.

Un cuerpo normativo de la Administración Descentralizada en Venezuela, por tanto, debía necesariamente regular y establecer la organización de la Administración Descentralizada. Es de destacar, en relación a esto, que los proyectos de Ley elaborados con anterioridad, solo incidían sobre los aspectos formales de la Administración Descentralizada, es decir, sobre las formas jurídicas y sobre el control de los entes descentralizados; pero no contenían norma alguna relativa a la organización de la Administración Descentralizada en concreto.

En relación al proyecto de Ley de la Administración Descentralizada presentado en 1976, al contrario, además de la regulación de los aspectos formales de la Administración Descentralizada, se juzgó indispensable la regulación concreta de la organización de la Administración Descentralizada, de manera de no sólo racionalizar las formas y los controles, sino de, a través de una organización adecuada, poder asegurar que los entes descentralizados respondieran a los objetivos definidos en el Plan de la Nación y, en definitiva, adecuaran sus actividades a las políticas que se definieran a nivel de la Administración Central.

El criterio de organización que se adopta en el proyecto consistió en el establecimiento de organismos integradores o coordinadores intermedios entre la Administración Central y los Institutos o Empresas operativos. En este sentido, el proyecto estableció que la organización de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado en los sectores de actividad pública previstos en la Ley, se organizaban en la siguiente forma: respecto de los Institutos Autónomos se establecieron Consejos Sectoriales que centralizarían las relaciones de aquellos con la Administración Central, respecto de las Empresas del Estado se establecieron que estas se integrarían en Corporaciones Sectoriales que, constituidas como sociedades anónimas, actuarían como empresas matrices y tenedoras de

las acciones de las demás Empresas del Estado y de las Empresas mixtas de cada sector, así como de las demás participaciones públicas en cada sector (Art. 85). Los Institutos Autónomos coordinados por los Consejos Sectoriales y las Empresas del Estado integradas en Corporaciones Sectoriales, formarían el Sistema de la Administración Descentralizada, destinado a racionalizar la planificación, coordinación, supervisión y control de dichas entidades. En particular, y este fue otro de los elementos innovadores del proyecto, se sistematizó que el control de gestión de los entes descentralizados quedara a cargo de los referidos Consejos sectoriales y de las Corporaciones Sectoriales (Art. 87).

Siguiendo este esquema de organización, se establecieron diversos Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos para los siguientes sectores: Protección Social, Previsión y Seguridad Social, Salud, Turismo y Recreación, Infraestructura Física, Desarrollo Agropecuario, Ciencia y Tecnología, Universidades, Educación y Cultura y Desarrollo Regional.

En esta forma se reservó la figura de Institutos Autónomos y de Consejos Sectoriales a actividades o cometidos estatales que no tuvieran contenido empresarial.

Al contrario en cuanto a las actividades del Estado de carácter empresarial y productiva, se adoptó la figura de la Empresa del Estado ya señalada, y su organización a través de Corporaciones Sectoriales, como empresas matrices, establecidas en los siguientes sectores: Petróleo y Petroquímica, Minas y Metalurgia, Electricidad, Transporte y Comunicaciones, Industrias y Comercio y Financiero.

Estos Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos y las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado, en sus respectivos sectores tenían conforme al Proyecto, las funciones siguientes: colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes y actividades propuestos por cada uno de los organismos de la Administración Descentralizada con el plan de la Nación; examinar los proyectos de presupuestos de los organismos de la Administración Descentralizada, armonizar los programas del sector entre sí e informar lo pertinente a la Oficina Central de Presupuesto; recomendar al respectivo Ministro del sector la adopción por parte de este, de las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento y coordinación del sector respectivo, racionalizar los sistemas y procedimientos de los organismos de la Administración Descentralizada; establecer las normas de contabilidad para la elaboración de los estados financieros de los organismos del sector; evaluar en forma continua los resultados de la gestión de los organismos de la Administración Descentralizada e informar de los mismos, por lo menos una vez por trimestre al Presidente de la República, al Ministro del sector, a la Oficina Central de Presupuesto, a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda. (Art. 90). Por otra parte, en cuanto a los Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos estos tenían las siguientes facultades: coordinar la actuación de los Institutos Autónomos del sector respectivo, de manera que se asegure su participación en la elaboración del plan de la Nación; vigilar por qué las actividades de los Institutos Autónomos del sector ejecuten coordinadamente la política definida por el Ministro del sector; coordinar y consolidar los presupuestos de los Institutos Autónomos del sector; y proponer al Presidente de la República a través del Ministro que lo presidía, las reformas necesarias tendientes a modificar, eliminar o crear los Institutos Autónomos que operen en el sector (Art. 92).

Por su parte, y en cuanto a las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado, estas tenían por función: ejercer la coordinación, supervisión y control de las actividades

que realicen las Empresas filiales; designar las directivas de las Empresas pertenecientes a cada una de ellas y ejercer las demás funciones y atribuciones conforme al Código de Comercio y a los respectivos estatutos, en su calidad de accionistas; centralizar las relaciones de las empresas cuyas acciones posean con el Ejecutivo Nacional tanto a nivel del Ministerio sectorial respectivo como con el sistema de planificación; centralizar la programación y ejecución financiera de las empresas cuyas acciones posean; planificar y desarrollar la tecnología de las empresas cuyas acciones posean y en consecuencia aprobar sus presupuestos de inversión, aprobar su presupuesto de operación y evaluar periódicamente los resultados de la gestión; ejercer la representación de las participaciones del Estado en las Empresas mixtas y llevar a cabo las negociaciones para constituir y desarrollar programas de selección y capacitación del personal de las Empresas cuyas acciones posean.

En esta forma, el proyecto acogía la tendencia universal, observada en la Administración comparada, al establecimiento de estos entes de control de gestión intermedios entre la Administración Central y los Institutos y Empresas operadoras, y que respecto a las Empresas del Estado, se las ha denominado Holding Públicos.

4. La sistematización de los controles

El tercero de los problemas que afectaba a la Administración Descentralizada en Venezuela, derivado de su crecimiento inorgánico por no haber obedecido a una adecuada planificación, era el relativo al control que sobre la Administración Descentralizada ejercían los diversos niveles del Estado y, en particular, la Administración Central.

En 1976, el control básico que se ejercía sobre los Institutos Autónomos se realizaba a través del denominado control de tutela, es decir, el control de adscripción que realizaba y ejercía el Ministro de adscripción respecto a los Institutos Autónomos que le habían sido adscritos a su Despacho. Este control, se regulaba en cada una de las Leyes específicas que regían a los Institutos Autónomos, por lo que no se identificaban en el ordenamiento jurídico venezolano normas generales de carácter legal que regulasen este control de tutela. Por vía reglamentaria, se intentó establecer una racionalización respecto a este control de tutela en el referido Decreto N° 280 por el cual se dictó en 1971 el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional; sin embargo, tal como se señaló, la desorganización de la Administración Descentralizada no permitió una adecuada ejecución de la normativa de dicho reglamento, la cual, no podía privar sobre las Leyes específicas que regulaban los diversos Institutos Autónomos.

En cuanto a las Empresas del Estado, no había ningún tipo de normas, en el ordenamiento jurídico venezolano, salvo las normas del Código de Comercio que regulaban la participación de los accionistas en las Asambleas de las Empresas, que se refiriesen al control de la Administración del Estado sobre la Administración Descentralizada con forma societaria.

Otros controles tenían una regulación dispersa. Por ejemplo, en cuanto al control del Congreso sobre las entidades descentralizadas, solo estaba previsto en la Constitución, la posibilidad genérica del Congreso de ejercer el control sobre los Institutos Autónomos sobre las Empresas del Estado y sobre todo los entes en los cuales el Estado tuviese una participación decisiva. También, constitucionalmente estaba prevista la posibilidad de que el Congreso, a través de sus Comisiones, pudiera realizar todas las investigaciones que juzgase necesarias en relación a las empresas públicas y a los Institutos

Autónomos. Sin embargo, la ausencia de una normativa general que regulase la Administración Descentralizada, impedía que el Congreso tuviese la adecuada participación en el conocimiento de los asuntos financieros y presupuestarios de los Institutos Autónomos. La clásica norma que se encuentra en la Legislación comparada, y que exige que se acompañen al presupuesto nacional en su proyecto enviado al Congreso, los proyectos de presupuesto de los entes descentralizados, 110 existía en nuestro país; por lo cual el Congreso carecía de una posibilidad legal de intervenir en el conocimiento de los presupuestos de los entes descentralizados.

Por otra parte, la ausencia de una normativa general sobre las entidades descentralizadas, había provocado, también, que no existiesen adecuadas disposiciones tendientes a asegurar, por parte de la Administración Central, un control de gestión o un control de los resultados de la acción y actividades de los entes descentralizados. En este sentido, en el ordenamiento venezolano no existía ninguna norma que le diera adecuados poderes de control de gestión a la Administración Central en relación a la Administración Descentralizada. Debe destacarse, sin embargo que recientemente, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que entró en vigencia el 7 de julio de 1975, se establecieron normas mediante las cuales se asignó a la Contraloría General de la República el ejercicio de un control de gestión sobre la Administración Descentralizada. Faltaba, sin embargo, el control de gestión por parte de la propia Administración Central, lo cual se empezó a colmar con el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, a través del establecimiento de los cuerpos intermedios señalados: los Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos y las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado.

Con base en estas exigencias, el proyecto de Ley Orgánica destinó el título cuarto a regular el Control de la Administración Descentralizada. En este sentido, se reguló, en primer lugar, el control parlamentario, y particularmente, el control por parte del Congreso, estableciéndose la obligación para el Ejecutivo Nacional, en el momento de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto, la presentación también, como anexo, de una lista detallada de todas las Empresas en las cuales el Estado, los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado tuvieran una participación superior al 25% del capital social, con la indicación de todos los elementos necesarios para que el Parlamento pudiera tener conocimiento exacto de la situación financiera de estas Empresas (Art. 176). Se estableció además, una remisión general a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para el ejercicio del control externo sobre las entidades descentralizadas.

Respecto al control administrativo, se establecieron normas tendientes a racionalizar el control de tutela en relación a los Institutos Autónomos, por los Ministros a los cuales estuviesen adscritos y el control administrativo accionario por parte de los Ministros en relación a las Corporaciones Sectoriales; el control jerárquico que los Ministros respectivos debían ejercer sobre los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica; y, el control de gestión que correspondía ejercer a los Consejos y Corporaciones Sectoriales respecto de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, en forma permanente. Por último, se incorporaron al Proyecto, las normas de la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado de 1966, extendiéndose la posibilidad de establecer también una representación en las directivas de las empresas para la población consumidora y usuaria de bienes y servicios prestados por empresas del Estado, conforme a la orientación que da la propia Constitución de la República.

5. Las facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, por último y no podría ser de otro modo, concluía en sus disposiciones transitorias facultando al Presidente de la República en el Consejo de Ministros para dictar antes de la entrada en vigencia de la Ley, todas las medidas tendientes a ejecutar lo dispuesto en la misma, a cuyo efecto se lo autorizaba para disponer la fusión, división, supresión, liquidación y transformación de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, de acuerdo a las normas de Organización que el propio Proyecto de Ley establecía. La atribución que se delegaba al Presidente de la República, por tanto, no era una atribución absoluta y genérica, como la que contenían los proyectos de Ley elaborados en la década pasada, sino una delegación para que el Presidente de la República en Consejo de Ministros ejecutara las líneas de organización que establecía la Ley, y que serían aprobadas por el Congreso Nacional al sancionar el texto de la misma (Art. 202).

II. TEXTO DE ANTE PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

El Ante - Proyecto que se transcribe a continuación, como se dijo, fue elaborado por el autor en diciembre de 1975, como material de discusión para el Ministro de Estado para la Producción Básica y la Coordinación de las Empresas del Estado e Institutos Autónomos, Carmelo Launa, y sirvió de base para la redacción de Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada presentada por el Ejecutivo Nacional al Congreso, en junio de 1976.

Tal como se ha señalado anteriormente, desde 1961 se habían elaborado en nuestro país, al menos cinco proyectos de Ley tendientes a la reforma de la Administración descentralizada en los cuales participaron destacados profesionales vinculados a la Comisión de Administración Pública, al Ministerio de Hacienda y a la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública. Para la redacción del Ante Proyecto que se transmite, por tanto, se tomaron en cuenta, necesaria mente, los esfuerzos reflejados en dichos proyectos y en particular, en los siguientes documentos: Proyecto de Ley de Organizaciones Autónomas elaborado en 1961 para la Comisión de Administración Pública; Ante-Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado elaborado en 1968 para el Ministerio de Hacienda; Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas elaborado en 1972 por la Comisión de Administración Pública; Ante Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado elaborado en 1974 por la Comisión de Reforma integral de la Administración Pública; Proyecto de Ley para la organización de la Empresa de Aviación, de Navegación y de Ferrocarriles del Estado elaborado en 1975 en el Ministerio de Comunicaciones; Decretos-Ley dictados entre 1974 y 1975 mediante los cuales se dictaron las Normas para el desarrollo de la Industria Naval, de la Industria Aeronáutica y de las Industrias Militares; y Ante-Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada elaborado en 1975 en la Oficina del Ministro de Estado para la Producción Básica y la Coordinación de las empresas del Estado y los Institutos Autónomos*

* En las notas se indican, respecto de cada artículo, los antecedentes inmediatos que se tuvieron en cuenta para su redacción. En particular se hace referencia al Proyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado elaborado en 1968 en el Ministerio de Hacienda (M.H. 1968); al Proyecto de Ley de Entidades Descentrali-

El texto que se publica ahora es el texto original del Ante-Proyecto de 1976, con algunas modificaciones derivadas de observaciones formuladas a la versión original por la Contraloría General de la República, contenidas en el Oficio N° DG-30 de 16 de junio de 1970 (44 págs.).

Debe advertirse, además, que en el texto original se incluyeron, en su Título III, ochenta artículos con propuestas concretas de reorganización de los entes descentralizados en consejos y corporaciones sectoriales y que formaban los artículos 95 a 174. Dichos artículos se han eliminado del texto que se transcribe. Su contenido forma el punto N° III de esta Quinta Parte del libro.

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

ARTICULO 1°—La creación, funcionamiento y control de los institutos autónomos, de los servicios autónomos sin personalidad jurídica y de las empresas del Estado, se realizarán conforme a las disposiciones de la presente Ley¹

Las fundaciones constituidas por el Estado y las sociedades civiles en las cuales sea socio, se regirán en cuanto les fueren aplicables, por las disposiciones relativas a los institutos autónomos y a las empresas del Estado, respectivamente,

ARTICULO 2°—Son institutos autónomos, las personas jurídicas de derecho público especialmente creadas por Ley, conforme a las previsiones de esta Ley Orgánica, dotadas de un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, para realizar regularmente un cometido estatal².

ARTICULO 3°—Son servicios autónomos los órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, carentes de personalidad jurídica, pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, para realizar un cometido estatal³.

ARTICULO 4°—Son empresas del Estado las sociedades con forma mercantil en las cuales la República, directamente o por intermedio de alguna Corporación Sectorial o de otra empresa bajo su control, tenga una participación no menor del cincuenta por ciento del capital, la cual en todo caso, deberá reflejarse en su dirección y administración⁴.

ARTICULO 5°—Las disposiciones de la presente Ley no son aplicables a los siguientes establecimientos públicos.

1. Los colegios profesionales;
2. Las academias nacionales;
3. Las universidades nacionales, salvo lo dispuesto en el Artículo 100;

zadas elaborado en 1972 en la Comisión de Administración Pública (CAP 1972); al Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado, elaborado en 1974 en la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP 1974); y al Ante Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada elaborado en 1975 en la Oficina del Ministro de Estado para la Producción Básica y la condenación de empresas del Estado e Institutos Autónomos (ME 1975). Los otros antecedentes legales o reglamentarios se indican sin abreviaturas.

1 Art. 1 MH 1968; Art. 1 CAP 1972.

2 Art. 3 MH 1968; Art. 2 CAP 1972.

3 Art. 90 MH 1968; Art. 3 CAP 1972.

4 Art. 4 CAP 1972.

4. El Banco Central de Venezuela⁵

TITULO II
DE LAS FORMAS JURÍDICAS DE LA
ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA
CAPITULO I—DE LOS INSTITUTOS AUTÓNOMOS
SECCIÓN PRIMERA: DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 6°—Los institutos autónomos son entes de la Administración Pública Nacional que tienen por objeto la ejecución, bajo el control de aquella, de las siguientes actividades:

1°— Los servicios públicos, considerándose por tales, a los efectos de la presente Ley, las prestaciones cuya generalidad y continuidad deba asumir o asegurar el Estado en virtud de una disposición constitucional o legal.

2°— Las actividades del Estado en el campo del desarrollo social y, en particular, en los sectores de educación, salud, ciencia, desarrollo cultural, promoción y protección social, y seguridad social; y

3°— El control, regulación y fomento de aquellas actividades de desarrollo económico y social que les sean atribuidas por su ley de creación⁶.

ARTICULO 7°—Los institutos autónomos serán creados por Ley, en la cual se establecerá:

1°) Los fines que les corresponda cumplir en el sector a que pertenecen y el Ministerio al cual estarán adscritos.

2°) La sede central y el área a la cual se extiendan sus actividades, la cual será ámbito de competencia territorial.

3°) La descripción pormenorizada de la forma como se integrará su patrimonio y la de sus fuentes ordinarias de ingreso.

4°) El señalamiento de las funciones administrativas y los cometidos específicos que correspondan al instituto.

5°) El señalamiento de las competencias atribuidas para dictar actos administrativos de efectos generales o particulares, así como el procedimiento aplicable.

6°) Su estructura administrativa de nivel superior y la determinación de sus órganos, con señalamiento de las atribuciones y deberes de sus titulares.

7°) Los mecanismos específicos de control de tutela.

8°) Los demás extremos que exija la presente Ley.

Parágrafo Primero.— El Ejecutivo Nacional podrá variar la adscripción de los institutos autónomos establecida en esta Ley Orgánica o en las Leyes de creación, siempre que la adscripción se mantenga en uno de los Ministerios del sector que tenga atribuida competencia sobre la materia.

⁵ Art. 2 MH 1968; Art. 5 CAP 1972

⁶ Art. 4 MH 1968.

Parágrafo Segundo.— No se crearán nuevos institutos autónomos que acarreen duplicación de los servicios que prestan otros organismos ya existentes en la administración pública, si al propio tiempo no se suprimen éstos o se restringen o delimitan debidamente sus objetivos⁷.

ARTICULO 8º—Los institutos autónomos podrán crear empresas del Estado o tener participación en sociedades anónimas con el objeto de que estas coadyuven a la realización de sus fines. La creación de sociedades o la suscripción de participaciones estarán sometidas a los requisitos que establezcan las leyes o los reglamentos⁸.

ARTICULO 9º—Los institutos autónomos no podrán realizar funciones que no les estén expresamente asignadas en la Ley, ni dedicar fondos a finalidades distintas a las que constituyen el objeto que les ha sido asignado por la misma ⁹.

ARTICULO 10.— Los institutos autónomos no gozarán de los privilegios y prerrogativas que el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional acuerda al Fisco Nacional, salvo previsión en contrario de esta Ley o de la Ley que los cree ¹⁰.

ARTICULO 11.— Los institutos autónomos se regirán por las normas de la presente Ley, por las leyes que los creen, por los reglamentos dictados por el Ejecutivo Nacional y por los reglamentos internos de cada uno ¹¹.

SECCIÓN SEGUNDA: DEL PERSONAL

ARTICULO 12.— Pertenecen al personal directivo los titulares de los distintos órganos, deliberantes o ejecutivos, a los que corresponda dictar actos administrativos de efectos generales o particulares ¹².

ARTICULO 13.— Para ser miembro del personal directivo de un instituto autónomo se requiere ser venezolano y estar en ejercicio de los derechos civiles y políticos ¹³.

La Ley de creación podrá determinar condiciones especiales exigibles en cada caso.

ARTICULO 14.—No pueden ser directivos ni empleados de los institutos autónomos aquellas personas comprendidas dentro de algunos de los siguientes supuestos:

1º) Haber sido condenado por delitos contra la cosa pública, la fe pública o la propiedad.

2º) Haber sido declarado responsable de enriquecimiento ilícito.

⁷ Art. 6 MH 1968; Art. 6 CAP 1972.

⁸ Art. 7 CAP 1972.

⁹ Art. 7 MH 1968.

¹⁰ Art. 8 CAP 1972.

¹¹ Art. 8 MH 1968; Art. 9 CAP 1972.

¹² Art. 10 MH 1968; Art. 10 CAP 1972.

¹³ Arts. 10 y 11 MH 1968; Art. 11 CAP 1972.

3º) Haber sido declarado responsable administrativamente por acto firme dictado por la Contraloría General de la República, o con firmado por el Tribunal competente.

4º) Haber sido declarado en quiebra sin estar rehabilitado o haber sido administrador durante el período en el que se haya fijado la cesación de pagos de una sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta¹⁴

ARTICULO 15.—El ejercicio de cualquier cargo de elección popular o de autoridad, sea en el orden judicial o en el administrativo, nacional o estatal, es incompatible con el de miembro del personal directivo de un instituto autónomo¹⁵.

ARTICULO 16. — Los funcionarios y empleados de los institutos autónomos no podrán tener interés ni intervención directa o indirecta, manifiesta o encubierta en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las que son propias del instituto autónomo o de sus empresas filiales, so pena de remoción del cargo¹⁶.

ARTICULO 17.—Los funcionarios de los institutos autónomos tienen la obligación de inhibirse del conocimiento de los asuntos que afecten a los negocios en los cuales tuvieren interés o en cuya administración o asesoramiento hubieren participado, bien ellos mismos o sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad¹⁷.

ARTICULO 18.—Los funcionarios y empleados de los institutos autónomos son funcionarios públicos y estarán sometidos a las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa.

Aquellos que tengan a su cargo la adquisición, custodia, administración, entrega o inversión de fondos o bienes del instituto se considerarán, además, empleados de Hacienda y estarán sujetos a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sobre el particular¹⁸.

ARTICULO 19.— Los integrantes del personal directivo de los institutos autónomos serán designados y removidos por el Presidente de la República o por el Ministro de adscripción, conforme a la Ley¹⁹.

ARTICULO 20.— El Ejecutivo Nacional podrá establecer, mediante Decreto, las normas especiales en materia de sistemas de administración de personal de los institutos autónomos y, en particular, de los sistemas de clasificación y remuneración, que aquellos requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones, las cuales se aplicarán por órgano de la Oficina Central de Personal²⁰.

SECCIÓN TERCERA: DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

1.— DE LOS ACUERDOS Y DECISIONES

¹⁴ Art. 12 MH 1968; Art. 12 CAP 1972

¹⁵ Art. 13 MH 1968; Art. 13 CAP 1972.

¹⁶ Art. 14 CAP 1972.

¹⁷ Art. 14 MH 1968.

¹⁸ Art. 16 MH 1968; Art. 15 CAP 1972

¹⁹ Art. 25 MH 1968; Art. 16 CAP 1972.

²⁰ Arts. 40 y 43 de la Ley de Carrera Administrativa.

ARTICULO 21. — Los distintos acuerdos y decisiones de los institutos autónomos se adoptarán por los órganos competentes, con sujeción a las formalidades previstas en la Ley.

Las responsabilidades personales que pudieran derivar de tales acuerdos y decisiones alcanzarán a quienes los hayan adoptado.

Cuando se trate de un órgano colegiado no serán responsables los directivos que votaren en contra o aquellos que, no habiendo concurrido a la sesión, hicieran constar su disenso dentro de los ocho días siguientes²¹.

ARTICULO 22.— El ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en la presente Ley quedará subordinado a la observancia y prelación de los reglamentos que, para la ejecución de las leyes o la coordinación de los servicios, dicte el Ejecutivo Nacional²²,

ARTICULO 23, — Los acuerdos y decisiones adoptadas por las máximas autoridades de los institutos autónomos en materias de su exclusiva competencia, sólo podrán impugnarse mediante el recurso contencioso administrativo pertinente, sin perjuicio de las atribuciones que para vetarlos, anularlos o suspenderlos incumban al Ministro de adscripción según la Ley de creación, la cual también establecerá los lapsos de caducidad para el ejercicio de tales poderes²³.

ARTICULO 24.— Los actos de los institutos autónomos en virtud de los cuales se contraigan obligaciones que ocasionen gastos, sin existir para satisfacerlos créditos suficientes a ello destinados en el presupuesto, acarrearán la responsabilidad de quienes los hubieran dispuesto²⁴.

ARTICULO 25.— En los contratos de ejecución sucesiva o continuada que celebren los institutos autónomos se considerarán incluidas las Cláusulas siguientes:

1º— El instituto podrá introducir alteraciones en el objeto del contrato pero si de tales alteraciones se deriva algún perjuicio directo para el contratante, éste tendrá derecho a una justa y razonable indemnización;

2º— El instituto podrá rescindir unilateralmente el contrato, pero deberá resarcir al contratante de los daños directos que deriven de la rescisión salvo aquellos que sean causados por el incumplimiento de éste; y

3º— En caso de incumplimiento del contratante el instituto podrá ejecutar el contrato o hacerlo cumplir por un tercero, por cuenta del contratante en ambos supuestos²⁵.

ARTICULO 26.— Las personas que estén al servicio de los institutos autónomos no podrán negociar o celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí, ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones establecidas en ésta o en otras leyes.

Se exceptúan de la prohibición establecida en este artículo, los contratos que tuvieren por objeto la compra, construcción, refacción o arrendamiento de vivienda para uso exclusivo de las personas mencionadas o de su familia; los convenios relativos a enaje-

21 Art. MH 1968; Art. 17 CAP 1972,

22 Are. 58 Mil 1968; Art. 18 CAP 1972.

23 Art. 59 MH 1968; Art. 19 CAP 1972.

24 Art. 60 MH 1968; Art. 20 CAP 1972.

25 Arts. 49 y 50 MH 1968; Art. 27 CAP 1972

nación de bienes por causa de utilidad pública; los contratos para la utilización de servicios públicos y los contratos de adhesión.

La prohibición establecida en este artículo alcanza a quienes hubieren estado al servicio de las entidades mencionadas hasta un año antes de la fecha en que se pretenda celebrar el contrato²⁶.

ARTICULO 27.—Sin perjuicio de que se demuestre la interposición de personas en otros casos, se considerarán personas interpuestas el padre, la madre, los descendientes y el cónyuge de la persona respecto de la cual obra la prohibición, y las sociedades civiles, mercantiles o de hecho y las comunidades, en las cuales dichas personas o las consideradas interpuestas, hayan tenido hasta un año antes de la celebración del contrato, o hayan adquirido dentro del año siguiente a la misma, el treinta por ciento, por lo menos, de su capital social o del valor de la cosa común, según el caso, salvo que lo hubieren adquirido por herencia ²⁷.

ARTICULO 28.—Los contratos realizados en contravención a lo dispuesto en los artículos anteriores son nulos de nulidad absoluta, sin perjuicio de las responsabilidades en que los contraventores incurran conforme a ésta y otras leyes o las indemnizaciones a que ha ya lugar ²⁸.

ARTICULO 29.—Los órganos competentes de los institutos autónomos determinarán las condiciones especiales a que estarán sujetos los contratos que corresponda celebrar al instituto, previa aprobación del Ministro de adscripción ²⁹.

ARTICULO 30. — Los contratos de los institutos autónomos deberán ser celebrados mediante licitación o concurso conforme a lo que determine el Reglamento, el cual preverá, asimismo, el procedimiento que será utilizado cuando la licitación o el concurso no fuere posible o resultare contrario a los intereses de la República ³⁰.

ARTICULO 31.—Cuando el contrato haya de obligar al pago de alguna cantidad no podrá anunciarse la licitación si no existe en el presupuesto el crédito suficiente ³¹.

ARTICULO 32.—Siempre que haya de contraerse una obligación en virtud de la cual deban efectuarse los pagos por períodos superiores a un año, o bien cuando el importe de los mismos excede del crédito consignado en el presupuesto vigente, será necesario obtener la autorización del Ministro de adscripción para distribuir la cantidad complementaria en los presupuestos sucesivos, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de Crédito Público ³².

26 Art. 124 de la Constitución; Art. MH 1968; Art. 23 CAP 1972.

27 Paragrafo 3° Art. 46 MH 1968; Art. 24 CAP 1972.

28 Art. 46, Paragrafo 4° MH 1968; Art. 25 CAP 1972.

29 Art. 47 MH 1968; Art. 26 CAP 1972

30 Art. 52 MH 1968; Art. 28 CAP 1972.

31 Art. 53 MH 1968; Art. 29 CAP 1972.

32 Art. 54 MH 1968; Art. 30 CAP 1972.

ARTICULO 33. — Los institutos autónomos podrán contratar con bancos o institutos de crédito los servicios de custodia, tesorería y cobranzas, de lo cual deberán informar al Ministerio de Hacienda.

Asimismo deberán dar informe mensual al Ministro de adscripción de los Estados de Cuenta que reciban por sus operaciones con los bancos³³.

2. DEL RÉGIMEN DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTARIO Y FINANCIERO

ARTICULO 34.—Los institutos autónomos, como organismos de la administración descentralizada, participarán en la formulación de los planes sectoriales y del Plan de la Nación en el área de su competencia y adecuarán sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho Plan.

El Consejo Sectorial correspondiente tendrá a su cargo la definición de la política que guiará la acción del instituto, la cual podrá ser establecida mediante directrices generales o específicas, dentro de la orientación del Plan de la Nación ³⁴.

ARTICULO 35. — Los institutos autónomos establecerán un índice de previsiones donde consignarán, en forma ordenada, el conjunto de actividades que, de acuerdo con el Plan de la Nación, desarrollarán progresivamente en los sucesivos programas anuales.

El índice de previsiones se someterá al conocimiento del Consejo Sectorial correspondiente, a través del Ministerio de adscripción, el cual lo elevará al conocimiento del Presidente de la República, previa opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con las observaciones que le merezca³⁵

ARTICULO 36,—Las realizaciones que deban tener lugar en el transcurso de cada año estarán contenidas en el correspondiente programa anual, en el cual se describirán los programas propuestos detallando las inversiones, costos y recuperaciones que originen, conforme a la política definida por el Consejo Sectorial.

La gestión financiera de los institutos autónomos durante cada ejercicio presupuestario se regirá por su respectivo presupuesto ordinario, coincidente en el tiempo con el Presupuesto Nacional³⁶.

ARTICULO 37. —Los proyectos de presupuesto por programa de los institutos autónomos deberán ser enviados a la Oficina Central de Presupuesto y contendrán una estimación de los estados financieros y del presupuesto de caja, así como toda aquella información económica, financiera y administrativa que se requiera para fines de programación, evaluación y control del gasto público y serán elaborados conforme a las normas técnicas que dicte dicha Oficina³⁷.

³³ Art. 55 MH 1968; Art. 31 CAP 1972.

³⁴ Decreto N° 280 sobre el Reglamento de Coordinación, Administración, Control de los Institutos Autónomos de 1970; Art. 33 CAP 1972.

³⁵ Art. 29 MH 1968; Art. 34 CAP 1972.

³⁶ Art. 30 MH 1968; Art. 35 CAP 1972.

³⁷ Art. 30 MH 1968; Art. 36 CAP 1972.

ARTICULO 38.—La Oficina Central de Presupuesto establecerá, con la debida anticipación, el calendario que regirá la preparación, presentación y aprobación de los proyectos de presupuesto de los institutos autónomos y la solicitud de aportes presupuestarios³⁸

ARTICULO 39.—Los proyectos de presupuesto de los institutos autónomos deberán ser sometidos a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, en la oportunidad que fije el Reglamento, por órgano del Consejo Sectorial respectivo, el cual presentará los presupuestos de los institutos autónomos, tanto individualmente como consolidados por sectores, con las observaciones que le merezcan.

En caso de que el Congreso modificare los aportes previstos en el proyecto de Ley de Presupuesto de algún instituto autónomo, los ajustes que deba realizar el Instituto deberán ser sometidos a la aprobación aquí establecida³⁹.

ARTICULO 40. — Los presupuestos aprobados de los institutos autónomos deberán ser publicados en la Gaceta Oficial. Asimismo, los institutos autónomos publicarán en un diario de la localidad donde tengan su sede un balance trimestral⁴⁰.

ARTICULO 41.—En todo lo no previsto en este párrafo la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto de los institutos autónomos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario⁴¹

3.— DEL RÉGIMEN CONTABLE

ARTICULO 42.—Los institutos autónomos están obligados a llevar contabilidad en la que se refleje los resultados de su gestión y su situación financiera, con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República⁴².

ARTICULO 43.—Los directivos de los institutos autónomos rendirán cuenta formal y justificada de las operaciones efectuadas en cada ejercicio, con los documentos que acrediten su exactitud y legalidad,

La estructura de dicha cuenta general se ajustará al modelo que disponga la Contraloría General de la República.

ÚNICO.—La cuenta será sometida al Ministro de adscripción y, por su intermedio, al Consejo Sectorial correspondiente, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República⁴³

ARTICULO 44.—Los cajeros, depositarios o habilitados y cuantos custodien fondos de los institutos autónomos, aparte de rendir al órgano directo las cuentas que reglamentariamente se le exijan, le someterán el estado financiero de las cuentas anuales, con los datos del arqueado, dentro de los treinta días siguientes a la expiración del ejercicio económico⁴⁴.

³⁸ Art. 12 del Decreto N° 280.

³⁹ Art. 9 del Decreto N° 280.

⁴⁰ Sin antecedentes.

⁴¹ Art. 36 CAP 1972.

⁴² Art. 70 MH 1968; Art. 37 CAP 1972.

⁴³ Art. 76 MH 1968; Art. 38 CAP 1972.

⁴⁴ Art. 77 MH 1968; Art. 39 CAP 1972.

ARTICULO 45. — La cuenta general deberá formalizarse dentro de los sesenta días siguientes a la terminación del ejercicio económico, para ser entregada, al finalizar dicho plazo, al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República ⁴⁵.

ARTICULO 46.—Corresponde al respectivo Consejo Sectorial efectuar el análisis de los resultados de la gestión anual de los institutos autónomos, estableciendo, con el examen de la cuenta general, la relación entre las inversiones o gastos y los beneficios y las metas lo gradadas.

Los Ministros someterán al Congreso la cuenta de los institutos autónomos que les estén adscritos, acompañada del informe que elabore el Consejo Sectorial ⁴⁶

4 — DE LOS BIENES

ARTICULO 47.— Los bienes pertenecientes al patrimonio de los institutos autónomos serán del dominio público o del dominio privado conforme a las previsiones del Código Civil, y en ningún caso estarán sujetos a embargo o secuestro ni se expedirá contra ellos ejecución forzosa alguna ⁴⁷

ARTICULO 48. — Los bienes que el Estado adscriba a los institutos autónomos para el cumplimiento de sus fines podrán conservar su calificación jurídica originaria. En la Ley de creación se podrá establecer que los institutos autónomos que reciban determinados bienes no adquirirán su propiedad y los utilizarán exclusivamente para el cumplimiento de sus fines ⁴⁸.

5.— DEL RÉGIMEN DE ARCHIVOS

ARTICULO 49. — Los archivos de los institutos y servicios autónomos son por su naturaleza reservados para el servicio oficial.

Para la consulta de los mismos por otros funcionarios o particulares, deberá recaer autorización previa, especial y concreta del órgano superior respectivo.

El carácter reservado de dichos archivos no excluye el derecho de los particulares de tener acceso a los expedientes de conformidad con lo que establezca la ley respectiva⁴⁹.

ARTICULO 50. — En cada instituto autónomo habrá un archivo general donde se conservarán los expedientes que tengan más de tres años de terminados o paralizados en los archivos de cada una de sus dependencias y todas las gacetas y demás publicaciones que deban ser archivadas⁵⁰.

ARTICULO 51.— El Reglamento de la presente Ley y los Reglamentos Orgánicos internos respectivos, determinarán la organización y funcionamiento de los archivos así como los funcionarios que tienen acceso a los mismos ⁵¹.

⁴⁵ Art. 78 MH 1968; Art. -40 CAP 1972.

⁴⁶ Art. 79 MH 1968; Art. 41 CAP 1972.

⁴⁷ Sin antecedentes. Véase Allan R. Brewer Carías. *Las Empresas Públicas en el Derecho Com-parado*, Caracas 1968, págs. 70 y 71.

⁴⁸ Sin antecedentes. **Idem.**

⁴⁹ Art. 54 Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 (LOAC 1976).

⁵⁰ Art. 51 LOAC.

⁵¹ Art. 53 LOAC.

ARTICULO 52.— Se prohíbe a los funcionarios y empleados al servicio de los institutos autónomos conservar para sí papel alguno de los archivos y tomar o publicar copia de ellos sin previa autorización del órgano superior respectivo. Les está prohibido, asimismo, revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o hayan tramitado en sus respectivas oficinas⁵².

ARTICULO 53. — Las copias certificadas que solicitaren las personas que acrediten interés legítimo o cualquier autoridad, sólo se expedirán por orden expresa del órgano superior respectivo y serán firmadas por el funcionario correspondiente, salvo que por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que los documentos cuya certificación se solicita son de carácter reservado o confidencial⁵³.

ARTICULO 54. — Para expedir copias certificadas de planos y diseños por procedimientos que requieran conocimientos técnicos especiales, el órgano superior respectivo nombrará un experto para ejecutar la copia, quien deberá prestar juramento de cumplir fielmente su cometido, antes de realizar el trabajo.

Los honorarios del experto se fijarán previamente en acto verificado ante el funcionario correspondiente y serán por cuenta del solicitante, quien deberá consignarlos en la oficina respectiva de la expedición de la copia. La copia que se obtuviere la certificará el funcionario correspondiente con constancia del nombramiento del experto, de la aceptación del cargo, de la prestación de juramento y con declaración del experto que lo haya ejecutado de ser copia fiel del original y demás especificaciones tendientes a identificarlo. El experto deberá firmar la copia⁵⁴.

ARTICULO 55.—Se prohíbe la expedición de certificaciones de mera relación, es decir, aquellas que sólo tengan por objeto hacer constar el testimonio u opinión del funcionario declarante sobre algún hecho o dalo de su conocimiento de los contenidos en los expedientes archivados o en curso o de aquellos asuntos que hubiere presenciado con motivo de sus funciones.

Sin embargo podrán expedirse certificados sobre datos de carácter estadístico, no reservados, que consten en expedientes o registros oficiales, que no hayan sido publicados y siempre que no exista prohibición al respecto ⁵⁵.

ARTICULO 56.—Los documentos originales emanados de los interesados y dirigidos a los institutos autónomos para la tramitación de un asunto, deben devolverse a sus presentantes si así lo solicitaren y se dejará, siempre, copia certificada de ellos en el expediente ⁵⁶.

ARTICULO 57.—Todo aquel que presentare petición o solicitud tendrá derecho a que se le expida copia certificada de dicha solicitud, de los documentos acompañados y de la providencia que hubiera recaído; pero no de los informes, exposiciones y opiniones de los funcionarios ú organismos que hubieren intervenido en la tramitación del asunto, ni de los recaudos que la dependencia oficial hubiere agregado⁵⁷.

⁵² Art. 56 LOAC.

⁵³ Art. 59 LOAC.

⁵⁴ Art. 61 LOAC.

⁵⁵ Art. 60 LOAC.

⁵⁶ Art. 57 LOAC

⁵⁷ Art. 58 LOAC.

ARTICULO 58.—No se podrá ordenar la exhibición o inspección general de los archivos de ninguna de las dependencias sino por los organismos a los cuales la Ley atribuya específicamente tal función.

Podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y se ejecutará la providencia a menos que, por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que dicho documento, libro, expediente o registro es de carácter reservado confidencial⁵⁸.

ARTICULO 59.—Los gastos y derechos que ocasione la expedición de copias certificadas conforme a lo establecido en los artículos anteriores serán por cuenta de los interesados⁵⁹.

ARTICULO 60.—Los expedientes de las diversas dependencias podrán ser conservados mediante sistemas fotográficos de reproducción. En estos casos, podrá procederse a la desincorporación y destrucción de los originales.

El reglamento determinará las formalidades que han de cumplirse para la reproducción de documentos y expedientes mediante tales sistemas, así como aquellas relativas a la desincorporación y destrucción de los originales⁶⁰.

SECCIÓN CUARTA: DE LA INTERVENCIÓN, DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS INSTITUTOS AUTÓNOMOS

1. DE LA INTERVENCIÓN

ARTÍCULO 61. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá acordar la intervención de un instituto autónomo, por su propia iniciativa o a propuesta del Ministro de adscripción o del respectivo Consejo Sectorial, en los siguientes casos:

1° Cuando liquide tres presupuestos ordinarios, bien sean consecutivos o en un período de cinco años, con un déficit superior, en cada uno de ellos, a un quince por ciento del total de los ingresos efectivos;

2° Cuando liquide cualquier presupuesto ordinario con un déficit superior a la tercera parte de los ingresos efectivos;

3° Cuando en virtud de decisiones judiciales definitivamente firmes, se le hubiere condenado al pago de deudas cuya cuantía total exceda en una tercera parte del monto de ingresos anuales con signados en el presupuesto;

4° Cuando tenga pérdidas superiores al treinta por ciento de su capital o de su patrimonio neto;

5° Cuando a juicio del Presidente de la República existan razones que la justifiquen, o estime que el instituto no puede cumplir con los objetivos que motivaron su creación⁶¹.

⁵⁸ Art. 55 LOAC.

⁵⁹ Art. 62 LOAC.

⁶⁰ Art. 52 LOAC.

⁶¹ Art. 81 MH; Art. 42 CAP 1972.

ARTICULO 62.—El decreto donde se acuerde la intervención, dispondrá que durante el plazo de la misma, los órganos directivos del instituto autónomo sean sustituidos por una Junta Interventora, cuyo nombramiento hará el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Hacienda, Los funcionarios sustituidos quedarán removidos de sus cargos⁶².

ARTICULO 63. — La Junta Interventora procederá a redactar y ejecutar uno o varios presupuestos sucesivos de rehabilitación conforme a lo preceptuado en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario.

La Junta Interventora se circunscribirá estrictamente a realizar los actos de administración para mantener la continuidad del instituto intervenido, proveyendo al cumplimiento de sus obligaciones y adoptando las cedidas conducentes a evitarle cualquier perjuicio⁶³

ARTICULO 64.—El Consejo Sectorial correspondiente examinará los antecedentes que hayan motivado la intervención del instituto autónomo y de acuerdo a sus resultados recomendará si procede exigir alguna responsabilidad de orden penal, civil o administrativo a los integrantes de los órganos directivos. Estas recomendaciones se remitirán a la Contraloría General de República a los efectos de las investigaciones que juzgue convenientes realizar⁶⁴.

ARTICULO 65.—La gestión de la Junta Interventora cesará tan pronto haya logrado rehabilitar la hacienda del instituto intervenido.

El decreto del Consejo de Ministros en el que se decida restituirlo a su régimen normal dispondrá lo procedente respecto a la integración de los órganos directivos⁶⁵.

2.— DE LA DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN

ARTICULO 66.—Los institutos autónomos podrán ser disueltos mediante Ley, cuando no les fuera posible continuar cumpliendo el objeto para el cual fueron creados o bien resultaren de alguna manera perjudiciales o carentes de utilidad⁶⁶.

ARTICULO 67.—Al declararse la disolución de un instituto autónomo, el Ministro de adscripción designará inmediatamente una comisión liquidadora compuesta por cinco funcionarios quienes se dedicarán al desempeño de la comisión asignada con preferencia a cualquier otra que tuvieren encomendada 67.

ARTICULO 68.—La comisión liquidadora, además de realizar los actos de administración imprescindibles, establecerá el activo y el pasivo del instituto y analizará y estudiará la mejor manera de saldar las obligaciones pendientes.

⁶² Art. 82 MH 1968; Art. 43 CAP 1972.

⁶³ Art. 83 MH 1968; Art. 44 CAP 1972.

⁶⁴ Art. 84 MH 1968; Art. 45 CAP 1972

⁶⁵ Art. 85 MH 1968; Art. 46 CAP 1972.

⁶⁶ Art. 86 MH 1968; Art. 47 CAP 1972.

⁶⁷ Art. 87 MH 1968; Art. 48 CAP 1972.

El informe de la comisión liquidadora será consignado por el Consejo Sectorial correspondiente, el cual establecerá las bases de liquidación y las presentará a la consideración y aprobación del Consejo de Ministros ⁶⁸.

ARTICULO 69.—Una vez aprobadas las bases de la liquidación conforme al artículo anterior el monto de los saldos acreedores, los medios de pago y sus correspondientes plazos podrán ser estipulados en un convenio que será celebrado entre la República y los acreedores del instituto.

Los bienes en poder del instituto autónomo disuelto, serán clasificadas en disponibles e indisponibles, según sean o no afectables a la liquidación, de acuerdo a su naturaleza jurídica.

Los bienes indisponibles se reintegrarán al patrimonio de la República o del ente que indique la Ley que ordenó la disolución ⁶⁹.

CAPITULO II. DE LOS SERVICIOS AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA

ARTÍCULO 70.—Los servicios autónomos sin personalidad jurídica tienen por objeto la realización de los cometidos establecidos en el Artículo 6° siempre que el Ejecutivo Nacional estime que para ello no es necesario crear una persona jurídica distinta de la República.

Los servicios autónomos sin personalidad jurídica también podrán tener por objeto el desarrollo de áreas o programas específicos con el carácter de Autoridades Únicas. En este caso, los servicios de los Ministerios, los institutos autónomos, las Gobernaciones y los demás organismos con atribuciones en el área o programa asignado, estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Únicas para el logro de su objeto. Tales directrices deberán estar encuadradas dentro de un programa global previamente aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

En el Decreto de creación se establecerán la competencia, estructura y organización interna de las Autoridades Únicas, así como su relación con los órganos centrales de planificación y con los entes vinculados al proceso de regionalización ⁷⁰

ARTICULO 71.—Los servicios autónomos sin personalidad jurídica dependen jerárquicamente de un Ministerio y deberán ser creados y organizados por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros, previa opinión favorable de las Comisiones de Finanzas del Congreso o de la Comisión Delegada. En el Decreto de creación se establecerá el grado de autonomía administrativa, financiera y de gestión que se les acuerde conforme a lo previsto en esta Ley.

Sin embargo, cuando dichos servicios requieran para su funcionamiento de una asignación en el Presupuesto Nacional, no podrán operar válidamente hasta tanto el crédito correspondiente no haya sido incluido en la respectiva Ley de Presupuesto ⁷¹.

ARTICULO 72.—Los créditos acordados en el Presupuesto Nacional a los servicios autónomos deberán ser globales ⁷².

⁶⁸ Art. 88 MH 1968; Art. 49 CAP 1972.

⁶⁹ Art. 89 MH 1968; Art. 50 CAP 1972.

⁷⁰ Art. 4 LOAC y Proyecto de Ley de Autoridades de Área de 1976.

⁷¹ Arts. 90 y 92 MH 1968; Ares. 3 y 51 CAP 1972.

ARTICULO 73.—La administración y gestión de los servicios autónomos, estará a cargo de un Director nombrado por el respectivo Ministro.

Son atribuciones del Director:

1° Presentar a la aprobación del Ministro el programa de actividades del servicio, conforme a lo previsto en el Plan de la Nación.

2° Elaborar el proyecto de presupuesto anual del servicio y someter lo a la aprobación del Ministro.

3° Gestionar la obtención de recursos financieros.

4° Presentar a la consideración del Ministro la Memoria y Cuenta anual del respectivo servicio.

5° Ejercer la gestión diaria de las actividades del servicio, dentro de los límites señalados en el Decreto de creación.

6° Las demás que le señalen las Leyes y Reglamentos⁷³.

ARTICULO 74.—Los servicios autónomos gozan de autonomía administrativa, y en tal virtud, tienen la facultad de administrar e invertir directamente, a los fines para los cuales han sido instituidos, los ingresos provenientes de las asignaciones que reciban, conjuntamente a los que perciban por la realización de sus operaciones y actividades, y de otras dependencias públicas o de los particulares⁷⁴.

ARTICULO 75.—Los servicios autónomos gozan de autonomía financiera y sus ingresos no formarán parte de la masa del Tesoro, ni sus gastos se girarán contra ésta.

El Decreto de creación determinará el destino que haya que darse a los excedentes en la gestión anual del servicio, pudiéndose afectar al mismo, determinados ramos de rentas⁷⁵.

ARTICULO 76.—Los servicios autónomos gozan de autonomía de gestión de conformidad con el Decreto que los cree ⁷⁶.

ARTICULO 77. — Los servicios autónomos no estarán sujetos al régimen ordinario de ejecución presupuestaria, pero sus Directores deberán obtener la autorización del Ministro respectivo en cuanto a la administración y distribución anual de sus recursos⁷⁷.

ARTICULO 78.—La estructura de los presupuestos de las dependencias a las cuales se refiere este Capítulo se ajustará, en cuanto sea aplicable, a lo previsto en los Artículos 34 y siguientes⁷⁸.

ARTICULO 79.—La modificación o supresión de los servicios autónomos sólo se podrá realizar por decisión del Presidente en Consejo de Ministros oída la opinión de las Comisiones de Finanzas del Congreso o de la Comisión Delegada.

72 Sin antecedentes.

73 Art. 53 CAP 1972.

74 Art. 90 MH; Art. 54 CAP 1972.

75 Art. 55 CAP 1972.

76 Art. 56 CAP 1972.

77 Art. 94 MH 1968.

78 Art. 95 MH 1968.

En los casos de supresión y cuando se requiera la intervención de alguno de estos servicios, se observará, en cuanto sea aplicable, lo pre visto en los Artículos 61 y siguientes de esta Ley ⁷⁹.

CAPITULO III.— DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

ARTICULO 80.—Las empresas del Estado se regirán por las disposiciones del Código de Comercio y de la legislación civil y laboral, salvo lo establecido en la presente Ley⁸⁰.

ARTICULO 81.—Las empresas del Estado sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas o con acciones nominativas, no convertibles al portador o de sociedades de responsabilidad limitada y deberán ser creadas conforme a lo previsto en el Código de Comercio. Las Corporaciones Sectoriales tendrán siempre la forma de sociedad anónima.

La República, las Corporaciones Sectoriales los institutos autónomos y las demás empresas del Estado de capital totalmente público podrán constituir empresas del Estado con un solo accionista.

ÚNICO.—En los casos de empresas del Estado de único accionista, los derechos societarios podrán ser ejercidos por el ente titular de las acciones, a través de actos individuales que serán inscritos en los libros respectivos y en el Registro Mercantil en los casos en que la legislación comercial lo requiera ⁸¹.

ARTICULO 82.—La República, las Corporaciones Sectoriales, los institutos autónomos y las demás empresas del Estado podrán tener participación en todo tipo de sociedades mercantiles. Cuando dicha participación sea en una proporción menor al cincuenta por ciento y mayor al treinta por ciento del capital o el patrimonio de cualquier empresa, las empresas recibirán el nombre de Empresas Mixtas.

La participación en empresas mixtas se regirá por lo establecido en este Capítulo, en cuanto sea aplicable.

En los estatutos de estas empresas mixtas se establecerá que toda modificación de los mismos habrá de contar con el voto favorable de por lo menos el ochenta por ciento de los accionistas ⁸².

ARTICULO 83.—La suscripción o la adquisición de acciones o participaciones por la República, las Corporaciones Sectoriales, los institutos autónomos y las demás empresas del Estado, requerirá la decisión previa del Presidente de la República en Consejo de Ministros, sin que sea necesario obtener ninguna otra autorización, salvo lo relativo al cumplimiento de sus mecanismos de decisión interna.

Se exceptúan de lo previsto en este Artículo las adquisiciones que deriven de una dación en pago, o sean consecuencia de una condenatoria por enriquecimiento ilícito. En estos casos, el ente que hubiere recibido las acciones o participaciones deberá despren-

⁷⁹ Art. 99 MH 1968

⁸⁰ Art. 104 MH 1968; Art. 54 CAP 1972.

⁸¹ Arts. 105 y 106 MH 1968; Arts. 60 y 62 CAP 1972; Art. 4 CRIAP 1974.

⁸² Arts. 101 y 102 MH 1968; Art. 1 ME 1975.

derse de ellas salvo que el Presidente de la República en Consejo de Ministros determine lo contrario⁸³.

ARTICULO 84.—Los derechos que correspondan a la República como titular de acciones o de cuotas de participación serán ejercidos por un Ministro o por la Corporación Sectorial que se indique en la decisión que ordene la creación de la sociedad o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades existentes. Con respecto a las Corporaciones Sectoriales, tales derechos serán ejercidos por el Ministro que designe el Presidente de la República⁸⁴.

ARTICULO 85.—El aporte de la República, de las Corporaciones Sectoriales de los institutos autónomos y de las demás empresas del Estado en otras empresas podrá consistir en cualquier clase de aportación valorable en dinero tales como: concesión de privilegios de exclusividad; exoneración de impuestos, tasas y demás contribuciones; compensación de riesgos; garantías de interés al capital invertido por particulares; primas y subvenciones; aporte tecnológico; anticipos financieros; concesión de uso de bienes del dominio público o de bienes de usufruto; y aportes de dinero, en títulos públicos o en especie.

A los efectos de la limitación de la responsabilidad del Estado a su aporte societario, la parte de éste que no esté constituida por dinero deberá ser apreciada en su valor equivalente en la oportunidad en la cual se realice el respectivo aporte⁸⁵.

ARTICULO 86.—El personal al servicio de las empresas del Estado no tendrá el carácter de funcionario público. Sin embargo, a los integrantes de sus órganos directivos les será aplicable lo previsto por los Artículos 13, 14, 15, 16, 26, 27 y 28 de esta Ley Orgánica⁸⁶.

ARTICULO 87.—Los proyectos de presupuesto de las empresas del Estado deberán ser sometidos por la Corporación Sectorial respectiva, individualmente y agregados por sectores, o por el Ministro correspondiente, a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, en la oportunidad que fije el Reglamento. En el caso de que el Congreso modifique los aportes previstos en el Proyecto de Ley de Presupuesto para alguna empresa del Estado, los ajustes que deba realizar la empresa serán sometidos a idéntica aprobación⁸⁷.

ARTICULO 88.— las Corporaciones Sectoriales deberán publicar su presupuesto anual en la Gaceta Oficial y éstas, así como las demás empresas del Estado, publicarán el balance semestral en un diario de la localidad donde tengan su sede⁸⁸.

ARTICULO 89.—Se deberá notificar al Procurador General de la República de toda demanda, operación, excepción, providencia, sentencia o solicitud contra una empresa del Estado.

Las medidas judiciales que se dicten contra bienes de las empresas del Estado, cuando estén afectados al público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública

⁸³ Art. 61 CAP 1972.

⁸⁴ Art. 62 CAP 1972.

⁸⁵ Art. 103 MH 1968.

⁸⁶ Art. 59 CAP 1972.

⁸⁷ Sin antecedentes.

⁸⁸ Sin antecedentes.

nacional, se registrarán por lo dispuesto en el Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ⁸⁹.

ARTICULO 90.—Para la celebración por las empresas del Estado de contratos de interés nacional se cumplirá con lo establecido en el artículo 120 de la Constitución ⁹⁰.

ARTICULO 91.—En caso de quiebra de una empresa del Estado, si el Ejecutivo Nacional considerare conveniente hacer excluir de la masa de la quiebra algunos bienes de la fallida, lo indicará al juez de la causa, expresando la forma como habrá de reemplazar el valor de los bienes excluidos.

En ningún caso podrá el Juez de la quiebra autorizar la continuación del giro de la empresa del Estado fallida ⁹¹.

ARTICULO 92.—El Presidente de la República en Consejo de Ministro, oído el Ministro de Hacienda, podrá acordar el que se solicite la liquidación de las empresas del Estado que se encuentren en alguno de los supuestos previstos por el Artículo 61 de esta Ley.

En estos casos, el Ministro o la Corporación Sectorial respectiva que ejercite los derechos societarios, tendrá a su cargo la ejecución de lo acordado, a través de los órganos de la empresa ⁹².

ARTICULO 93.—Las empresas del Estado deben remitir a las Corporaciones Sectoriales o al Ministro respectivos, y a través de éstos a la Contrataría General de la República, dentro del raes siguiente a la fecha de terminación de su ejercicio anual, copias del Balance y del estado general de ganancias y pérdidas correspondientes a dicho ejercicio, adjuntos a un informe explicativo y ampliatorio de dichos documentos en el que se analice detalladamente la gestión y la situación de la entidad en dicho período. Las Corporaciones Sectoriales enviarán directamente a la Contrataría General de la República la misma información sobre su administración anual⁹³

TITULO III

DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

CAPITULO I.— DISPOSICIONES GENERALES

⁸⁹ Art. 62 CAP 1972.

⁹⁰ Art. 120 de la Constitución.

⁹¹ Art. 107 MH 1968; Arts. 64 y 65 CAP 1972.

⁹² Art. 66 CAP 1972.

⁹³ Art. 67 CAP 1972

ARTICULO 94.—Los institutos y servicios autónomos y las empresas del Estado se organizarán en los sectores de la actividad pública que establece la presente Ley.

A tales efectos, respecto de los institutos y servicios autónomos se establecen Consejos Sectoriales que centralizarán las relaciones de aquellos con la Administración Central.

Las empresas del Estado se integran en Corporaciones Sectoriales que, constituidas como sociedades anónimas, actuarán como empresas matrices tenedoras de las acciones de las demás empresas del Estado y de las empresas mixtas de cada sector, así como de las demás participantes públicas de cada sector⁹⁴

ARTICULO 95.—Los institutos y servicios autónomos coordinados por los Consejos Sectoriales y las empresas del Estado integradas en Corporaciones Sectoriales forman el sistema de la administración des centralizada, destinado a racionalizar, planificar, coordinar, supervisar y controlar las actividades de dichas entidades⁹⁵.

ARTICULO 96.—Los Consejos Sectoriales de institutos y servicios autónomos y las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado tendrán, en su respectivo sector, las siguientes funciones:

1° Colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividades propuestas por cada uno de los organismos de la administración descentralizada con el Plan de la Nación.

2° Examinar los proyectos de presupuestos de los organismos de la administración descentralizada, armonizar los programas del sector entre sí e informar lo pertinente a la Oficina Central de Presupuesto;

3° Recomendar al Presidente de la República las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento o coordinación del sector respectivo;

4° Racionalizar los sistemas y procedimientos de los organismos de la administración descentralizada;

5° Establecer las normas de contabilidad para la elaboración de los estados financieros de los organismos del sector, atendiendo a su especificidad y en un todo conformes a las normas generales que sobre la materia establezcan el Ejecutivo Nacional y la Contraloría General de la República.

6° Establecer la organización interna del Consejo o Corporación Sectorial, sin perjuicio de las normas generales que al efecto dicte el Ejecutivo Nacional.

7° Evaluar en forma continua los resultados de la gestión de los organismos de la administración descentralizada e informar de ellos al Presidente de la República por lo menos una vez por trimestre. Este informe deberá ser igualmente remitido al Ministro que ejerza los derechos accionarios en la Corporación Sectorial, a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República y a la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda;

8° Las demás que les asigne esta ley o que les atribuya el Ejecutivo Nacional⁹⁶.

⁹⁴ Véase Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Tomo I, págs. 365 y sigts.; Art. 7 CRIAP 1974; Art. 13 ME 1975.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Art. 20 ME 1975.

ARTICULO 97.—El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá establecer los mecanismos que estime convenientes para la coordinación, supervisión y control de las actividades de los Consejos y Corporaciones Sectoriales a objeto de promover el mejor cumplimiento de sus finalidades específicas y de los objetivos generales definidos en el Plan de la Nación⁹⁷.

ARTICULO 98. — Los Consejos y las Corporaciones Sectoriales presentarán cada año en la oportunidad que fije el Ejecutivo Nacional una memoria explicativa de su actividad en el ejercicio, con un análisis detallado acerca de la ejecución de los planes y programas aprobados a cada organismo de la administración descentralizada para el mismo período. A tal efecto, establecerán los sistemas de control de gestión sobre los organismos de la administración descentralizada que consideren convenientes, sin perjuicio de las normas de carácter general que sobre la materia establezca el Ejecutivo Nacional⁹⁸.

CAPITULO II— DE LOS CONSEJOS SECTORIALES DE INSTITUTOS Y SERVICIOS AUTÓNOMOS

ARTICULO 99.—Los Consejos Sectoriales de los Institutos y Servicios Autónomos, además de las atribuciones determinadas en el artículo 96 de esta Ley, tendrán las siguientes facultades:

1° Coordinar la actuación de los institutos y servicios autónomos del sector respectivo de manera que se asegure su participación en la elaboración del Plan de la Nación;

2° Vigilar porque los institutos y servicios autónomos del sector ejecuten coordinadamente la política definida por el Consejo Sectorial, conforme a lo previsto en el Plan de la Nación;

3° Consolidar y coordinar los presupuestos de los institutos y servicios autónomos del sector.

4° Proponer al Presidente de la República las reformas necesarias tendientes a modificar, eliminar o crear los institutos y servicios autónomos que operen o deban organizarse en el sector;

5° Las demás que se establezcan en esta Ley o que les atribuya el Ejecutivo Nacional⁹⁹.

ARTICULO 100. Existirán los siguientes Consejos Sectoriales de institutos autónomos: Consejo Sectorial de Promoción, y Protección Social; Consejo Sectorial de Previsión y Seguridad Social; Consejo Sectorial de Salud; Consejo Sectorial de Infraestructura Física; Consejo Sectorial de Desarrollo Agropecuario; Consejo Sectorial de Educación y Cultura; y Consejo Sectorial de Desarrollo Regional.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá disponer la fusión, división o transformación de los Consejos Sectoriales regulados en este Capítulo, o la creación de otros nuevos.

⁹⁷ Art. 83 CAP 1972.

⁹⁸ Art. 25 ME 1975.

⁹⁹ Sin antecedentes.

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, el Consejo Nacional de la Cultura y el Consejo Nacional de Universidades, además de las atribuciones que les confieren sus leyes de creación, tendrán las que esta Ley asigna a los Consejos Sectoriales ¹⁰⁰.

ARTICULO 101. — Los Consejos Sectoriales de cada sector, estarán presididos por el Ministro de adscripción, y tendrán una Secretaría permanente a cargo de la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto del Ministerio cuyo Ministro los presida, la cual tendrá a su cargo la realización de todos los estudios de planificación y racionalización macroadministrativa del sector ¹⁰¹.

ARTICULO 102.—La organización y funcionamiento de los Consejos Sectoriales, así como la indicación de los Ministros, Presidentes de institutos autónomos y Directores de servicios autónomos que los integren, serán determinados respecto de cada sector, mediante Decreto, por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Además, podrán integrarse a dichos Consejos Sectoriales los directivos de otras personas jurídicas creadas por el Estado que realicen actividades en el respectivo sector, hasta tanto sean transformadas en institutos o servicios autónomos,

Los Consejos Sectoriales estarán presididos por el Ministro que designe el Presidente de la República, y los Institutos Autónomos quedarán adscritos a los Ministros que se determinen en el Decreto respectivo¹⁰².

CAPITULO III— DE LAS CORPORACIONES SECTORIALES DE EMPRESAS DEL ESTADO

ARTICULO 103. — Los derechos accionarios de la República en las Corporaciones Sectoriales de Empresas de Estado se ejercerán por los Ministros Sectoriales que designe el Presidente de la República¹⁰³.

ARTICULO 104.—Las Corporaciones Sectoriales, así como las empresas del Estado cuyas acciones les pertenezcan, se regirán por las disposiciones de sus Estatutos, los cuales contendrán una cláusula que incorpore como norma interna el texto de esta Ley y de sus Reglamentos.

En el caso de las empresas mixtas, el porcentaje de las acciones del Estado en cada Empresa, así como sus disposiciones estatutarias, determinarán el grado y modalidades de participación de la respectiva Corporación Sectorial¹⁰⁴

ARTICULO 105. — Las Corporaciones Sectoriales, además de las atribuciones determinadas en el Artículo 96 de esta Ley, tendrán las siguientes facultades, las cuales serán ejercidas plenamente respecto de las empresas de propiedad total del Estado y en la medida modalidades en que las respectivas participaciones y disposiciones estatutarias lo permitan, respecto de las empresas mixtas:

1° Ejercer la coordinación, supervisión y control de las actividades que realicen las empresas filiales;

¹⁰⁰ Arts. 4 a 10 ME 1975.

¹⁰¹ Sin antecedentes

¹⁰² Sin antecedentes

¹⁰³ Sin antecedentes

¹⁰⁴ Art, 14 ME 1975.

2° Designar las directivas de las empresas pertenecientes a cada una de ellas y ejercer las demás funciones y atribuciones que conforme al Código de Comercio y a los respectivos estatutos, por su calidad de accionistas, tengan en dichas empresas;

3° Centralizar las relaciones de las empresas cuyas acciones posean, con el Ejecutivo Nacional, tanto a nivel del Ministerio Sectorial respectivo, como con el Sistema de Planificación;

4° Centralizar la programación y la ejecución financiera de las empresas cuyas acciones posean;

5° Planificar y desarrollar la tecnología de las empresas cuyas acciones posean;

6° Controlar la gestión de las empresas cuyas acciones posean, y en consecuencia, aprobar sus presupuestos de inversión y de operación y evaluar periódicamente los resultados de la gestión;

7° Ejercer la representación de las participaciones del Estado en empresas mixtas y llevar a cabo las negociaciones para su constitución;

8° Desarrollar programas de selección y capacitación del personal de las empresas cuyas acciones posean; y

9° Las demás que les asigne esta Ley o que les atribuya el Ejecutivo Nacional¹⁰⁵.

ARTICULO 106.—Se constituirán las siguientes Corporaciones Sectoriales: la Corporación Sectorial de Petróleo, Corporación Sectorial de Petroquímica, Corporación Sectorial de la Industria Minera, Corporación Sectorial de la Industria Metalúrgica, Corporación Sectorial de la Industria Eléctrica, Corporación Sectorial de Transporte, Corporación Sectorial de Turismo, Corporación Sectorial de la Industria Naval, Corporación Sectorial de la Industria Aeronáutica, Corporación Sectorial de las Industrias Militares, Corporación Sectorial Financiera, Corporación Sectorial de Industrias, Corporación Sectorial de Comercialización Agropecuaria, Corporación Sectorial de equipamiento Territorial y Corporación Sectorial de Comunicaciones¹⁰⁶.

ARTICULO 107.—El Ejecutivo Nacional podrá disponer la fusión, división y liquidación de las Corporaciones Sectoriales y de las demás empresas del Estado y el traslado de las empresas o parte de ellas de un sector a otro, mediante la transferencia de acciones entre una y otra Corporación. Asimismo, podrá disponer la creación de nuevas Corporaciones Sectoriales, previa aprobación de las Comisiones de Finanzas del Congreso o de la Comisión Delegada¹⁰⁷.

ARTICULO 108.—A los efectos de la reorganización de los entes descentralizados conforme se determina en este Capítulo, el Ejecutivo Nacional dispondrá lo necesario para su transformación en sociedades anónimas cuando fuere pertinente. Asimismo, se autoriza al Ejecutivo Nacional para disponer la fusión, división, liquidación y transferencia de activos de los organismos de la administración descentralizada a objeto de establecer una estructura más eficiente en cada sector¹⁰⁸.

ARTICULO 109.—El Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto, determinará los entes descentralizados que integrarán las respectivas Corporaciones Sectoriales, y a tal efecto dispondrá la transferencia de las acciones de las em-

¹⁰⁵ Art. 24 CRIAP 1974; Art. 19 ME 1975.

¹⁰⁶ Art. 22 CRIAP 1974; Art. 11 ME 1975.

¹⁰⁷ Art. 16 ME 1975.

¹⁰⁸ Art. 15 ME 1975.

presas del Estado a las respectivas Corporaciones Sectoriales y la transformación en empresas del Estado de aquellos entes que no lo sean ¹⁰⁹.

TITULO IV

DEL CONTROL DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

CAPITULO I.— DEL CONTROL PARLAMENTARIO

ARTICULO 110.—El Ejecutivo Nacional en el momento de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, deberá acompañar a dicho proyecto, como anexo, una lista detallada de todas las empresas en las que la República, las Corporaciones Sectoriales los institutos autónomos y las demás empresas del Estado, tengan una participación superior al treinta por ciento del capital social, con la indicación, para cada una de ellas, del monto de la misma y de su naturaleza jurídica, objeto y filiales. En dicha lista se indicarán además, los nombres de los directores de dichas empresas.

Respecto de las empresas del Estado se deberá adjuntar a dicha documentación el último balance y el estado de ganancias y pérdidas y en caso de que el Proyecto de Ley de Presupuesto prevea algún aporte, donación o subvención del listado a dichas empresas, deberán anexarse las previsiones de inversión de las cantidades indicadas¹¹⁰.

ARTICULO 111. — Los institutos autónomos y las empresas del Estado deberán remitir a las Comisiones de los cuerpos legislativos nacionales, a su requerimiento, la nómina renovada de los componentes de sus órganos directivos, el índice de previsiones aprobado por el órgano respectivo, el programa de realizaciones anuales, el extracto del estado trimestral de las cuentas; así como copia autorizada de toda clase de documentos relacionados con el curso de sus actividades administrativas, económicas y financieras.

A su vez los Consejos Sectoriales de institutos autónomos y las Corporaciones Sectoriales de empresas del Estado comunicarán a las mismas Comisiones las recomendaciones y disposiciones que adopten en conformidad con lo previsto en el Capítulo III de este Título¹¹¹.

ARTICULO 112. — Los miembros de los Consejos Sectoriales de los institutos autónomos y los directivos de las Corporaciones Sectoriales de las empresas del Estado, están obligados a comparecer ante las Comisiones de los cuerpos legislativos nacionales, cuando estos se lo soliciten por escrito, para proporcionarles los datos e informaciones que ellos soliciten¹¹².

CAPITULO II: DEL CONTROL EXTERNO A CARGO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

¹⁰⁹ Art. 15 ME 1975.

¹¹⁰ Art. 112 MH 1968; Art. 68 CAP 1972.

¹¹¹ Art. 113 MH 1968; Art. 69 CAP 1972.

¹¹² Art. 114 MH 1968; Art. 70 CAP 1972.

ARTICULO 113. — La Contraloría General de la República ejercerá sus facultades de control sobre la administración descentralizada en los términos establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República¹¹³

ARTICULO 114.—En relación a las Corporaciones Sectoriales y a las demás empresas del Estado la Contraloría General de la República ejercerá las funciones de control previstos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, independiente de las demás auditorías que dichas empresas decidan contratar¹¹⁴.

ARTICULO 115. — La Contraloría General de la República enviará copia de todas las actuaciones que cumpla en relación con la administración descentralizada al Congreso y al Ministro de adscripción respectivo o al que corresponda ejercer los derechos accionarios de la República, dejando a salvo aquellas que conforme a la ley deban permanecer secretas hasta tanto no exista una decisión sobre las mismas¹¹⁵.

CAPITULO III.—DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA: DEL CONTROL DE TUTELA

ARTÍCULO 116. — El control de tutela de los institutos autónomos se ejercerá por los Ministerios, a quienes hayan sido adscritos o se adscriban, en los términos establecidos en la presente Ley y los Reglamentos. Los Ministerios, con tal carácter, ejercerán permanentemente las funciones de supervisión y control sobre los institutos autónomos adscritos a sus respectivos ministerios y recibirán la cuenta de sus administradores. El respectivo Consejo Sectorial podrá coordinar las modalidades de este control.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá disponer por Decreto la intervención del Ministerio de Hacienda en ciertos actos de control de tutela. En estos casos, el respectivo acto de control se tomará por resoluciones conjuntas¹¹⁶.

En todo caso, el Ministerio de Hacienda tiene a su cargo la fiscalización de todas las actividades financieras de los institutos autónomos y empresas del Estado.

ARTICULO 117.—Los Ministros podrán dictar mediante resoluciones, directivas generales o normas que precisen la orientación de las actividades básicas de los institutos autónomos que les estén adscritos¹¹⁷.

ARTÍCULO 118.—Deberán ser autorizados por el Ministerio de adscripción respectivo, los siguientes actos de los institutos autónomos:

1° Los compromisos financieros que excedan del monto que establezca el Ejecutivo Nacional.

2° Las enajenaciones de bienes que constituyan parte del activo fijo.

3° Aquellas en que la decisión correspondiente se haya tomado con el voto salvado de alguno de sus directores.

4° Los demás que determine esta Ley, la respectiva Ley de creación y los Reglamentos¹¹⁸.

¹¹³ Art. 125 MH 1968; Art. 71 CAP 1972.

¹¹⁴ Arts. y sigts. de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1975.

¹¹⁵ Art. 130 MH 1961; Art. 76 CAP 1972.

¹¹⁶ Art. 117 MH 1968; Art. 77 CAP 1972.

¹¹⁷ Art. 118 MH 1968; Art. 78 CAP 1972.

¹¹⁸ Art. 119 MH 1968; Art. 79 CAP 1972.

ARTICULO 119.—Deberán ser aprobados por el Ministerio de adscripción respectivo, los siguientes actos y documentos de los institutos autónomos.

1°— El proyecto de presupuesto anual de gastos e ingresos.

2°— El balance y estado general de ganancias y pérdidas.

3°— Los reglamentos internos dictados por los órganos competentes de los institutos autónomos.

4°— Los nombramientos del personal que determine la Ley de creación del Instituto.

5°— Los demás que determinen las Leyes o Reglamentos ¹¹⁹.

ARTICULO 120.—El Ministerio de adscripción respectivo tiene las más amplias facultades de fiscalización y control de los institutos autónomos. En tal virtud, en cualquier momento puede designar Delegados del Gobierno en quienes delegue dichas funciones, los cuales tendrán derecho a asistir, con voz pero sin voto, a las deliberaciones de la Junta Administradora del Instituto.

Asimismo, el Ministerio de adscripción puede designar al final de cada ejercicio del Instituto, auditores o revisores contables para examinar la contabilidad y estado financiero del ente, con las más amplias facultades de revisión de documentos, correspondencia y todo tipo de escrituras. El resultado de dicha labor debe ser enviado por el Ministro de adscripción al Consejo Sectorial respectivo y al Congreso¹²⁰.

ARTICULO 121.—Los Ministros, en la Memoria y Cuenta de sus Despachos, darán cuenta anual al Congreso del ejercicio de las actividades de control de tutela sobre los institutos autónomos que les estén adscritos¹²¹.

SECCIÓN SEGUNDA: DEL CONTROL ADMINISTRATIVO ACCIONARIO

ARTICULO 122. — Los Ministros que tengan la representación de las acciones de la República en las Corporaciones Sectoriales y en las empresas del Estado, ejercerán en tanto que representantes del único accionista o del accionista mayoritario, o como miembros de la asamblea, el control accionario previsto en los correspondientes estatutos. Además, podrán disponer mediante Resoluciones, las directivas generales a que se refiere el artículo 117 de la presente Ley.

Las Corporaciones Sectoriales ejercerán sobre sus empresas filiales el control accionario conforme a las modalidades establecidas en los Estatutos¹²².

ARTICULO 123.— Los Ministros que ejerzan la representación de la República en las asambleas de las Corporaciones Sectoriales y empresas del Estado, darán cuenta anual al Congreso, en la respectiva Memoria y Cuenta, del ejercicio de los derechos accionarios y del control administrativo accionario sobre las Corporaciones Sectoriales¹²³.

¹¹⁹ Art. 120 MH 1968; Art. 80 CAP 1972.

¹²⁰ Art. 121 MH 1968; Art. 81 CAP 1972

¹²¹ Art. 122 MH 1968; Art. 82 CAP 1972.

¹²² Sin antecedentes.

¹²³ Sin antecedentes.

SECCIÓN TERCERA: DEL CONTROL JERÁRQUICO

ARTICULO 124. — El Ministro respectivo ejercerá sobre los servicios autónomos sin personalidad jurídica, el control jerárquico ordinario en las relaciones de la Administración Central. Sin embargo, en cuanto sean aplicables, ejercerá las facultades de control previstas en el presente Capítulo¹²⁴.

SECCIÓN CUARTA: DEL CONTROL DE GESTIÓN

ARTICULO 125.—Sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la Contraloría General de la República los Consejos y las Corporaciones Sectoriales, además de las atribuciones que se les confieren en el Título III de esta Ley, ejercerán, respecto de los institutos autónomos y las empresas del Estado correspondientes, un control permanente de la gestión de los entes descentralizados, para lo cual podrán:

1° Inspeccionar la ejecución de los programas a cargo de dichos entes; evaluar los resultados obtenidos y comprobar si las operaciones se ajustan a las políticas y programas establecidos;

2° Hacer practicar auditorías periódicas en los distintos organismos descentralizados e indagar a través de ellas, sobre la racionalidad de los estados financieros;

3° Obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios prestados por los entes controlados;

4° Realizar inspecciones en cualesquiera de los entes sujetos a control, a fin de informarse sobre los métodos y procedimientos de manejo, inversión y custodia de fondos, valores, materiales y bienes en general, sobre la contabilidad, la comprobación de la misma y las operaciones en ella incluidas y hacer sugerencias referentes al perfeccionamiento de tales métodos para la mejor fiscalización y control;

5° Supervisar las contrataciones que celebren los organismos de la administración descentralizada y verificar que en ellas se estipulen precios justos y razonables, intereses adecuados y garantías suficientes;

6° Emitir dictamen respecto de la gestión de los directivos de los institutos y empresas del Estado, censurándola si hubiere lugar a ello y comunicarlo al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República según los casos;

7° Solicitar del Ejecutivo Nacional que se proceda a la intervención del algún instituto autónomo;

8° Proponer al Ejecutivo Nacional la disolución y liquidación de algún instituto autónomo o de una empresa del Estado;

9° Las demás que les asigne la Ley o les atribuya el Ejecutivo Nacional¹²⁵.

ARTICULO 126. Corresponde al Presidente de la República, a través de los Ministros, ejercer el control de gestión sobre las Corporaciones y Consejos Sectoriales de la Administración Descentralizada. Sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la Contraloría General de la República¹²⁶.

¹²⁴ Sin antecedentes.

¹²⁵ Arts. 37 y 38 CRIAP 1974; Art. 26 ME 1975.

¹²⁶ Sin antecedentes

CAPITULO IV.— DE LA REPRESENTACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN CONSUMIDORA O USUARIA EN LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

ARTICULO 127.—El Presidente de la República presentará anual mente al Congreso, un Informe pormenorizado de la Administración Descentralizada, el cual contendrá los siguientes extremos:

1. Análisis de los resultados, estableciendo, con el examen de la cuenta general de los entes descentralizados, la relación entre las inversiones o gastos y los beneficios logrados;

Medidas sugeridas para corregir las deficiencias observadas y mejorar el funcionamiento de los institutos autónomos y empresas del Estado;

Juicio que le merezca la gestión de los miembros de los Consejos Sectoriales y de las Corporaciones Sectoriales; y

4. Apreciación, en su caso, de la responsabilidad de orden penal, civil o administrativa que pueda alcanzar a los directivos de los entes descentralizados como consecuencia de su gestión ¹²⁷.

ARTICULO 128.—En los directorios, juntas directivas o administradoras, o consejos de administración de los institutos autónomos y empresas del Estado habrá una representación de los trabajadores organizados, en la forma y condiciones establecidas en la Ley y su Reglamento.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, determinará las excepciones en cuanto a la aplicabilidad de esta norma respecto de ciertos institutos autónomos y empresas del Estado, en los que la representación laboral, será sustituida por una representación de la población consumidora o usuaria de servicios públicos.

El Ejecutivo Nacional determinará por vía reglamentaria la forma y modalidades de la representación de la población consumidora o usuaria de determinados servicios¹²⁸.

ARTICULO 129.—La representación prevista en este Capítulo no procederá en los servicios autónomos sin personalidad jurídica, ni en los Consejos Sectoriales de institutos autónomos, ni en las empresas filiales de las Corporaciones Sectoriales¹²⁹.

TITULO V DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTICULO 130.—El Presidente de la República en Consejo de Ministros, dictará, dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la presente Ley, todas las medidas tendientes a ejecutar lo dispuesto en el Título III de la misma, a cuyo efecto queda autorizado para disponer la fusión, división, supresión, liquidación y transformación de los institutos y servicios del Estado conforme a lo establecido en dicho Título III de esta Ley.

En caso de transformación de Institutos Autónomos en sociedades anónimas, las leyes que actualmente los regulan quedan derogadas pero continuarán en vigencia hasta la

¹²⁷ Art. CAP 1972.

¹²⁸ Art. 144 MH 1968; Are. 96 CAP 1972 y Ley de representación de los Trabajadores, en empresas y organismos de desarrollo económico del Estado dictada inicialmente en 1966.

¹²⁹ Sin antecedentes.

fecha en que se inscriban los documentos constitutivos correspondientes en el Registro Mercantil y se publiquen en la Gaceta Oficial ¹³⁰.

ARTICULO 131.—El Ejecutivo Nacional establecerá el cronograma y los mecanismos para la ejecución de la presente Ley de manera que no interfiera con el normal desarrollo de las actividades de los organismos de la administración descentralizada¹³¹.

¹³⁰ Art. 155 MH 1968; Art. 106 CAP 1972.

¹³¹ Arr. 30 ME 1975.

III. ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA LA REORGANIZACIÓN SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA (1976)

De acuerdo a lo previsto en el Anteproyecto, los Institutos Autónomos y las empresas del Estado se debían organizar en los sectores de actividad pública establecidos en el mismo. Para ello, los Institutos Autónomos se debían integrar a Consejos Sectoriales que debían centralizar las relaciones de aquellos con la Administración Central, a través del Ministro de Adscripción.

En cuanto a las empresas del Estado, se debían integrar en Corporaciones Sectoriales que, constituidas como sociedades anónimas, debían actuar como empresas matrices tenedoras de las acciones de las demás empresas del Estado y de las empresas mixtas de cada sector, así como de las demás participaciones públicas en cada sector.

Con base en ello, en la primera versión del Anteproyecto elaborada en diciembre de 1975, propusimos los siguientes lineamientos generales para la reorganización sectorial de la Administración Descentralizada:

1. En relación a los Institutos Autónomos y Servicios Autónomos sin personalidad, jurídica

A. Los Consejos Sectoriales

Se propuso la constitución de los siguientes Consejos Sectoriales:

Consejo Sectorial de Promoción y Protección Social; Consejo Sectorial de Previsión y Seguridad Social; Consejo Sectorial de Salud; Consejo Sectorial de Infraestructura Física; Consejo Sectorial de Desarrollo Agropecuario; Consejo Sectorial de Desarrollo Cultural; y Consejo Sectorial de Desarrollo Regional.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros podía disponer la fusión, división o transformación de estos Consejos Sectoriales o la creación de otros nuevos.

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Consejo Nacional de la Cultura y el Consejo Nacional de Universidades, además de las atribuciones que les conferían sus leyes de creación, tenían, en el Proyecto, las asignadas a los Consejos Sectoriales.

B. De la Organización del Sector de Promoción y Protección Social

Se propuso que formaran parte del Sector Promoción y Protección Social, los siguientes Institutos Autónomos: el Consejo Venezolano del Niño, el Instituto Nacional de Deportes, el Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores, el Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos y la Caja de Trabajo Penitenciario.

Se propuso que se integraran, además, al Sector Promoción y Protección Social, la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal y la Fundación Fondo de Solidaridad Social.

Hasta tanto se crease un Ministerio de Desarrollo Social y de la Juventud, los referidos entes descentralizados debían quedar adscritos al Ministerio o Ministro que determinase el Presidente de la República mediante Decreto.

El Consejo Sectorial de Promoción y Protección Social, estaría integrado por los Ministros de Sanidad y Asistencia Social, de Obras Públicas, de Educación, del Trabajo y de Justicia, por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y por los Presidentes de los Institutos Autónomos y demás entes descentralizados enumerados anteriormente.

El Consejo Sectorial de Promoción y Protección Social debía estar presidido por el Ministro a cuyo Despacho se adscribieran los institutos autónomos del sector.

C. De la Organización del Sector de Previsión y Seguridad Social

Debían formar parte del Sector Previsión y Seguridad Social, los siguientes Institutos Autónomos: Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones, Instituto de Previsión y Asistencia Social para los Empleados del Ministerio de Educación y el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas, los cuales debían adscribirse al Ministerio del Trabajo.

El Consejo Sectorial de Previsión y Seguridad Social estaría presidido por el Ministro del Trabajo, e integrado por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y por los Presidentes de los Institutos Autónomos enumerados.

Podían, además, formar parte de dicho Consejo los Presidentes de los Institutos de Previsión Social para los profesionales que hubiesen sido establecidos por la Ley, así como de los Institutos de Previsión Social del Personal Docente de las Universidades Nacionales Autónomas.

D. De la Organización del Sector Social

Debían formar parte del Sector Salud los siguientes institutos autónomos: Instituto Nacional de Higiene, Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas e Instituto Nacional de Nutrición.

Hasta tanto se reformara la estructura administrativa del Sector Salud, también debía formar parte del Sector, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Se debían adscribir al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social los Institutos Autónomos indicados anteriormente, con excepción del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales que quedaba adscrito al Ministerio del Trabajo.

El Consejo Sectorial de Salud debía estar presidido por el Ministro de Sanidad y Asistencia Social e integrado por el jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y por los Presidentes de los Institutos Autónomos enumerados anteriormente.

E. De la Organización del Sector Desarrollo Urbano

Debían formar parte del Sector de Desarrollo Urbano los siguientes Institutos Autónomos: El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, el Instituto Nacional de la Vivienda, el Instituto Nacional de Obras Sanitarias y el Instituto Nacional de Parques.

Se debían integrar además, al Sector de Desarrollo Urbano, la C.A. Centro Simón Bolívar y la C.A. Centro Libertador de Maracaibo.

Hasta tanto se crease el Ministerio de Desarrollo Urbano los referidos entes descentralizados quedarían adscritos al Ministerio de Obras Públicas.

El Consejo Sectorial de Desarrollo Urbano debía estar presidido por el Ministro de Obras Públicas e integrado por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y por los Presidentes de los Institutos Autónomos y demás antes descentralizados enumerados anteriormente.

F. De la Organización del Sector Desarrollo Agropecuario

Debían formar parte del Sector Desarrollo Agropecuario el Instituto Agrario Nacional, el Instituto Nacional de Hipódromos y el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, adscritos al Ministerio de Agricultura y Cría.

El Consejo Sectorial de Desarrollo Agropecuario debía estar presidido por el Ministro de Agricultura y Cría, e integrado por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por el Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela, por el Presidente de la Corporación de Mercadeo Agrícola y por los Presidentes de los entes descentralizados indicados anteriormente.

El Consejo Sectorial de Desarrollo Agropecuario debía coordinar sus actividades con los otros organismos de financiamiento público que actuaban en el sector, integrados a la Corporación Sectorial Financiera.

G. De la Organización del Sistema Científico y Tecnológico

Debían formar parte del Sistema Científico y Tecnológico los siguientes Institutos Autónomos: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas; el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias; y el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

Se integraban, además, al Sistema Científico y Tecnológico la Fundación de Investigaciones y Estudios Sismológicos; el Centro Industrial Experimental para la Exportación; la Fundación Instituto Venezolano de Productividad; la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria; la Fundación Centro de Investigaciones de Astronomía Francisco J. Duarte; la Asociación Civil Consejo de Bienestar Rural; el Instituto Venezolano de Cardiología y la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho.

Los entes descentralizados antes enumerados, debían estar adscritos a los Ministerios que dispusieran sus actos de creación, sin perjuicio de que el Ejecutivo Nacional quedaba facultado para determinar la adscripción que juzgara más conveniente.

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas actuaría como Consejo Sectorial y sería el órgano central del Sistema Científico y Tecnológico.

H. De la Organización del Área Universitaria

La coordinación del área Universitaria debía corresponder al Consejo Nacional de Universidades a que se refiere la Ley de Universidades.

Sin perjuicio de las atribuciones que dicha Ley le asigna, y aún cuando la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada no se aplique a las Universidades, el Consejo Nacional de Universidades debía tener las atribuciones que la futura Ley le asignara a los Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos.

I. De la Organización del Sector Desarrollo Cultural

La coordinación del sector del Desarrollo Cultural debía corresponder al Consejo Nacional de la Cultura.

Debían integrarse en el Sector de Desarrollo Cultural la Fundación Fondo Andrés Bello, la Fundación La Casa de Bello y la empresa Monte Avila Editores C.A.

Sin perjuicio de las atribuciones que le asignara la Ley al Consejo Nacional de la Cultura, éste tendría las atribuciones que la futura Ley le asignara a los Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos.

J. De la Organización de los entes de Desarrollo Regional

Las actividades públicas de promoción y financiamiento al desarrollo regional debían estar a cargo, fundamentalmente, de los siguientes Institutos Autónomos: Corporación Venezolana de Guayana, Corporación de Los Anclles, Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana, Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental, y Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental.

El Consejo de Desarrollo Regional debía estar presidido por el Ministro de Relaciones Interiores e integrado por los Ministros de Hacienda y Fomento, por el Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela, por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y por los Presidentes de los Institutos Autónomos enumerados anteriormente.

El Consejo de Desarrollo Regional tendría respecto de los entes des centralizados de desarrollo regional, todas las facultades previstas en la futura Ley para los Consejos Sectoriales.

2. En relación a las Empresas del Estado

Las Corporaciones Sectoriales

Se propuso la Constitución de las siguientes Corporaciones Sectoriales: Corporación Sectorial de Petróleo, Corporación Sectorial de Petroquímica, Corporación Sectorial de la Industria Minera, Corporación Sectorial de la Industria Metalúrgica, Corporación Sectorial de la Industria Eléctrica, Corporación Sectorial de Transporte, Corporación Sectorial de Turismo, Corporación Sectorial de la Industria Naval, Corporación Sectorial de la Industria Aeronáutica, Corporación Sectorial de las Industrias Militares, Corporación Sectorial Financiera, Corporación Sectorial de Industrias, Corporación Sectorial de Comercialización Agropecuaria, Corporación sectorial de Equipamiento Territorial, Corporación Sectorial de Comunicaciones.

A. De la Organización de la Industria Petrolera

La empresa Petróleos de Venezuela S.A., creada por Decreto N° 1123 del 30 de agosto de 1975, conforme a lo previsto en el Artículo 6° de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, debía actuar, a los efectos de la Ley, como Corporación Sectorial Petrolera, respecto de las empresas petroleras creadas con motivo de la aplicación de dicha Ley; y de la Sociedad Anónima Corporación Venezolana del Petróleo.

Asimismo, debían quedar integradas a Petróleos de Venezuela S.A. el Fondo destinado a la Investigación en materia de Hidrocarburos y Formación de personal técnico para la Industria.

Los derechos accionarios de la República en Petróleos de Venezuela S.A., debían ser ejercidos por el Ministro de Minas e Hidrocarburos y por los demás Ministros que señalar el Ejecutivo Nacional. En todo caso, el Ministro de Minas e Hidrocarburos debía presidir las asambleas de la empresa.

B. De la Organización de la Industria Petroquímica

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de la Industria Petroquímica a través de la Corporación de la Industria Petroquímica que debía crear el Ejecutivo Nacional, mediante la transformación del Instituto Venezolano de Petroquímica, y que debía actuar, a los efectos de la Ley, como Corporación Sectorial.

El Ejecutivo Nacional debía transferir a la Corporación de la Industria Petroquímica las acciones suscritas por el Instituto Venezolano de Petroquímica en las siguientes empresas: Derivados Vinilivos C.A.; Estireno del Zulia C.A.; Elastómeros Internacionales C.A.; Maramonía C.A.; Monómeros Colombo-Venezolanos S.A.; Nitrógeno de Maracaibo C.A.; Petroquímica Dominico-Venezolana C.A.; Química Venoco C.A.; Oxidaciones Orgánicas C.A.; Venezolana del Nitrógeno C.A.; Polímeros del Lago C.A.; Plásticos Petroquímicos C.A.; Tripoliven C.A.; Productos Halogenados de Venezuela C.A.; Plásticos del Lago C.A.; Productora de Alcoholes Hidratados C.A.; Colombo-Venezolana de Nitrógeno C.A.; Petroteno de Venezuela C.A. y Químicas Carabobo C.A.

Posteriormente, Petróleos de Venezuela S.A. pasó a asumir el control, coordinación y dirección de esta industria, al formarse PEQUIVEN como una de sus empresas filiales.

D. De la Organización de la Industria Minera

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de la industria minera a través de la Corporación Sectorial de Minería que debía crear el Ejecutivo Nacional.

El Ejecutivo Nacional debía transferir a la Corporación Sectorial de Minería las acciones de los diversos entes públicos en las siguientes empresas: Cementos Guayana S.A.; Fosforita del Táchira C.A.; Caliza de Cuicas Cemento Andino C.A.; C.A. Minas de Naricual; Ferrominera de Orinoco C.A., Empresa Nacional de Salinas; Empresa Minera Vuelvan Caracas C.A.; Minas de Carbón de Lobatera; y Minerías de Venezuela C.A.

Quedaban también adscritos a la Corporación Sectorial de Minería, el Fondo de Desarrollo Diamantífero del Estado Bolívar y el Fondo de Desarrollo Aurífero del Estado Bolívar.

E. De la Organización de la Industria Metalúrgica

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de la Industria Metalúrgica a través de la Corporación de la Industria Metalúrgica que debía crear el Ejecutivo Nacional, mediante la transformación de la Corporación Venezolana de Guayana, y que actuaría, a los efectos de la Ley, como Corporación Sectorial.

El Ejecutivo Nacional debía transferir a la Corporación de la Industria Metalúrgica las acciones suscritas por la Corporación Venezolana de Guayana en las siguientes empresas: Aluminios del Caroní S.A.; Frío de Venezuela S.A.; industria Venezolana de Aluminio C.A.; Metalmeg S.A.; Venezolana de Ferroleaciones Borel C.A.; y las suscritas por el Instituto Venezolano de Petroquímica en la empresa Ferro Aluminio C.A.

Hasta tanto se estableciera el Ministerio de Industrias los derechos accionarios de la República en la Corporación de la Industria Metalúrgica serían ejercidos por el Ministro de Fomento y los Ministros que señalare el Ejecutivo Nacional. Las asambleas de la empresa serían presididas por el Ministro de Fomento.

F. De la Organización de la Industria Eléctrica

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de la Industria Eléctrica a través de la Corporación de la Industria Eléctrica que se crearía por el Ejecutivo Nacional, y que actuaría, a los efectos de la Ley, como Corporación Sectorial.

El Ejecutivo Nacional debía transferir a la Corporación de la Industria Eléctrica las acciones suscritas por la Corporación Venezolana de Guayana y el Fondo de Inversiones de Venezuela en la C.V.G. Electrificación del Caroní C.A.; y las suscritas por la Corporación Venezolana de Fomento en la C.A. de Administración y Fomento Eléctrico.

Hasta tanto se crease el Ministerio de Industrias, los derechos accionarios de la República en la Corporación de la Industria Eléctrica debían ser ejercidos por el Ministro de Fomento y los Ministros que señalase el Ejecutivo Nacional. Las asambleas de la empresa debían estar presididas por el Ministro de Fomento.

G. De la Organización del Sector Transporte

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación del transporte aéreo, naval y ferroviario de personas y bienes, a través de la Corporación Sectorial del Transporte que debía crear el Ejecutivo Nacional.

El Ejecutivo Nacional debía transformar al Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado y a la Línea Aeropostal Venezolana, creados respectivamente por Decreto Orgánico N° 154 del 29 de enero de 1946 y por Decreto N° 65 del 1° de marzo de 1958, en sociedades anónimas (lo cual sucedió, en el caso de la LAV en 1978), y debía transferir las acciones de las mismas a la Corporación Sectorial del Transporte.

El Ejecutivo Nacional, además, debía transferir a la Corporación Sectorial del Transporte las acciones suscritas por entes descentralizados en la Compañía Anónima Venezolana de Navegación, en la Transportadora Marítima S.A., en la Venezolana Internacional de Aviación S.A., en la Inversionista del Transporte C.A. y en la C.A. Naviera del Orinoco.

Hasta tanto se crease el Ministerio de los Transportes, los derechos debían ser ejercidos por el Ministerio de Comunicaciones y por otros Ministros que señalase el Ejecutivo Nacional. Las asambleas de la empresa debían ser presididas por el Ministro de Comunicaciones.

El Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, el Instituto Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Canalizaciones debían quedar adscritos al Ministerio de Comunicaciones.

H. De la Organización del Sector Turismo

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de las actividades del Sector Turismo a través de la Corporación de Turismo de Venezuela, la cual, transformada en sociedad anónima, actuaría a los efectos de lo previsto en la Ley, como Corporación Sectorial.

El Ejecutivo Nacional debía transferir a la Corporación de Turismo de Venezuela las acciones suscritas por diversos entes públicos en la Compañía Anónima Hotel Turístico de Puerto La Cruz; C.A. Para el desarrollo de la Zona Turística de Oriente; Centro Turístico Higuerote C.A.; Fomento Turístico Municipal Puerto Cabello; Hostería La Perla C.A.; Motel Tacarigua C.A.; Hotelera Colón C.A.; y Hotel Guayana C.A.

Las acciones de la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo C.A. se transferirían en su totalidad a la Corporación de Turismo de Venezuela.

I. De la Organización de la Industria Naval

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de la Industria Naval a través de la Corporación Venezolana de la Industria Naval C.A.

creada conforme a lo establecido en el Decreto N° 641 de 23 de diciembre de 1974, la cual, a los efectos de la Ley, actuaría como Corporación Sectorial.

Las acciones de las empresas Astilleros del Zulia C.A. y Diques y Astilleros C.A. serían transferidas en su totalidad a la Corporación Venezolana de la Industria Naval C.A.

Hasta tanto se crease el Ministerio de Industrias, los derechos accionarios de la República en la Corporación Venezolana de la Industria Naval debían ser ejercidos por el Ministro de Fomento y los Ministros que señalase el Ejecutivo Nacional. Las asambleas de la empresa debían estar presididas por el Ministro de Fomento.

Sin perjuicio de lo establecido en el Decreto N° 641 de 23 de diciembre de 1974, reformado por Decreto N° 927 de 16 de mayo de 1975 mediante el cual se dictaron las Normas para el desarrollo de la Industria Naval, y sus Reglamentos, las disposiciones de la Ley también se debían aplicar a la organización y funcionamiento de la industria.

J. De la Organización de la Industria Aeronáutica

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de la Industria aeronáutica a través de la Corporación Venezolana de la Industria Aeronáutica C.A., creada conforme a lo establecido en el Decreto N° 764 del 18 de febrero de 1975, la cual, a los efectos de la Ley, debía actuar como Corporación Sectorial.

Hasta tanto se crease el Ministerio de Industrias, los derechos accionarios de la República en la Corporación Venezolana de la Industria Aeronáutica debían ser ejercidos por el Ministro de Fomento y los Ministros que señalase el Ejecutivo Nacional. Las asambleas de la empresa debían ser presididas por el Ministro de Fomento.

Sin perjuicio de lo establecido en el Decreto N° 764 del 18 de febrero de 1975 reformado por Decreto N° 926 de 16 de mayo de 1975, mediante el cual se dictaron las Normas para el desarrollo de la Industria Aeronáutica, y sus Reglamentos, las Disposiciones de la Ley también debían aplicarse a la organización y funcionamiento de la industria.

K. De la Organización de las Industrias Militares

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de las Industrias Militares a través de la empresa que se debía constituir conforme a lo establecido en el Decreto N° 883 del 29 de abril de 1975, la cual, a los efectos de la Ley, actuaría como Corporación Sectorial.

Hasta tanto se crease el Ministerio de Industrias, los derechos accionarios de la República en la empresa mencionada, debían ser ejercidos por el Ministerio de la Defensa y los Ministros que señalare el Ejecutivo Nacional.

Sin perjuicio de lo establecido en el Decreto N° 883 de 29 de abril de 1975, mediante el cual se dictaron las Normas para el desarrollo de las Industrias Militares y sus Reglamentos, las disposiciones de la Ley también debían aplicarse a la organización y funcionamiento de la Industria.

L. De la Organización de las Actividades Públicas de Financiamiento

El Estado debía realizar todas sus actividades de financiamiento a las instituciones públicas y privadas a través del Fondo de Inversiones de Venezuela, el cual, a los efectos de la Ley, debía actuar como Corporación Sectorial Financiera.

El Ejecutivo Nacional debía transformar a la Corporación Venezolana de Fomento, a la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, al Fondo de Financiamiento a las Exportaciones y al Banco de Desarrollo Agropecuario en Sociedades Anónimas y transferirles sus acciones al Fondo de Inversiones de Venezuela.

El Ejecutivo Nacional, además, debía transferir al Fondo de Inversiones de Venezuela las acciones que antes de la administración descentralizada hubieren suscrito en el Banco Industrial de Venezuela, Banco Comercial de Maracaibo C.A., Banco del Caribe C.A., Banco de Fomento Comercial de Venezuela, Banco de Fomento Regional de Los Andes C.A., Banco de Fomento Regional Coro C.A., Banco de Fomento Regional Guayana C.A., Banco de Fomento Regional Zulia C.A., Banco de Los Trabajadores C.A., Sociedad Financiera de Los Andes C.A., Falcon Sociedad Financiera de Centro-Occidente C.A., C.A. Venezolana de Desarrollo S.F., Centro Hipotecaria S.F., Sociedad Financiera de Occidente C.A., Horizonte Compañía Anónima de Seguros S.A.

El Ejecutivo Nacional debía integrar a alguno de los entes descentralizados de financiamiento público, la administración del Fondo de Crédito Agropecuario y del Fondo de Crédito Industrial creados por Decretos Nos. 128 y 129 de 3 de junio de 1974, hasta su transformación en institutos autónomos, y dicho ente debía ejercer las competencias que en los referidos Decretos se asignaban a las juntas de Crédito respectivo.

El Ejecutivo Nacional debía determinar la transformación del Fondo de Desarrollo del Sisal, del Fondo Nacional del Cacao, del Fondo Nacional del Café, del Fondo para el Desarrollo del Ajonjolí, del Fondo de Desarrollo Frutícola, del Fondo de Desarrollo Algodonero y el Fondo de Crédito Para la Adquisición de Maquinaria e Implementos Agropecuarios y Pesticidas, en Sociedades Anónimas, o su integración en cual quiera de los entes descentralizados de financiamiento público.

Se debían transferir también al Fondo de Inversiones de Venezuela las acciones suscritas por entes públicos en las empresas de apoyo CVF Técnica C.A. e Insumos Industriales C.A.

Los derechos accionarios de la República en el Fondo de Inversiones de Venezuela debían ser ejercidos conforme se determina en el Estatuto del Fondo dictado por Decreto N° 151 del 11 de junio de 1974 reformado por Decreto N° 748 del 11 de febrero de 1975.

Sin perjuicio de lo establecido en dicho Decreto, las disposiciones de la Ley también se debían aplicar a la organización y funcionamiento de las actividades del Fondo en la conducción de los entes públicos de financiamiento.

M. De la Organización de las Empresas Manufactureras y Agro-Industriales

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de las actividades públicas en el campo manufacturero y agro industrial a través de la empresa que como Corporación Nacional de Industrias debía establecer el Ejecutivo Nacional, y que a los efectos de la Ley debía actuar como Corporación Sectorial.

El Ejecutivo Nacional debía transferir, las acciones suscritas por entes de la administración descentralizada en las siguientes Sociedades: Empresas Maderera Alto Llano C.A., Cocentrados Valera C.A., Central Ribero C.A., Central Azucarera Río Grande

C.A., Alimento Margarita C.A., C.A. Nacional de Productos Lácteos; Pesquerías de Altura C.A., CVF Centrales Azucareros C.A., Central Mérida C.A., Corporación MG Textiles C.A., Taninos y Maderas Venezolanas C.A., Tejerías Textil C.A., Telares Miranda C.A., Hilanderías Venezolanas C.A., Hilados de Cumaná C.A., Central Portuguesa C.A., Industrias de Frutas Procesadas C.A., Laminadora Nacional de Textiles C.A.; Fábrica de Vidrios Los Andes; Alfarería Corma C.A., Vidrios Domésticos C.A., Venezolana de Compresores y Motores C.A., Venezolana de Esmaltes C.A., Industria Nacional de Artículos de Ferretería C.A. y Manufacturas Plásticas y Telefónicas C.A.

Hasta tanto se crease el Ministerio de Industrias, los derechos accionarios de la República en la Corporación Nacional de Industrias debían ser ejercidos por el Ministro de Fomento y los Ministros que debía señalar el Ejecutivo Nacional. Las asambleas de la empresa debían ser presididas por el Ministro de Fomento.

N. De la Organización de las Empresas de Comercialización Agropecuaria

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de las actividades de comercialización de productos agropecuarios a través de la Corporación de Mercadeo Agropecuario la cual, Transformada en Sociedad Anónima, debía actuar a los efectos de lo previsto en la Ley, como Corporación Sectorial.

El Ejecutivo Nacional debía transferir a la Corporación de Mercadeo Agrícola, las acciones suscritas por entes de la administración descentralizada en las siguientes empresas: Frigorífico Industrial de Carver Perijá C.A., Almacenes de Depósitos Agropecuarios C.A., Mercados, Silos y Frigoríficos del Distrito Federal C.A. y Mercados Públicos del Distrito Sucre C.A.

Hasta tanto se constituyera el Ministerio de Comercio, los derechos accionarios de la República en la Corporación de Mercadeo Agropecuario debían ser ejercidos por el Ministro de Agricultura y Cría y los Ministros que debían ser el Ejecutivo Nacional. Las asambleas de la empresa debían ser presididas por el Ministro de Agricultura y Cría.

O. De la Organización de las Empresas de Equipamiento

El Estado debía realizar actividades de equipamiento territorial a través de la empresa que como Corporación Nacional para el Equipamiento Territorial debía establecer el Ejecutivo Nacional, y que a los efectos de la Ley debía actuar como Corporación Sectorial.

El Ejecutivo Nacional debía transferir a la corporación que se establezca, las acciones suscritas por entes públicos de la administración descentralizada en las siguientes empresas: Zona Industrial de Barinas C.A., Parque Nacional de El Vigía C.A., Compañía Zona Industrial de Mérida; Compañía Para el Desarrollo de la Zona Industrial de San Cristóbal; C.A., Para el Desarrollo de la Zona Industrial de Barquisimeto; C.A. Para el Desarrollo de la Zona Industrial de Maracaibo; C.A. Para el Desarrollo de la Zona Industrial de Oriente; C.A. Para el Desarrollo Industrial de Valera; C.A. Para el Desarrollo Industrial del Táchira; Puentes Sobre el Río Limón C.A.; y Compañía Anónima Reforestación.

Se debían adscribir a la Corporación para el Equipamiento Territorial la Fundación Para el Mejoramiento y Desarrollo del Distrito Maracaibo y la Fundación para el Desarrollo del Estado Cojedes.

Los derechos accionarios de la República en la Corporación Nacional para el Equipamiento Territorial debían ser ejercidos por el Ministro de Obras Públicas y los Ministros que señalare el Ejecutivo Nacional. Las asambleas de la empresa debían ser presididas por el Ministro de Obras Públicas.

P. La Organización del Sector Comunicaciones

El Estado debía atender al desarrollo, organización, administración y explotación de los servicios de comunicaciones y correos, a través de una Corporación Sectorial de Comunicaciones y Correos que debía crear se mediante la transformación de la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela.

Asimismo, el Ejecutivo Nacional debía crear sendas empresas con los servicios de Correos y Telégrafos del Ministerio de Comunicaciones y transferir las acciones de las mismas a la Corporación Sectorial de Comunicaciones y Correos, Posteriormente se creó el Instituto Postal Telegráfico, como Instituto Autónomo.

Se debían transferir a la referida Corporación, además, las acciones suscritas por entes públicos en la empresa Compañía Venezolana de Televisión (Canal 8), y en diversas emisoras de radio.

Los derechos accionarios de la República en la Corporación Sectorial de Comunicaciones y Correos debían ser ejercidos por el Ministerio de Comunicaciones y los otros Ministros que señalase el Ejecutivo Nacional. Las asambleas de la empresa debían ser presididas por el Ministro de Comunicaciones.

SEXTA PARTE
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, EMPRESAS PUBLICAS- Y PARTICIPA-
CIONES DEL ESTADO

Tal como se puede apreciar de lo que hemos señalado anteriormente, el universo de las entidades descentralizadas en la organización administrativa venezolana es muy amplio y complejo, debido a su crecimiento y desarrollo desordenado y sin adecuados criterios sectoriales. De allí todos los intentos de reforma que se han formulado, y la urgencia que existe de que el Congreso sancione una Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que ordene y racionalice, también, a las empresas públicas.

Pero para ello, el conocimiento exacto de los diversos entes descentralizados, de las empresas públicas y de las participaciones del Estado en sociedades mercantiles, se hace indispensable. A ello está destinada esta última parte de este libro.

En efecto, aquí hemos querido presentar una lista de las entidades descentralizadas (estatales y no estatales), en la Organización Administrativa Venezolana de las empresas públicas y de las participaciones del Estado en diversas sociedades. Elaborar esta lista no ha sido fácil, y no tenemos duda en señalar que la misma es de carácter tentativo, pues la información disponible actualizada, a pesar de los esfuerzos que se han hecho durante los últimos años en la Dirección de Planificación Administrativa de COR-
DIPLAN, es incompleta.

La lista que se presenta clasifica los organismos y empresas reseñadas conforme a las dos grandes formas jurídicas de la Administración descentralizada: formas jurídicas de derecho público y formas jurídicas de derecho privado. Además, se incluye una tercera categoría, relativa a las participaciones accionariales del Estado. En una cuarta parte, se ubican a los Patrimonios Autónomos, aún cuando no son entes descentralizados sino desconcentrados, por cumplir una actividad empresarial y por estar estrechamente vinculados al fenómeno de la descentralización administrativa. En esta forma, y de acuerdo a los criterios sobre las formas jurídicas de la descentralización administrativa expuestos en la primera parte de este libro, la lista se presenta conforme al siguiente orden sistemático:

- I. Personas jurídicas de derecho público.
 1. Personas jurídicas de derecho público estatales.
 - A. Establecimientos públicos corporativos.
 - B. Establecimientos públicos asociativos.
 - C. Establecimientos públicos institucionales (institutos Autónomos).
 2. Personas jurídicas de derecho público no estatales (establecimientos públicos corporativos).
 - A. Colegios Profesionales.
 - B. Academias Nacionales.
 - C. La Iglesia Católica.
- II. Personas jurídicas estatales de derecho privado,
 1. Fundaciones.
 2. Asociaciones Civiles.
 3. Empresas del listado (Sociedades mercantiles con Capital público del 50% o más).
- III. Participaciones accionariales del listado.
 1. Empresas Mixtas (Capital público entre el 30 y el 49%).
 2. Participaciones accionariales (Capital público inferior al 29%).
- IV. Patrimonios Autónomos.

En cuanto al primer punto (I) relativo a las personas jurídicas de derecho público, con el objeto de abarcar todo el universo de la descentralización funcional en la organización administrativa venezolana, se han clasificado éstas en dos grandes categorías: personas estatales y no estatales, según que estén o no integradas a 3a estructura y organización general del Estado¹.

Dentro de las personas de derecho público estatales, se clasifican los entes descentralizados de acuerdo a lo expresado en el texto de la primera parte del libro y siguiendo la línea de pensamiento que quedó plasmada en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional de 1972*², en tres categorías: establecimientos públicos corporativos, establecimientos públicos asociativos y establecimientos públicos institucionales (institutos autónomos). En relación a las dos últimas categorías, se indican en cursiva o bastardilla, aquellos entes que realizan actividades industriales financieras o comerciales y que, por tanto, pueden considerarse como empresas públicas. Respecto a los institutos autónomos, los mismos se ubican de acuerdo a los Ministerios de Adscripción. Lo mismo se hace respecto de los establecimientos públicos asociativos, los cuales se ubican en relación a los Ministerios que ejercen el correspondiente control accionario.

En relación a las personas jurídicas de derecho público no estatales, es decir, que no están integradas a la estructura y organización general del Estado, se agrupan los establecimientos públicos profesionales (Colegios Profesionales) y las Academias Naciona-

1 Véase sobre la clasificación de los sujetos en el derecho administrativo, Allan R. Brewer-Carías "La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos derecho" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 57, Caracas 1976, págs. 115 y sigts.

2 Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo I, págs. 306 y sigts.

les³. Además, es de destacar que en nuestro ordenamiento jurídico actual, la Iglesia Católica está reconocida como "persona jurídica de carácter público"⁴, por lo que también se la ubica en la clasificación. Debe señalarse, además, que también podría plantearse la discusión de si las Bolsas de Valores, reguladas ahora en la Ley del Mercado de Capitales⁵, se constituyen como personas de derecho público no estatal, tal como sucede en otros ordenamientos, en virtud del servicio al público que prestan y de sus poderes de control.

En la Segunda Parte del listado (II) se clasifican los entes descentralizados con forma jurídica de derecho privado, es decir, las personas de derecho privado estatales, en tres grandes categorías: Las Fundaciones creadas por el Estado, las Asociaciones Civiles en las cuales el Estado es socio y las Empresas del Estado, es decir, las sociedades mercantiles en cuyo capital participa el Estado o un instituto autónomo y otra empresa del Estado en un porcentaje igual o superior al 50% del capital social. Este porcentaje se establece en esta cantidad en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario al declarar aplicable su normativa a "las sociedades" en las cuales el Poder Nacional y demás personas a que se refiere el artículo 1º (Estados, Municipios, Institutos Autónomos, empresas del Estado y Fundaciones públicas) tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social"⁶.

Las empresas del Estado se ubican en base a los Ministerios que, en última instancia, ejercen un control accionario directo o indirecto sobre las mismas, sea porque en el capital de las mismas participa directamente la República o lo hagan institutos autónomos adscritos al respectivo Ministerio o empresas del Estado cuyas acciones estén representadas por el Ministro respectivo.

En la Tercera Parte del listado (III), se clasifican las diversas participaciones accionarias del Estado en el capital de sociedades, en un porcentaje inferior al 49% del mismo, y ello se hace en dos partes: en primer lugar, se identifican las Empresas de Economía Mixta, en las cuales el capital público suscrito por la República, los institutos autónomos y otras empresas del Estado oscila entre un 30% y un 49% del capital social; y en segundo lugar, se ubican las participaciones accionarias por montos inferiores al 29%. La razón de esta distinción está en considerar como Empresas de Economía Mixta aquellas en las cuales aun cuando el Capital público no sea mayoritario, sea de una magnitud (30 al 49%) importante como para exigir que aquellas reformas estatutarias vitales para la sociedad y que conforme al artículo 280 del Código de Comercio requieran de una votación equivalente a las 3/4 partes del capital social (75%), se hagan, necesariamente, con la participación minoritaria del capital público.

En cuanto a la ubicación de las Sociedades de Economía Mixta, las mismas se ubican en relación a los Ministerios a quienes compete, como se señaló, en última instancia, el ejercicio del control accionario directo o indirecto.

Por último, en la Cuarta Parte del Listado (IV) se identifican los patrimonios autónomos que existen en el ordenamiento jurídico vigente.

3 Sobre estas instituciones véase Luis Corsi, "Los Colegios Profesionales en la Doctrina Administrativa" en Revista de Control Fiscal, N° 83, Caracas 1976, págs. 22 y sigts. los comentarios de Jesús Leopoldo Sánchez en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1978.

4 Art. IV de Congenio celebrado entre la República de Venezuela y la Santa Sede Apostólica aprobado por Ley de 16-9-61 en G. O. N° 27551 de 24-9-64. Sobre ello Véase Leopoldo Sánchez, *Las personalidades jurídicas de la Iglesia en el Convenio de 1964 con la Santa Sede*, Separata del Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales Nos. 48-49, Caracas 1971.

5 Véanse los artículos 89 a 111 de la Ley en G.O. N° 1744 Extr. del 22-5-75.

6 Véase la Ley en G.O. N° 1893 Extr. del 30-7-76.

La lista de entidades descentralizadas, empresas públicas y participaciones accionarias del Estado que se presenta a continuación, se ha elaborado tomando en cuenta, además de la información disponible recabada por el autor, la información de los siguientes documentos: *La descentralización de la actividad productiva de bienes y servicios del Estado Venezolano*, Tercera versión, abril 1977, publicado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, Dirección de Planificación Administrativa (Registro Nacional de Empresas y Participaciones del Estado); *Clasificación de las Empresas por sectores de actividad según la CIIU* (Documento de Trabajo), de Alexis Salazar (Asesor: Osvaldo Albano PNUD), marzo 1979, de la Oficina Central de Planificación y Coordinación, Dirección de Planificación Administrativa (Sistema de Macro Control de Gestión); y los Cuadros Nos. 3, 12 y 20 del libro del CLAD, *Las empresas Estatales en América Latina*, Caracas, 1979.

I. PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO.

1. PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO ESTATALES.

- A. Establecimientos Públicos Corporativos.
 - 1. Universidad Central de Venezuela (UCV) (1725).
 - 2. Universidad de Los Andes (ULA) (1810).
 - 3. Universidad del Zulia (LUZ) (1890).
 - 4. Universidad de Carabobo (UC) (1958).
 - 5. Universidad de Oriente (UDO) (1958).
 - 6. Universidad Centro-Occidental Lisandro Alvarado (1962).
 - 7. Universidad Simón Bolívar (USB) (1967).
 - 8. Universidad Simón Rodríguez (1974).
 - 9. Universidad Nacional Experimental del Táchira (1974).
 - 10. Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora".
 - 11. Universidad Francisco de Miranda de Coro (1978).
- B. Establecimientos Públicos Asociativos.
 - a. Ministerio de Hacienda.
 - 1. Banco Central de Venezuela (1939).
 - b. Ministerio de Fomento.
 - 2. Banco Industrial de Venezuela (1937).
 - 3. Banco de los Trabajadores de Venezuela C.A. (1968).
 - c. Ministerio de Agricultura y Cría.
 - 4. Banco de Desarrollo Agropecuario S.A. (BANDAGRO) (1967).
- C. Establecimientos Públicos Institucionales (Institutos Autónomos).
 - a. Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - 1. Instituto de Comercio Exterior (ICE) (1970).
 - b. Ministerio de Hacienda.

2. Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (1966).
- c. Ministerio de la Defensa.
3. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA) (1949).
 4. Círculo de las Fuerzas Armadas (1953).
 5. Instituto Autónomo de Oficiales en Situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIRE) (1958).
- d. Ministerio de Fomento.
6. Corporación Venezolana de Fomento (1946).
7. Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (1974).
8. Fondo de Crédito Industrial (1978).
- e. Ministerio de Educación.
 9. Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME) (1949).
 10. Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) (1959).
 11. Instituto Autónomo Biblioteca Nacional (1977).
- f. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.
 12. Instituto Nacional de Higiene (1938).
 13. Instituto Nacional de Nutrición (1949).
 14. Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología (1978), sustituyó al Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos (1949).
 15. Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas (1956).
 16. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (1959).
- g. Ministerio de Agricultura y Cría.
 17. Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP) (1975) sustituyó al Banco Agrícola y Pecuario (1928).
 18. Instituto Agrario Nacional (IAN) (1949).
 19. Instituto Nacional de Hipódromos (INH) (1958).
 20. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias (1961).
 21. Corporación de Mercadeo Agrícola (CORPOMERCADEO) (1970).
 22. Fondo de Crédito Agropecuario (1974).
 23. Fondo Nacional del Cacao (1975).
 24. Fondo Nacional del Café (1975).
- h. Ministerio del Trabajo.
 25. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) (1940).
 26. Instituto de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) (1954).
- i. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

27. Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado (IAAFE) (1946).
28. Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones (CAPREMCO) (1946).
29. Instituto Nacional de Canalizaciones (INC) (1952).
30. Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía (1971).
31. Instituto Nacional de Puertos (INP) (1975).
32. Instituto Postal Telegráfico (1978).
- j. Ministerio de Justicia.
 33. Caja de Trabajo Penitenciario (1953).
- k. Ministerio de Energía y Minas.
 34. Fondo Destinado a la Investigación en Materia de Hidrocarburos y Formación de Personal Técnico para la Industria de dichas Sustancias (FONINVES) (1972).
- l. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
 35. Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) (1943).
 36. Instituto Nacional de Parques (1973).
 37. Instituto del Aseo Urbano para el Área Metropolitana de Caracas (1976).
- m. Ministerio do Desarrollo Urbano.
 38. Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) (1975), sustituyó al Banco Obrero (1928).
 39. Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (1975).
- n. Ministerio de Información y Turismo.
 40. Corporación de Turismo de Venezuela (CORPOTURISMO) (1973).
- o. Ministerio de la Juventud.
 41. Instituto Nacional del Menor (1978), sustituyó al Consejo Venezolano del Niño (1949).
 42. Instituto Nacional de Deportes (1949).
- p. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.
 43. Corporación Venezolana de Guayará (CVG) (1960).
 44. Corporación de Los Andes (CORPOANDES) (1964).
 45. Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPO-ZULIA) (1969).
 46. Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPO-RIENTE) (1970).
 47. Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOOCCIDENTE) (1971).

48. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) (1967).
49. Consejo Nacional de la Cultura (COÑAC) (1975).
50. Fondo de Inversiones de Venezuela (1974).

2. PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO NO ESTATALES (ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS CORPORATIVOS).

A. Colegios Profesionales.

1. Colegios de Médicos.
2. Colegios de Abogados.
3. Colegio de Ingenieros de Venezuela.
4. Colegio Nacional de Periodistas.
5. . Colegio de Bioanalistas.
6. . Colegio de Farmacéuticos.
7. Colegios de Contadores Públicos.
8. Colegios de Economistas.
9. Colegios de Odontólogos.
10. Colegio de Médicos Veterinarios.
11. Colegio de Licenciados en Psicología.

B. Academias Nacionales.

1. Academia de la Lengua.
2. Academia Nacional de la Historia.
3. Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
4. Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales.
5. Academia Nacional de Medicina.

C. La Iglesia Católica.

II. PERSONAS JURÍDICAS ESTATALES DE DERECHO PRIVADO.

1. FUNDACIONES.

A. Ministerio de Fomento.

1. Centro Industrial Experimental para la Exportación (CIEPE) (1974).

B. Ministerio de Educación.

2. Fundación Centro de Investigaciones de Astronomía "Francisco J. Duarte" (1973).
3. Fundación "La Casa de Bello" (1973).
4. Fundación Fondo "Andrés Bello" (1974).

C. Ministerio de Agricultura y Cría.

5. Fundación para la Capacitación e Investigación aplicada a la Reforma Agraria (CIARA) (1966).

- D. Ministerio de Energía y Minas.
 - 6. Fundación de Investigaciones v Estudios Sismológicos (1972).
- E. Ministerio de Desarrollo Urbano.
 - 7. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad v Fomento Municipal (FUNDACOMUN) (1962). '
 - 8. Fundación de Edificaciones v Dotaciones Educativas (1976).
- F. Ministerio de la Juventud.
 - 9. Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (1975).
- G. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República.
 - 10. Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO).
 - 11. Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL) (1969).
 - 12. Fundación Centro de Estudios Biológicos Sobre Crecimiento v Desarrollo de la Población Venezolana (FUNDACREDESA) (1976).
 - 13. Fundación para el Rescate del Acervo Documental Venezolano (1975).
 - 14. Fundación Bicentenario de Simón Bolívar (1976).
- H. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
 - 15. Fundación Instituto Internacional de Estudios Avanzados Sobre el Hombre y el Ambiente.
- I. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República.
 - 16. Fundación para la Ciencia y la Tecnología de la Región Zuliana.
- 2. ASOCIACIONES CIVILES.
 - A. Ministerio de Educación.
 - 1. Instituto de Adiestramiento Petrolero v Petroquímico (INAPET) (1976).
 - 2. Instituto de Capacitación Turística (INCATUR) (1976).
 - B. Ministerio de Agricultura y Cría.
 - 3. Consejo de Bienestar Rural (1948).
 - 4. Fondo de Desarrollo Algodonero (1962).
 - 5. Fondo de Desarrollo del Ajonjolí (1964).
 - 6. Fondo de Desarrollo Frutícola (1966).
 - C. Ministerio de Energía y Minas.
 - 7. Fondo de Desarrollo Aurífero del Estado Bolívar (1962).
 - 8. Fondo de Desarrollo Diamantífero del Estado Bolívar (1971).
 - 3. EMPRESAS DEL ESTADO (Sociedades mercantiles con capital público, igual o superior al 50%).
 - A. Ministerio de Hacienda.
 - 1. Centro Simón Bolívar C.A. (1947) 100%.
 - 2. Renovación Urbana Metropolitana C.A. 100%.

3. Desarrollo Inmobiliario de Caracas C.A. 100%.
 4. Inmobiliaria Parque Central C.A. 100%.
 5. Inversionista del Transporte C.A. (1962) 100%.
- B. Ministerio de la Defensa.
6. Horizonte Compañía Anónima de Seguros S.A. (1956) 100%.
 7. Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM) (1976) 100%.
- C. Ministerio de Fomento.
8. C.A. de Administración v Fomento Eléctrico (CADAFE) (1958) 100%.
 9. C.A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Maracaibo (CONDIMA) (1962) 100%.
10. C.A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Oriente (COMIDOR) (1966) 100%.
 11. Alimentos Populares S.A. (ALIPOSA) (1976) 51%.
 12. Banco de Fomento Regional Los Andes C.A. (1951) 73,24%.
 13. Banco de Fomento Regional Coro C.A. (1950) 62,76%.
 14. Banco de Fomento Regional Guayana C.A. (1955) 67,12%.
 15. Banco de Fomento Regional Zulia C.A. (1956) 66,99%.
 16. Banco Comercial de Maracaibo C.A. (1916) 100%.
 17. Banco de Fomento Comercial de Venezuela (BANFOCOVE) (1949) 100%.
 18. Complejo Lácteo Panamericano C.A. (CÜMLAPACA) 68%.
 19. Industria Cafetalera del Táchira C.A. (INCATACA) (1976) 97%.
 20. C.A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Válela (COMDIVAL) (1968) 100%.
 21. C.A. para el Desarrollo de la Zona Industrial del Estado Táchira (COMDiTACA) (1974) 100%.
 22. Empresa Minera "Vuelvan Caracas" C.A. (1955) 96,17%.
 23. Alimentos Nina C.A. 60%.
 24. C.A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Cumaná (ZOICCA) 100%.
 25. Industrias Taina C.A. (INTACA) 51%.
 26. C.A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Monagas (ZIMCA) 60%.
 27. Compañía para el desarrollo de la Zona Industrial de Guacara (COMDIGUACARA) 100%.
 28. Industria Procesadora de la Papa, C.A. (INPROPACA) (1975) 74,45%.
 29. Hotel de Montaña "La Grita", S.A. (1974) 64,20%.
 30. Venezolana Internacional de Aviación, S.A. (VIASA) (1960) 75%.
 31. Central Azucarero "Las Majaguas" C.A. (1976) 89,52%.

32. C.V.F. Centrales Azucareros, C.A. (1959) 100%.
33. Minas de Carbón de Lobatera C.A. (1950) 96,70%.
34. Centro Turístico Higuerote C.A. (1964) 50%.
35. Sociedad Financiera Industrial de Venezuela, C.A. (FIVCA) (1976) 100%.
36. Empresa Nacional de Almacenes, C.A. (ENACA) (1976) 51%.
37. Taninos y Maderas Venezolanas, C.A. (TAMAVENCA) (1969) 100%.
38. Hotel Tacarigua, C.A. (1967) 100%.
39. Hotel Colón, S.A. (1968) 60%.
40. C.A. Venezolana de Televisión (VTV) (1976) 100%.
41. Central Santa María (1959) 51%.
42. Derivados de Caña de Azúcar, C.A. (DECAZUCA) (1976) 100%.
43. Insumos Industriales de Venezuela S.A. (1975) **100%**.
44. Fomento Turístico Municipal de Puerto Cabello, C.A. (FOTUMCA) (1967) 100%.
45. Comercial de Alimentos (1966) 100%.
 - 45bis. Industria Láctea Venezolana C.A. (INDULAC) (1941).
- D. Ministerio de Agricultura y Cría.
46. Almacenes de Depósitos Agropecuarios, C.A. (ADAGRO) (1962) 100%.
47. Compañía Anónima Nacional de Reforestación (CONARE) (1975) 100%.
48. Compañía Nacional de Cal (CONACAL) (1976) 100%.
49. Desarrollo Agrícola Campesino Yaracav, C.A. (DESACAM-YARACUY) (1976) 66,67%.
50. Industria Yuquera Campesina, C.A. (INYUCAM) (1975) 66,33%.
51. Tomates Campesinos (TOMATECA) 75%.
52. Empresa Mixta Forestal Campesina "Ticoporo", C.A. (1974) 51%.
53. Desarrollo Agrícola Campesino Bolívar, C.A. (DESACAM-BOLIVAR) (1976) 66,67%.
 54. Desarrollo Agrícola Campesino Carabobo, C.A. (DESACAM-CARABOBO) (1975) 75%.
55. Desarrollo Agrícola Campesino Cojedes, C.A. (DESACAM-COJEDES) (1975) 75%.
56. Agricultura Campesina, C.A. (AGRICAM) (1977) 70%.
57. Complejo Yuquero el Piñal, Compañía Anónima (COMYL'CA) (1976) 65%.
58. Compañía Anónima Hortalizas y Frutas Campesinas "Capacho" (HORTIFRUCAM, C.A.) (1976) 71,20%. 71,20%.
 59. Desarrollo Agrícola Campesino Anzoátegui, C.A. (DESACAM-ANZOATEGUI) (1976) 66,67%.

60. Desarrollo Agrícola Campesino Barinas, C.A. (DESACAM-BARINAS) (1976) 66,67%.
61. Complejo Agro-Industrial Campesino, C.A. (CAGRIOCAM) (1976) 100%.
62. Frutícola Campesino El Cenizo, C.A. 50%.
63. Desarrollo Agrícola Campesino Táchira, C.A. (DESACAM-TACHIRA) 75%.
64. Desarrollo Agrícola Campesino Apure, C.A. (DESACAM-APURE C.A.) 70%.
65. Desarrollo Agrícola Campesino Trujillo, C.A. (j) ESACAM-TRUJILLO) (1976) 50%.
66. Desarrollo Agrícola Campesino Perijá. C.A. (DESACAM-PERIJA) (1976) 50%.
67. Desarrollo Agrícola Campesino Sur del Lago, C.A. (DESACAM-SUR DEL LAGO) (1976) 50%.
68. Desarrollo Agrícola Campesino Mara-Páez, C.A. (DESACAM-MARA PAEZ) (1976) 50%.
69. Desarrollo Agrícola Campesino Monagas, C.A. (DESACAM-MONAGAS) (1976) 50%.
70. Desarrollo Agrícola Campesino Lara, C.A. (DESACAM-LARA) (1976) 50%.
71. Desarrollo Agrícola Campesino Falcón, C.A. (DESACAM-FALCON) (1976) 50%.
72. Desarrollo Agrícola Campesino Cumaná, C.A. (DESACAM-CUMANA) (1976) 50%.
73. Desarrollo Agrícola Campesino Aragua, C.A. (DESACAM-ARAGUA) (1976) 50%.
74. Desarrollo Agropecuario Campesino Baralt, C.A. (DESACAM-BARALT) (1976) 50%.
75. Aldeas Rurales, C.A. 90%.
76. Venezolana de Fertilizantes, C.A. (VENFERCA) (1976) 90%.
- E. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.
77. C.A. Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) (1930) 100%.
78. Transportadora Marítima Venezolana, S.A. (1953) 100%.
79. Manufacturas Plásticas y Telefónicas (MAPLATEX) C.A. (1975) 60%.
80. C.A. Metro de Caracas 100%.
81. Puerto de Hierro, C.A. 50%.
- F. Ministerio de Energía y Minas.
82. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) (1975) 100%.
83. Lagoven (1975) 100%.
84. Amoven (1975) 100%.
85. Maraven (1975) 100%.
86. Roqueven (1975) 100%.

- 87. Meneven (1975) 100%.
- 88. Taloven (1975) 100%.
- 89. Vistaven (1975) 100%.
- 90. Guariven (1975) 100%.
- 91. Corpoven (1979) 100%.
 - 92. Palmaven (1975) 100%.
 - 93. Bariven (1975) 100%.
 - 94. Llanoven (1975) 100%.
 - 95. Boscanven (1975) 100%.
 - 96. Deltaven (1975) 100%.
 - 97. Cevegas, C.A. (100%)
 - 98. Corporación Venezolana del Petróleo, S.A. (1975) 100%.
 - 99. CVP International, C.A. 100%.
 - 100. Corvip (1977) 100%.
 - 101. Fuelco Ltd. (1971) 50%.
- 102. INTEVEP, C.A. (1979) 100%.
- 103. Petroquímica Venezolana, S.A. (PEQUIVEN) (1977) 100%.
 - 104. Petroquímica Dominico-Venezolana, C.A. (PETRODOVE) (1968) 51%.
 - 105. Venezolana del Nitrógeno, C.A. (NITROVEN) (1967) 90%.
 - 106. Plásticos Petroquímica, C.A. (PETROPLAS) (1971) 75%.
 - 107. Ferro Aluminio, C.A. (FERRALCA) (1972) 75%.
 - 108. Plásticos del Lago, C.A. (PLASTILAGO) (1973) 70%.
 - 109. Petroteno de Venezuela, C.A. (1967) 100%.
 - 110. Químicas Carabobo, C.A. (1967) 100% .
 - 111. Derivados Vinílicos, C.A. (DEVIN) (1973) 50%.
 - 112. Productora de Alcoholes Hidratados, C.A. (PRALCA) (1973) 50%.
 - 113. Productos Halogenados de Venezuela C.A. (PRODUVEN) (1972) 50%.
- 114. Petróleos de Venezuela (USA) S.A. (1976) 100%.
- 115. Petróleos de Venezuela (UK) S.A. (1976) 100%.
- 116. PDVSA Environmental Inc. Ltd. (1979) 100%.
 - G. Ministerio de Desarrollo Urbano.
 - 117. Viviendas en Guarnición C.A. (1975) 100%.
 - 118. Desarrollos para Vivienda C.A. (1976) 100%.
 - 119. Viviendas para el Estado Monagas C.A. (VIVIENCA) (1977) 100%.
 - 120. COVIAGUAN S.A. (1975) 50%.
 - 121. Viviendas Policiales C.A. (1977) 50%.

- 122 Promotora de Desarrollo Integral S.R.L. (PRODESIN) 100%.
- 123 Centro Cívico San Cristóbal C.A. 100%.
- 124. C.A. Construcciones para Viviendas del Metro (COVIMETRO) 100%.
- 125. Empresa Operadora del Desarrollo Urbano del Estado del Anzoátegui. (EDURACA) 100%.
- 126. Villa Olímpica de San Cristóbal C.A. (VIOLCA) 100%.
- 127. Inversiones Ifamil C.A. 100%.
- 128 Empresa Operadora del Desarrollo Urbano del Estado Trujillo C.A. (EMDUTRUC) 100%.
- 129 Viviendas Populares de Falcón (VIPOFALCA) 100%.
 - 130. Construcciones Universidad Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora C.A. (CONUNELLEZ) 100%.
 - 131. Construcciones Universidad Simón Bolívar C.A. (CONUSIBO C.A.) 100%.
- H. Misterio de Información y Turismo.
 - 132 C.A. Hotel Guayana (1967) 85%.
 - 133. C.A. para el Desarrollo de la Zona Turística de Oriente (CAZTOR) (1967) 100%.
- I. Ministerio Secretaría de la Presidencia de la República.
 - 134. Industria Venezolana de Aluminio, C.A. (VENALUM) (1973) 80%.
 - 135 CVG Siderúrgica del Orinoco, C.A. (SIDOR) (1969) 100%.
 - 136. CVG Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA) (1963) 100%.
 - 137. CVG Internacional C.A. (INTERCUG) 100%.
 - 138 CVG Ferrominera Orinoco, C.A. (1975) 100%.
 - 139 Aluminios del Caroní (ALCASA) (1961) 50%.
- 140 Minerales Ordaz C.A. (MINORCA) (1967) 51%.
- 141 Empresa Regional de Computación (ERCO) (1971) 100%.
- 142. Compañía para el Desarrollo del Parque Industrial del Estado Barinas, C.A. (COMIDIBACA) (1975) 100%
- 143. Fosforita del Táchira, C.A. (FOSTACA) (1963) 100%.
- 144. C.A. Inversiones CORPOANDES (CAINCA) (1966) **100%**.
- 145. C.A. Parque Industrial del Vigía (PIVCA) (1972) 100%.
- 146. C.A. Zona Industrial de Mérida (ZIMECA) (1972) 100%.
- 147. Empresa de Servicios Agropecuarios Los Andes C.A. (SAPELACA) 100%.
- 148. Compañía para el Desarrollo de la Zona Industrial de San Cristóbal (COMDI-SAN) (1972) 100%.
- 149. C.A. Minas de Naricual (CAMINA) (1974), 99,96%.

150. Central Ribero, C.A. (1972) 55%.
151. Empresa Nacional de Salinas C.A. (ENSAL) (1969) **100%**.
152. Bio Proteínas de Venezuela C.A. (1975) 60%.
153. Interamericana de Alúmina C.A. (INTERALUMINA), 85%.
154. C. A. Energía Eléctrica de Barquisimeto (ENELBAR) 100%.
155. C.A. Energía Eléctrica (ENELVEN), 100%.
156. Corporación Venezolana de la Industria Naval C.A. (COVINCA) (1975) 100%.
157. Diques y Astilleros Nacionales, C.A. (DIANCA) 100%.
158. C.A. Venezolana de Navegación (1977) 100%.
159. Compañía General de Minerías de Venezuela, C.A. (MINERVEN) (1970) 100%.
160. Venezolana del Oro C.A. (VENORCA) 100%.
161. Corporación Aeronáutica Venezolana, C.A. (CORPAVENCA) (1975) 100%.
162. Venezolana de Motores Aeronáuticos e Industriales (VENEMAICA) 100%.
163. Puente sobre el Río Limón, C.A. (1972) 100%.
164. Carbones del Zulia C.A. 100%.
165. Astilleros del Zulia, C.A. (ASTIZUCA) (1973) 100%.
166. Industrias del Cuero, S.A. (INClERSA) (1970) 100%.
167. Asociación Venezolana Camaronera, S.A. (AVENCASA) (1967) 72%.
168. Monte Avila Editores C.A. (1968) 100%.

III. PARTICIPACIONES ACCIONARIAS DEL ESTADO

1. EMPRESAS MIXTAS (Capital Público entre el 30% y el 49%).
 - A. Ministerio de Fomento.
 1. C.A. Nacional de Productos Lácteos (CANPROLAC) (1959) 33%.
 2. Central Portuguesa, C.A. (1966) 42%.
 3. Laminadora Nacional de Textiles, C.A. (LAMINATEX) (1966), 48%.
 4. Industria de Frutas Procesadas, C.A. (INFRUP) (1969) 45,95%
 5. Aerovías Venezolanas, S.A. (AVENSA) (1943) 30%.
 6. Frigorífico Industrial de Carnes Perijá, C.A. (FRICAPECA) (1973) 33%.
 7. Central Azucarero Río Guanare, C.A. (1972), 48,92%.
 8. Fábrica Nacional de Tractores y Motores, S.A. (FENATRACTO) 45%.
 - B. Ministerio de Agricultura y Cría.
 9. Maderas Campesinas, C.A. (MADECAM) (1976), 33,33%.
 10. Perforación de Pozos Campesinos, C.A. (PERFOCAM) (1976), 33,34%.
 - C. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

11. C.A. Venezolana de Guías (CAVEGUIAS) (1975) 40%.
 - D. Ministerio de Energía y Minas.
 12. Estireno del Zulia, C.A. (ESTIZULIA) (1970) 37,50%.
 13. Monómeros Colombo-Venezolanos, C.A. (1967), 47,23%.
 14. Polímeros del Lago, C.A. (POLILAGO) (1971) 40%.
 15. TRIPOLI VEN, C.A. (1972) 33,33%.
 - E. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República.
 16. METALMEG, S.A. (1972) 48%.
 17. Fior de Venezuela, S.A. y C.A. Promotora Fiorp (1973) 33%.
 18. Sociedad Financiera de Los Andes, C.A. (FINANDES) (1974) 48%.
 19. Empresa Maderera Alto Llano Occidental, C.A. (EMALLCA) (1971) 30%.
 20. Sociedad Financiera de Occidente, C.A. (1972) 48%.
 21. Falcón Sociedad Financiera de Centro Occidente, C.A. (1974) 49%.
 22. Caliza de Cuicas. Cemento Andino, C.A. (CAJA) (1974) 40%.
 23. C.A. Pulpa Guayana 40%.
 24. Acerías Eléctricas del Caroní (ACELCAR) 40%.
 25. Sociedad Financiera de Oriente, C.A. (SOFIDVE) 40%.
2. PARTICIPACIONES ACCIONARIAS (Capital Público menos del 29%).
- A. Ministerio de Fomento.
 1. Corporación MG Textiles C.A. (1967) 27,06%.
 2. Alimentos Margarita, C.A. (1938) 20,50%.
 3. Banco del Caribe, C.A. (1958) 0,55%.
 4. Industrias Lácteas del Táchira, C.A. (ILATACA) (1975) 25%.
 5. C.A. Venezolana de Desarrollo, S.F. (CAVENDES) (1963) 16,13%.
 6. Radios Unidas, C.A. (1942) 2,50%.
 7. Vidrios Domésticos, S.A. (VIDOSA) (1962) 7,71%.
 8. Industria Nacional de Artículos de Ferretería, S.A. (INAF) (1951) 12,50%.
 9. Venezolana de Compresores y Motores, S.A. (VENCOMESA) (1966) 12,50%.
 10. Central Hipotecaria, S.A. (1963), 3,22%.
 11. Hostería La Perla, C.A. (1967) 16,67%.
 12. Inversiones Aledo, C.A. (1967) 1,98%.
 13. Hilanderías Venezolanas, C.A. (1959), 20,72%.
 14. Telares del Táchira, C.A. (1958) 11,70% .
 15. Cementos Caribe, C.A. (1974) 25%.
 16. Industria Láctea de Barinas C.A., 6,54%.

17. Concentrados Valera C.A. (CONVACA) 0,57%.
- B. Ministerio de Agricultura y Cría.
18. Desarrollo Agrícola Campesino, C.A. (DESACAM) (1975) 25%.
19. Desarrollo Agrícola Campesino Portuguesa, C.A. (DESACAM-PORTUGUESA) (1976) 25%.
20. Algodonera Campesina, S.A. (ALGOCAM) (1975) 10%.
- C. Ministerio de Energía y Minas.
21. Química Venoco (1966) 15%.
22. Oxidaciones Orgánicas, C.A. (OXIDOR) (1967), 11,43%.
- D. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República.
23. Cementos Guayana, S.A. (1967) 25%.
24. Venezolana de Ferroaleaciones Bozel (VENBOZEL, C.A.) (1973) 25%.
25. Fábrica de Vidrios Los Andes, C.A. (FAVIANCA) (1968) 1,50%.
26. Concentrados Valera, C.A. (CONVACA) (1971) 0,57%.
27. Inversiones para Turismo, C.A. (IPATUCA) (1966) 6.66%.
28. C.A. Hotel Turístico de Puerto La Cruz (1970) 7,92%.
29. Sociedad Financiera Atlántida C.A. 15%.
- IV. PATRIMONIOS AUTÓNOMOS
1. Ministerio de Hacienda.
1. Fondo de Financiamiento a las Exportaciones (FINEXPO) (1973).
2. Fondo para el pago de prestaciones sociales al personal de la Administración Pública (1976).
2. Ministerio de Agricultura y Cría.
3. Fondo de Crédito para la Adquisición de Maquinaria e Implementos Agropecuarios y Pesticidas (1964).

Recapitulación numérica:

<i>Total de Institutos Autónomos:</i>	50
<i>Total de Fundaciones Públicas:</i>	16
<i>Total de Asociaciones Civiles Públicas:</i>	8
<i>Total de Empresas del Estado:</i>	169
<i>Total de Empresas de Economía Mixta:</i>	25
<i>Total de Patrimonios Autónomos:</i>	3

Total de Empresas Públicas:

Establecimientos Públicos Asociativos:	4
Institutos Autónomos:	22
Asociaciones Civiles:	3

Empresas del Estado:	169
Empresas Mixtas:	25
Patrimonios Autónomos:	3
	TOTAL 226

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE

LAS EMPRESAS PUBLICAS DENTRO DEL MARCO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DEL DERECHO ..

- I. *EL SISTEMA ECONÓMICO VENEZOLANO COMO UN SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA*
- II. *EL FENÓMENO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA*
 1. Evolución histórica
 - A. *La descentralización en el Estado tradicional: 1923-1945*
 - B. *La descentralización de las post-guerra*
 - C. *La descentralización en el Estado democrático*
 2. Las consecuencias de la descentralización
- III. *LAS FORMAS JURÍDICAS DE, LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA Y LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO*
 1. Las formas jurídicas de la descentralización
 - A. *Las formas jurídicas de derecho público*
 - a. *los establecimientos públicos institucionales*
 - b. *Los establecimientos públicos corporativos*
 - c. *Los establecimientos públicos asociativos*
 - B. *Las formas jurídicas de derecho privado*
 - a. *Las sociedades mercantiles de capital público*
 - b. *Las asociaciones civiles de interés público*
 - c. *Las fundaciones de interés público*
 2. Las formas de las empresas públicas
 - A. *Las formas personificadas*
 - B. *Las formas no personificadas*

IV. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. Factores político-económicos de su aparición
2. Objetivos asignados a las empresas públicas
 - A. *Prestación de servicios públicos y apoyo al sector privado*
 - B. *Instrumentos de la política industrial*
 - C. *Desarrollo regional*
 - D. *Independencia económica*
3. Comportamiento predominante de las empresas públicas
4. Grado de autonomía real de las empresas públicas
5. Posición de las empresas públicas en el sistema económico
 - A. *Algunos indicadores sobre la importancia y magnitud relativa de las empresas públicas*
 - B. *Tipo de relaciones entre empresas públicas y privadas*
 - C. *Grado de integración existente entre las empresas públicas*
 - D. *Grado de integración de las empresas públicas en el sistema nacional de planificación*

SEGUNDA PARTE

ELEMENTOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

I. PRINCIPALES CUERPOS NORMATIVOS APLICABLES

1. Reglas en materia de actos y formalidades
2. Reglas en materia de organización interna y gestión
 - A. *Régimen presupuestario*
 - B. *Régimen de personal*
3. Reglas en materia de actuación externa
4. Reglas en materia de control externo
5. Reglas en materia de competencia jurisdiccional .

II. LA RELACIÓN ENTRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

1. Principales diferencias jurídicas entre empresas públicas y privadas
 - A. *Tipo de derecho aplicable*
 - B. *Libertad de organización formal*
 - C. *Demarcación legal de sectores de actividad*
 - D. *Goce de derechos y prerrogativas*
 - E. *Sujeción a obligaciones y restricciones*
2. El régimen de competencia entre las Empresas Públicas y las Empresas Privadas
 - A. *La reserva de sectores económicos al Estado*
 - B. *La reserva de sectores económicos a empresas nacionales públicas o privadas*
 - C. *Los sectores económicos sometidos al control empresarial del Estado*
 - D. *Los sectores empresariales de libre competencia.*

III. *TIPOS LEGALES DE EMPRESAS PUBLICAS*

1. Ausencia de un solo tipo legal
2. Las formas jurídicas
 - A. *Formas jurídicas personificadas de derecho público*
 - B. *Formas jurídicas personificadas de derecho privado*
 - C. *Formas jurídicas sin personalidad jurídica*
3. Vinculación de los tipos legales a distintos sectores de actividad

IV. *LAS FORMAS DE CREACIÓN DE LAS EMPRESAS PUBLICAS*

1. El Acto de Creación
 - A. *Ley o Decreto-Ley*
 - B. *Decreto ejecutivo*
 - C. *Acto de otras empresas públicas*
 - D. *Adquisición de empresas privadas*
 - a. *Adquisición consensual: compra, cesión, permuta de acciones*
 - b. *Adquisición forzosa*
2. Comportamiento real

V. *PRINCIPALES CAMBIOS EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS*

1. Cambios en relación a las formas jurídicas
2. Cambios en relación a las restricciones para la constitución de las empresas
3. Cambios en relación a la regulación del funcionamiento
4. Cambios en materia de control externo
5. Cambios en materia de organización

TERCERA PARTE

RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS

I. *EL CONTROL ADMINISTRATIVO DIRECTO SOBRE LAS EMPRESAS PUBLICAS*

1. Introducción
2. El Control Jerárquico
3. El Control de Tutela
 - A. *Introducción*
 - B. *La Tutela sobre las Personas*
 - C. *La Tutela sobre los Actos*
 - a. *Introducción*
 - b. *El Control de Tutela a priori*
 - a'. *Las Directrices Generales*
 - b'. *Las Aprobaciones v Autorizaciones Previas*
 - c'. *El Control de Tutela Concomitante*
 - d'. *El Control de Tutela a posteriori*

4. El control accionario
5. El Control ejercido a través de Órganos Administrativos de Planificación y Coordinación

II. LA INTEGRACIÓN PIRAMIDAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. Introducción
2. Las soluciones en el Derecho Comparado
3. La experiencia venezolana

III. EL CASO ESPECIAL DE PETRÓLEOS DE VENEZUELA, S.A

1. Introducción
2. La naturaleza jurídica de Petróleos de Venezuela, S.A.
 - A. *La intención de los proyectos de 1974*
 - B. *El criterio de la Ley Orgánica de reserva de 1975*
 - C. *El sentido del Decreto de creación de Petróleos de Venezuela, S.A. de 1975 y la forma jurídica de las operadoras*
3. Régimen jurídico administrativo aplicable a Petróleos de Venezuela, S.A.
 - A. *El cuadro normativo general*
 - B. *Régimen jurídico derivado de la forma jurídica de derecho privado*
 - a. *La personalidad jurídica propia*
 - b. *El patrimonio propio*
 - c. *Los objetivos propios*
 - d. *La organización propia*
 - C. *Régimen jurídico derivado del carácter de persona jurídica estatal*
 - a. *El régimen de control*
 - a'. *El control parlamentario*
 - b'. *El control fiscal externo*
 - c'. *El control administrativo*
 - a". *El control político por el Ejecutivo Nacional*
 - b". *El control presupuestario*
 - c". *El control de las operaciones de crédito público*
 - d'. *El control accionario*
 - b. *El régimen de prerrogativa*
4. Apreciación general

CUARTA PARTE

QUINCE AÑOS DE PROYECTOS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA 1961-1976

I. *LOS ESTUDIOS Y PROYECTOS DE 1960-1961*

1. El Informe sobre las Entidades Administrativas Autónomas en el Gobierno Nacional de 1960
 - A. *Antecedentes*
 - B. *Las formas jurídicas diagnosticadas*
 - C. *Las formas jurídicas de gestión propuestas*
 - D. *La idea de un Proyecto de Ley para los Organismos Administrativos Autónomos*
2. El Proyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas de 1961
 - A. *Su motivación*
 - B. *La diferenciación entre institutos autónomos y las empresas nacionales (empresas del Estado)*
 - C. *Las bases fundamentales del Proyecto: los Institutos Autónomos*
3. La Ley de Medidas Económicas de Urgencia de 1961.

II. *EL PROYECTO DE LEY DE INSTITUTOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO DE 1968*

1. Antecedentes
2. La diferenciación entre los Institutos y las Empresas Públicas
3. Las formas jurídicas propuestas para la administración descentralizada
 - A. *Entes con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado*
 - B. *Entes sin personalidad jurídica propia*
4. El régimen de los Institutos Autónomos
5. El régimen de las sociedades mercantiles públicas o de economía mixta (Empresas del Estado)
6. El régimen de control
 - A. *El control parlamentario*
 - B. *El control administrativo*
 - C. *El control externo*
 - D. *El control de gestión*
7. El régimen transitorio

III. *LAS REFORMAS DE 1970*

1. El Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional de 1970
 - A. *Motivación*
 - B. *Planificación y Presupuesto*
 - C. *El control administrativo*
 - D. *El Régimen Financiero*

- E. *El Consejo de Institutos Autónomos*
 - F. *Apreciación General*
 - 2. La Instrucción Presidencial I\A-1 mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional de 1970
- IV. *LOS PROYECTOS DE 1971-1972*
- 1. Los informes de la Comisión de Administración Pública
 - 2. Las bases para la reforma proyectada
 - A. *Introducción*
 - B. *Las formas jurídicas de la Administración descentralizada*
 - C. *La sectorialización de las actividades de la Administración descentralizada*
 - D. *El fortalecimiento de la Administración Central*
 - E. *Los medios de control sobre la Administración descentralizada*
 - F. *La integración sectorial de los entes descentralizados (holding públicos)*
 - 3. Las propuestas de reforma
 - A. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Defensa*
 - B. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Finanzas*
 - C. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Industrial*
 - D. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Comercio*
 - E. *la reforma de los entes descentralizados del Sector Turismo*
 - F. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Hidrocarburos y Minería*
 - G. *La reforma de los entes descentralizados del Sector de Desarrollo Agropecuario*
 - H. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Promoción y Protección Social*
 - I. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda*
 - J. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Transporte*
 - K. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Comunicaciones*
 - 4. El Proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas de 1972
 - A. *Antecedentes*
 - B. *Disposiciones Fundamentales del Proyecto*
 - a. *Ámbito del Proyecto*
 - b. *Formas organizativas adoptadas*
 - C. *El Régimen relativo a los Institutos Autónomos.*
 - a. *Principios Generales*
 - b. *Régimen del personal*
 - c. *Régimen Administrativo*
 - d. *Régimen Presupuestario*
 - e. *La disolución y liquidación*

- D. *El Régimen de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica*
 - E. *El Régimen relativo a las Empresas del Estado*
 - F. *El Régimen relativo al control de las entidades descentralizadas*
 - a. *El control parlamentario*
 - b. *El control administrativo*
 - c. *El Consejo de control*
 - d. *La representación laboral*
 - G. *La aplicación progresiva de la Ley*
- V. *EL PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPRESAS DEL ESTADO DE 1974*
- 1. Antecedentes
 - 2. El Proyecto inicial de octubre de 1974
 - 3. Observaciones críticas al Proyecto de 1974
 - A. *Las Empresas del Estado como entes de ejecución de los sectores de Actividad Pública*
 - B. *El Régimen Ministerial y el Sistema Nacional de Empresas del Estado*
 - C. *La opción por un órgano central del sistema empresas del Estado desligado de la estructura ministerial sectorial*
 - D. *El Sistema de Empresas del Estado dentro del Sistema de Planificación*
 - E. *La figura del Ministro de Estado en la Administración del Sistema Nacional de Empresas del Estado*
 - F. *La Administración del Sistema Nacional de Empresas Públicas por el sistema de comisión integrado por sus propios componentes subordinados*
 - G. *La forma jurídica de las Corporaciones Sectoriales*
 - 4. La acción gubernamental
- VI. *LAS REFORMAS DE 1974 A 1977*
- 1. Las Medidas Extraordinarias de 1974 a 1975
 - 2. Las regulaciones indirectas de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976
 - 3. El Ante-proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada de 1975
 - 4. El Proyecto de Ley para la Organización de las Empresas de Aviación de Navegación y de Ferrocarriles del Estado de 1975

QUINTA PARTE

EL PROYECTO DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA DE 1976

I. ANTECEDENTES Y MOTIVACIÓN

- 1. La justificación de la reforma
- 2. La racionalización de las formas jurídicas de la Administración Descentralizada
- 3. Los lineamientos básicos para la reorganización de la Administración Descentralizada

4. La sistematización de los controles
 5. Las facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo.
- II. *TEXTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA*
- Título I. Disposiciones Fundamentales
- Título II. De las formas jurídicas de la Administración Descentralizada
- Capítulo I. De los Institutos Autónomos*
- Sección Primera: Disposiciones Generales*
- Sección Segunda: Del Personal*
- Sección Tercera: Del Régimen Administrativo*
1. *De los Acuerdos y Decisiones*
 2. *Del Régimen de Planificación Presupuestario y Financiero*
 3. *Del Régimen Contable*
 4. *De los Bienes*
 5. *Del Régimen de Archivos*
- Sección Cuarta: De la intervención, disolución y liquidación de los Institutos Autónomos*
1. *De la intervención*
 2. *De la disolución y liquidación*
- Capítulo II. De los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica*
- Capítulo III. De las Empresas del Estado*
- Título III. De la organización de la Administración Descentralizada
- Capítulo I. Disposiciones Generales*
- Capítulo II. De los Consejos Sectoriales de Institutos y Servicios Autónomos*
- Capítulo III. De las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado*
- Título IV. Del control de la Administración Descentralizada
- Capítulo I. Del Control Parlamentario*
- Capítulo II. Del control externo a cargo de la Contraloría General de la República*
- Capítulo III. Del control administrativo*
- Sección Primera Del control de Tutela*
- Sección Segunda: Del control administrativo*
- Sección Tercera: Del control jerárquico*
- Sección Cuarta: Del control de gestión*
- Capítulo IV. De la representación laboral y de la población consumidora o usuaria en la Administración Descentralizada*
- Título V. Disposiciones transitorias

III. ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA LA REORGANIZACIÓN SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION (1976)

1. En relación a los Institutos Autónomos y Servicios Autónomos sin personalidad jurídica
 - A. *Los Consejos Sectoriales*
 - B. *De la Organización del Sector de Promoción y Protección Social*
 - C. *De la Organización del Sector de Previsión y Seguridad Social*
 - D. *De la Organización del Sector Social*
 - E. *De la Organización del Sector Desarrollo Urbano*
 - F. *De la Organización del Sector Desarrollo Agropecuario*
 - G. *De la Organización del Sistema Científico y Tecnológico*
 - H. *De la Organización del Área Universitaria*
 - I. *De la Organización del Sector Desarrollo Cultural*
 - J. *De la Organización de los entes de Desarrollo Regional*
2. En relación a las Empresas del Estado
 - A. *Las Corporaciones Sectoriales*
 - B. *De la Organización de la Industria Petrolera*
 - C. *De la Organización de la Industria Petroquímica*
 - D. *De la Organización de la Industria Minera*
 - E. *De la Organización de la Industria Metalúrgica*
 - F. *De la Organización de la Industria Eléctrica*
 - G. *De la Organización del Sector Transporte*
 - H. *De la Organización del Sector Turismo*
 - I. *De la Organización de la Industria Naval*
 - J. *De la Organización de la Industria Aeronáutica*
 - K. *De la Organización de las Industrias Militares*
 - L. *De la Organización de las Actividades Públicas de Financiamiento*
 - M. *De la Organización de las Empresas Manufactureras y Agro-Industriales*
 - N. *De la Organización de las Empresas de Comercialización Agropecuaria*
 - O. *De la Organización de las Empresas de Equipamiento*
 - P. *De la Organización del Sector Comunicaciones*

SEXTA PARTE

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, EMPRESAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIONES DEL ESTADO

I. PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO

1. Personas jurídicas de derecho público estatales
 - A. *Establecimientos públicos corporativos*
 - B. *Establecimientos públicos asociativos*
 - C. *Establecimientos públicos institucionales (Institutos Autónomos)*

2. Personas jurídicas de derecho público no estatales (establecimientos públicos corporativos)

A. *Colegios Profesionales*

B. *Academias Nacionales*

C. *La Iglesia Católica*

II. PERSONAS JURÍDICAS ESTATALES DE DERECHO PRIVADO

1. fundaciones

2. Asociaciones Civiles

3. Empresas del Estado (Sociedades Mercantiles con Capital Público del 50% o más)

III. PARTICIPACIONES ACCIONARIAS DEL ESTADO

1. Empresas Mixtas (Capital Público entre el 30 y el 49 %)

2. Participaciones accionarias (Capital Público inferior al 29 %)

IV. PATRIMONIOS AUTÓNOMOS

Recopilación numérica

Total de Empresas Públicas

APENDICE: PUBLICACIONES DEL AUTOR 1960-1979

ESTE LIBRO SE TERMINO DE IMPRIMIR EL DÍA 8 DE ENERO DE MIL
NOVECIENTOS OCHENTA EN LAS PRENSAS VENEZOLANAS DE
EDITORIAL ARTE, EN LA CIUDAD DE CARACAS