

Comentarios Legislativos

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

Enrique Viloria V.

Abogado

INTRODUCCION

Por Decreto N° 1.249 del 1° de noviembre de 1975, el entonces Presidente de la República designó un Ministro de Estado encargado de la coordinación de las empresas del Estado. Bajo los auspicios de este Ministro de Estado se preparó un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que fue sometido a la consideración de las Cámaras Legislativas y cuya discusión final no ha sido todavía realizada.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se señalan las causas y razones que han conducido al Ejecutivo a presentar un proyecto para ordenar y racionalizar la actividad de los entes descentralizados. Así, la exposición de motivos expresa que una de las causas fundamentales, que justifican la necesidad de una Ley Orgánica que regule a la Administración Descentralizada, es el crecimiento hipertrófico de la administración pública que se ha reflejado, de manera particular, en la administración descentralizada. Según la exposición de motivos, "de los dos entes descentralizados que existían en la administración venezolana de 1928, se ha pasado, en efecto, a la existencia actual de más de 150 entidades descentralizadas entre Institutos Autónomos, Fundaciones, Sociedades Anónimas de capital público y Asociaciones Civiles constituidas por el Estado"¹.

Por otra parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica señala que este crecimiento explosivo de la administración descentralizada ha estado acompañado de una ausencia de regulación general y de una dispersión de la normativa aplicable a los entes descentralizados. Según la Exposición de motivos "esta dispersión normativa relativa a los entes descentralizados en Venezuela, ha dado origen a tres problemas fundamentales, que deben ser resueltos y regulados en el ordenamiento jurídico, mediante una ley general que norme a toda la administración descentralizada; y esto se refiere fundamentalmente, en primer lugar, a las formas jurídicas de la Administración Descentralizada, en segundo lugar, a la organización de ésta y en tercer lugar a su control. Son precisamente estos tres problemas los que se pretenden regular en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada..."².

Ahora bien, antes de pasar a analizar más específicamente las disposiciones del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, nos parece conveniente señalar, de manera general, que este proyecto constituye una síntesis de dos proyectos realizados precedentemente. En efecto, por un lado, en lo que se refiere a la regulación de los patrimonios autónomos y de los institutos autónomos, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada acoge y, en buena parte, repite las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas preparado por la Comisión de Administración Pública (CAP).

La innovación fundamental introducida por el proyecto en consideración es la inclusión de los llamados Consejos Sectoriales de Institutos y Servicios Autónomos

1. Cfr. *Ley Orgánica de Administración Descentralizada*. Exposición de Motivos. Edic. mimeografiada, p. 1.

2. *Ibid.*, p. 6.

que centralizarán las relaciones de los institutos y servicios autónomos con la Administración Central. Por otra parte, en lo que se refiere a las empresas del Estado, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada recoge algunas de las disposiciones del proyecto de ley de la CAP referentes a la regulación general de las empresas públicas y, por otro, en lo concerniente a la organización de las empresas públicas, el proyecto adopta el criterio de las Corporaciones Sectoriales sostenido en el Anteproyecto de Ley de la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP).

Hechos los comentarios anteriores, vamos a analizar de manera más específica las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada referente a las empresas públicas³.

Nuestro estudio será realizado sobre la siguiente base:

- La Regulación de las Empresas Públicas.
- La Regulación de las Corporaciones Sectoriales.
- El Control sobre las Empresas y sobre las Corporaciones Sectoriales.

A. *La Regulación de las Empresas Públicas*

El proyecto de Ley Orgánica dispone que la creación, funcionamiento y control de las empresas del Estado se regirán por sus disposiciones.

En lo que se refiere a la forma jurídica que deben adoptar las empresas públicas, el proyecto de ley dispone que éstas sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas o de sociedades de responsabilidad limitada y deberán ser creadas conforme a las disposiciones del Comercio.

El proyecto contempla, igualmente, la posibilidad de que se constituyan sociedades anónimas públicas con un solo socio. Así, la República, las Corporaciones Sectoriales y demás empresas del Estado de capital totalmente público podrán hacer uso de esta facultad de crear sociedades anónimas unipersonales.

Por otra parte, a objeto de definir con mayor precisión qué se entiende por una empresa del Estado, de acuerdo con el conjunto de disposiciones del proyecto se desprende que son empresas públicas las sociedades anónimas unipersonales creadas por la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado; las sociedades anónimas de capital totalmente público, es decir aquéllas constituidas por dos o más entes públicos y, finalmente, las sociedades en las cuales el Estado detente una participación no menor del cincuenta por ciento del capital. Sin embargo, esta participación deberá reflejarse, en todo caso, en la dirección y administración de la empresa.

Es de hacer notar que, de acuerdo con el proyecto de ley, los institutos autónomos no pueden crear empresas públicas ya que sólo la República, directamente o por intermedio de alguna Corporación Sectorial o de otra empresa bajo su control tienen facultades para crear sociedades mercantiles o para tomar participaciones accionarias en empresas ya existentes.

3. Como lo hemos señalado, en materia de regulación de los institutos y servicios autónomos el proyecto repite, en buena medida, las disposiciones del Proyecto de Ley de la CAP. En todo caso, es de señalar que el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada contempla la creación de los Consejos Sectoriales de Institutos y Servicios Autónomos. Estos Consejos Sectoriales estarán presididos por el Ministro que designe el Presidente de la República y tienen las más amplias atribuciones para recomendar medidas destinadas a mejorar la gestión de los servicios e institutos autónomos. El proyecto de ley prevé la creación de los siguientes consejos sectoriales: Consejo sectorial de Promoción, Defensa y Protección Social; Consejo Sectorial de Infraestructura Física; Consejo Sectorial de Desarrollo Agropecuario; Consejo Sectorial de Educación y Cultura y el Consejo Sectorial de Desarrollo Regional.

Desde otro punto de vista, el proyecto de ley reserva la denominación de empresa mixta para aquellas empresas en las que la participación del Estado es menor al cincuenta por ciento y mayor al treinta por ciento del capital o del patrimonio de cualquier empresa. Sin embargo, a objeto de preservar la presencia pública en estas empresas mixtas, el proyecto de ley señala que en los estatutos de estas empresas se establecerá que toda modificación estatutaria habrá de contar con el voto favorable de por lo menos el ochenta por ciento de los accionistas.

En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a las empresas del Estado, el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada acoge el criterio de que las empresas públicas no se encuentran en principio, sometidas a un régimen de derecho público. De esta forma, las empresas del Estado venezolano se registrarán por las disposiciones del Código de Comercio y de la legislación civil y laboral y, las únicas excepciones a la aplicación de este régimen de derecho privado son las contenidas en el propio proyecto de ley.

En coherencia con esta sujeción al derecho privado, el personal al servicio de las empresas del Estado no tendrá el carácter de funcionario público aunque a los integrantes de sus órganos directivos le serán aplicables algunas de las disposiciones del proyecto de ley. En este sentido, para ser miembro del personal directivo se requiere ser venezolano y estar en ejercicio de los derechos civiles y políticos. Igualmente, no podrán pertenecer al personal directivo de las empresas aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos contra la cosa pública, la propiedad o la fe pública o que hayan sido declaradas en quiebra o bien haya sido administradores de una sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta. El proyecto de ley señala también que el ejercicio de cualquier cargo de autoridad, sea en el orden judicial o en el administrativo, nacional o estatal, es incompatible con el ejercicio de un cargo directivo en una empresa del Estado. Finalmente, de acuerdo con el proyecto de ley los miembros del personal directivo de las empresas del Estado no podrán tener interés en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las que son propias de la empresa, caso contrario, será removido de su cargo.

Desde otro punto de vista, en lo que se refiere a la creación de empresas públicas o la toma de participaciones en empresas, el proyecto de ley consagra el principio de que la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado podrán tener participación en todo tipo de sociedades mercantiles. Sin embargo, la suscripción a la adquisición de acciones o participaciones por la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado, está sometida a un requisito previo ya que se requiere la decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros. A los efectos de la limitación de la responsabilidad del Estado a su aporte societario (característica fundamental de una sociedad mercantil), la parte de este aporte que no esté constituida por dinero deberá ser apreciada en su valor equivalente en la oportunidad en la cual se realice el respectivo aporte. De esta manera, el proyecto de ley busca preservar la responsabilidad del Estado determinando *ab-initio* el valor equivalente de los aportes que no hayan sido realizados en dinero.

Desde otra perspectiva, el proyecto de ley somete a las empresas a un régimen de control administrativo indirecto, ya que los derechos que correspondan a la República como titular de acciones o de cuotas de participación serán ejercidos 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. De esta forma, el proyecto de ley acoge el criterio del control administrativo ejercido por instancias intermedias entre el nivel de gobierno y el nivel operativo, es decir, que el control es ejercido por sociedades *holdings* que ejercen la representación de los derechos que corresponden al Estado como accionista único o mayoritario. Cuando examinemos las atribuciones de las Corporaciones Sectoriales respecto de

las empresas, veremos con más detenimiento cómo se ejerce este control administrativo indirecto.

Una de las excepciones contempladas por el proyecto de ley en relación con el régimen jurídico de derecho común aplicable a las empresas públicas, lo constituye la posibilidad que tiene el Ejecutivo Nacional, en casos de quiebra de una empresa del Estado, de hacer excluir de la masa de la quiebra, algunos bienes de la empresa fallida. En estos casos, el Ejecutivo Nacional deberá indicar al juez de la causa la forma como habrá de reemplazar el valor de los bienes excluidos.

Finalmente, en lo que se refiere a la liquidación de las empresas del Estado, el proyecto de ley dispone que el Presidente de la República podrá acordar que se solicite la liquidación de una empresa cuando concurra uno de los siguientes supuestos:

—Cuando liquide tres presupuestos ordinarios, bien sean consecutivos o en un período de cinco años, con déficit superior, en cada uno de ellos, a un quince por ciento del total de los ingresos efectivos.

—Cuando liquide cualquier presupuesto ordinario con un déficit superior a la tercera parte de los ingresos efectivos.

—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 los ingresos anuales consignados en el presupuesto.

—Cuando tenga pérdidas superiores al cincuenta por ciento de su capital o de su patrimonio neto.

—Cuando a juicio del Presidente de la República existan razones que lo justifiquen.

En estos casos, el ministro que ejerza los derechos societarios en la Corporación Sectorial respectiva tendrá a su cargo la ejecución de lo acordado por el Presidente de la República, a través de los órganos de la empresa cuya liquidación se haya decidido.

B. *La Regulación de las Corporaciones Sectoriales*

En lo que se refiere a la organización del sector empresarial público, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada señala que las empresas del Estado se integrarán en Corporaciones Sectoriales.

Estas Corporaciones Sectoriales, verdaderas instancias intermedias entre el gobierno y las empresas, deberán ser constituidas como sociedades anónimas. De esta manera, el proyecto de ley en estudio acoge el criterio del proyecto de la CRIAP según el cual las Corporaciones Sectoriales no serán personas de derecho público. En este sentido, se le pueden formular las mismas objeciones expuestas en la oportunidad del proyecto de la CRIAP, a saber, que dado el carácter eminentemente público de la actividad de las corporaciones sectoriales, éstas deberían ser creadas como personas jurídicas de derecho público, es decir, como institutos autónomos.

Las Corporaciones Sectoriales consagradas en el proyecto de ley constituyen verdaderas empresas *holdings* ya que están llamadas a actuar como empresas matrices tonedoras de las acciones de las demás empresas del Estado y de las empresas mixtas de cada sector, así como de las demás participaciones públicas de cada sector. Como vemos, el proyecto adopta el criterio de organizar el sector empresarial público de acuerdo con *holdings* que actuarán en los distintos sectores en que se desarrolla la actividad pública.

En lo que se refiere a la atribuciones sectoriales de las corporaciones, el proyecto de ley dispone que éstas tendrán las siguientes funciones:

En primer lugar, las Corporaciones Sectoriales deben colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividades propuestos por las empresas con el Plan de la Nación. De esta manera el pro-

yecto busca asegurar la efectiva integración del sector empresarial público al sistema de planificación. Así, las Corporaciones juegan un papel predominante en la armonización de los planes de las empresas con las prioridades establecidas en el Plan General de Desarrollo de la Nación y, quizás, se pueda superar, de esta manera, el grave problema que plantea la ausencia o la escasa integración de los planes de las empresas a los planes nacionales de desarrollo.

En segundo lugar, a nivel sectorial, las Corporaciones deben examinar los proyectos de presupuestos de las empresas, armonizar los programas del sector entre sí e informar a la Oficina Central de Presupuestos. De esta forma se busca evitar la duplicación de actividades entre las empresas y se intenta obtener una adecuada coordinación entre los diferentes programas a ser ejecutados por las empresas que integren el sector.

Esta facultad se complementa con la obligación que tienen las empresas de someter sus respectivos proyectos a la Corporación Sectorial respectiva.

En tercer lugar, manifestación evidente de su rol de instancias intermedias, las Corporaciones Sectoriales deben recomendar al Presidente de la República las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento o coordinación del sector respectivo.

En cuarto lugar, a objeto de posibilitar una mejor gestión y hacer efectiva la coordinación interempresarial y disponer de una información común, las Corporaciones Sectoriales deben colaborar con la racionalización de los sistemas y de los procedimientos de las empresas.

En quinto lugar, a objeto de poseer una adecuada información financiera que haga viable el control de la gestión, las Corporaciones Sectoriales deben establecer las normas de contabilidad para la elaboración de los estados financieros de las empresas del sector, atendiendo a su especificidad. Estas normas deben adecuarse a las establecidas por el Ejecutivo Nacional y la Contraloría General de la República.

En sexto lugar, las Corporaciones Sectoriales tienen las más amplias atribuciones para establecer su propia organización interna.

En séptimo lugar, como atribución de primera importancia, las Corporaciones Sectoriales deben evaluar en forma continua los resultados de la gestión de las empresas e informar de ellos al Presidente de la República por lo menos una vez por trimestre. Este informe, dispone el proyecto, deberá ser igualmente remitido al ministro que ejerza los derechos accionarios de la Corporación Sectorial a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Dirección de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda. De esta manera, el proyecto busca que los resultados de la gestión de las empresas sean evaluados en forma periódica por las Corporaciones Sectoriales y que la información sobre estos resultados sea difundida y conocida en los niveles que tienen interés en conocer la gestión de las empresas públicas.

Ahora bien, el Proyecto de Ley Orgánica establece que las Corporaciones Sectoriales, además de las atribuciones de orden general que acabamos de comentar, tendrán otro conjunto de facultades, propias de su carácter de *holding* público, que serán ejercidas plenamente respecto de las empresas de propiedad total del Estado y en la medida y modalidades en que las respectivas participaciones y disposiciones estatutarias así lo permitan en relación con las empresas mixtas. En esta perspectiva de empresas *holdings*, las Corporaciones Sectoriales tendrán las siguientes atribuciones:

En primer lugar, las Corporaciones Sectoriales deben ejercer la coordinación, supervisión y control de las actividades que realicen las empresas filiales. En este sentido, el proyecto de ley acoge la tendencia que se manifiesta, cada vez más, en la administración comparada de asignar la coordinación y el control de las empresas a entes intermedios de gestión entre la administración central y las empresas operadoras que, en este caso, son las respectivas corporaciones sectoriales.

En segundo lugar, las Corporaciones Sectoriales tienen la facultad de designar las directivas de las empresas pertenecientes a cada una de ellas y ejercer las demás funciones que conforme al Código de Comercio y a los respectivos estatutos, por su calidad de accionistas, tengan en dichas empresas. Esta facultad de designación de las directivas de las empresas hace efectivo el control de la gestión ejercido por las corporaciones sectoriales ya que de nada serviría establecer dicho control si la respectiva corporación sectorial no pudiese, ante la eventualidad de un resultado no satisfactorio, proceder a remover los dirigentes y a designar otros. Por lo demás, como se expresa en el proyecto de ley, las corporaciones sectoriales ejercerán los derechos que correspondan a la República como titular de acciones.

En tercer lugar, manifestación evidente del carácter de *holdings* públicos, las Corporaciones Sectoriales centralizarán las relaciones de las empresas cuyas acciones posean con el Ejecutivo Nacional, tanto a nivel del ministerio sectorial respectivo como con el Sistema Nacional de Planificación.

En cuarto lugar, las corporaciones sectoriales deberán centralizar la programación y la ejecución financiera de las empresas cuyas acciones posean. En este sentido, es conveniente recordar que la característica fundamental de una empresa *holding* radica en ser una sociedad de cartera ya que sus activos son casi exclusivamente financieros. De allí que uno de los objetivos fundamentales es la gestión financiera de las empresas afiliadas, lo cual se logra, entre otras cosas, a través de la centralización de la programación financiera. Se reconoce por tanto que la programación financiera del conjunto de empresas es un importante elemento que permite formular una política bancaria y crediticia, establecer un cuadro de fuentes y recursos, y obtener un adecuado flujo financiero. Por estas razones, el proyecto de ley ha consagrado específicamente esta facultad de las Corporaciones sectoriales como empresas *holdings*.

En quinto lugar, las Corporaciones Sectoriales tienen facultades para planificar y desarrollar la tecnología de las empresas cuyas acciones posean. En este sentido, Gordillo reconoce que: "una de las funciones que en gran medida contribuyen a justificar la creación de un holding de empresas públicas son las economías de escala, en la medida en que un holding de empresas estatales sea una respuesta al fenómeno de la economía moderna, el 'big-business'. La concentración empresarial en el campo privado, sea que se manifieste a través de holdings o de otras formas de fusión, consolidación, coordinación, etc., permite lograr una serie de economías de escala que sólo su gran tamaño consigue. Así por ejemplo, hay cierto tipo de investigaciones, encaminadas a producir una nueva tecnología, que por su costo sólo pueden ser encaradas por un conglomerado de empresas, no por algunas empresas aisladas; ese tipo de investigaciones destinadas a producir adelantos tecnológicos son luego determinantes del progreso técnico y económico de las empresas que la han producido o que se benefician de ella"⁴.

En sexto lugar, según el proyecto las Corporaciones Sectoriales deben controlar la gestión de las empresas cuyas acciones posean. Para hacer efectivo este control las corporaciones deben aprobar los presupuestos de inversión y de operaciones de las empresas y evaluar periódicamente el resultado de la gestión empresarial.

En séptimo lugar, le corresponde a las Corporaciones sectoriales ejercer la representación de las participaciones del Estado en empresas mixtas y llevar a cabo las negociaciones para constituir este tipo de empresas.

Finalmente, las Corporaciones Sectoriales tienen facultades para desarrollar programas de selección y capacitación del personal de las empresas cuyas acciones posean.

Ahora bien, desde otro punto de vista, el proyecto de ley contempla la creación de seis corporaciones sectoriales: La Corporación Sectorial de petróleo y petroquímica; la Corporación Sectorial de Minería y Metalurgia; la Corporación Sec-

4. Gordillo, Agustín, *Sistema Nacional de Empresas del Estado*. Caracas, ONU, 1976, p. 86.

torial de Electricidad; la Corporación Sectorial de Industria y Comercio; la Corporación Sectorial de Transporte y Comunicación y la Corporación Sectorial Financiera.

Igualmente, el proyecto establece que el Ejecutivo podrá disponer la fusión, división y liquidación de las Corporaciones Sectoriales existentes. En el caso de la creación de nuevas corporaciones sectoriales, el Ejecutivo Nacional requerirá la aprobación de la Comisión de Finanzas del Congreso o de la Comisión Delegada.

En cuanto a las empresas que integrarán las respectivas Corporaciones Sectoriales, el proyecto dispone que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante decreto, determinará los organismos que integrarán las corporaciones. A estos efectos, se dispondrá la transferencia de las acciones de las empresas del Estado a las respectivas Corporaciones sectoriales, y la transformación en empresas del Estado, es decir en sociedades mercantiles, de aquellos entes que no lo son.

Como vemos, el proyecto de ley acoge el criterio de organizar el sector empresarial público a través de la creación de entes de gestión intermedios entre la administración central y las empresas operadoras. Sin embargo, a diferencia del proyecto de la CRIAP, el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada respeta el criterio de la adscripción ministerial. En efecto, el proyecto de ley en estudio dispone que los derechos que correspondan a la República como titular de las acciones de las corporaciones sectoriales, ya que éstas sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas, serán ejercidos por el ministro que designe el Presidente de la República. De esta forma, el proyecto de ley si bien desecha, en la terminología de Martín Mateo, el criterio de organización ministerial-funcional, es decir, que las empresas se encuentran sometidas a la tutela del respectivo ministerio sectorial, no por ello deja de lado la instancia ministerial. En este sentido, la propuesta de organización contenida en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada acoge el criterio que Mateo denomina ente matriz-vinculación ministerial ya que las corporaciones sectoriales se encuentran sometidas al control administrativo ministerial. De esta forma, las propuestas de reordenación del sector empresarial público se apoyan en el principio de que los ministros son los órganos de ejecución de las políticas del Estado. En este mismo sentido, se expresa Brewer Carías cuando comentando las alternativas para reorganizar las empresas públicas venezolanas señala que si "...se integran sectorialmente los grupos de empresas en holdings sectoriales (corporaciones sectoriales) adscritos a los ministerios sectoriales... 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"⁵.

Finalmente, es de señalar que el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada previó uno de los problemas que hubiese podido plantear la adopción del criterio sectorial para organizar el sector empresarial público. En efecto, el riesgo de este tipo de organización por sectores radica en la posible descoordinación entre las actividades desarrolladas en uno y otro sector. Sin embargo, el proyecto de ley dispone que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá establecer los mecanismos que estime conveniente no sólo para la coordinación sino también para la supervisión y el control de las actividades de las corporaciones sectoriales.

5. Brewer-Carías, Allan R. "Aspectos Jurídicos de las Relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas del Estado", en *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, Ediciones del CLAD, SIAP, Buenos Aires, 1978, p. 21.

C. *El control sobre las empresas públicas y sobre las corporaciones sectoriales*

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada prevé diversos mecanismos de control a ser ejercidos sobre las empresas públicas y sobre las corporaciones sectoriales. En este sentido se pueden señalar:

a. *El Control Parlamentario*

El proyecto de ley en estudio acoge los mismos mecanismos de control contenidos en el proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas de la CAP dirigidos a mantener informado al Poder Legislativo sobre las actividades desarrolladas por las empresas públicas y por las Corporaciones Sectoriales.

En este sentido, el proyecto dispone, en primer lugar, que el Ejecutivo Nacional, en el momento de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, deberá presentar, como anexo, una lista detallada de todas las empresas en las que la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado, tengan una participación superior al treinta por ciento del capital social. En esta lista el Ejecutivo Nacional deberá indicar también el monto de la participación accionaria, la naturaleza jurídica, el objeto y las filiales de las respectivas empresas, así como los nombres de los directores de las mismas.

Por otra parte, en lo que se refiere a las empresas del Estado el Ejecutivo Nacional, en el momento de la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto, deberá adjuntar además el último balance y el estado de ganancias y pérdidas de las empresas. Si el Proyecto de Ley de Presupuesto prevé algún aporte, donación o subvención del Estado a las empresas deberán anexarse las previsiones de inversión de las cantidades indicadas.

Desde otro punto de vista, el proyecto de ley establece que a requerimiento de las comisiones de los Cuerpos Legislativos, las empresas del Estado deberán remitir la nómina renovada de los componentes de sus órganos directivos; el índice de previsiones de inversión; el programa de realizaciones anuales, el extracto del estado trimestral de cuentas, así como cualquier otra documentación relativa a las actividades administrativas, económicas y financieras de las empresas.

Igualmente, las corporaciones sectoriales deberán comunicar a las Comisiones Legislativas las recomendaciones y disposiciones que hayan adoptado en uso de sus facultades de coordinación, control y supervisión de las empresas cuyas acciones posean.

Además, los directivos de las Corporaciones sectoriales están obligados a comparecer ante las comisiones competentes de los Cuerpos Legislativos, cuando éstas se lo soliciten por escrito, para proporcionarles los datos e informaciones que ellas soliciten.

Como vemos el proyecto de Ley busca que el Congreso se encuentre informado al máximo de la importante actividad desarrollada por las empresas, en sí mismas, y de las actuaciones de las corporaciones sectoriales en relación con las empresas.

Finalmente, el proyecto dispone que los ministros que ejerzan la representación de la República en las asambleas de las Corporaciones Sectoriales, darán cuenta anual del Congreso en la respectiva Memoria y Cuenta del ejercicio de los derechos accionarios y del control accionario sobre las Corporaciones Sectoriales.

b. *El Control a cargo de la Contraloría General de la República*

De acuerdo con el proyecto de Ley de la Contraloría General de la República ejercerá sus funciones de control en los términos establecidos en la respectiva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Recordemos que la Contraloría, en relación con las empresas públicas, sólo puede practicar auditorías y ejercer

funciones de control de gestión a fin de verificar si la actividad de las empresas se adecua a las decisiones adoptadas, y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados.

Por otra parte, el proyecto establece que la Contraloría enviará copia de todas las actuaciones que cumplan en relación con las empresas y las Corporaciones Sectoriales al Congreso y al Ministro que ejerza los derechos accionarios de la República.

c. *El Control Administrativo*

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada establece dos tipos de control administrativo: el control administrativo directo ejercido por los ministros que tengan la representación de las acciones de la República sobre las Corporaciones Sectoriales y, el control administrativo indirecto o control de gestión ejercida por las corporaciones sectoriales sobre las empresas cuyas acciones posean.

Examinemos estos dos tipos de control.

a. *El Control Administrativo Directo*

El proyecto establece que los ministros que tengan la representación de las acciones de la República en las corporaciones sectoriales, ejercerán el control accionario previsto en los correspondientes estatutos.

Para hacer efectivo este control administrativo accionario el proyecto dispone que las corporaciones sectoriales presentarán cada año en la oportunidad que fije el Ejecutivo Nacional, una memoria explicativa de su actividad en el ejercicio. Esta memoria contendrá un análisis detallado acerca de la ejecución de los planes y programas aprobados a cada empresa.

De esta forma, el proyecto de ley consagra el llamado modelo entre matriz-vinculación ministerial según el cual las corporaciones sectoriales, entes matrices tenedoras de las acciones de las empresas operadoras, se encuentran sujetas a la tutela ministerial. Esta tutela es ejercida por el ministro que designe el Presidente de la República. En el caso concreto venezolano, pensamos que se seguirá respetando el criterio sectorial y que las corporaciones sectoriales estarán sometidas al control administrativo del respectivo ministro del sector en que la corporación sectorial respectiva desarrolla sus actividades de coordinación, supervisión y control de las empresas cuyas acciones posean.

b. *El Control Administrativo Indirecto*

El proyecto de ley establece que las corporaciones sectoriales ejercerán un control permanente de la gestión de las empresas del Estado. Así pues, el proyecto consagra el llamado control administrativo indirecto, es decir, el control ejercido por organismos autónomos, dotado de personalidad jurídica distinta de la del Estado y que por tanto están sometidos al control directo de éste.

Sin embargo, es de señalar que la inclusión del control de gestión a cargo de las corporaciones sectoriales está en contradicción con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que estipula el control de gestión de la Contraloría sobre las empresas del Estado. De aprobarse la ley en estudio estaríamos en presencia de un doble control de gestión ejercido sobre las empresas públicas, uno, a cargo de las corporaciones sectoriales y otro, a cargo de la Contraloría General de la República. Además, en todo caso, ambos controles buscan los mismos fines, es decir, verificar si la actividad de las empresas se adecua a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que se les hubiese asignado. Por esta razón, en nuestra opinión, a objeto de superar esta duplicación, que no beneficia a nadie y que se traducirá en trabas a la gestión de las empresas, creemos que deben

derogarse las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República ya que somos del criterio de que el control de gestión debe estar en manos de la administración activa. Esta misma opinión es sostenida por Gordillo, quien al analizar el control de gestión ejercido por la Contraloría sobre las empresas públicas, sostenía que este control debe ser "coherente y orgánico, ejercido por un organismo apropiado al efecto, que pueda interpretar el sistema de planificación del Estado y controlar y orientar la política empresarial de estas entidades; función ésta que la Contraloría no podría ejercer ni correspondería que lo hiciera: es claro, que la conducción del sector empresarial público es parte de la política económica del Estado, y es al Ejecutivo a quien corresponde su fijación y control, dentro del esquema que fijen las leyes del país"⁶.

Por otra parte es de hacer notar también que el proyecto añade nuevas facultades en materia del control de gestión que las corporaciones sectoriales pueden ejercer sobre las empresas públicas. En este sentido, el proyecto dispone que las corporaciones sectoriales podrán:

—Inspeccionar la ejecución de los programas a cargo de las empresas; evaluar los resultados obtenidos y comprobar si las operaciones se ajustan a las políticas y programas establecidos.

—Hacer practicar auditorías periódicas en las distintas empresas e indagar a través de ellas, sobre la racionalidad de los estados financieros.

—Obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios prestados por las empresas controladas.

—Realizar inspecciones en cualquiera de las empresas sujetas 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.

—Supervisar las contrataciones que celebren las empresas y verificar que en ellas se estipulen precios justos y razonables, intereses adecuados y garantías suficientes.

—Emitir dictamen respecto de la gestión de los directivos de las 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.

—Proponer al Ejecutivo Nacional la disolución y liquidación de alguna empresa del Estado.

En nuestra opinión, el listado propuesto por el Proyecto de Ley sobre las facultades de control de gestión de las Corporaciones Sectoriales sobre las empresas es innecesario. En efecto, el listado contiene repeticiones, añade nuevas facultades que se relacionan más con el control fiscal que con un verdadero control de gestión y en fin limita, en buena medida, la autonomía de gestión de las empresas.

D. *El control de los trabajadores y de la población usuaria o consumidora*

El proyecto de ley estipula que en los directorios, juntas directivas o administradoras de las empresas del Estado habrá una representación de los trabajadores organizados en la forma y condiciones establecidas en la ley y su reglamento. De esta manera, el proyecto remite a la Ley sobre Representaciones de los Trabajadores en los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos de Desarrollo Económico del Estado y su reglamento, según la cual la representación de los trabajadores será ejercida por la Confederación o Sindicato más calificado o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial.

6. Gordillo, *op. cit.*, p. 79.

Por otra parte, como modalidad novedosa en la legislación venezolana, el proyecto de ley establece que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, determinará las excepciones en cuanto a la aplicabilidad de esta norma respecto de ciertas empresas en las que la representación laboral será sustituida por una representación de la población consumidora o usuaria, servicios públicos.

Estos son pues, los aspectos más relevantes del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada relacionados con la regulación de las empresas públicas en Venezuela. Como vemos, el proyecto tiene el mérito de proponer soluciones jurídicas, organizativas y de control que, esperamos, contribuyan a ordenar la situación existente y, aunadas a otras medidas, puedan traducirse en una gestión más eficiente del importante sector empresarial en manos del Estado Venezolano.