

***Sobre el Banco Central de Venezuela, como ente descentralizado de la Administración Pública del Estado, con personalidad jurídica de derecho público directamente prevista en la Constitución.***

***Por Allan R. Brewer-Carías***

***Los entes descentralizados en la Administración Pública en Venezuela***

Uno de los principios fundamentales que rige la Administración Pública en Venezuela es el de la descentralización funcional, establecido en el artículo 300 de la Constitución, conforme al cual:

***Artículo 300.*** La ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan.

En consecuencia, conforme al artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública,<sup>1</sup> en el universo de la Administración Pública, en paralelo a la Administración Pública Central (que es la Administración de la república integrada básicamente por los Ministerios), existe una Administración Descentralizada integrada por “entes descentralizados,” que son siempre personas jurídicas separadas de la República, creadas para el cumplimiento de determinados fines públicos, las cuales por ello gozan siempre de cierta autonomía en los términos establecidos en sus respectivos cuerpos reguladores.

Esos entes descentralizados, según la personalidad jurídica que se les atribuya, pueden ser de dos tipos según la terminología empleada en la propia Constitución: personas jurídicas de derecho público o de derecho privado (arts. 145, 322).

En *primer lugar*, están los entes descentralizados funcionalmente *con forma o personalidad jurídica de derecho privado*, que son aquellos constituidos como personas jurídicas de acuerdo con las normas del derecho privado. Es el caso de las asociaciones civiles del Estado o de las fundaciones del Estado, que como sucede con todas, se constituyen conforme a las normas del Código Civil, o de las sociedades mercantiles del Estado, que se constituyen de acuerdo con las previsiones del Código de Comercio. Dichas personas jurídicas, por tanto, conforme al artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, pueden “adoptar o no la forma empresarial de acuerdo a los fines y objetivos para los cuales fueron creados y en

---

1 *Gaceta Oficial* N° 6.147 Extra del 17 de noviembre de 2014)

atención a si la fuente fundamental de sus recursos proviene de su propia actividad o de los aportes públicos, respectivamente.”

Entre los entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho privado se destacan, en consecuencia, las “empresas del Estado,” a las que se menciona incluso en la Constitución (arts. 189.1, 189.3), constituidas conforme al Código de Comercio, cuya organización, actividad y grado de autonomía se regula en sus estatutos y conforme a lo establecido en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública (arts. 103 a109). Sin embargo, en el ordenamiento venezolano las empresas del Estado no se agotan con las reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, sino que hay otra creada conforme a la Ley que reservó al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 1975, y que encuentra una regulación específica en la Constitución, como es el caso de la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (art. 303), la cual también como empresa del Estado está regulada específicamente en la Ley de Hidrocarburos (arts. 27 a 33).

En *segundo lugar*, están los entes descentralizados funcionalmente *con forma o personalidad jurídica de derecho público*, que son aquellas personas jurídicas creadas y regidas por normas de derecho público, es decir, mediante ley, razón por la cual conforme al artículo 29 de la Ley Orgánica, pueden “tener atribuido el ejercicio de potestades públicas,” lo que solo puede ocurrir mediante ley.

Entre estos entes descentralizados de derecho público están los institutos autónomos, regulados en el artículo 142 de la Constitución, que dispone:

**Artículo 142.** Los institutos autónomos sólo podrán crearse por ley. Tales instituciones, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca.

La Ley que regula dichos institutos autónomos es la misma Ley Orgánica de la Administración Pública (arts. 98-102), en la cual se regula tanto su autonomía como los mecanismos de control sobre los mismos.

Sin embargo, en el ordenamiento jurídico venezolano, los entes descentralizados con personalidad jurídica de derecho público no se agotan en los “institutos autónomos” regulados en esa Ley Orgánica, sino que hay otro establecido inicialmente mediante Ley en 1938, y que está directamente regulado en la Constitución como persona jurídica de derecho público (art. 318), que es el Banco Central de Venezuela, con un régimen de autonomía para el desarrollo, entre otras de la política monetaria del país (arts. 318 a 320), conforme a la ley que lo regula, que es la Ley del Banco Central de Venezuela (art. 318 y Disposición Transitoria Cuarta.8), donde se desarrolla su autonomía y los mecanismos de control.

## ***El Banco Central de Venezuela es un ente descentralizado con forma de derecho público***

En el marco anterior derivado del principio de la descentralización en la Administración Pública que da origen a los entes descentralizados de la misma, al Banco Central de Venezuela siempre se lo ha considerado como un “ente descentralizado,” creado por ley especial desde 1939 como persona jurídica estatal de derecho público y que forma parte de la descentralización funcional del Estado. A tal efecto, incluso la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político Administrativa, en sentencia de 20 de diciembre de 1940 decidió que el Banco “no era un instituto particular o privado” sino un ente público;<sup>2</sup> y así se consideró siempre a pesar de su forma societaria, la cual se desdibujó definitivamente con la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela de 1974, en la cual no sólo se lo calificó como “persona jurídica pública con forma de compañía anónima” (Art. 1), sino que se eliminó toda posibilidad de participación privada en la constitución de su capital, el cual fue nacionalizado completamente (Art. 8).<sup>3</sup>

Posteriormente, en la reforma de la Ley de 2002 definitivamente se calificó al Banco como una persona jurídica de derecho público de carácter único,<sup>4</sup> como en efecto lo es,<sup>5</sup> sobre todo después de la reforma constitucional de 1999.

Conforme a la Constitución de 1999, en efecto, como lo hemos indicado, “se trata ahora de un establecimiento público institucional (pero distinto a los institutos autónomos) con autonomía funcional garantizada en la propia Constitución, la cual le asigna el ejercicio exclusivo y obligatorio de las competencias monetarias que corresponden al Poder Nacional (Art. 318), con el objetivo fundamental de lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria.”<sup>6</sup>

A pesar de que cuando se creó en 1939 tenía una forma de asociativa, siempre se ha considerado como parte de los entes descentralizados del Estado. Así se

---

2 Véanse las referencias en M. R. Egaña, *Documentos relacionados con la creación del Banco Central de Venezuela*, Caracas, 1980, Tomo III, pp.26 y ss.

3 Ley del Banco Central de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 1711 Extra de 30-12-1974

4 Ley del Banco Central de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 5.606 Extraordinario de 18-10-2002

5 Véase sobre la personalidad jurídica del Banco Central de Venezuela, la sentencia N° 214 de 18-07-1985 (Caso: *Leopoldo Díaz Bruzual*), en *Revista de Derecho Público*, N° 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 103 y ss.

6 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo* (Universidad Externado de Colombia, Tomo I, Bogotá 2005, p. 410.

consideró, por ejemplo, en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*<sup>7</sup> y así ha sido tratado desde siempre por la doctrina especializada.<sup>8</sup>

Dicho ente descentralizado, por ello, ha sido considerado específicamente como “persona jurídica de derecho público para la descentralización funcional;” considerándose dichas “personas de derecho público” en particular las de “base patrimonial (real),” a las:

“integradas por las instituciones de derecho público, es decir, en general los institutos autónomos, sea cual sea la forma que tengan, y en particular, el Banco Central de Venezuela, son personas jurídicas estatales, que integran la administración pública descentralizada funcionalmente del Estado.”<sup>10</sup>

### ***Ámbito de competencia del Procurador especial designado conforme al Estatuto para la Transición para representar en el exterior al banco Central de Venezuela***

El artículo 15.b del Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de 5 de febrero de 2019,<sup>11</sup> estableció expresamente que el Presidente encargado de la República puede designar un procurador especial para que ejerza “la defensa y representación de los derechos e intereses de la República, de las empresas del Estado y de los demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior,” es decir, de todos los entes descentralizados de la Administración Pública, tanto de las empresas del Estado, es decir, de los entes descentralizados creados como personas jurídicas de

---

7 Publicado por Comisión de Administración Pública, Presidencia de la República, Caracas, 1972, Tomo I.

8 Véase por ejemplo en Allan R. Brewer-Carías, *Principios del régimen jurídico de la Organización Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, Capítulo VI y capítulo VII – reproducido en Allan R. Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid 2013, Tomo II, pp. 356 y 367.

9 Véase (Véase Allan R. Brewer-Carías, “Introducción general al régimen jurídico de la Administración Pública,” en Allan R. Brewer-Carías, Rafael Chavero Gazdik, Jesús maría Alvarado Andrade, *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, p. 68.

10 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo* (Universidad Externado de Colombia, Tomo I, Bogotá 2005, p. 442.

11 Véase el texto en [http://www.asambleanacional.gob.ve/documentos\\_archivos/estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democraciapara-restablecer-la-vigencia-de-la-constitucionde-la-republica-bolivariana-de-venezuela-282.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/documentos_archivos/estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democraciapara-restablecer-la-vigencia-de-la-constitucionde-la-republica-bolivariana-de-venezuela-282.pdf)

derecho privado, como de los demás entes descentralizados creados con personalidad jurídica de derecho público, como es el Banco Central de Venezuela.

La función atribuida al procurador especial se limita a la defensa y representación de los derechos e intereses tanto de la República como de los entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior, pudiendo a tal efecto designar apoderados judiciales, ejercer las atribuciones establecidas en los numerales 7, 8, 9 y 13 del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con las limitaciones derivadas del artículo 84 de esa Ley y del propio Estatuto.”

Como lo precisa el Estatuto, la representación que ejerza el procurador especial se debe orientar, especialmente, “a asegurar la protección, control y recuperación de activos del Estado en el extranjero, así como ejecutar cualquier actuación que sea necesaria para salvaguardar los derechos e intereses del Estado,” razón por la cual el Estatuto le confiere “el poder de ejecutar cualquier actuación y ejercer todos los derechos que el Procurador General tendría, con respecto a los activos aquí mencionados.”

En tal marco normativo, el procurador especial designado conforme al Estatuto de Transición, sin duda tiene competencia para ejercer la representación del Banco Central de Venezuela en el exterior, con el propósito de asegurar la protección, control y recuperación de activos del Estado en el extranjero, así como ejecutar cualquier actuación que sea necesaria para salvaguardar los derechos e intereses del Estado.

En ejercicio de dicha representación, por supuesto no puede en forma alguna ejercer las competencias de dicho ente descentralizado en las materias que le son propias, como la definición y conducción de la política monetaria, que son en las cuales debería tener completa autonomía conforme a la Constitución y a la ley, aun cuando durante los últimos lustros, por la práctica del gobierno en Venezuela, el Banco Central de Venezuela materialmente haya perdido toda autonomía.<sup>12</sup>

New York, 9 de mayo de 2019.

---

12 Véase por ejemplo, los comentarios a la Ley del Banco Central de Venezuela de diciembre de 2015 y la sentencia sobre la nulidad de la Ley del Banco Central de Venezuela de 2016, en Allan R. Brewer-Carías, *Dictadura judicial y perversión del Estado de derecho*, Editorial IUSTEL, Madrid, 2016, pp. 272 ss.