

LA PARTICIPACION ACCIONARIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN EL SIGLO XIX Y LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

Juan Garrido Rovira
Abogado

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. EL PRECEDENTE DE LA GUIPUZCOANA
- III. LA PARTICIPACION EN INSTITUCIONES BANCARIAS: LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES CREDITICIAS Y MONETARIAS
- IV. LA PARTICIPACION EN EMPRESAS PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS PUBLICAS: LA RED FERROCARRILERA
- V. LA PARTICIPACION EN EMPRESAS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS: EL TELEGRAFO NACIONAL
- VI. EL CASO DE LA C. A. UNION FEDERAL: UN TRASCENDENTAL ANTECEDENTE DEL DESARROLLO DE GUAYANA
- VII. LA PARTICIPACION EN LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NATURALES: LAS COMPANIAS MINERAS
- VIII. LAS PARTICIPACIONES ACCIONARIAS CONFISCADAS A JUAN VICENTE GOMEZ: EL COMIENZO DEL ESTADO EMPRESARIO
- IX. LA PARTICIPACION EN LA PRODUCCION DE ARTICULOS ESENCIALES: LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA

I. INTRODUCCION

A lo largo de nuestra historia republicana el Estado ha adquirido, en tiempos y circunstancias muy diversos, participaciones accionarias y ha constituido compañías anónimas solo o conjuntamente con particulares.

Las razones que históricamente han motivado la actuación del Estado a través de la figura jurídica de la compañía anónima son de diversa índole: política, económica, social y administrativa.

El fenómeno del Estado venezolano como accionista de sociedades anónimas, y más aún como verdadero empresario a través de las mismas, no es en absoluto nuevo en nuestra historia administrativa ni en nuestro derecho.

Sorprendentemente, y sin tener en cuenta el precedente que dentro de su propio marco histórico significó la participación accionaria de la Corona Española en la Compañía Guipuzcoana, la actividad económica del Estado venezolano a través de participaciones accionarias se remonta al primer tercio del siglo XIX y adquiere insospechados matices a lo largo de éste y la primera mitad del siglo XX.

A la luz de los antecedentes histórico-jurídicos que se presentan a continuación pueden comprenderse las gigantescas dimensiones que en la actualidad tiene la actividad económica del Estado venezolano.

II. EL PRECEDENTE DE LA GUIPUZCOANA

El fenómeno del Estado venezolano como accionista de sociedades anónimas, considerado independientemente de la forma jurídico-política de éste, se remonta al siglo XVIII, cuando tiene lugar la constitución de la Real Compañía Guipuzcoana de Navegación de Caracas.

El 25 de septiembre de 1728, como resultado del convenio celebrado entre la Corona Española y la Provincia de Guipúzcoa se constituyó la Real Compañía Guipuzcoana de Navegación de Caracas, la cual, dentro de una perspectiva histórica integral, tiene un importante significado en relación a la participación accionaria del Estado venezolano.

En efecto, la suscripción de doscientas (200) acciones de la mencionada compañía por parte de los Reyes de España¹, es decir, casi un siete por ciento (7%) del capital, por cuanto el número total de acciones era de tres mil (3.000), constituye probablemente el primer antecedente histórico de la participación accionaria del Estado en nuestro país.

En 1752 se aumentó el capital de la compañía y se abrió su suscripción a los caraqueños, quienes a través de algunas de las familias más conocidas, entre ellas la del Libertador, Simón Bolívar, tomaron participación en la compañía de referencia².

La Compañía Guipuzcoana desarrolló sus actividades hasta el 10 de marzo de 1785, fecha en la cual se fusionó por incorporación con la Real Compañía de Filipinas³.

Posteriormente, durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, pueden apreciarse diversos antecedentes de la participación accionaria del Estado, los cuales en su conjunto configuran un insospechado marco histórico-jurídico.

III. LA PARTICIPACION EN INSTITUCIONES BANCARIAS: LA PRESENCIA DEL ESTADO EN ACTIVIDADES CREDITICIAS Y MONETARIAS

Por Ley de 17 de marzo de 1841 se acordó el establecimiento de un Banco Nacional, como banco de emisión, depósito, descuento y giro de libranzas y letras de cambio⁴. Este Banco, que dejó de funcionar en 1850 por Resolución del Congreso⁵, tenía un capital de dos y medio millones de pesos, divididos en diez mil acciones de doscientos cincuenta pesos cada una.

Si bien la naturaleza jurídica de este Banco Nacional se correspondía más con la de un establecimiento público desde el punto de vista de su actividad⁶, se encontraba dicho instituto organizado como una sociedad por acciones en lo relativo al capital, y, a su través, el Estado se hacía presente en el incipiente desarrollo institucional de las actividades crediticias y monetarias.

1. Vid. Estornes Lasa, J., *La Real Compañía Guipuzcoana de Navegación de Caracas*. Editorial Vasca Ekin. Buenos Aires, 1948, pág. 19.

2. *Ibidem*, pág. 22.

3. *Ibidem*, pág. 61.

4. Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas, 1943. Tomo I, págs. 710 y siguientes.

5. Carrillo Batalla, T. E., *Moneda, Crédito y Banca en Venezuela*, Ediciones del Banco Central de Venezuela. Colección del Cuatricentenario de Caracas. Caracas, 1964, Tomo I, pág. 7.

6. *Cfr.* Artículos 9º, 14, 24 y 40 de la Ley de 17 de marzo de 1841, e igualmente la Ley de 23 de marzo de 1859, que deroga la que estableció el Banco Nacional.

Por otra parte, mediante Ley de 18 de abril de 1904⁷ se crea un instituto de crédito con el nombre de Banco Nacional de Venezuela, con un capital de veinticinco millones de bolívares, dividido en acciones de a quinientos bolívares.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 4º de la citada Ley, el Gobierno Nacional podía suscribir parte o la totalidad del capital del Banco; ofrecer parte de las acciones a la suscripción de capitalistas nacionales o extranjeros, o contratar la creación del Instituto con cualquier persona o compañía, con sujeción a las disposiciones legales.

El citado Banco era un establecimiento organizado, en algunos aspectos, como una sociedad por acciones, y regido por su correspondiente ley especial, en conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley de Bancos de 18 de abril de 1904⁸. El mencionado Banco, según lo dispuesto por el artículo 30 de su Ley, podía incluso constituirse como compañía privada, conservando en este caso el Ejecutivo Nacional la facultad de inspeccionar sus operaciones.

En resumen, se trataba ante todo de un establecimiento mercantil, regido por una ley especial, y el cual podía ser constituido por el Gobierno Nacional conforme a las bases y normas contenidas en la Ley de 18 de abril de 1904, en la cual se contemplaba la organización patrimonial del Banco con un capital dividido en acciones, así como la posibilidad legal para el Gobierno Nacional de suscribir parte o la totalidad de su capital⁹.

IV. LA PARTICIPACION EN EMPRESAS PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS PUBLICAS: LA RED FERROCARRILERA

La Ley de 29 de abril de 1856, que autorizó al Poder Ejecutivo para celebrar un contrato sobre varias líneas carriles que formaran un ferrocarril central de Venezuela, estableció, en su artículo 2º, ordinal 2º, que el Poder Ejecutivo podía tomar acciones en la empresa del mencionado ferrocarril hasta por la cantidad de doscientos cincuenta mil pesos¹⁰.

Dentro del marco de la citada disposición el Presidente Guzmán Blanco informó al Congreso, en el año 1881, haber pactado el 3 de octubre del año anterior "la ejecución del Ferrocarril de La Guaira a Caracas, por medio de una compañía anónima, suscribiéndose en el acto por Bs. 4.000.000,00 el Gobierno Federal, los Estados Bolívar y Guzmán Blanco, la Municipalidad del Distrito y las de los Departamentos Vargas y Aguado, el Banco de Caracas, y muchos capitalistas y propietarios de ciudad"¹¹.

En el año siguiente, 1882, Guzmán Blanco da cuenta al Congreso de un Decreto conforme al cual se establece "que terminado el Ferrocarril de La Guaira, los productos que corresponden al Tesoro, como accionista, se destinan, a continuar el ferrocarril de Puerto Cabello a Valencia, hasta que la compañía contratista se haga cargo, de terminarlos y que entonces con los productos de uno y otro, se comiencen los del ferrocarril de Caracas a los Valles del Tuy, del Aragua hasta

7. Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas, 1943, Tomo I, pág. 790 y siguientes.
8. Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas, 1953, Tomo I, pág. 531.
9. Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas, 1953, Tomo I, págs. 689 y 690.
10. Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas, 1943, Tomo IX, pág. 517.
11. Mensajes Presidenciales. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas, 1970. Tomo II (1876-1890), pág. 138.

Carabobo, para que de este modo, dentro de seis u ocho años, todo el centro de la República esté cruzado por las vías férreas que reclama su progreso”¹².

Realmente interesantes resultan las ideas que existían en la época para el desarrollo de una red ferrocarrilera en toda la República, organizada a través de un sistema de compañías por acciones con participación del Estado. El siguiente párrafo del Mensaje Presidencial al Congreso de 1883 resume apretadamente el funcionamiento del mecanismo ideado al respecto.

“Los estudios del ferrocarril de Puerto Cabello a Valencia, después de un año de tan inteligentes como laboriosos trabajos, están a punto de terminar; y como el Gobierno tendrá disponible desde julio en adelante la misma suma que anualmente ha estado invirtiendo en el de La Guaira a Caracas, y como además tendrá el producto de cerca de Bs. 4.000.000 de acciones pienso destinar ambas sumas a los ferrocarriles de Puerto Cabello a Valencia, y de Caracas a Santa Lucía, comenzando los trabajos simultáneamente, por cuenta del Gobierno, hasta que se formen las compañías respectivas que los terminen. Concluidos que sean, el producto de las acciones de estos mismos ferrocarriles, unido al de las de La Guaira, y a la subvención oficial con que los tres se habrán ejecutado, servirá para continuar en la misma forma, el de Santa Lucía por los Valles del Tuy y de Aragua a Valencia, completando así el gran ferrocarril central, después de lo cual podrán continuarse los demás ferrocarriles de la República, *con los mismos elementos y bajo idéntico sistema*”¹³ (subrayado nuestro).

Desde el punto de vista de la actividad empresarial del Estado a través de su participación en compañías anónimas, constituyen las situaciones administrativas antes señaladas un significativo precedente jurídico-institucional dentro del marco de un Estado de Fomento, en el sentido de que, vistas las perspectivas de progreso que se ofrecían al país, el Estado se apresuró a acudir a un mecanismo ágil desde el punto de vista administrativo, cual era el de suscribir la quinta o la cuarta parte de las acciones de las empresas ferrocarrileras a fin de que tales empresas de interés público se encargaran, bajo formas de derecho privado, de la construcción de obras públicas¹⁴.

V. LA PARTICIPACION EN EMPRESAS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS: EL TELEGRAFO NACIONAL

El 27 de enero de 1877 se dictó el Reglamento del Telégrafo Nacional¹⁵, el cual estableció la organización administrativa necesaria para la prestación del servicio público telegráfico.

Para la fecha del citado Reglamento ya se había construido una línea telegráfica entre Caracas y La Guaira, por efecto del contrato celebrado entre el Gobierno de la República, por órgano del Ministerio del Interior y Justicia, y el señor Manuel de Montúfar.

A los fines de la citada línea telegráfica se constituyó una empresa *ad-hoc*, de la cual fue accionista el Estado venezolano mediante la suscripción de “treinta acciones de cien pesos fuertes cada una (15.000 Bolívares). El capital de la empresa fue fijado en veinticinco mil pesos fuertes (125.000 Bolívares), dividido en acciones de ciento veinticinco pesos fuertes (625 Bolívares)”¹⁶.

12. Mensajes Presidenciales. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas, 1970. Tomo II (1876-1890), págs. 161 y 162.

13. *Ibidem*, pág. 182 y ss.

14. La expresión empresa de interés público viene dada por la propia naturaleza jurídica de la actividad, independientemente de su forma jurídica de realización.

15. Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela, *ob. cit.* Tomo XVI, pág. 932.

16. González, Eloy G., “El telégrafo en Venezuela”. *Rev. Estampas* de 17 de agosto de 1980, pág. 5.

VI. EL CASO DE LA C. A. UNION FEDERAL: UN TRASCENDENTAL ANTECEDENTE DEL DESARROLLO DE GUAYANA

"El 26 de mayo de 1877, por Decreto Legislativo del Congreso Nacional, se crea la Compañía Anónima "Unión Federal", con domicilio y residencia en Ciudad Bolívar y aportes de capital —240.000,00 venezolanos— de los veinte Estados de la República, destinada a la explotación de las ricas minas de Guayana. Ese mismo día, el Presidente Francisco Linares Alcántara estampó el ejecútese a lo que sin duda constituye el antecedente más decisivo de la actual Corporación Venezolana de Guayana"¹⁷.

Las características de esta compañía eran, en líneas generales, las siguientes¹⁸:

- a) El objeto de la compañía era la explotación de las minas ubicadas en el hoy Estado Bolívar (artículo 1º).
- b) Su domicilio y residencia estaban en Ciudad Bolívar (artículo 2º).
- c) Su capital social era de 240.000 venezolanos, correspondientes, por partes iguales, a cada uno de los veinte Estados (artículo 2º).
- d) A los efectos de su constitución con arreglo a las leyes, cada Estado nombraría un apoderado (artículo 4º).
- e) Los derechos de cada Estado en la compañía eran inalienables (artículo 5º).
- f) El capital de la compañía debía ser aportado inicialmente por el Gobierno

Nacional en los presupuestos de los ejercicios correspondientes a 1877-1878 y 1878-1879, y su amortización, por parte de los Estados, se realizaría mediante la entrega al Ejecutivo Federal de los dividendos correspondientes a los Estados sobre las utilidades líquidas hasta la concurrencia del capital suministrado a éstos para formar la compañía (artículo 7º).

VII. LA PARTICIPACION EN LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NATURALES: LAS COMPAÑIAS MINERAS

El 11 de mayo de 1881 el Presidente de la República, con el voto del Consejo de Administración, estableció, mediante decreto dictado al efecto, que los terrenos mineros pertenecientes al Poder Federal o a los Estados se contratarían por el Ejecutivo Nacional para su explotación con compañías nacionales o extranjeras.

Igualmente, se dispuso que en las compañías que se formaran para la explotación de una o más minas, el Gobierno Nacional tendría, por lo menos, una acción, de cuyos dividendos se destinarían dos terceras partes de su producto a la renta de los Estados y el otro tercio a la renta nacional¹⁹.

VIII. LAS PARTICIPACIONES ACCIONARIAS CONFISCADAS A JUAN VICENTE GOMEZ: EL COMIENZO DEL ESTADO EMPRESARIO

A la muerte de Gómez, el Congreso Nacional, por Acuerdo de 19 de agosto de 1936, confiscó los bienes que se encontraban a nombre de aquél, de su herencia

17. Galería del Ministerio de Fomento I. Documentos para la historia del Ministerio de Fomento, 1863-1963. Año Centenario.

18. Véase Decreto de 26 de mayo de 1877, en Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Tomo III. Documento 2055, págs. 508-509, citado por McBeth, Brian S. y Sullivan, William M., *Historia documentada de la Industria Petrolera*, Documento 10.

19. McBeth, Brian S. y Sullivan, William M. *ob. cit.* Documento 11.

o de persona interpuesta. Como consecuencia de ello, todos los mencionados bienes, avaluados en la cantidad de NOVENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS VEINTITRES MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO BOLIVARES CON TREINTA Y NUEVE CENTIMOS (Bs. 99.723.558,39) ²⁰ pasaron en plena propiedad a la Nación, en virtud de razones y principios que son materia de derecho

Dentro de esos bienes se encontraba un conjunto de empresas destinadas a la producción de energía eléctrica, azúcar, textiles y aceites, así como una unidad agro-político y constitucional.

Concretamente, fueron confiscadas las siguientes participaciones accionarias ²²: pecuaria ²¹.

- Compañía Anónima Venezolana de Navegación: 24.307 acciones, a Bs. 100 cada una.
- Compañía Anónima Gran Ferrocarril del Táchira: 5.500 acciones, a Bs. 160 cada una.
- Compañía Anónima Telares de Palo Grande: 1.884 acciones, a Bs. 30 cada una.
- The Cumaná and Carúpano Pier and Tranway Company: 444 acciones, a Bs. 1 cada una.
- Compañía Anónima Central Azucarera del Zulia: 500 acciones de Bs. 1 cada una.
- The Apure Venezuela Petroleum Corporation: 2.571 acciones, a Bs. 1 cada una.
- The Zamora Venezuela Petroleum Corporation: 5.300 acciones, a Bs. 1 cada una.

El artículo 2º, letra e), de la Ley de Administración y Disposición de los Bienes Restituídos, de 8 de septiembre de 1945, dispuso que las empresas antes referidas sólo podrían ser enajenadas para servir de base a la constitución de compañías por acciones y siempre que dicha constitución tendiese a garantizar su explotación técnica.

Especial relevancia tiene lo establecido en el párrafo final de la citada norma, conforme al cual, al procederse a la enajenación de las empresas en cuestión, el Ejecutivo Federal debía reservarse un número de acciones que asegurase a la Nación la finalidad económico-social ínsita en la naturaleza de estos bienes.

La Ley de referencia no fijó un *quantum* determinado de acciones que debiera quedar en poder del Estado, probablemente porque dicho *quantum* estaba en relación con el tipo de empresa y con la finalidad de la misma.

Sin embargo, desde el punto de vista de la determinación de la política a seguir a través de la empresa de referencia, destaca la claridad legislativa en el señalamiento de la finalidad económico-social de tales empresas.

De aquí se desprende la voluntad del Estado venezolano, en plena década de los cuarenta, de asumir la gestión de industrias de naturaleza diversa (energía eléctrica, azúcar, textiles, aceites, etc.) a través de una forma jurídica específica, compañías anónimas con participación estatal de control para la consecución de fines públicos económico-sociales.

Posteriormente mediante Decreto Nº 449, de 17 de marzo de 1950, se dispuso, en el artículo 1º, ordinal 2º, que las acciones o participaciones en compañías civiles o mercantiles que habían pasado a propiedad de la Nación por efecto del Acuerdo confiscatorio, no enajenadas o canceladas y que el Poder Ejecutivo no resolviese conservar en el patrimonio nacional, serían devueltas a sus titulares originales. Tal

20. *Recopilación de los bienes restituidos a la Nación*. Caracas, Imprenta Nacional, 1938, pág. 99.

21. *Ibidem*, págs. 15, 16 y 17.

22. *Ibidem*, pág. 98.

decisión pone en evidencia una vez más la voluntad histórica del Estado de actuar en la vida económica del país mediante la tenencia en su patrimonio de acciones y participaciones en sociedades mercantiles y específicamente en compañías anónimas.

De esta forma, se dio comienzo al moderno Estado empresario venezolano, el cual, a través de sus industrias, iniciaba "formas de producción desconocidas, valorando explotaciones desdeñadas, abriendo nuevos cauces y nuevas fuentes de riqueza"²³.

IX. LA PARTICIPACION EN LA PRODUCCION DE ARTICULOS ESENCIALES: LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA

A partir de los años cuarenta, el Estado empieza a acentuar considerablemente su actividad empresaria a través de su participación en sociedades anónimas. Además de la adquisición de la Ganadera Industrial Venezolana C. A. y de la intensificación de las actividades de la C. A. Venezolana de Navegación, empiezan a promoverse empresas estatales y mixtas a través de la Corporación Venezolana de Fomento por el sistema de sociedades anónimas a fin de producir artículos esenciales. Los siguientes párrafos expresan, por así decirlo, la filosofía de este sistema:

"Aludimos a las sociedades mixtas organizadas entre la Corporación Venezolana de Economía Básica y dicho Instituto (la Corporación Venezolana de Fomento). Esta gestión económica oficial ha sido controvertida y objetada desde diversos reductos de opinión y deber nuestro, que no aludiremos, es el de asumir ante el país la plena responsabilidad de ella. Ha consistido, Ciudadanos Representantes, en la constitución por el sistema de sociedades anónimas, de empresas productoras de artículos esenciales, alimenticios especialmente, con aportes de la Corporación Venezolana de Fomento y de la Corporación Venezolana de Economía Básica. Las acciones son suscritas en proporción del cincuenta por ciento para cada una de ellas. Ambas han adquirido el compromiso de colocar en el mercado sus acciones, cuando las empresas fundadas comiencen a ofrecer lícito rendimiento, y en todo caso, al cabo de diez años, la totalidad del capital invertido debe estar, necesariamente, en manos de venezolanos. Ya están en funcionamiento dos de las compañías proyectadas, totalizando un capital de más de 10 millones de bolívares. Una será productora de artículos y alimentos agrícolas y ganaderos, la otra pesquera, se ocupará de extraer y conservar, expendiendo sus productos a precios al alcance de toda la población consumidora, parte de esa prodigiosa reserva alimenticia del país acumulada por la naturaleza en viveros marítimos y fluviales, y que sólo en mínima proporción hemos aprovechado hasta ahora. Nadie podrá negar la utilidad colectiva de ambas empresas, así como de las orientadas hacia finalidades similares que se proyectan, y sólo en la inaceptable hipótesis de que el Estado renunciara a su función de vigilancia del desarrollo de aquéllas, podría temerse la modificación de los objetivos concretos que se le tienen prefijados"²⁴.

Los antecedentes señalados constituyen, a nuestro juicio, una inequívoca demostración de la vocación histórica del Estado nacional para, independientemente de la riqueza petrolera, participar activamente en actividades administrativas y económicas básicas para el progreso del país.

23. Uslar Pietri, Arturo, "Monopolios Fiscales e Industriales del Estado en Venezuela", en *Revista de Hacienda*. Año I, Nº 1, octubre de 1936, pág. 26, Ministerio de Hacienda.

24. Mensaje que presenta el Sr. Rómulo Betancourt, Presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno al Congreso Nacional de 1948, en "Mensajes Presidenciales", *ob. cit.* Tomo V, págs. 262 y ss.

No es, pues, el desarrollo de la industria petrolera la causa histórica de nuestro Estado de fomento, intervencionista y empresario.

La participación accionaria del Estado venezolano en las finanzas, las obras y los servicios públicos, la explotación de los recursos naturales y en la industria y el comercio antes del gran desarrollo petrolero tiene, históricamente, una base conceptual: la función del Estado como promotor y árbitro de las grandes realizaciones económicas y administrativas.