

Comentarios Jurisprudenciales

EVOLUCION JURISPRUDENCIAL DEL CONCEPTO EMPRESA DEL ESTADO A LOS EFECTOS DE LA COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN EL CONOCIMIENTO DE LAS DEMANDAS CONTRA ELLAS*

Margarita B. Cumare
Abogado

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto mostrar la evolución jurisprudencial que ha sufrido el concepto de Empresas del Estado a través del estudio de diversas sentencias dictadas por la Sala Político-Administrativa y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. Es importante hacer notar que para la mayoría de la doctrina, las Empresas del Estado constituyen una especie del género empresas públicas, que adoptan la forma jurídica de sociedades mercantiles de capital público.

En este trabajo se expondrá cronológicamente los principios que nuestro máximo tribunal ha ido consagrando y desarrollando a lo largo del tiempo. Para el desarrollo de dichos principios seguiremos el siguiente esquema:

II. COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA MEDIANTE LA IDENTIFICACIÓN DE ESTADO CON REPÚBLICA

La Corte Suprema de Justicia ha sostenido pacíficamente desde la sentencia dictada el 20 de enero de 1983 por la Sala Político-Administrativa bajo la ponencia del Dr. René De Sola, que cuando en el inciso 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se establece que es de la competencia de la Corte conocer de las acciones que se propongan contra las empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, debe entenderse que se refiere a las empresas nacionales en las cuales la República tenga participación decisiva; para llegar a esta conclusión en la sentencia citada se identifica al Estado con la República, razonamiento que contradice la Exposición de Motivos de la Constitución, pues ésta expresamente señala: "...la Comisión acordó usar el nombre de «República» para designar la personificación del Estado venezolano y la palabra «Estado» de manera excepcional, cuando ello se ha considerado necesario para determinar el concepto de la organización política y jurídica representada por el Poder Público frente a las actividades privadas...".

En consecuencia el Estado, de acuerdo a la distribución vertical del Poder Público en tres niveles territoriales, no sólo está compuesto por la República, sino también por los Estados y Municipios.

Al analizar el artículo 42 de la L.O.C.S.J., se llega por vía de interpretación a la conclusión de que la competencia otorgada a los tribunales Contencioso-Administrativos en materia del conocimiento de demandas contra empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva se refiere a las empresas en las cuales la República tenga participación decisiva, porque la intención del Legislador fue la de reservar a la

* Trabajo presentado en el curso sobre Derecho Administrativo Profundizado a cargo del Profesor Allan R. Brewer-Carías, en los cursos de Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las demandas contra los entes nacionales (la República, los Institutos Autónomos y las Empresas de la República), excluyendo las empresas municipales y estatales. Por tanto, la finalidad perseguida por la Corte Suprema de Justicia en todas las sentencias en las que asimila Estado con República es la de interpretar restrictivamente el concepto de empresa del Estado en el sentido nacional, es decir, sólo las empresas de la República, criterio al cual, como quedó expresado *supra*, se llega por la vía interpretativa de la intención del Legislador y no porque Estado y República sean sinónimos.

III. CRITERIO DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: COMPETENCIA DE LA CORTE EN BASE A LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA REPÚBLICA

Quando el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone que la Corte es competente para conocer de las acciones que se propagan contra las empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, la Sala Político-Administrativa ha considerado que esa participación decisiva debe ser directamente de la República como persona jurídica. Este criterio fue sostenido por la Sala Político-Administrativa desde la sentencia dictada el 20 de enero de 1983¹ bajo la ponencia del Dr. René De Sola, en la cual se resolvió que la Corte no era competente para conocer de una demanda intentada por la Universidad Central de Venezuela contra el Banco Nacional de Descuento C.A., porque las acciones de esta institución bancaria estaban a nombre del Banco Central de Venezuela y en consecuencia la sentencia determinó: "...es evidente que no es el propio Estado sino el Banco Central de Venezuela quien tenía una participación decisiva en el Banco Nacional de Descuento para el momento en que se planteó la cuestión de competencia. Para este momento la situación es distinta... ya que ha pasado al Fondo de Inversiones de Venezuela, Instituto Oficial Autónomo, la mayoría decisiva de las acciones del Banco Nacional de Descuento... Sin embargo, de todos modos ni entonces ni ahora es el propio Estado quien tiene la participación decisiva en la empresa denominada Banco Nacional de Descuento, la cual por lo tanto, no puede gozar del fuero privilegiado contemplado en el inciso 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que se refiere de una manera precisa a las Empresas en que el Estado (y no ningún otro ente) tenga una participación decisiva".

Igual criterio fue sostenido por la Sala Político-Administrativa en las siguientes sentencias.

Sentencia N° 314.

Fecha: 13-12-84.

Ponente: Dr. Domingo A. Coronil.

Partes: IMAU vs. Banco República, C.A.

Publicada en Gaceta Forense N° 126, Vol. I, pág. 473.

"...La presente decisión, atendiendo a razones de seguridad jurídica y a que la República es la única apta para escoger la forma societaria como medio de desempeñar funciones que por su naturaleza le son propias, rechaza para la competencia en cuestión, la tesis de la propiedad indirecta del Estado. Aceptarla sería admitir una continua e ilimitada desmembración de la voluntad pública estatal... En lo relativo a la participación calificada que el Estado ha de tener en la respectiva empresa... es incuestionable que sólo están sometidas al conocimiento de este tribunal aquellas sociedades de capital mayoritario del Estado... no siendo el Estado sino el Banco Central de Venezuela, tal como consta en autos, el propietario del 52,93% de las

1. Véase *Revista de Derecho Público*, N° 13, EJV, Caracas, 1983

acciones del Banco República, esta causa no cumple el requisito relativo a la participación directa del Estado en la empresa legitimada pasiva de esta acción, por lo que se declara procedente la excepción dilatoria de la jurisdicción del tribunal, oportunamente opuesta...”.

Sentencia N° 188.

Fecha 5-8-86.

Ponente: Dr. Pedro Alid Zoppi.

Partes: Pequiven vs. Banco Italo Venezolano.

Publicada en Gaceta Forense, N° 133, Vol. I, pág. 543.

“...Consta con autos -copia certificada de asientos del Registro Mercantil del demandado- que su capital social es de Bs. 60.000.000,00 dividido en 60.000 acciones, de las cuales 55.140 (al 91,90%) son del Banco Central de Venezuela, y éste es quien tiene -al igual que en el Banco Nacional de Descuento- la participación decisiva, en cuya virtud no es el Estado directamente el titular de la mayoría accionaria de la compañía demandada, por todo lo cual se trata de una demanda que corresponde a la jurisdicción mercantil...”.

Sentencia N° 216.

Fecha: 21-6-88.

Ponente: Dr. Luis H. Farías Mata.

Partes: The Permu TIT Company Inc. vs. CADAFFE.

Publicada en Gaceta Forense, N° 140, Vol. I, pág. 598.

La presente sentencia, en base a las sentencias del 20 de enero de 1983 y 13 de diciembre de 1984 (las cuales ya fueron señaladas) concluyó: “...carece la Corte Suprema de Justicia de competencia para conocer la acción incoada en el presente caso, dado que es el Instituto Autónomo Fondo de Inversiones de Venezuela el que tiene participación decisiva en la empresa CADAFFE y no la República de Venezuela...”.

Sentencia N° 252.

Fecha: 26-7-88.

Ponente: Dr. Domingo A. Coronil

Partes: Franz H. Weibezahn Massiani y Bárbara Jansen de Weibezahn vs. CANTV y Oficina Técnica DINA, C.A.

Publicada en Gaceta Forense, N° 141, Vol. I, pág. 127.

“Es conocida, y además no está en discusión, la participación decisiva del Estado venezolano en la codemandada CANTV, por lo que cualquier acción que contra ella se deduzca, sea cual fuere su naturaleza y siempre que sobrepase y no exceda los límites económicos legalmente establecidos, debe ser conocida y decidida por el Juez especial referida...”.

Todas estas sentencias contienen el criterio de considerar que sólo competen al conocimiento de los Tribunales Contencioso-Administrativos las acciones contra las empresas en las cuales la República directamente tenga una participación decisiva; rechazando en forma unánime la tesis de la participación indirecta de la República, sosteniendo que el conocimiento de las acciones contra las empresas en las cuales la República tenga este tipo de participación no corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa porque lo contrario constituiría una continua e ilimitada desmembración de la voluntad pública estatal.

La Sala Político-Administrativa considera que la participación directa de la República debe entenderse en un sentido cuantitativo, es decir, en cuanto a la mayoría accionaria que tenga la República en la Empresa. Recordemos en este sentido que las Empresas del Estado pueden estar constituidas con capital exclusivo del Estado, es decir, en las que éste posee el 100 por ciento de las acciones y son éstas las normalmente denominadas Empresas del Estado, y las Empresas del Estado de capital mixto, en las que se distinguen aquellas en las cuales el Estado posee el 50 por ciento o más del capital, consideradas también Empresas del Estado; y aquellas en las cuales el

Estado tiene entre el 30 y el 49% del capital social denominadas Empresas Mixtas. Sólo en los dos primeros casos (100% del capital lo posee el Estado; el 50% o más del capital lo posee el Estado) para la Sala Político-Administrativa existe una participación decisiva de la República.

En contradicción con el criterio de la Sala Político-Administrativa, la Sala de Casación Civil sostiene que la "participación decisiva del Estado debe ser considerada y definida en dos aspectos: "En un primer supuesto cada vez que la participación económica o financiera del Estado en la empresa sea mayoritaria... En un segundo supuesto, puede ocurrir... por no disponer, transitoriamente, de los árbitros fiscales necesarios para la participación económica o financiera mayoritaria, o por otras razones de política administrativa, el Estado conviene en el hecho de que esa participación sea minoritaria, pero se reserva su intervención decisiva en cuanto a la conducción y administración de la empresa ...En ambos supuestos debe considerarse que se cumple el requisito de la participación decisiva del Estado en la empresa para que opere la competencia básica en razón de la persona y de naturaleza contencioso-administrativa.

En el caso de la competencia fijada en los artículos 42, numeral 15; 182, ordinal 2° y 185, ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la fundamentación es la protección de los intereses nacionales en juego.. Y esos intereses se patentizan, están presentes y palpitantes en las empresas las cuales el Estado tiene una participación decisiva, así ésta opere o se manifieste por la participación directa o indirectamente a través de otro órgano público y concretamente, de un Instituto Autónomo o de otra empresa del Estado... la tesis contraria... además de ser proclive a crear desigualdades de procedimiento, con mengua de los mismos calificados intereses nacionales... dejaría fuera también del privilegio por ende, de la competencia especial, a numerosas empresas en las cuales el Estado tiene una participación decisiva, pero en forma indirecta o mediata, especialmente las del grupo o conjunto que opera en uno de los primordiales palos de nuestro desarrollo económico, en la zona de Guayana, y por ello empresas donde son manifiestos altos intereses nacionales, y en las cuales el Estado participa decisivamente sólo en forma indirecta; hecho este que, por lo demás, por notorio y de conocimiento general en nuestro país, aparece integrado a la cultura y saber privado de los jueces venezolanos, pues éstos no pueden ignorar jurídicamente lo que todo el mundo sabe ...".

La anterior sentencia es de fecha 2 de noviembre de 1983 bajo la ponencia del Dr. Núñez Aristimuño.

De la mencionada sentencia se puede deducir el siguiente esquema:

1. Cuando tiene la mayoría accionaria o financiera directa o indirecta y/o

Hay participación decisiva de la República.

2. Cuando tiene la conducción y administración de la empresa.

La sentencia del 26-2-87² N° 59 bajo la ponencia del Dr. Adán Febres Cordero basado en la anterior sentencia 2-11-83 estableció: "...tanto «Petróleos de Venezuela» como «Corpoven, S.A.» 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, propiamente, como empresas del Estado, sin que en el caso específico de la operadora «Corpoven, S.A.», importe que la totalidad de su capital de tres mil quinientas (3.500,00) acciones nominativas haya sido íntegramente suscrito y pagado por Petróleos de Venezuela, S.A., pues también en esta empresa el Estado venezolano tiene participación decisiva..."

Del análisis de estas dos sentencias de la Sala de Casación Civil se concluye que esta Sala admite el criterio de la participación indirecta de la República, a través de un Instituto Autónomo Nacional u otra empresa estatal, por cuanto la intención del

2. Véase *Gaceta Forense*, N° 135, Vol III, pág. 1.184.

Legislador en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia fue la de reservar a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las demandas contra los entes nacionales. Además para esta Sala existe participación decisiva de la República en las empresas en las cuales aún cuando no posea la mayoría accionaria, tenga sobre ella poder de control y dirección. Sin lugar a dudas el criterio sostenido por la Sala de Casación Civil es más amplio y muy justo.

No deja fuera de la jurisdicción contenciosa-administrativa a una gran cantidad de empresas en las cuales la República participa en forma indirecta a través de otros entes estatales y aquellas empresas en las cuales, pese a tener la República una minoría de acciones, tiene el control y dirección de la empresa.

Aproximadamente entre los años de 1983 y finales de 1990 se estaba en presencia de dos criterios opuestos en nuestro Máximo Tribunal (la Sala Político-Administrativa sostenía el criterio de la participación directa y la Sala de Casación Civil sostenía el criterio de la participación financiera tanto directa como indirecta y de la participación a través del poder de dirección y control aun con minoría accionaria) lo que originaba una gran inseguridad jurídica tanto para aquellos que intentaban este tipo de demandas como para los tribunales que debían conocer de estas demandas, pues dependiendo del criterio que acogieran estos Tribunales (el de la Sala Político-Administrativa o el de la Sala de Casación Civil) diferente eran los resultados que se producían. En consecuencia, pienso que era imperiosa la necesidad de una unificación de criterios en ambas Salas de la Corte Suprema de Justicia para acabar con esa incertidumbre jurídica. Como veremos en los próximos capítulos, la Sala Político-Administrativa fue variando su criterio hasta llegar en la actualidad aceptar la “participación indirecta de la República” a los efectos de la competencia de la Corte Suprema de Justicia en el conocimiento de las demandas contra las “Empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva”.

IV. VARIACIÓN DEL CONCEPTO DE “PARTICIPACIÓN DIRECTA”

La Sala Político-Administrativa, en una muy loable actitud de revisión de sus criterios, ha ido modificando el concepto de “participación decisiva de la República” en una interpretación más sana, más justa y más acorde con la intención del Legislador.

Esta variación del concepto de participación decisiva la he dividido en tres casos:

1. En los que hay una ley de por medio.
2. De la industria petrolera nacionalizada.
3. De la industria del sector de Guayana.

1. *En los que hay una ley de por medio*

La primera modificación que sufrió el concepto de participación decisiva de la República consistió en considerar que el principio general de la participación directa de la República tiene una excepción en el caso de las sociedades mercantiles creadas por Ley o cuando en ellas haya una participación permanente del sector público; en estos casos la Sala Político-Administrativa admitía por primera vez que empresas en las cuales la República participase en forma indirecta quedaban sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La primera sentencia en este sentido fue la del 12 de diciembre de 1985³ bajo la ponencia del Dr. Pedro Alid Zoppi cuyas partes fueron Marisabel Schiskin Figuera y Herbert Schiskin Figuera y la Sociedad Anónima “Parcelamientos Urbanismos, C.A.” vs. Banco Industrial de Venezuela, dicha sentencia estableció: “...por vía de Ley, el

3. Véase *Revista de Derecho Público*, N° 25, EJV, Caracas, 1985.

Estado ha creado esa empresa para cumplir algunos de sus altos fines y, en tal virtud, pese a que reviste la forma de Compañía Anónima y a que sus actuales accionistas mayoritarios (que detentan el 95% que, como mínimo, señala la Ley) sean dos Institutos Autónomos, es una empresa del Estado, porque la calidad deviene de esa creación y de que tan sólo el 5% de sus acciones -como máximo- pueden ser de particulares, por maneja que, si no ocurre una reforma legal, la abrumadora mayoría de las acciones nunca pasaran al sector privado, imprimiéndole así característica de ente público. Nótese como, según el art. 6°, el Estado es el único que puede ser titular de más de 500 acciones, y el estar en cabeza del «Ejecutivo Nacional», de algún Instituto Autónomo, empresa del Estado mismo u otra entidad pública es cuestión de conveniencia u oportunidad, por lo cual nada obsta para que la República misma, en determinado momento, asuma el control directo -por la vía de detentar la mayoría de acciones- del Banco, lo que hace que, de manera permanente, resulte ser una empresa estatal y, por ende, las demandas judiciales en su contra correspondan a esta especial jurisdicción, sea cual fuera la materia, salvo que no estuviere atribuida a otra autoridad jurisdiccional. Así se declara...”.

El criterio sostenido en la anterior sentencia se repite en las siguientes sentencias:

Sentencia N° 329.

Fecha: 13-11-86.

Ponente: Dr. Luis H. Farías Mata.

Partes: Compañía Aerovías Venezolanas, S.A. (AVENSA) vs. Sociedad Mercantil Venezolana Internacional de Aviación (VIASA).

Publicada en la Revista de Derecho Público No. 28, EJ.V. Caracas, 1986, y en Gaceta Forense N° 134, Vol. I, pág. 500.

“...Es así claro que la expresión: «empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva» debe ser entendida como referida principalmente a aquellos establecimientos de carácter mercantil en los que la República de manera directa e inmediata se presente como titular de las acciones que le permitan una participación decisiva en los destinos de la empresa, sin que esto signifique necesariamente que posea la condición de accionista mayoritario... resulta diferente la situación planteada en el caso de una sociedad mercantil creada mediante un acto legislativo aun cuando no fuere la República socio mayoritario o con poder decisorio... Estima esta Sala que a los efectos previstos en el numeral 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Sociedad Mercantil Venezolana Internacional de Aviación, S.A. (VIASA), dados: la distribución de su capital, que la República, como tal, no forma parte de la empresa, que no ha sido creada por ley ni por otro acto imperativo de los poderes públicos del Estado, sino mas bien en régimen de competencia con actividades similares de los particulares; no constituye VIASA una empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva en los términos y a los fines de la expresada norma...”.

En la anterior sentencia se concluye que VIASA no constituye una empresa en la cual la República tenga participación decisiva por cuanto esta no participa directamente en el capital de esa Sociedad Mercantil y además tampoco se ubica a dicha Sociedad Mercantil dentro de la excepción que tiene la regla de la participación directa, la cual es que haya sido creada por Ley. De manera que la sentencia que se menciona sigue los parámetros fijados por la del 12 de diciembre de 1985 (ya señalada) por cuanto, como VIASA no fue creada por Ley no está dentro de la excepción fijada por esta sentencia.

Sentencia N° 363.

Fecha: 12-12-89.

Ponente: Dra. Josefina Calcaño de Temeltas.

Partes: West RN World Televisión Inc. vs. Venezolana de Televisión.

Aun sin publicar: En la Revista de Derecho Público y en la Gaceta Forense.

“...la Sala ha establecido, como regla general, que para que gocen de ese fuero especial, se requiere que la participación sea del propio Estado y no de algún instituto

autónomo u otra empresa creada por el Estado, es decir, que se trate de una participación directa de la República, las mismas hayan sido creadas por Ley o bien en ellas exista una participación permanente del sector público... sentado lo anterior, consta: ...Que la República de Venezuela es el accionista mayoritario de la C.A. Venezolana de Televisión, representando un 97,8% del capital social, mientras que los dos socios restantes son un instituto autónomo (Fondo de Inversiones de Venezuela) con el 1%, y el 1,1% restante pertenece a una Empresa del Estado (CANTV)... De lo anteriormente expuesto... esta Sala se declara competente para conocer de la presente demanda...”.

Las tres anteriores sentencias constituyen un paso de avance por cuanto admiten el criterio de la participación indirecta de la República aunque sea por la vía de la excepción. Considero que en esta etapa seguía estando presente la inseguridad jurídica que reinaba en aquellos que intentaban este tipo de demandas y en los jueces que tenían que conocer de ellas. La creación de esta excepción por la Sala Político-Administrativa, pienso que tiene su razón de ser, en la consideración por parte de la Sala, de la cantidad de empresas en las cuales estaban en juego grandes capitales e intereses patrimoniales del Estado Venezolano que quedaban fuera de la jurisdicción contencioso-administrativa y por tanto desprovistas de las mayores garantías procesales que dichos intereses requieren.

2. *De la industria petrolera nacionalizada*

El primer criterio sostenido por la Sala Político-Administrativa, es decir, el de admitir sólo las demandas contra las empresas en las cuales la República tuviera una participación directa, dejaba fuera no sólo a las empresas de los Estados y Municipios sino también a importantes empresas del hierro y del petróleo. En vista de esta situación la Sala Político-Administrativa, para dar cabida a las empresas petroleras dentro de los extremos exigidos por el ordinal 15 del art. 42 de la LOCSJ, alegó la existencia de la Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el Comercio de los Hidrocarburos. En este sentido la sentencia de la Sala de Casación Civil de fecha 26 de febrero de 1987, N° 59, bajo la ponencia de Adan Febres Cordero (ya mencionada en el capítulo anterior) señaló: “...mediante la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos... el Estado venezolano nacionalizó esta industria, transformando de manera general en el sector, la entonces propiedad privada de las empresas petroleras en propiedad pública, mediante reserva que hizo de la industria y el comercio de los hidrocarburos; y adquiriendo la propiedad de las empresas, reestructuró la economía nacional... “ De acuerdo a la citada Ley Orgánica el Estado debía ejercer “las actividades reservadas, directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad (art. 5)...” Sin embargo, a pesar de esta aparente libertad, la Ley Orgánica señaló directamente al Ejecutivo Nacional la vía para la administración futura de la industria petrolera a través de formas descentralizadas...

...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... 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 constituyen conforme a ella, entre las cuales está “Petróleos de Venezuela, S.A.”, se regirán por la presente Ley y sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las de derecho común que le fueren aplicables... 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, S.A.”, las cuatro operadoras petroleras (Lagoven, Maraven, Meneven y Corpoven), la empresa petroquímica (Pequiven) y la empresa de investigaciones petroleras (Intevep)...”.

De acuerdo a los artículos de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (que fueron citados por la anterior sentencia), no cabe duda, como en efecto lo sostiene la Sala de Casación Civil, que la intención del Legislador fue la de estructurar la Administración Petrolera Nacionalizada mediante empresas del Estado (entes o personas estatales), con la forma de sociedad mercantil y en consecuencia sometidas a un régimen mixto del derecho público y de derecho privado, aun cuando predominantemente de derecho privado por la forma jurídica adoptada; también se desprende de esta ley orgánica que el legislador quiso que para el ejercicio de las actividades reservadas fueran constituidas empresas propiedad del Estado en forma de sociedad mercantil y no que las ejerciera directamente el Ejecutivo Nacional. En consecuencia estas empresas, propiedad del Estado están sometidas a la jurisdicción especial prevista en el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Los criterios expuestos en la sentencia de la Sala de Casación Civil han sido repetidos en sentencias de la Sala Político-Administrativa:

Sentencia N° 287.

Fecha: 11-8-88.

Ponente: Dra. Josefina Calcaño de Temeltas.

Partes: International Development Investment (Mediterranean Company Limited vs. Pequiven Ifi, Nitroven).

“...A través de una jurisprudencia reiterada, esta Sala ha dejado sentado su criterio acerca de lo que debe entenderse por participación decisiva del Estado en empresas, a los fines de determinar su propia competencia para conocer de las demandas que contra ella se intenten y, al efecto, se han establecido los siguientes postulados:

1. Desde que entró en vigencia la actual Constitución, en el campo jurídico tienen igual significación los términos “República” y “Estado”.

2. El ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia utilizó la expresión “República” para referirse a la personificación jurídica del Estado venezolano y la palabra “Estado” para referirse a la participación de la misma República en entidades de carácter privado como son las empresas.

3. Corresponde a la Sala conocer de las acciones que se intenten contra las empresas en que el Estado, es decir, la propia República, tenga participación decisiva.

4. Sólo gozan del fuero especial a que se refiere el ordinal 15 del artículo 42 del texto legal señalado, aquellas empresas en que tenga una participación decisiva el propio Estado y no algún instituto autónomo u otra empresa creada por el Estado.

5. La República es la única apta para escoger la forma societaria como medio de desempeñar funciones que, por su naturaleza, le son propias, razón por la cual esta Sala ha rechazado la tesis de la propiedad indirecta del Estado: “Aceptarla sería admitir una continua e ilimitada desmembración de la voluntad pública estatal”.

6. La regla anterior sufre una excepción en el caso de las sociedades en las cuales, aun cuando en ellas exista una participación indirecta de la República, las mismas hayan sido creadas por ley o en ellas exista una participación permanente del sector público...

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que Petroquímica de Venezuela, S.A. (Pequiven), aun cuando sus acciones no pertenezcan a la República directamente, fue creada por mandato de la Ley y, además, la participación de otro del sector público en

la totalidad de su capital es permanente y no circunstancial, ya que sus acciones no pueden pertenecer, de acuerdo con la Ley, sino a la República o a Petróleos de Venezuela...

El criterio aplicado al Banco Industrial de Venezuela en la sentencia citada lo es igualmente con respecto a la codemandada Petroquímica de Venezuela, S.A., mientras no se reforme la Ley que convirtió al Instituto Venezolano de Petroquímica en sociedad anónima, sus acciones no pueden pertenecer sino a la República o a Petróleos de Venezuela, razón por la cual esta Sala es competente para conocer de la demanda incoada contra Petroquímica de Venezuela, S.A., por daños materiales cuya cuantía se estimó en Bs. 373.993.548,80 y por nulidad de asambleas de accionistas y reuniones de junta directiva, en su carácter de accionista de Venezolana de Nitrógeno, S.A., acción esta última que se estimó en Cuarenta Millones de Bolívares (Bs. 40.000.000,00), todo ello a tenor de lo previsto en el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal y así se declara...”

Sentencia N° 377.

Fecha: 27-10-88.

Ponente: Dr. Domingo A. Coronil.

Partes: Aseguradora Mundial de Panamá, S.A. vs. Petroquímica de Venezuela, S.A. (Pequiven).

Publicada en Gaceta Forense, N° 142, Vol. I, pág. 243 y en la Revista de Derecho Público, N° 36 EJV, 1988.

“...de modo que está claro que Petroquímica de Venezuela, S.A., nace como sociedad mercantil con un patrimonio que es aportado por la República de Venezuela a favor de quien se emiten todas las acciones en que queda dividido el capital social y luego estas acciones, por razones de conveniencia, pasan a ser propiedad de Petróleos de Venezuela, S.A., cuyo capital, a su vez, es íntegramente propiedad de la República...”

Luego la sentencia pasa a copiar textualmente parte de la sentencia de la Sala de Casación Civil del 26 de febrero de 1987 a la cual ya nos hemos referido y que sirve de base a las sentencias de la Sala Político-Administrativa que estamos mencionando en esta parte del trabajo.

Sentencia N° 387.

Fecha: 14-12-89.

Ponente: Dr. Ramón Duque Corredor.

Partes: S. A. Petrolera Las Mercedes Flamilco, S.A. y Francisco P. Mikusi vs. Petróleos de Venezuela, S.A. y S.A. Meneven.

Aun sin publicar: en la Gaceta Forense y en la Revista de Derecho Público.

“...efectivamente, en el caso de Petróleos de Venezuela, se trata de una empresa estatal en forma de sociedad anónima en la cual el Estado tiene una “participación decisiva”, al ser titular del cien por ciento de su capital accionario, y en que tiene su origen en el Decreto 1.123 del 30 de agosto de 1975, publicado en la Gaceta Oficial N° 1.170 Extraordinaria. Asimismo en el caso de Meneven, S.A., filial de Petróleos de Venezuela, S.A., de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, dicha empresa está sujeta al control y a las instrucciones del Ejecutivo Nacional, por dichas empresas es de Bs. 300.000.000,00.

3. En razón de lo anterior, la parte actora solicitó del a quo declarar su incompetencia (folio 41) y así se pronunció el Tribunal de la Causa (folio 160, pieza 9)...

Respecto a la competencia del Tribunal para resolver el caso, los anteriores supuestos se corresponden a lo previsto en el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el cual se establece (en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*) que es de la competencia de esta Sala:

«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 cinco millones de bolívares, y su conocimiento no está atribuido a otra autoridad».

En base a la situación jurídica del caso (supuestos de hecho y norma aplicable) y árbitro como es de su propia competencia, esta Sala acepta la declinatoria en referencia...”.

Sentencia N° 46.

Fecha: 24-1-90.

Ponente: Dra. Josefina Calcaño de Temeltas.

Caso: Intevep, S.A.

Publicada en la Revista de Derecho Público N° 41. Enero-marzo, 1990.

“...la totalidad del capital y acciones de Intevep, S.A., ha sido suscrita desde su fundación por Petróleos de Venezuela, S.A., tal como consta de la publicación consignada en autos, de lo cual resulta que el componente accionario de la demandada es enteramente de carácter público, puesto que Petróleos de Venezuela, S.A., es una empresa estatal cuyo único accionista es la República de Venezuela y cuya creación obedece a las previsiones de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos... a juicio de la Sala, no se trata en el caso de autos de una empresa en que la participación estatal sea de carácter circunstancial, sino por el contrario, existe una relación en cuya virtud permanentemente y desde su constitución participa el sector público, íntegramente en su dirección y control, por lo que se cumplen los extremos exigidos para que proceda en el presente caso el fuero especial al que se refiere el artículo 42, ordinal 15 de la Ley Orgánica que rige este Alto Tribunal...”.

3. *De la industria del sector de Guayana*

Como he expresado a lo largo del presente trabajo, la consideración de la Sala Político-Administrativa de que la participación decisiva debe ser directamente de la República dejaba fuera de la jurisdicción contencioso-administrativa a numerosas empresas en las cuales la República tiene una participación decisiva, pero en forma indirecta, como ocurre con las que operan en la zona de Guayana, en las que son evidentes los altos intereses nacionales en juego y en consecuencia merecedoras de estar sometidas a los Tribunales Contencioso-Administrativos. Por lo precedentemente expuesto pienso que la Sala Político-Administrativa revisó su interpretación tradicional y dio cabida a empresas del sector de Guayana dentro de las previsiones del art. 42, ord. 15 de la LOCSJ.

En este sentido se dictó la sentencia N° 376, de fecha 16-11-89 bajo la ponencia de la Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, cuyas partes son: Héctor Alejandro Rebolledo vs. C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA).

Esta sentencia copia textualmente parte de la sentencia del 12 de diciembre de 1985, cuyo ponente es el Dr. Zoppi, para señalar: “...a juicio de esta Sala, los criterios establecidos en la transcrita sentencia son aplicables al caso de autos. En efecto, el Decreto N° 430 de diciembre de 1960 (creación de la C.V.G.), y posteriormente por Decreto-Ley (21 de junio de 1985) fundamentado en la Ley Especial que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas Económicas y Financieras, se dictó el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana (derogó el Decreto N° 430, artículo 26). En ese Estatuto el artículo 58 establece que la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.) promoverá la formación de empresas que fueren necesarias para fomentar el desarrollo de la zona a que se refiere el artículo 1° de ese Decreto. En este sentido, en

fecha 29 de julio de 1963 se constituyó la C.A. "C.V.G. Electrificación del Caroní" (EDELCA), "...en uso de la facultad conferida por el artículo 5° del mencionado Decreto (430) y a los fines del Capítulo 3° y artículo 31 del mismo Decreto...". Por otra parte, el Estatuto atribuye a la C.V.G., la coordinación de las empresas del Estado situadas en la jurisdicción de esa Corporación, como es el caso de Electrificación del Caroní (EDELCA). Es pues, la Corporación Venezolana de Guayana (Instituto Autónomo) y las Empresas del Estado las que podrán suscribir y enajenar acciones y constituir, fusionar o liquidar empresas, fundaciones y otras asociaciones similares con participación del sector privado o sin ella, con la sola autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros (artículo 7°).

Visto lo anterior, se concluye que comprobado como está que el capital accionario pertenece íntegramente al Estado a través de la C.V.G. y del Fondo de Inversiones de Venezuela, ambos entes públicos, con naturaleza jurídica de institutos autónomos; que sus objetivos son la realización de tareas de la incumbencia del Estado y recibe directamente instrucciones del Ejecutivo Nacional en el cumplimiento de sus cometidos, todo lo cual consagra una participación decisiva del Estado en la Empresa EDELCA...

Por consiguiente, son los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa los competentes para conocer de la demandas que se interpongan contra ellas y, como se observa que la cuantía de la presente demanda excede de cinco millones de bolívares (Bs. 5.000.000,00), a tenor de lo establecido en los ordinales 15 y 16 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 43 ejusdem, corresponde a esta Sala el conocimiento de la acción...

No procede, por todo lo anterior, la declaratoria de incompetencia solicitada por la Procuraduría General de la República y así se declara..."

El Magistrado Luis Henrique Farías Mata disiente del criterio de la mayoría en la presente sentencia:

"...cree firmemente el Magistrado disidente que la decisión suscrita por la mayoría no se encuentra ajustada a lo dispuesto en el ordinal 15° del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, puesto que allí -tal como lo ha venido sosteniendo nuestra tradicional doctrina- se condiciona la competencia de la Sala Político-Administrativa para conocer de un asunto al hecho de que la República tenga participación decisiva en la empresa actora o demandada, lo cual ha sido entendido por esta Corte como participación mayoritaria en cuanto al número de acciones, y como participación directa y no por intermedio de otros organismos. En este último caso, si acudiendo a la interpretación extensiva de una norma excepcional de la Ley se admite la participación de la República a través de otros entes, podría llegarse a hacer indefinida la competencia de la Corte Suprema de Justicia, con el consecuente e indebido congestionamiento, además, que para la Sala comportaría semejante exageración de convertir en regla la excepción por la cual se le confían a la jurisdicción contencioso-administrativa, asuntos distintos -por su propia naturaleza- de la competencia natural de ésta..."

El criterio expresado en el voto salvado vuelve a la primera oposición de la Sala Político-Administrativa de sólo admitir las demandas contra las Empresas en las cuales la República tenga una participación directa.

V. ADMISIÓN DEL CRITERIO DE "PARTICIPACIÓN INDIRECTA"

Además de los grandes intereses patrimoniales del Estado en juego en las empresas del Estado en las cuales la República participa indirectamente, existe otra razón, a mi

juicio poderosa, para considerar a este tipo de empresas sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa, y es que existe toda una normativa en la que queda clara la intención del legislador de considerar como Empresa del Estado, no sólo las que se crean con participación directa de la República, sino también las creadas por otros entes de la administración descentralizada, por ejemplo la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República la cual dispone la función de control sobre las empresas en que la República, los Institutos Autónomos y “otros entes públicos” tengan participación (art. 64); en igual sentido la Ley de Crédito Público (art. 2) y la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (art. 1) establecen que quedan sujetos a ellos, todos los entes de la administración descentralizada, tanto territoriales como institucionales, también las sociedades en las cuales las personas mencionadas tengan participación igual o superior al 51%.

De manera que es lógica la admisión por parte de la Sala Político-Administrativa la admisión del criterio de la “participación indirecta”, sin embargo es importante señalar que la admisión de dicho criterio no es unánime en esta Sala por cuanto el Magistrado Luis H. Farías Mata disiente de este criterio alegando que admitir la participación de la República a través de otros entes podría hacer indefinida la competencia de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, actualmente la Corte Suprema de Justicia sostiene pacífica-mente que corresponde conocer a la jurisdicción contencioso-administrativa las acciones que se prolongan contra empresas del Estado en las cuales la República participe directamente o en forma indirecta por medio de otros entes estatales, eliminando de esta manera la inseguridad jurídica que existía ante la diferencia de criterios de la Sala Político-Administrativa y de la Sala de Casación Civil.

Por ahora en el único punto en que difieren ambas Salas es en el de considerar si existe o no participación decisiva en los casos de las Empresas del Estado en las cuales la República pese a tener la minoría accionaria tiene el poder de control y dirección. Para la Sala Político-Administrativa no hay en este caso participación decisiva; en cambio, para la Sala de Casación Civil, sí la hay.

La primera sentencia de la Sala Político-Administrativa que acepta el criterio de la participación indirecta es la del 11-12-90 bajo la ponencia del Dr. Román Duque Corredor, cuyas partes son: Representaciones Industriales, Insuple, C.A. vs. CADAFFE. Esta sentencia comienza por afirmar sin mayores ilustraciones que CADAFFE es una empresa en donde existe participación decisiva de la República. La presente, modifica el criterio expuesto por la Sala en la sentencia del 21-6-88, N° 216, cuyo ponente es el Dr. Farías Mata; juntamente en esta sentencia se sostuvo que la Corte carecía de competencia para conocer la acción incoada contra CADAFFE, dado que es el Instituto Autónomo Fondo de Inversiones de Venezuela el que tiene participación decisiva en dicha Empresa y no la República de Venezuela; este mismo razonamiento fue el utilizado por el Dr. Farías Mata para salvar su voto en la sentencia del 11-12-90.

En el presente año se han dictado dos sentencias que continúan admitiendo el criterio de la participación indirecta de la República:

Sentencia N° 87.

Fecha: 28-2-91.

Ponente: Dr. Pedro Alid Zoppi.

Partes: Asociación Cooperativa de Consumo de Electrificación Rural “Peñalver Bruzual-Guaribe” vs. CADAFFE.

Aun sin publicar en Gaceta Forense y en la Revista de Derecho Público.

“...no sucede lo mismo con CADAFFE, pues si bien adopta la forma de una compañía anónima inscrita en el Registro Mercantil como tal, la Sala, en sentencia del 11 de diciembre de 1990 y publicada el 14 de febrero de 1991 (demanda de “Representaciones Industriales, Insuple, C.A.”, contra CADAFFE), resolvió que es una

empresa “donde existe participación decisiva de la República”. Y, por tanto, las demandas contra ella corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa, y en el caso de autos a la Sala, de conformidad con el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al tratarse de una reclamación que excede los cinco millones de bolívares y no estar atribuido el conocimiento de la presente acción a otra autoridad judicial.

En consecuencia, es improcedente la excepción propuesta- Y así se declara...

El Magistrado Luis Henrique Farías Mata disiente del criterio de la mayoría, con fundamento en las razones expuestas en el voto salvado a la decisión del 14-2-91, caso “Representaciones Industriales Insuple, C.A.” y en otras similares... “.

Sentencia N° 278.

Fecha: 6-6-91.

Ponente: Dra. Cecilia Sosa Gómez.

Partes: Explotaciones Carboníferas Compañía Anónima Carbonexia vs. Carbones del Suroeste y Explotaciones Mineras de Venezuela.

Todavía no ha sido publicada ni en Gaceta Forense ni en la Revista de Derecho Público.

“...observa la Sala que estando constituido el patrimonio del Fondo de Inversiones de Venezuela (en su totalidad) por los aportes que le hace el Ejecutivo Nacional en la forma antes señalada, y siendo dicho Fondo el propietario del 99,29% de las acciones, no hay dudas de la participación decisiva del Estado en la empresa codemandada Carbosuroeste, a través de un instituto autónomo.

En consecuencia, demostrado como ha quedado que el Estado es el accionista mayoritario de la empresa codemandada, considera la Sala, basada en los lineamientos doctrinales, jurisprudenciales y legales ya señalados, que sí es aplicable a la Compañía “Carbones del Suroeste, C.A.”, el fuero especial a que se refiere el numeral 15° del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; por tanto, se declara competente para conocer de la presente demanda...”.

La anterior sentencia no fue firmada por el Magistrado Farías.

V. CONCLUSIONES

1. Desde la sentencia del 20 de enero de 1983, tanto la Sala Político-Administrativa como la de Casación Civil han dado a los términos “República” y “Estado”, igual significación. La asimilación de los anteriores términos la ha hecho la Corte Suprema de Justicia para restringir el concepto de “Empresa del Estado”, en el sentido nacional, de Empresa de la República excluyendo las Empresas Estadales y Municipales. Y a esta misma conclusión se llega por la vía interpretativa de la intención del legislador en el art. 42 de la LOCSJ, sin necesidad de dar igual significación a los términos “República” y “Estado”.

2. El primer criterio sostenido por la Sala Político-Administrativa fue el de considerar que sólo gozaban de la jurisdicción especial a que se refiere el ordinal 15 del artículo 42 de la LOCSJ aquellas empresas en las que la República tenga una participación directa y no a través de ningún otro ente estatal.

3. Luego consideró la Sala Político-Administrativa que la regla de la participación directa de la República sufría una excepción en el caso de las sociedades mercantiles en las cuales, aun cuando en ellas exista una participación indirecta de la República, las mismas hayan sido creadas por ley o en ellas exista una participación permanente del sector público.

4. La Sala de Casación Civil desde la sentencia del 2 de noviembre de 1983 señaló que la participación decisiva de la República se cumple tanto en el caso de que la participación económica o financiera en la empresa sea mayoritaria bien directamente por la República o en forma indirecta a través de otros entes estatales; como en el caso de que la participación

económica sea minoritaria, pero la República se reserve su intervención decisiva en cuanto a la conducción y administración de la empresa.

Esta es la primera sentencia que admite plenamente sin trabas el criterio de la participación indirecta y además agrega un nuevo elemento a la discusión del concepto de Empresa del Estado, por cuanto afirma que también pueden calificarse de esa manera las empresas en las cuales a pesar de tener la minoría accionaria, la República tiene en su poder el control y dirección de la empresa.

5. Actualmente la Sala Político-Administrativa a partir de la sentencia del 11-12-90 admite el criterio de la participación indirecta, pero con el voto salvado del Magistrado Farías Mata.

6. Comienza a observarse en algunas sentencias de la Sala Político-Administrativa la utilización del término “República” sin identificarlo con el término “Estado”, tal es el caso de la sentencia del 28-2-91: “...resolvió que es una empresa donde existe participación decisiva de la República...”.

7. En el único punto en el que difiere la Sala de Casación Civil de la —por ahora— Sala Político-Administrativa, es en que la primera opina que existe participación decisiva en aquellas empresas en las cuales, a pesar de que la República u otro ente de la administración descentralizada tienen la minoría accionaria, sin embargo tienen el poder de dirección y control sobre la empresa en cambio la Sala Político-Administrativa considera que en estos casos no puede haber participación decisiva.