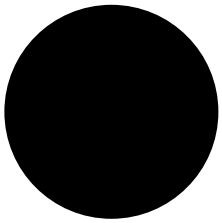
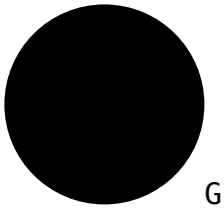
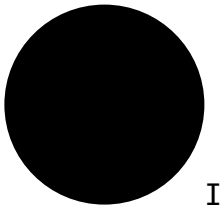
Régimen Jurídico de la Corporación Venezolana de Guayana



Escrito por: María Amparo Grau



Guardar Documento



Imprimir Documento

PUBLICACIÓN RECIENTE

SUMARIO: INTRODUCCIÓN I. Caracterización jurídica de la Corporación Venezolana de Guayana: 1. Naturaleza jurídica, 2. Adscripción, 3. Patrimonio, 4. Régimen jurídico, 5. Objeto – II. Aspectos particulares del régimen de jurídico de la Corporación Venezolana de Guayana: 1. Declaratoria de utilidad pública, 2. Rendición de cuentas, 3. Inmunidad tributaria, 4. Régimen de contratación: 4.1. Naturaleza jurídica de los contratos suscritos por la Corporación Venezolana de Guayana y las empresas tuteladas, 4.2. La suscripción de compromisos arbitrales, 5. Extensión de los privilegios y prerrogativas de la República, 6. Control posterior por la Contraloría General de la República – III. Organización de la Corporación Venezolana de Guayana: 1. Presidente, 2. Directorio, 3. Régimen de los trabajadores de la Corporación Venezolana de Guayana, 4. Régimen de administración financiera de la Corporación Venezolana de Guayana: 4.1. El presupuesto de la Corporación Venezolana de Guayana, 4.2. Crédito público – IV. Régimen jurídico de las empresas tuteladas por la Corporación Venezolana de Guayana: 1. Régimen jurídico de las empresas tuteladas: 1.1. Aspectos regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública, 1.2. Aspectos regulados por el Estatuto Orgánico del Desarrollo de

Guayana: el control de tutela, 2. Régimen de administración financiera – V. Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La creación de un ente encargada de la promoción de la región guayanesa tiene su origen en el Decreto N° 108 de 31 de julio de 1959[1], mediante el cual fue creado el cargo de Comisionado de la Presidencia de la República para la Región de Guayana y se encargó a dicho funcionario formular, conjuntamente con la extinta Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), las recomendaciones necesarias para constituir un organismo que de forma permanente se encarga de encauzar las actividades económicas por el sector público y de orientar las del sector privado con miras al desarrollo ordenado, dinámico e integral de Guayana.

La estrategia consistía en la creación de un polo de crecimiento económico, utilizando los recursos de la zona para la estructuración de un vasto complejo de industrias pesadas y para el desarrollo de un programa de aprovechamiento hidroeléctrico, así como la construcción de un centro de desarrollo constituido por una nueva ciudad como núcleo urbano complementario[2].

A los efectos de ejecutar este programa, mediante Decreto-Ley N° 430 de 29 de diciembre de 1960[3] el Presidente de la República dictó el primer Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana, en el cual se creó la Corporación Venezolana de Guayana (.), como un instituto autónomo con personalidad jurídica propia y con patrimonio distinto e independiente del Fisco Nacional, adscrito a la Presidencia de la República. Con la creación de la . se inició el proceso de establecimiento de corporaciones regionales de desarrollo, como instrumentos para el desarrollo planificado y armónico del país[4].

Así, la . fue creada inicialmente con el objeto de: «1) Estudiar los recursos de Guayana, tanto dentro de la zona de desarrollo como fuera de ella, cuando por la naturaleza de los mismos fuere necesario; 2) Estudiar, desarrollar y organizar el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del río Caroní; 3) Programar el desarrollo integral de la región conforme a las normas dentro del ámbito del Plan de la nación; 4) Promover el desarrollo industrial de la región tanto dentro del sector público como del sector privado; 5) Coordinar las actividades que en el campo económico y social ejerzan en la región los distintos organismos oficiales; 6) contribuir a la organización, programación, desarrollo y funcioneamiento de los servicios públicos necesarios a los fines del desarrollo de la zona; 7) Realizar por decisión del Ejecutivo nacional cualquier otro cometido, el cual podrá referirse a operaciones fuera de la zona cuando exista una estrecha relación con las que realiza dentro de la misma» (art. 7°, Estatuto de 1960).

A tales efectos, el Decreto de creación de la . le asignó a dicho ente una zona de intervención exclusiva delimitada con precisión (i.e. Zona del Desarrollo de Guayana), sin perjuicio de que el Ejecutivo Nacional pudiera ampliar la Zona

(art. 2°, Estatuto de 1960). Fue así como fueron decretadas sucesivas ampliaciones en 1963 y en 1973, extendiendo la Zona a toda la región de Guayana, integrada ésta por el Estado Bolívar (excepto el Distrito Cedeño) y por el anteriormente denominado Territorio Federal Delta Amacuro. El referido Distrito Cedeño y el Territorio Federal Amazonas fueron confiados para entonces a la Comisión para el Desarrollo del Sur (CODESUR), la cual desapareció, asumiendo la . la totalidad del Estado Bolívar y los dos territorios federales[5].

En adición, a la ampliación del ámbito territorial de actuación, la . progresivamente comenzó a tener una participación activa en otras áreas vinculadas con la idea de "desarrollo integral" que proponía el Decreto de creación, tales como planificación urbana, obras de urbanización, programas de vivienda, educación primaria y capacitación de recursos humano, entre otras[6]. De otra parte, como se apunta en la Exposición de Motivos del Estatuto vigente, entre los años 1978 y 1982 hubo un período de decaimiento institucional que condujo a las empresas tuteladas por la Corporación a solicitar financiamiento del ahora extinto Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) que, por tal circunstancia, adquirió una participación accionaria ostensible. De esa manera se desplazó el poder de decisión de la corporación en las asambleas de accionistas y, de otra parte, quedó disminuido sensiblemente su posibilidad de control del conjunto de las empresas[7].

En razón de ello, el Gobierno Nacional adoptó dos medidas: en primer lugar, confirió al Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana la condición de Ministro de Estado; en segundo término, procedió a reformular los objetivos establecidos para la Corporación y actualizar las disposiciones del instrumento legal que regía sus funciones para adaptarlas a las nuevas necesidades; fue así como en 1985 el Presidente de la República en uso de las facultades conferidas por la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Adoptar Medidas Económicas o Financieras Requeridas por el Interés Público, dictó el Decreto N° 676 de 21 de junio de 1985 mediante el cual se reformó el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana[8].

A través de dicha reforma se hicieron algunas modificaciones de importancia en el régimen jurídico de la .; en ese sentido, se redefinieron los límites de la Zona de Desarrollo de Guayana (art. 1°, Estatuto de 1985), los cuales no han sido modificados desde entonces; fue redimensionado y ampliado el objeto de la . (art. 4°, Estatuto de 1985) y se incorporaron normas para regular la promoción, control y funcionamiento de empresas del Estado dentro de la Zona de Desarrollo de Guayana (art. 6°, 7° y 8°, Estatuto de 1985), entre otras modificaciones importantes.

En ejecución de la citada Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Adoptar Medidas Económicas o Financieras Requeridas por el Interés Público, el Presidente también dictó el Decreto N° 456 de 7 de enero de 1985, mediante el cual se estableció con rango y fuerza de ley el "Régimen para la Administración de los Sistemas de acueductos, Cloacas y Drenajes en la Zona

del Desarrollo de Guayana”[9], a través del cual la Corporación asumió los servicios y cometidos atribuidos al extinto Instituto Nacional de Obras Sanitas (INOS) en la Zona del Desarrollo de Guayana en materia de estudios, construcción, reforma y ampliación de los sistemas de acueductos, cloacas y drenajes, así como lo referente a la explotación y administración de esos sistemas, a cuyo efecto se autorizó a la Corporación para celebrar los respectivos convenios con los concejos municipales correspondientes (art. 1°, Régimen para la Administración de los Sistemas de acueductos, Cloacas y Drenajes en la Zona del Desarrollo de Guayana).

El Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana de 1985 fue objeto de desarrollo mediante normas de rango sublegal; así, el 7 de junio de 1989 fue dictado el Decreto N° 282 mediante cual se dispuso que la Corporación Venezolana de Guayana, el cual tenía por objeto señalar cuáles eran las empresas sobre las cuales correspondía a la Corporación Venezolana de Guayana ejercer el control de tutela, así como el alcance de dicho control[10]. Sin embargo, no fue sino hasta 1992 cuando por primera vez se dictó el Reglamento del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana[11], posteriormente modificado mediante Decreto N° de 15 de julio de 1993[12], en el cual fueron regulados diversos aspectos en relación con la organización y el funcionamiento de la ., así como en lo concerniente a las relaciones de la Corporación y de las empresas bajo su tutela con las diferentes ramas del Poder Público.

El 13 de noviembre de 2000, la Asamblea Nacional dictó la Ley No. 4 que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan[13], mediante la cual se habilitó al Presidente para «Dictar medidas que regulen la función de planificación del Estado con el propósito de incrementar la capacidad de gobierno y la formulación, ejecución, seguimiento y control de las políticas públicas. Para ello, se actualizará el régimen jurídico de la planificación; se definirán las funciones que le corresponden a cada nivel territorial de gobierno y a las nuevas instancias constitucionales de coordinación de políticas públicas en el proceso de la planificación, estableciendo la interrelación del conjunto de planes y su vinculación con los presupuestos públicos y fortaleciendo los mecanismos de consulta y participación democrática en los procesos de la planificación nacional» (art. 1, num. 6, lit. e, Ley No. 4 que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan).

Fue con base en la disposición precedentemente transcrita que el Presidente de la República dictó el Decreto N° con Fuerza de Ley de Reforma del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana[14].

En cuanto a la justificación de la dicha reforma, los redactores partieron de la consideración de que rea necesario «ofrecer a la Corporación Venezolana de Guayana la fortaleza y la mayor posibilidad de autonomía que le permitan proyectar eficientemente las bondades de la Región Guayana en el ámbito nacional e internacional»[15]. En ese sentido, entre las novedades más

importantes destaca, la elevación a rango legal de las disposiciones contenidas en el Reglamento del Estatuto y en el Decreto N° 282, la previsión del principio de inmunidad tributaria de la . y las empresas tuteladas frente a las entidades municipales; las normas especiales para comprometer en árbitros controversias en que sean parte la . o las empresas tuteladas; la declaración de inalienabilidad e imprescriptibilidad de las tierras propiedad de la . y de sus empresas tuteladas; la incorporación al patrimonio de la . de las tierras baldías, los fundos rústicos del dominio privado de la Nación, los fundos rústicos pertenecientes a institutos autónomos nacionales y los inmuebles rurales que pasen al patrimonio nacional en razón y como consecuencia de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública, que se encuentren dentro de la Zona del Desarrollo de Guayana; y la definición y delimitación de las competencias del Directorio y del Presidente de la Corporación, entre otros aspectos importante.

En adición al Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana, existen otras normativas que resultan aplicables a dicha Corporación y a las empresas tuteladas, tales como, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y la Ley Orgánica de la Administración Pública, entre otras, que comprenden a la . dentro de su ámbito subjetivo de aplicación

El objeto del presente estudio es analizar el régimen jurídico aplicable a la Corporación Venezolana de Guayana, incluyendo a las empresas tuteladas, a la luz de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana y las demás normativas aplicables.

I. Caracterización jurídica de la Corporación Venezolana de Guayana

1. Naturaleza jurídica

El artículo 3 del Estatuto, califica a la . como «un instituto autónomo con personalidad jurídica propia y con patrimonio distinto e independiente del de la República, adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República». Desde esta perspectiva, la . cuenta a nivel normativo con todos los elementos que caracterizan a los institutos autónomos: goza de personalidad jurídica propia, cuenta con el elemento fundacional o patrimonio propio e independiente y está vinculada a la Administración Central mediante un vínculo de adscripción.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública[16], los institutos autónomos han sido definidos como «personas jurídicas de derecho pública de naturaleza fundacional creadas por ley, nacional, estadal u ordenanza conforme a las disposiciones de esta Ley, dotadas de patrimonio propio e independiente de la República, de los estados, de los distritos metropolitano y de los municipios, según sea el caso, con las competencias o actividades determinadas en la ley que los cree».

Los institutos autónomos también han sido definidos por la doctrina como «entes

públicos estatales, creados mediante ley, con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, que tienen a su cargo, dentro de un régimen de normas y procedimientos peculiares de derecho público, la realización de la actividad administrativa necesaria para la consecución de determinados fines estatales»[17].

La . goza de personalidad jurídica propia, elemento indispensable de todo instituto autónomo[18]; la personalidad jurídica de los institutos autónomos deriva del acto de creación, pues ello sólo puede tener lugar mediante un instrumento de rango legal, sea una ley en sentido formal o un decreto con rango y fuerza de ley[19]. Se trata de una exigencia constitucional, desde que el artículo 142 de la Constitución, al igual que su el artículo 230 en la Constitución de 1961, establece que los institutos autónomos sólo podrán crearse por ley.

En su condición de instituto autónomo, la . cuenta con el elemento fundacional, en el sentido de que se trata de una masa de bienes destinada a la consecución de determinados fines (universitas bonorum), que han sido establecidos en la ley de creación; ello contrasta con otros entes que forman parte de la Administración descentralizada que tienen un sustrato corporativo, tales como las academias y las universidades nacionales, las cuales están integrados por una serie de personas organizadas en el interés común de todas ellas que participan en su administración (universitas personarum).

Por último, la ., como instituto autónomo, mantiene un vínculo de adscripción con la Administración Central, lo que trae como consecuencia que se establezcan relaciones de coordinación y control entre la . y su órgano de adscripción.

2. Adscripción

La adscripción es el mecanismo de vinculación entre los establecimientos públicos institucionales (i.e. institutos autónomos) y su órgano de control dentro de la Administración Central. Enseña la doctrina que la adscripción «permite la vinculación entre el instituto autónomo y el ministerio que tiene a su cargo el sector donde el Instituto autónomo opera, lo cual implica el ejercicio de la llamada tutela técnica» y «comprende el control de las actividades a cargo del instituto autónomo, con la exclusión de determinados aspectos financieros»[20].

La relación de adscripción tiene por objeto el establecimiento de mecanismos de control sobre las actividades de la .. En efecto, los órganos de la Administración Descentralizada deben estar sujetos al control de los órganos de la Administración Central, con el fin de que éstos adecúen y coordinen su actividad con la del Estado.

En el Estatuto vigente se modificó el artículo 3° del Estatuto de 1985 para establecer a título expreso la adscripción de la . al Ministerio de la Secretaría en los siguientes términos: «La Corporación Venezolana de Guayana es

un instituto autónomo con personalidad jurídica propia y con patrimonio distinto e independiente de la República, adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia» (resaltado nuestro). En la legislación derogada únicamente se hacía referencia a la adscripción de la Corporación a la Presidencia de la República y, en la práctica, era el Ministerio de la Presidencia de la República el órgano a través del cual eran ejercidos los controles que van aparejados a la adscripción.

Sin embargo, con la última reforma hecha al Estatuto lejos de definirse el tema de la adscripción de la . se plantean algunas cuestiones que deben dilucidarse, pues el Decreto con fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los Órganos de la Administración Pública[21] estableció en su artículo 12 que la . estaría adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo. Ello pone de relieve, evidentemente, una contradicción con el Estatuto, el cual expresamente sometió a la . a la adscripción del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.

Tal contradicción puede ser el resultado de falta de coordinación entre los distintos órganos de la Administración Central que participaron en la redacción de los instrumentos legales que serían dictados en ejecución de la habilitación conferida al Presidente de la República. No obstante, a los fines de resolver la contradicción planteada debe acudirse a los principios generales en materia de conflictos de normas y de Derecho intertemporal.

Las normas legales pierden vigencia cuando cuando otra norma la suprime, modifica o sustituye[22]. Si bien es cierto que el Estatuto es la Ley que regula el funcionamiento de la ., no es menos verdad que la Ley de Adscripción es una ley posterior y de carácter especial en materia de adscripción; en razón de ello en el presente caso se produce lo que se ha denominado derogación tácita de la ley, desde que ambas normas regulan las mismas materias -adscripción de la .- pero en forma diferente.

Si bien el principio de la derogación tácita no está recogido en nuestro ordenamiento jurídico, es en sí mismo evidente y ha sido aceptado con absoluta unanimidad por la doctrina y la práctica de todos los países[23]. En efecto, el basamento lógico de la derogación tácita se encuentra en que si coexisten en el tiempo dos declaraciones de voluntad del legislador, evidentemente vale la que ha sido emitida en último lugar.

Como lo enseña Joaquín Sánchez Covisa, la entrada en vigencia de una ley posterior puede afectar en distinta medida a la ley anterior; sin embargo, la determinación de esta medida es un problema de interpretación que debe resolverse en cada caso concreto. Así, si ambos preceptos legales tienen igual campo de acción –por ser igualmente generales o por versar sobre la misma materia -, el posterior habrá derogado necesariamente al anterior. Si el más reciente es especial respecto al anterior, sólo le habrá derogado en la materia propia de su especialidad.

Aplicando las nociones examinadas al caso concreto, observamos que la Ley de Adscripción es especial en la materia de la adscripción y posterior al Estatuto, de lo cual se deduce que la norma especial posterior (i.e. la Ley de Adscripción) ha tenido la intención de derogar la anterior (i.e. el Estatuto), en la materia de su especialidad. Salvo que se trate de un caso de falta de coordinación entre las diversas instancias que participaron en la elaboración de las leyes que fueron dictadas en ejecución de la habilitación conferida al Presidente de la República no podría haber otra interpretación, pues de lo contrario los redactores de la Ley de Adscripción en vez de regular la adscripción de la . en forma diferente al Estatuto, lo hubiera hecho en términos idénticos o, en su defecto, hubiere remitido esta materia al propio Estatuto.

De manera que, si bien es cierto que la Ley de Adscripción no derogó expresamente al Estatuto en la materia de su especialidad, no es menos verdad que la intención del legislador fue derogarla, desde que al regular en aquélla las mismas materias que en ésta pero en forma diferente, se configuraron los presupuestos necesarios para que procediera la aplicación del principio de la derogación tácita, sobre la base de la norma general de interpretación de la Ley, según la cual, “Ley posterior deroga Ley anterior”, por lo que debe entenderse que el artículo 12 de la Ley de Adscripción deroga el artículo 3 del Estatuto en lo referente a la adscripción de la . y, en consecuencia, dicha Corporación quedó adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo.
Sin embargo, desde el punto de vista práctico observamos que es la Presidencia de la República y no el Ministerio de Planificación y Desarrollo quien ejerce funciones de órgano de adscripción frente a la .. Así, por ejemplo, es al Presidente de la República a quien corresponde oír anualmente el informe de actividades debe presentar la Corporación anualmente (art. 26, Estatuto); dictar el Sistema de Clasificación de cargos y Remuneraciones de la Corporación (art. 28, Estatuto); aprobar la fijación de las políticas, normas y procedimientos de clasificación de cargos asociados al referido Sistema (art. 28, Estatuto); designar a los miembros del Directorio (art. 30, Estatuto) y la designación del Presidente la Corporación (art. 35, Estatuto).

La actividad del Ministerio de Planificación y Desarrollo, como órgano de adscripción de la ., se expresa fundamentalmente en su rol de órgano de vinculación entre el Presidente de la República y el Consejo de Ministros y la Corporación. Así, por ejemplo, a los efectos de que la Corporación pueda someter a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros una solicitud de autorización para suscribir o enajenar acciones, así como para constituir, fusionar o liquidar sociedades mercantiles, fundaciones u otras asociaciones similares, deberá canalizar dicha solicitud a través del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

3. Patrimonio

La existencia de un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional es un

elemento central en la configuración de un instituto autónomo. Es precisamente la flexibilidad en el manejo patrimonial, aunado a su capacidad negocial, lo que permite a dichos entes cumplir eficazmente con los objetivos que le son encomendados en la ley de creación.

El artículo 18 del Estatuto define el patrimonio de la ., cumpliéndose así el requisito a que alude el numeral 2 del artículo 96 de la LOAP, el cual expresa que toda ley nacional que cree un instituto autónomo, debe contener «La descripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes ordinarias de ingresos». En ese sentido, el patrimonio de la Corporación está integrado por:

1. Los bienes y derechos de cualquier naturaleza que le fueron aportados por la República en su ley de creación.

2. Las cantidades que le fueren asignadas en la Ley de Presupuesto.

3. Los bienes, derechos y obligaciones de cualquier naturaleza que haya adquirido o adquiera en la realización de sus actividades.

4. Los aportes anuales de las empresas bajo su tutela, por concepto de gestión corporativa.

5. Los aportes o donaciones de organismos públicos o privados.

En adición, se prevé que la . podrá adquirir, enajenar o gravar toda clase de bienes, así como celebrar los contratos, acuerdos o convenios que fueren necesarios o convenientes para el logro de sus objetivos. Se trata de una manifestación de la personalidad jurídica de la Corporación, la cual como consecuencia de su autonomía negocial tiene también individualidad patrimonial y capacidad para adquirir bienes.

Por disposición del artículo 20 del Estatuto, también podrán pasar a formar parte del patrimonio de la ., previo cumplimiento de la normativa aplicable, «las tierras baldías, los fundos rústicos del dominio privado de la Nación, los fundos rústicos pertenecientes a institutos autónomos nacionales y los inmuebles rurales que pasen al patrimonio nacional en razón y como consecuencia de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública, que se encuentren dentro de la Zona del Desarrollo de Guayana, cuando fueren necesarios para la realización de las actividades relativas al objeto de dicha Corporación, sin perjuicio de las disposiciones establecidas en la ley nacional que regule la materia de tierras».

Estos bienes pertenecen en propiedad a la . quien en principio, en ejercicio de su capacidad negocial, podrá disponer de ellos de acuerdo con las reglas establecidas en la Ley Orgánica que Regula la Enajenación de bienes del Sector Público No Afectos a las Industrias Básicas[24].

No obstante lo anterior, debe advertirse que los terrenos de la Corporación

están sometidos el régimen especial de tráfico jurídico-administrativo previsto en el artículo 22 del Estatuto, el cual declara «inalienables e imprescriptibles los terrenos que integren o sean integrados al patrimonio de la Corporación o de sus empresas tuteladas a los fines del cumplimiento de sus respectivos objetivos estatutarios y al desarrollo de la Región de Guayana»; dicha norma dispone asimismo que «La enajenación podrá realizarse, sin perjuicio de los regímenes especiales establecidos por la ley nacional que regule la materia de tierras, sólo previo el cumplimiento de las formalidades, condiciones y en los supuestos establecidos en el reglamento sobre administración de tierras».

De esa manera, en el Estatuto se establece un régimen especial de tráfico jurídico-administrativo para estos terrenos los cuales, salvo los regímenes especiales establecidos por la ley nacional que regule la materia de tierras, podrán enajenarse sólo previo el cumplimiento de las formalidades, condiciones y en los supuestos establecidos en el reglamento sobre la administración de tierras[25].

La inalienabilidad, como lo explica la doctrina, implica la prohibición de enajenar o prohibición de transmitir la propiedad por acto voluntario; la inalienabilidad no apareja necesariamente, y por sí sola, que las cosas que gozan de tal característica estén fuera del comercio[26]. Por su parte, la imprescriptibilidad implica la imposibilidad de que dichos bienes puedan ser adquiridos por usucapión, es decir, por efecto del transcurso del tiempo. La inalienabilidad apareja además la imposibilidad de que los terrenos a que alude el referido artículo 22 puedan ser objeto de gravámenes, medidas cautelares o remate judicial.

En todo caso, dispone el artículo 22 del Estatuto, las adjudicaciones de los terrenos se harán, mediante contratos administrativos en los que de manera implícita se establecerá el derecho de la . y de sus empresas tuteladas, «de recuperarlas de acuerdo a lo normado, si no se cumpliere el objeto para el cual fueron adjudicadas o si se requiriesen para uso u obras de utilidad pública o social», sin otra obligación que la de indemnizar el pago de las bienhechurías existentes sobre el terreno y el del valor de la parcela al momento de su adjudicación.

El procedimiento de adjudicación «deberá comprender la conformación del expediente donde se inserten los recaudos y demás elementos relativos a las fases de iniciación, sustanciación y decisión, que ofrezcan garantías de desarrollo y uso de la respectiva parcela por el adjudicatario», de acuerdo con los planes de ordenamiento urbano, las políticas que sobre la materia dicte la . y los términos del documento de adjudicación.

4. Régimen jurídico

La Corporación Venezolana de Guayana, como todo instituto autónomo, se encuentra sometida a un régimen de derecho público. Este régimen determina

tanto el ámbito de sus actividades, así como su objeto, atribuciones y competencias para la ejecución de aquellas.

Las reglas que gobiernan la organización y el funcionamiento de la Corporación Venezolana de Guayana están contenidas, principalmente, en el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana. Sin embargo, existe un conjunto de normativas administrativas que también le son aplicables y que deben ser observadas en las materias que ellas regulan.

Dentro de estas normativas destacan, por su importancia, la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAF), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGR), la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (LOSPP), la Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los Órganos de la Administración Pública y Ley de Licitaciones, entre otras.

En especial, cabe resaltar las normas de la Ley Orgánica de la Administración Pública, cuyos artículos11 y siguientes establecen los principios generales de la actividad administrativa, aplicables a todos los entes y órganos de la administración pública, incluyendo, los principios de responsabilidad patrimonial (art. 14, LOAP), de responsabilidad fiscal (art. 17, LOAP), de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas fijados (art. 19, LOAP), eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (art. 20, LOAP), simplicidad y transparencia (art. 222, LOAP), coordinación (art. 23), cooperación (art. 24, LOAP) y lealtad institucional (art. 25, LOAP) entre otros.

5. Objeto de la Corporación Venezolana de Guayana

Con ocasión de la última reforma efectuada al Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana fue ampliado y redimensionado el objeto de la ..

Un requisito fundamental en la creación de todo instituto autónomo lo constituye el señalamiento preciso de su finalidad, competencias y actividades a su cargo 8art. 96, num. 1, LOAP). Así, en el artículo 4° del Estatuto se dispuso que dicha Corporación tiene por objeto:

1. Estudiar e inventariar los recursos de la Zona de Desarrollo de Guayana y de aquellos situados fuera de ella, cuando las características de los programas de desarrollo lo requieran.

2. Planificar, desarrollar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el aprovechamiento racional de los recursos de la Zona de Desarrollo de Guayana, con miras a su desarrollo integral, conforme a las directrices del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y de los planes de ordenación del territorio.

3. Programar, coordinar y ejecutar el desarrollo industrial de la Zona a cargo del sector público.

4. Promover el desarrollo industrial del sector privado, conforme a la programación que se siga para el sector público[27].

5. Promover en la Zona el desarrollo equilibrado, en lo territorial, ambiental, económico, social, cultural, deportivo, turístico, recreacional y en los demás ámbitos que le encomiende el Ejecutivo Nacional, conforme a los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, con base en los principios constitucionales de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia, corresponsabilidad y participación. A estos efectos, los demás organismos públicos nacionales, estadales y municipales con competencia en el área coordinarán con la Corporación, las actividades que realicen de planificación, promoción y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo de la Región Guayana.

6. Promover, fortalecer y coordinar la organización, programación, desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos requeridos para el desarrollo integral de la Zona, así como cooperar con los gobiernos de los estados comprendidos en la Zona y con las distintas Municipalidades existentes en la misma, a fin de lograr una mejor integración de los servicios que prestan.

7. Estudiar, desarrollar, organizar, ejecutar y administrar los programas y proyectos destinados al aprovechamiento integral y equilibrado de las aguas que se encuentran en la Zona y en especial, los programas y proyectos referidos al Río Caroní y su Cuenca y al Río Orinoco, así como sus afluentes de la margen derecha, respetando las fases del ciclo hidrológico, los criterios de ordenación del territorio y velando por su recuperación[28].

8. Realizar los trabajos de exploración, prospección y explotación de las minas o yacimientos indicadas en el artículo 2 de la Ley de Minas, conforme a las concesiones que a tales efectos le otorgue el Ministerio de Energía y Minas. La Corporación Venezolana de Guayana tendrá derecho preferente en el otorgamiento de dichas concesiones en la Zona, así como para mantener las que le hayan sido otorgadas. El Ministerio de Energía y Minas, previa propuesta de la Corporación, podrá establecer programas especiales a cargo de la misma.

9. Cooperar, por instrucciones del Ejecutivo Nacional, en aquellos cometidos públicos relacionados con su objetivo principal, que podrán tener por objeto la ejecución de actividades fuera de la jurisdicción territorial de la Corporación.

10. Promover el desarrollo y ejecución de programas dirigidos a la protección y conservación de los recursos naturales presentes en la Zona.

11. Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en este artículo, la

Corporación mantendrá y estimulará las relaciones institucionales y de coordinación con los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales, de Infraestructura, de Energía y Minas y cualesquiera otros organismos públicos que concurran por razón de sus competencias en las diversas áreas de su ámbito de acción[29].

De esta manera, el legislador dejó puesto de manifiesto la vocación de desarrollo integral de la Zona de Desarrollo de Guayana que, desde su creación, tiene la Corporación.

II. Aspectos particulares del régimen de la Corporación Venezolana de Guayana

1. De la declaratoria de interés y utilidad pública de las actividades desarrolladas por la Corporación y sus empresas tuteladas

En el artículo 5° del Estatuto se declaran de interés y utilidad pública, y sujetas al ámbito del Derecho Público, las obras, servicios y actividades que realicen la Corporación Venezolana de Guayana, en los siguientes términos:

«Se declaran de interés y utilidad pública, y sujetas al ámbito del Derecho Público, las obras, servicios y actividades que realicen la Corporación Venezolana de Guayana y las empresas del Estado bajo su tutela, conforme a sus respectivos objetivos estatutarios, con miras a garantizar el desarrollo de la Zona descrita en el artículo 1 de este Decreto Ley.

Lo dispuesto en este artículo no excluye la aplicación de la legislación ordinaria en lo relativo a la constitución y funcionamiento de las empresas del Estado.»

La declaratoria de interés y utilidad pública de las actividades que realice la Corporación y las empresas del Estado bajo su tutela apareja una importante consecuencia jurídica, esta es, la de hacer posible la imposición de limitaciones legales a la propiedad para la realización de sus obras, prestación de servicios y ejecución de sus actividades.[30]

La declaratoria de utilidad pública constituye una exigencia de orden constitucional, desde que el artículo 115 de la Constitución prevé que «La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés general […]» habilitando al Estado para imponer coactivamente limitaciones al derecho de propiedad de los particulares por razones de utilidad pública o social. Esta exigencia es ratificada en el numeral 1 del artículo 7 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social[31], que exige como requisito para la expropiación la «Disposición formal que declare la utilidad pública».[32]

Dicha declaratoria debe ser general e impersonal, pues lo que se persigue es afectar las obras o bienes que sean necesarios para el desarrollo de

determinada actividad y no el patrimonio de una persona concreta. En ese sentido, en el caso concreto del Estatuto tomó en cuenta el legislador que la adecuada realización de las actividades de la . y sus empresas tuteladas requiere de la afectación de determinados inmuebles y, para ello, efectuó una declaración genérica de utilidad pública e interés social con respecto a las obras, servicios y actividades realizadas por éstas.

El concepto de utilidad pública en modo alguno es unívoco, se trata de una noción contingente y circunstancial que varía en cada lugar y momento y que tiene un carácter evolutivo; es de evidente carácter político y está sujeta a las coyunturas económicas y sociales. Por ello es que su declaratoria corresponde al Poder Legislativo, el cual por la naturaleza de sus funciones y la renovación periódica de su mandato tiene un contacto más inmediato con la realidad social y con las necesidades colectivas, que le permite considerar en determinado momento qué es de interés y utilidad pública.

El concepto utilidad pública, tiene claramente un carácter expansivo, derivado de la multiplicidad de fines que el Estado pretende abarcar, fines éstos que se hacen cada vez más numerosos. Sobre la condición no unívoca y expansiva del concepto en comentario, se pronunció la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia cuando estableció que: «[…] El concepto de utilidad pública por mutable es contingente y circunstancial, pues varía según la época, las circunstancias, el lugar y el ordenamiento jurídico vigente […] la razón o causa de la expropiación, es la utilidad pública, y ésta es en extremo amplia y omnicomprensiva, es por ello, precisamente, que por virtud del régimen legislativo y creación jurisprudencial hubo de variarse la expresión “necesidad pública” a “utilidad social”, así como otros conceptos más amplios, como el “interés general”, la utilidad o interés social; “el bien común” entre otros […]» (CSJ/SPA,).

La utilidad social o pública aparece como la causa que legitima el ejercicio de la potestad expropiatoria y que se subsume dentro del género fin público. De allí que, a pesar del carácter evolutivo y dinámico del concepto, es necesario que el legislador lo establezca previamente o, al menos, fije rigurosamente los parámetros que permitirán establecer las causas de utilidad social o pública.

Ahora bien, el legislador empleó en el artículo 5° del Estatuto las expresiones “interés y utilidad pública”; ambos vocablos –interés y utilidad- tienen un alcance diferente, tal como lo ha destacado la doctrina. En ese sentido, Escola ha señalado lo siguiente:

«A veces se han utilizado otras expresiones para precisar la causa a la que debe responder la expropiación, y así se ha hablado de “necesidad pública”, “uso público”, “utilidad social”, “interés general”, “interés social”, “perfeccionamiento social” e “interés público”, las cuales vienen a referirse a algo que no es de los individuos, de los particulares, sino que pertenece a determinados agrupamientos sociales o a la comunidad toda.

«La fórmula “utilidad pública”, además de ser la empleada por la Constitución nacional, tiene entre nosotros un sentido y un alcance uniformemente admitido […] pero entendemos que la expresión que mejor señala y perfila la idea a expresarse es la de “interés público”, también con un claro y definido sentido en el ámbito del derecho administrativo.

«“Utilidad”, en efecto, implica la referencia a un resultado, a un beneficio o a un provecho obtenido a raíz del empleo de una cosa útil, siendo “útil” aquello que puede ser aprovechado en algún sentido, no quedando definida, en consecuencia, la finalidad o el objeto hacia el que se debe tender, lo que sólo se logra insuficientemente, en el caso, con el aditamento del vocablo “pública”.

«La voz “interés”, en cambio, se vincula con el valor o estimación valorativa y, al mismo tiempo, de un provecho, o para un grupo de personas; expresa la existencia de una importancia que tiene una cosa, o un bien, para una persona o para un grupo de personas; expresa la existencia de una estimación valorativa y, al mismo tiempo, de un provecho, valor o utilidad que tiene un bien determinado, una conveniencia o necesidad en el orden moral o material, que en el supuesto en examen queda mejor determinado con el agregado “público”, es decir, del pueblo, de los vecinos, de la comunidad».[33]

En todo caso, y al margen de las diferencias que derivan de la terminología planteada, lo que importa es destacar que la declaratoria efectuada por el artículo 5° del Estatuto no hace sino reiterar lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la cual exceptuó de la necesidad de una declaratoria específica de utilidad pública o social «[…] las construcciones de ferrocarriles, carreteras, caminos, edificios para escuelas, urbanizaciones obreras, cuarteles, fortalezas, hospitales, cementerios, estudios y aeródromos; los terrenos necesarios para institutos de enseñanza agrícola y pecuaria, las construcciones o ensanche de estaciones inalámbricas o conductores telegráficos; así como los sitios para el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica; acueductos, canales y puertos; y los sistemas de irrigación y conservación de bosques y aguas, y cualquiera otra relativa al saneamiento, ensanche o reforma interior de las poblaciones; la colonización de terrenos incultos y la repoblación de yermos y montes. Asimismo las caídas de agua para instalación de plantas hidroeléctricas y construcciones anexas, únicamente en beneficio de la Nación, de los Estados, de los Territorios Federales y de las Municipalidades, con el fin de proveer de fuerza y de alumbrado eléctrico a alguna o algunas de sus poblaciones».

El legislador ha estimado que tal formalidad es innecesaria en tales casos por tratarse de bienes y obras cuya utilidad pública es “evidente”. En el caso concreto del Estatuto el legislador tomó en cuenta que la adecuada realización de las funciones encomendadas a la . y a sus empresas tuteladas, se requiere de la afectación de determinados inmuebles y, para ello, efectuó una declaración genérica de utilidad pública e interés social con respecto a las obras,

servicios y actividades que éstas desarrollan.

2. La rendición de cuentas

La rendición de cuentas no es un principio propiamente dicho, aun cuando el artículo 11 de la LOAP lo trate como tal[34]. Técnicamente, la rendición de cuentas es un acto al que se procede después de haberse cerrado el ejercicio financiero, mediante el cual se confrontan los datos del presupuesto con la realidad efectiva del ejercicio, a fin de establecer las diferencias en más o en menos y determinar las causas[35].

Sin embargo, el Estatuto ha incorporado su propia disposición en materia de rendición de cuentas, señalando que la . deberá presentar anualmente al Presidente de la República un informe sobre sus actividades, en el cual señalará las metas alcanzadas, así como la justificación de las no logradas. De igual forma, se establece que la . deberá presentar los planes y programas a realizar para el alcance de sus objetivos (art. 26, Estatuto).

3. Inmunidad tributaria

La Corporación está exenta del pago de todos los impuestos, tasas y contribuciones (art. 25, Estatuto).

Sin embargo, este beneficio no se extiende a las empresas del Estado bajo la tutela de esa Corporación, salvo lo establecido en la Disposición Final Primera del Estatuto, el cual prevé que Presidente de la República, en Consejo de Ministros, a fin de incentivar e impulsar el proceso de fortalecimiento de la economía regional y nacional, podrá exonerar total o parcialmente del pago de tributos los enriquecimientos obtenidos por las empresas del Estado tuteladas por la Corporación, así como las importaciones de equipos, tecnologías e insumos destinados directamente a la actividad que ellas realizan.

Esta sujeción de las empresas del Estado de los impuestos, tasas y contribuciones, en todo caso, no puede entenderse como una negación de la inmunidad tributaria que frente a los municipios le confiere a las empresas del Estado el artículo 180 de la Constitución. A través de dicha norma, por primera vez en la historia constitucional venezolana, se reconoció la inmunidad de los entes político-territoriales y las personas jurídicas estatales creadas por éstos (i.e. institutos autónomos, empresas del Estado) frente a la potestad tributaria de los Municipios. La citada disposición constitucional prevé:

«La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estadal sobre determinadas materias o actividades.

«Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticoterritoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros

contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

La disposición constitucional precedentemente transcrita tiene un doble contenido: en primer lugar, prevé la autonomía de la potestad tributaria municipal, es decir, la capacidad de dictar sus propias normas dentro del marco normativo general, frente a las potestades reguladoras que la Constitución o las leyes atribuyen al Poder Nacional o Estadal[36]; y, en segundo lugar, la denominada inmunidad tributaria (también denominada inmunidad fiscal) de la República, los estados y de las personas jurídicas creadas por éstos, frente al poder tributario local. La inmunidad tributaria es una limitación implícita del ejercicio del poder de imposición de que son titulares los municipios, con respecto de las actividades y operaciones ejecutadas por otros entes políticos territoriales o personas jurídicas creadas por éstos.

No se trata de una exención o exoneración de la obligación de pagar tributos, sino de su no-sujeción al régimen tributario municipal; Las exenciones son excepciones legales a la obligación tributaria: el hecho imponible se produce, le es atribuible a un determinado sujeto y la obligación tributaria se causa; pero por ley, exceptúa de dicha obligación al sujeto; las exoneraciones tributarias son también excepciones a la obligación tributaria, sin embargo, en estos casos es la Administración quien, potestativa y discrecionalmente, las otorga en los casos que ha sido expresamente autorizado para ello por ley (arts. 73 y ss. del Código Orgánico Tributario).

La inmunidad fiscal del Estado y de las entidades públicas, con o sin personalidad jurídica propia, como afirma Dino Jarach «[c]onstituye un dogma jurídico tributario, en relación a la misma naturaleza del hecho imponible, que por su causa, no es, sin contradicción lógica, atribuible a esa clase de sujetos […]». Ello es reiterado por el mismo autor cuando agrega: «Sólo se puede admitir excepcionalmente la imposición de ellos, cuando resulta evidente la voluntad del legislador de equiparar completamente una empresa pública a las empresas privadas, sometiéndolas al mismo régimen jurídico y económico»[37]. Con la inclusión de la disposición contenida en el artículo 180 de la Constitución, la inmunidad tributaria en Venezuela ha pasado de ser un dogma jurídico tributario a ser un principio de derecho positivo.

En relación con la inmunidad tributaria de las entidades político-territoriales no se habían planteado mayores controversias. Tanto en la doctrina, en el derecho comparado y en la propia práctica administrativa, se había negado la posibilidad de que el Estado, o cualquiera de las entidades territoriales que lo conforman, pudieran ser sujetos pasivos de obligaciones tributarias. Sin embargo, no ocurría lo mismo con las empresas y entes de gestión creados por dichos entes territoriales, siendo la doctrina quien se encargó de dilucidar dicho aspecto.

En tal sentido, Jarach afirma que la inmunidad tributaria de los entes públicos es una consecuencia substancial del hecho imponible, en correspondencia con su causa jurídica. Así, opina el referido autor que el presupuesto de hecho de

todo impuesto tiene naturaleza económica y consiste en una actividad o situación de la cual resulta su capacidad contributiva; sin embargo, cuando dichas situaciones o actividades derivan del Estado o de las entidades públicas creadas por él, nunca representan capacidad contributiva, toda vez que la riqueza del Estado ya sirve directamente a las finalidades públicas y carecería de sentido atribuirle una capacidad de contribución a finalidades para las cuales su actividad está destinada[38]. Así, la doctrina parte de la consideración de que resulta técnicamente insostenible considerar que el Estado tiene capacidad contributiva, desde que tal principio sólo es aplicable a los particulares. Dicha consideración, por tanto, se extiende a todos los entes públicos, cualquiera sea la forma jurídica que adopten que han sido creados por el Estado o las entidades territoriales que lo integran.

Ahora bien, con anterioridad a la previsión expresa del principio de la inmunidad tributaria en la Constitución, la doctrina y jurisprudencia ya habían admitido la vigencia efectiva de dicho principio en Venezuela y la no-sujeción, al poder tributario municipal, de la República y los estados, así como los entes creados por éstos. Esa limitación al poder tributario de las entidades municipales estaba enmarcada dentro de aquellas que la doctrina ha calificado como limitaciones directas o implícitas, que «[s]e imponen por fuerza de la razón, por una sana hermenéutica de la normativa constitucional, es decir, de su interpretación sistemática […]»[39]. En este mismo sentido, Romero-Muci afirmó que esta inmunidad fiscal no sólo se verifica directamente respecto de la República, los estados y los municipios, sino también en relación con sus entes descentralizados, esto es institutos autónomos y empresas del Estado[40].

El principio de la inmunidad tributaria fue reconocido por vez primera en fallo de fecha 5 de octubre de 1970 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. En su decisión, el Máximo Tribunal destacó que CANTV, quien para la fecha ejercía el monopolio estatal de las telecomunicaciones, tenía los atributos de un servicio nacional descentralizado y que éste, como todos los de su especie, estaba excluido de la competencia fiscal municipal. En ese sentido, la Corte expresó

«La obligación de ‘contribuir a los gastos públicos’, mediante el pago de impuestos, tasas u otras contribuciones, establecida en el artículo 56 de la Constitución, no incumbe, en principio, al Estado ni a las demás entidades territoriales que lo componen. La relación de derecho público que supone la obligación tributaria tiene como sujeto activo al Fisco (sea nacional, estadal o municipal) y como sujeto pasivo a una persona natural o jurídica. Por tanto, es tan contrario a la lógica que el Congreso grave con impuestos nacionales la actividad que desarrollen los Estados o las Municipalidades por intermedio de sus servicios públicos, como que las Asambleas Legislativas o los Concejos Municipales sometan a tributación, en sus respectivas jurisdicciones, los servicios públicos que en ellos establezca el Gobierno Nacional. Siendo constitucionalmente uno de los fines del Estado ‘promover el bienestar general’ mediante la creación, ampliación, y mejoramiento de los servicios públicos en escala nacional, sería un contrasentido admitir la posibilidad de que las

actividades que desarrollen con tal fin los diversos órganos de la Administración Nacional puedan ser objeto de la contribución establecida en el ordinal 3° del artículo 31 de la Constitución, ni aún cuando ellas puedan constituir 'actividades lucrativas' en el caso de que sean realizadas por particulares en ejercicio de la libertad de industria y comercio. Esto es aplicable tanto a los servicios centralizados, es decir, aquellos que no tienen personalidad jurídica propia, como a los servicios descentralizados, los cuales en conformidad con las leyes que los rigen, tienen patrimonio propio y una personalidad similar aunque no idéntica, a la que es característica de los entes territoriales de derecho público» (CSJ/SPA; , CANTV).

El referido criterio jurisprudencial fue posteriormente ratificado por la misma Sala Político-Administrativa en decisión de fecha 11 de junio de 1981, en la cual una corporación de fomento regional (i.e. CORPOZULIA) era un ente descentralizado que operaba como un instrumento del Estado para el logro de sus finalidades y que, por tanto, no era posible gravarlo con impuesto alguno. De esa forma, a pesar de no existir norma expresa sobre el particular, nuestra jurisprudencia propugnaba la inmunidad fiscal recíproca entre entes político-territoriales y extendía esa inmunidad a las entidades públicas descentralizadas (i.e. institutos Autónomos y empresas del Estado) creadas por éstos.

La incorporación del principio de la inmunidad tributaria, también sirvió para excluir de manera expresa la posibilidad de que los concesionarios y demás contratistas de la Administración Pública Nacional y de los estados pudieran estar excluidos del pago de tributos municipales, pues de acuerdo con el régimen previsto en el artículo 180 de la Constitución, las inmunidades establecidas a favor de los demás entes político-territoriales, frente a la potestad impositiva de los Municipios, se extiende únicamente a las personas jurídicas creadas por ellos.

4. Régimen de contratación

4.1. Naturaleza jurídica de los contratos suscritos por la Corporación Venezolana de Guayana y las empresas tuteladas

El Estatuto no califica ni señala cuál es la naturaleza jurídica de los contratos que suscriben la . y las empresas bajo su tutela. La única referencia al respecto está indicada en la Exposición de Motivos del citado instrumento legal, el cual indica que se califica a «los contratos celebrados por la Corporación y sus empresas tuteladas como de estricto Derecho Público, superior al Derecho Privado en la realización de los fines del Estado». Sin embargo, dicha declaración no está reflejada en las disposiciones contenidas en el Estatuto

Ello tiene dos implicaciones fundamentales. En primer lugar, el señalamiento efectuado en la Exposición de Motivos carece de efectos legales desde el punto de vista sustantivo, pues la Exposición de Motivos per se, carece de efectos

normativos. En efecto, a través de dicha Exposición se hace una relación de las principales novedades y aspectos contenidos en el instrumento legal y las razones que tuvo el legislador para su inclusión, sin embargo ésta no tiene fuerza jurídico-positiva, como sí la tienen las normas que integran el articulado.

En segundo lugar, aun admitiendo que la declaración contenida en la Exposición de Motivos pudiera tener fuerza normativa, es lo cierto también que la categoría "contratos de Derecho Público" es comprensiva de distintas especies contractuales, incluyendo a los denominados contratos administrativos y los contratos de interés público (nacional, estadal y municipal), cuya configuración viene dada fundamentalmente por el contenido u objeto del contrato, así como por su régimen legal. La circunstancia de que los redactores de la Exposición de Motivos hayan hecho referencia a contratos "de estricto Derecho Público", tampoco sirve para dilucidar las intenciones del legislador o el significado de la expresión.

Consideramos que a los efectos de determinar la naturaleza jurídica de los contratos que suscriben la . y las empresas bajo su tutela, así como el régimen jurídico que les resulta aplicable, debe atenderse al objeto del contrato.

Entendemos que la calificación de los contratos celebrados por la Corporación Venezolana de Guayana y las empresas tuteladas como de estricto Derecho Público, se refiere a su sujeción a las normativas administrativas o de derecho público que establezcan regulaciones para tales contratos (e.g. el Estatuto y la Ley de Licitaciones); sin embargo, tal calificación de ninguna manera apareja que tales contratos puedan ser aparejados a los denominados contratos administrativos, los cuales constituyen una categoría diferente, con sus propias particularidades

La denominación contrato de Derecho Público, por tanto, implica, la sujeción de los contratos a normativas administrativas (i.e. Estatuto, Ley de Licitaciones, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema nacional de Control Fiscal, etc.), pero en ningún caso puede aparejar la imposición de limitaciones implícitas o no previstas legalmente en el ámbito de libertad contractual que se reconoce a los entes descentralizados.

En ese sentido, es evidente que resultaría un contrasentido calificar y aplicar un régimen preponderante de derecho público a los contratos que suscriben la . o las empresas bajo su tutela para su gestión diaria, que tienen por objeto el suministro de bienes y servicios (e.g. contratos de limpieza, de licenciamiento de software, de suministro de bienes consumibles, bancarios, etc.), pues ello desvirtuaría la propia naturaleza jurídica de la . y de las empresas tuteladas, cuya ámbito de autonomía alcanza la escogencia o determinación de los medios de los que habrán de servirse para el cumplimiento de sus objetivos.

No obstante, ello no implica que bajo determinadas circunstancias la . o las empresas bajo su tutela, puedan contratar bajo las reglas especiales de la

contratación administrativa, cuando los contratos tengan por objeto la satisfacción directa de una necesidad pública[41]. La definición del contrato administrativo, es lo suficientemente amplia como para abarcar los contratos que celebra tanto la Administración central como la descentralizada; sin embargo, en todo caso, debe tratarse de un contrato cuya finalidad sea la satisfacción de un interés general o colectivo (interés público) que haga presumible la existencia de potestades contractuales exorbitantes de derecho común en la contratación administrativa: las potestades de modificación unilateral (ius variandi), dirección y control, de interpretación unilateral y sancionatorias, que revelen el interés general o colectivo que subyace tras la contratación. Así lo ha destacado la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa del Máximo Tribunal, desde la sentencia de fecha 14 de junio de 1983 (caso: Acción Comercial, S.A.), al señalar que:

«Cuando requerimientos de interés colectivo así lo postulan, acude la Administración a la figura del contrato administrativo para asegurarse la colaboración del particular en la satisfacción de determinadas necesidades de interés general. La presencia de la Administración –dadas determinadas condiciones- en el negocio jurídico, marca a éste inevitablemente de características distintas a las de la contratación ordinaria, para asegurar de esta manera que aquella, depositaria del interés general o colectivo, pueda comprometerse sin sacrificarlo en aras de intereses privados de los administrados, por importantes -individualmente considerados- que éstos parezcan […].

«Pero como la Administración -o más propiamente las Administraciones nacional, estadal y municipal- acuden no sólo a la vía del contrato administrativo, con sus reglas propias y características […] sino también a la contratación ordinaria (contratos de "administración", por oposición a los anteriores, se los ha llamado) o de derecho común, regida por reglas jurídico-privadas, el punto nodal del asunto, tanto en la teoría como en el caso de autos, es el de determinar cuando nos encontramos frente a una u otra especie contractual.

«La jurisprudencia francesa -pionera, como en tantas otras, en esta materia- después de comprensibles vacilaciones había llegado a una práctica consolidación del criterio identificador del contrato administrativo a través de las llamadas "cláusulas exorbitantes" (del Derecho común se sobre entiende) considerando como tales las que consagraban en el convenio a favor –y aún en contra- de la Administración un régimen excepcional por comparación al de Derecho privado. […]

«Natural resulta, observa la Corte, que las cláusulas exorbitantes, de una parte, constituyan índice evidente de la existencia de un contrato administrativo; pero (…) dichas cláusulas no hacen otra cosa que revelar con su existencia la noción -siempre presente en el contrato administrativo- de interés general o colectivo que el servicio público entraña. Si bien importante para identificarlo, ausentes de éste las cláusulas exorbitantes, recobra la noción de servicio público, presidida por la de interés general o

colectivo en ella implícita, su plena y absoluta vigencia».

De manera que, si bien es admisible la posibilidad de que la . o las empresas bajo su tutela suscriba contratos administrativos, ello no implica que todos los contratos que suscriban deban ser considerados rigurosamente como de derecho público o que se encuentren sometidos a un régimen de derecho administrativo

4.2. La suscripción de compromisos arbitrales

El Estatuto regula con especial detalle el sometimiento a arbitraje de las controversias en que fueren parte la . o cualquiera de las empresas tuteladas

El arbitraje es un mecanismo de resolución de controversias que tiene su origen en un acuerdo de voluntades. De allí, su naturaleza contractual, sostenida por la doctrina clásica italiana; pero no se trata de un acuerdo de voluntades del cual surgirá una decisión carente de eficacia normativa, sino que por el contrario, la decisión definitiva de un arbitraje tendrá el carácter de cosa juzgada. Así la doctrina sostiene que el arbitraje tiene naturaleza jurisdiccional, lo que no excluye la intervención de los Tribunales de la República: así sucede con la ejecución del laudo arbitral, competencia exclusiva y excluyente del Poder Judicial[42].

El arbitraje, entonces, tiene como fuente un acuerdo de voluntades (i.e. contrato) denominado compromiso arbitral, cláusula compromisoria o acuerdo arbitral. En virtud del acuerdo o compromiso arbitral, determinada controversia será resuelta por u órgano especial: el tribunal de arbitraje. Compuesto por árbitros en número impar. Cabe destacar que dicho acuerdo es exigible judicialmente, a través del especial mecanismo previsto en los artículos 609 y siguientes del Código de Procedimiento Civil

El Estatuto incorpora una nueva disposición que establece la posibilidad de que la . y las empresas bajo su tutela, suscriban acuerdos o cláusulas de arbitraje para que terceros imparciales y ajenos a las relaciones jurídicas que se deriven de la actuación de estos entes, decidan las controversias que pudieran plantearse.

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del Estatuto, la Corporación y sus empresas tuteladas, podrán establecer acuerdos o cláusulas compromisorias de arbitraje, cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. Autorización expresa del Presidente de la Corporación, cuando se trate de contratos o convenios de las empresas bajo su tutela. En ese sentido, consideramos que en el texto de la cláusula compromisoria del arbitraje debe hacerse referencia a la autorización emitida por el Presidente de la Corporación, así como a sus datos de publicación, a los fines de propender a una mayor seguridad jurídica.

2. Determinar el tipo de arbitraje que se selecciona. Debe indicarse si se trata de un arbitraje institucional, en el que se acuerda someter la controversia a un centro de arbitraje o si, por el contrario, se trata de un arbitraje independiente, a ser tramitado por árbitros designados de conformidad con el respectivo acuerdo arbitral. De igual forma debe indicarse si los árbitros deberán decidir con arreglo a la equidad (i.e. arbitraje de equidad) o de conformidad con reglas de derecho (i.e. arbitraje de derecho).

3. Determinar el número de árbitros, que en ningún caso será menor de tres (3). El tribunal arbitral deberá estará compuesto por un número no menor de tres (3) árbitros, so pena de incurrir en nulidad la cláusula arbitral. En todo caso, es conveniente advertir que el número de árbitros siempre deberá ser impar.

4. Determinar la legislación sustantiva y adjetiva aplicable. En la cláusula arbitral debe quedar expresada las normas de derecho sustantivo aplicables, es decir, las normas con arreglo a las cuales deberá decidirse la controversia (e.g. derecho venezolano, derecho del Estado de Nueva York, etc.), así como las normas procedimentales que regirán (e.g. normas del centro de arbitraje, Ley de Arbitraje Comercial, Código de Procedimiento Civil, etc.)

5. Los demás que le exija la ley. Mediante ley, el legislador podría establecer requisitos adicionales para el establecimiento de cláusulas compromisorias. Tales requisitos podrían ser, por ejemplo, normas especiales en relación con las formalidades para designación de los árbitros u otras reglas para la tramitación y sustanciación de procedimientos arbitrales.

Asimismo, el referido artículo señala que la . y sus empresas tuteladas, no podrán establecer acuerdos o cláusulas compromisorias de arbitraje en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de controversias concernientes a las atribuciones o funciones de la Corporación o del objeto de sus empresas tuteladas. Esta limitación también deriva también del artículo 3° de la Ley de Arbitraje Comercial, el cual excluye de su ámbito de aplicación las controversias «Directamente concernientes a las atribuciones o funciones de imperio del Estado o de personas o entes de derecho público» (art. 3°, lit. b, Ley de Arbitraje Comercial).

2. Las controversias sobre materias de orden público. Por tratarse de materias de orden público, no puede derogarse convencionalmente la jurisdicción del juez venezolano. En ese sentido, por ejemplo, no podrían someterse a arbitraje, asuntos vinculados con materias que necesariamente deben ser conocidas por jueces venezolanos, tales como controversias que versen sobre bienes inmuebles situados en el territorio de la República o sobre otras materias (art. 2°, Código de Procedimiento Civil).

3. Aquellas sobre las cuales se haya dictado sentencia definitivamente

firme. Se limita la posibilidad de que se pueda acudir al arbitraje cuando se trate de un asunto sobre el cual haya recaído sentencia definitivamente firme en respeto de la cosa juzgada, la cual no puede ser variada o modificada por vías arbitrales.

4. Las controversias sobre los mecanismos de control de tutela del órgano de adscripción de la Corporación y de ésta sobre sus empresas tuteladas. Los mecanismos de control de tutela ejercidos sobre la Corporación y sus empresas tuteladas no podrían ser objeto de arbitraje por cuanto quedan comprendidas dentro del conjunto de funciones atribuidas por ley a entes y organismos públicos art. 3°, lit. b, Ley de Arbitraje Comercial).

5. Las controversias sobre el patrimonio, ingresos y disponibilidad presupuestaria de la Corporación o de las empresas bajo su tutela. Debe tenerse en cuenta que tanto la Corporación como sus empresas gestionan intereses y bienes públicos de los cuales no pueden disponer libremente; de ahí que se haya previsto esta limitación.

6. Las controversias sobre la designación de sus funcionarios, autoridades u órganos administrativos. Se trata de una actividad que queda comprendida dentro del conjunto de funciones atribuidas por ley a entes y organismos públicos art. 3°, lit. b, Ley de Arbitraje Comercial).

7. Las controversias que hayan sido sometidas y decididas a través de otro medio alterno de solución. Se limita la posibilidad de que se pueda acudir al arbitraje cuando se trate de un asunto que haya sido decidido a través de cualquier medio alterno de resolución (i.e. arbitraje, transacción, mediación, etc.), la cual no puede ser variada o modificada por vías arbitrales.

Por último, el artículo 21 del Estatuto, sanciona con la nulidad absoluta, los acuerdos o cláusulas compromisorias de arbitraje que infrinjan las disposiciones precedentemente comentadas.

5. La extensión de las prerrogativas y privilegios de la República

Como principio general, la Ley Orgánica de la Administración Pública dispone que los institutos autónomo gozarán de los privilegios y prerrogativas que ley nacional acuerde a la República; sin embargo, y como reiteración de dicha declaración, en el artículo 24 del Estatuto se dispuso que «La Corporación Venezolana de Guayana y sus empresas tuteladas tendrán las mismas prerrogativas y privilegios otorgados por ley a la República».

Tanto el Estatuto dictado en 1961 como el de 1985 contenían disposiciones similares a la prevista en el citado artículo 24; sin embargo, a diferencia de dichos instrumentos legales, en esta oportunidad resulta novedoso que las prerrogativas y privilegios otorgados por ley a la República y tradicionalmente reconocidos a la Corporación, se hayan extendido adicionalmente a las empresas tuteladas por ésta.

El establecimiento de los privilegios a favor de la República en Venezuela ha tenido nacimiento en la Ley, siendo su antecedente más remoto la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional sancionada en 1934, bajo la vigencia de la Constitución de 1931, y reformada posteriormente en 1937 bajo la vigencia de la Constitución de 1936, en la cual ya se consagraban los privilegios relacionados con la imposibilidad de practicar medidas judiciales coactivas sobre bienes de la República y la exención absoluta de condenatoria en costas contra la Nación.

La tendencia establecida por la Ley Orgánica de Hacienda Nacional de 1934 fue posteriormente acogida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965[43] y ratificada por la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional de 1974[44]. Cabe destacar que si bien ésta última Ley fue parcialmente derogada por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, es lo cierto que tal derogatoria no comprendió las disposiciones que estaban referidas a los privilegios de la Nación, los cuales aun permanecen vigentes.

En la actualidad los privilegios y prerrogativas procesales de la República se hayan consagrados en la recientemente dictada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República[45] cuyas disposiciones recogen en forma casi idéntica, los privilegios que a favor del Estado prevé la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional de 1974[46].

Entre éstos privilegios de la Nación, de carácter irrenunciable y de obligatoria observación por las autoridades judiciales en todos los procedimientos en que sea parte la República y que se extienden a la Corporación y a las empresas bajo su tutela, se encuentran las siguientes:

a. Todas las actuaciones procesales que efectúen los representantes judiciales de la Corporación y de sus empresas tuteladas, incluyendo los recursos ordinarios, extraordinarios y especiales establecidos por las leyes, pueden presentarse por escrito, diligencia u oficio (art. 65, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

Ello implica que dichos representantes no estarán obligados a cumplir las distintas formalidades que el Código de Procedimiento Civil establece en cuanto a la presentación de escritos, pues en todos los casos, basta con la presentación de diligencias.

b. Todas las sentencias definitivas dictadas en juicios donde sea parte la Corporación o sus empresas tuteladas tendrán consulta con el Tribunal Superior. Ello implica que aún en aquellos casos en los que los representantes judiciales de estos entes se abstengan de interponer la apelación que les concede la Ley por cualquier causa (salvo orden expresa por escrito de la máxima autoridad del ente), el fallo no adquiere la condición de sentencia definitivamente, pasada en autoridad de cosa juzgada, hasta tanto el Tribunal Superior no decida la consulta (art. 70, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

Esta prerrogativa debe ser interpretada en el sentido de que todas aquellas decisiones que nieguen la pretensión de la Corporación o de sus empresas tuteladas tendrán consulta obligatoria, lo cual no aplica en el supuesto de que la pretensión de éstos entes haya sido satisfecha, pues ningún sentido tendría la consulta de una sentencia que favorece los intereses de la Corporación y sus empresas tuteladas cuando la parte en contra de la cual operó la sentencia no realizó los trámites necesarios para la apelación. Así lo ha reconocido además la Sala Político Administrativa en decisión de fecha 18 de octubre de 2000 (Caso: Desarrollo Conjunto Residencial Don Virgilio), dictada con ponencia del Magistrado Carlos Escarrá Malavé, al señalar que «es pacífica y reiterada la jurisprudencia que sostiene que, en casos como el de marras, sólo procede la consulta de Ley en los supuestos en que se ocasione un daño o perjuicio bien sea a la República, Estados o Municipios».

c. Ni la Corporación ni sus empresas tuteladas están obligadas a prestar caución para ninguna actuación judicial. Esta prerrogativa tiene como fundamento el hecho de que el objeto o causa fundamental de la caución es garantizar las resultas del juicio, en el sentido de evitar que la parte obligada a caucionar, mediante medios fraudulentos, haga irrisoria la ejecución del fallo (art. 69, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

En el caso de la República (y por extensión de la Corporación y sus empresas tuteladas), por ser parte garante del bien común, no se conciben prácticas fraudulentas para evitar la ejecución de los fallos que obren en su contra, por lo que el requisito de la caución no tendría objeto alguno.

d. La Corporación y sus empresas tuteladas no están obligadas a absolver posiciones juradas. Este privilegio tiene su justificación en el hecho de que la República (y por extensión la Corporación y sus empresas tuteladas) deben gozar de ciertas ventajas como litigantes, pues dada su especial posición como garante de intereses colectivos se justifica que se les confiera una consideración diferente (art. 76, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

e. Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Corporación o sus empresas tuteladas no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales, ni en general a ninguna medida de ejecución preventiva o definitiva (art. 73, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 16 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional).

Este ha sido quizás uno de los privilegios flexibilizados o atenuados por la jurisprudencia de la Sala en obsequio del derecho a la tutela judicial efectiva., al aplicar por vía analógica a la República, el procedimiento especial de ejecución de sentencias previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Como justificación de esta aplicación analógica de la norma municipal la Sala Político Administrativa ha señalado que frente a las prerrogativas de ciertos entes estatales “no puede dejar de ejercer su

plena potestad jurisdiccional, garantizando la ejecución de sus fallos". (Cfr. Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 4 de marzo de 1999. Caso J.D. Colmenares).

Y es que, como bien lo expresa González Pérez, «[…]la prestación de justicia no sería efectiva si el mandato de la sentencia no fuera cumplido. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva –que suelen reconocer todas las Constituciones- comprende no sólo la facultad para exigir y obtener una sentencia que decida si la pretensión está o no fundada, sino que lo en ella resuelto sea llevado a efecto, con, sin o contra la voluntad del obligado. Los Tribunales han de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado».[47]

El procedimiento aplicado por la Sala, previsto en el artículo 104 de la ley Orgánica de Régimen Municipal es resumidamente como sigue:

– Se otorga un plazo prudencial a la Administración para que cumpla voluntariamente, por lo general 10 días hábiles.

– Si no se cumple, se ordena la ejecución forzosa, permitiéndose aún a la Administración indicar la forma en que cumplirá el fallo.

– Se le concede una oportunidad a la parte actora para oponerse a la propuesta de cumplimiento formulada o para aceptarla. Si es rechazada se concederá nuevo plazo para modificar la propuesta original.

– Si la propuesta no es presentada dentro del lapso o si es rechaza por la actora otra vez, la Administración deberá incluir en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal siguiente el monto respectivo para el pago de la cantidad a la que ha sido condenada. De no cumplir con tal orden se procederá a ejecutar el fallo forzosamente, aun en contra de los bienes del ente público.

– Si la orden de ejecución no fuere cumplida por la Administración o la partida de presupuesto correspondiente no fuere ejecutada, el Tribunal a instancia de parte ejecutará la sentencia con base al procedimiento ordinario previsto en el Código de Procedimiento Civil, esto es, el embargo y posterior remate de los bienes de la Administración salvo que se trate de bienes del dominio público.

Así, ante el silencio de la ley que no prevé ningún procedimiento por el cual pueda obligarse a la Administración Pública a cumplir con la decisión judicial dictada en su contra y, con la finalidad de evitar que la ejecución de las sentencias judiciales quede sujeta al libre arbitrio de la Administración, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha aplicado en forma reiterada[48] por analogía el procedimiento precedentemente transcrito contemplado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

f. En ninguna instancia podrá ser condenada la Corporación o sus empresas tuteladas en costas procesales, aún cuando se declaren confirmadas las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se declaren sin

lugar, se dejen perecer o se desista de ellos (art. 74, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un sector de la doctrina considera que esta prerrogativa no debería aplicarse en el caso de que la República (y por extensión la Corporación y sus empresas tuteladas) actúen como demandantes en juicio, en virtud de que si parte actora es totalmente vencida en juicio, no tendría justificación que el demandado favorecido por la sentencia definitiva deba cargar con todos los gastos que el juicio le haya producido. Sin embargo, ni la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ni el Estatuto, hacen distinción alguna en este sentido, por lo que entendemos que ni la Corporación ni sus empresas tuteladas podrán ser condenadas en constas en juicio, aún cuando actúen como demandante y sean totalmente vencidas.

g. La obligación de todos los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General de la República, de toda sentencia definitiva o interlocutoria producida en los juicios en que la República sea parte (art. 84 de la Ley de la Procuraduría y 12 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional) y de la admisión de toda demanda que obre directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República, en aquellos juicios en los que ésta no sea parte.

Con relación a la notificación del Fisco Nacional a que alude el artículo 12 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, la Sala Político-Administrativa que dicho privilegio procesal «es, a todas luces, de obligatorio cumplimiento por parte de todas las autoridades a las cuales dicha norma hace referencia. Por tales motivos, cuando se instaura un proceso o se dicta una sentencia que obre contra los intereses del Fisco Nacional, la misma debe ser puesta en conocimiento de la Procuraduría General de la República y de la Contraloría General de la República, independientemente de que la sentencia sea dictada dentro del lapso de ley y sin consideración de que el órgano Contralor sea parte o no en la causa donde haya recaído el fallo. Tal prerrogativa ex lege, no puede ser inaplicada o mediatizada puesto que, como se indicara precedentemente, ello implica un mecanismo de protección de intereses cuyo titular es, en definitiva, la ciudadanía» (TSJ/SPA, , caso: C.A. Goodyear de Venezuela).

Asimismo, respecto de la notificación del Procurador General de la República prevista en el derogado artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de 1965, la Sala Político-Administrativa señaló que la misma «no presupone la paralización ope legis del procedimiento por el lapso de noventa (90) días, sino que brinda a la República la prerrogativa de ejercer su defensa dentro de ese término» (Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 3 de julio de 2001. Magistrado Ponente: Levis Ignacio Zerpa. Caso: Fredy A. Perdomo vs BCV). Sin embargo, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría, contradice este criterio al señalar en su artículo 94 que dicha notificación si suspenderá la causa por un lapso de noventa (90) días vencido el cual el Procurador se tendrá por notificado, siempre que se trate de demandas cuya cuantía sea superior a

mil unidades tributarias (U.T.) pues, en caso contrario, la suspensión no será procedente.

h. Con respecto a la obligación de agotar el antejuicio administrativo previo a las demandas contra la República (artículos 54 al 60 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), la jurisprudencia ha establecido que dicha prerrogativa procesal no se aplica a los institutos autónomos. Así lo ha reseñado la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa al expresar:

«Es criterio sostenido por esta Sala que el antejuicio o procedimiento administrativo previo contemplado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, está referido precisamente a aquellos casos en que se trate de acciones contra la República. Al respecto, conviene citar el siguiente fallo:

«"El denominado antejuicio o procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, está consagrado en el Capitulo I del Título III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Ahora bien, conforme al texto mismo de la Ley y concretamente en su articulo 30, se refiere a las acciones "contra la República", por tanto para que pueda ser extendida a las demandas contra otras personas naturales o jurídicas es menester que exista expresa previsión legal al respecto. Dada la no existencia de una normativa general que regule los institutos autónomos, es necesario proceda al análisis de la respectiva ley de creación, a fin de conocer si esta exigencia procesal que nos ocupa le es aplicable… (OMISSIS)…¨ (Sentencia de la Sala Político - Administrativa del 14 de mano de 1991. Caso: Soldaduras y Tuberías de Oriente, C.A., contra Instituto Nacional de Obras Sanitarias).

«Observa la Sala que en el caso de autos, se trata de una acción intentada contra un instituto autónomo, no siendo aplicable por interpretación extensiva el antejuicio administrativo o procedimiento previo previsto concretamente en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para el caso de acciones que se interpongan contra la República, y más aun cuando la Ley de creación del instituto autónomo demandado sólo le confiere privilegios de índole fiscal y no procesales. Así se decide"» (TSJ/SPA, , caso: Oficina Técnica Cottin-García, C.A.).

5. Control posterior por la Contraloría General de la República

En atención a la oportunidad en que se desarrolla, el control de los actos de los órganos administrativos puede realizarse en forma previa, concomitante o posterior.

El control previo tiene por objeto el análisis de las operaciones que se hayan proyectado realizar, antes de su autorización o de que esta surta efectos, con el propósito de determinar la propiedad de dichas operaciones, su legalidad y veracidad, así como su conformidad con el presupuesto, planes y programas. El control concomitante persigue vigilar la legalidad y corrección de las operaciones en la medida que se van realizando, es decir, en forma simultánea

con la gestión administrativa. El control posterior tiene por objeto el examen de la gestión administrativa mediante un examen de los resultados de los gastos y las operaciones efectuadas. Esta modalidad de control se concreta, fundamentalmente, en el examen de las cuentas que deben rendir los funcionarios cuentadantes en relación con los fondos y bienes que estaban bajo su custodia o administración.

El artículo 10 del Estatuto establece que la gestión de las empresas del Estado bajo la tutela de la Corporación estarán sujetas al control posterior de la Contraloría General de la República. En ese sentido, debe tomarse en cuenta que el control a que se contrae la referida disposición versa sobre la gestión y lo que se persigue es medir la forma y el grado de eficiencia y eficacia con la que se administran los recursos; el control sobre la gestión busca asegurarse de que ésta se haya desarrollado no sólo de conformidad con las disposiciones legales correspondientes, sino en un marco de racionalidad, atendiendo a las necesidades y prioridades del ente controlado.

Para ello, el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, establece que «Los órganos de control fiscal, dentro del ámbito de sus competencias podrán realizar auditorías, estudios, análisis e investigaciones respecto de las actividades de los entes y organismos sujetos a su control, para evaluar los planes y programas en cuya ejecución intervengan dichos entes y organismos. Igualmente, podrán realizar los estudios e investigaciones que sean necesarios para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales»

En igual sentido y en términos análogos a la legislación derogada, el artículo 23 del Estatuto establece que la administración de la Corporación «estará sujeta al control posterior de la Contraloría General de la República, de conformidad con la ley de la materia».

En el ejercicio de estas potestades de control posterior la Contraloría General de la República puede realizar «auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en los entes u organismos sujetos a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y de las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión» (art. 46, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal).

III. Organización de la Corporación Venezolana de Guayana

La Ley Orgánica de la Administración Pública, establece en el numeral 3 de que las leyes creados de institutos autónomos deben indicar la «Extructura organizativa interna a nivel superior, con indicación de sus unidades administrativas y señalamiento de su jerarquía y atribuciones».

La . está dirigida a nivel superior por el Directorio y el Presidente de la Corporación (art. 29, Estatuto), cuyo régimen está previsto en os artículo 30 al 37 del Estatuto.

1. Presidente

El Presidente de la . lo será también de su Directorio y será designado por el Presidente de la República. El Presidente de la Corporación es la máxima autoridad ejecutiva y a él corresponde ejercerá la representación legal de la Corporación (arts. 35 y 36 del Estatuto).

El artículo 37 del Estatuto atribuye al Presidente de la Corporación competencias de gestión y administración (numerales 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10. 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19 y 20) organizativas (numerales 6, 7 y 9) y de supervisión y fiscalización (numerales 13 y 18).

a. Competencias de gestión y administración

Entre las competencias atribuidas al Presidente referidas a la gestión y administración de la Corporación destacan las siguientes:

– Convocar y presidir las reuniones del Directorio y las del Consejo Consultivo (num. 1);

– Ejecutar y hacer cumplir las decisiones del Directorio (num. 2);

– Ejercer la suprema autoridad jerárquica, administrativa y disciplinaria de la Corporación (num. 3);

– Ejercer la representación de la Corporación y del Directorio (num. 4);

– Nombrar y remover a los Vicepresidentes, Gerentes Generales, Gerentes o autoridades de la Corporación con cargos equivalentes (num. 5)

– Conocer y decidir como última instancia administrativa, los recursos jerárquicos interpuestos por particulares contra las decisiones de los órganos de la Corporación (num. 8);

– Celebrar todo tipo de contratos, acuerdos o convenios que interesen a la Corporación. Los contratos o convenios que tengan impacto o trascendencia nacional serán elevados al Directorio para su aprobación (num. 10);

– Celebrar los contratos de interés público nacional vinculados a los objetivos de la Corporación o de sus empresas tuteladas, previa aprobación del Directorio y del cumplimiento de las formalidades de ley (num. 11);

– Firmar todos los documentos, protocolos, títulos, contratos, acuerdos o convenios y la correspondencia en general de la Corporación (num. 12);

– Recomendar o adoptar las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos para el desarrollo de la Zona (num. 14);

– Ejercer la administración y supervisión directa de la Corporación, así como resolver sobre otros asuntos que le atribuya el Directorio en el reglamento interno de organización de la Corporación (num. 15);

– Someter a la consideración del Presidente de la República los asuntos de la Corporación o de las empresas bajo su tutela que éste deba conocer o resolver (num. 16);

– Realizar los actos referentes al ejercicio de la tutela atribuida a la Corporación sobre las empresas del Estado previstas en este Decreto Ley, especialmente en los relacionados con la coordinación y supervisión sobre esas empresas, debiendo a tales efectos dictar los correspondientes lineamientos, directrices, políticas y las normas de coordinación y control, informando de todo ello al Directorio;

– Conferir poderes para la actuación judicial o extrajudicial relacionados con los asuntos en que tenga interés la Corporación, con las facultades y limitaciones que considere convenientes y haciendo constar expresamente en cada caso que para convenir, desistir, transigir, hacer posturas en remates, hacer finiquitos, comprometer en árbitros o sustituir el respectivo poder, los mandatarios deberán obtener la autorización expresa del Presidente (num. 19);

– Delegar en funcionarios de la Corporación sus atribuciones o la firma de los actos y documentos que se generen con ocasión de ellas, siguiendo las formalidades que establece la ley nacional que regula la materia en cuanto sea aplicable, con excepción de las atribuciones establecidas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 15, 16, 17 y 18 del artículo 37 del Estatuto. En los casos de delegación, el Presidente podrá ejercer las facultades objeto de la misma en cualquier momento (num. 20).

a. Competencias organizativas

El Presidente de la Corporación también tiene las siguientes competencias referidas a la organización y funcionamiento del referido Instituto Autónomo:

– Fijar los sueldos, compensaciones, viáticos, asignaciones y cualesquiera otros beneficios y prestaciones pecuniarias o de otra índole que corresponda al personal directivo, gerencial, profesional, técnico y administrativo de la Corporación, conforme al Clasificador de Cargos aprobado por el Directorio de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de este Decreto Ley (num. 6);

– Nombrar, remover, suspender o destituir al personal profesional, técnico o administrativo, autorizar comisiones de servicios, traslados, jubilaciones y demás actuaciones de similar naturaleza relacionadas con el área de

administración de personal de la Corporación (num. 7);

– Nombrar y remover el Presidente y demás miembros de las Juntas Directivas de las empresas tuteladas por la Corporación y aprobar el monto de sus respectivas remuneraciones (num. 9).

b. Supervisión y fiscalización

Se le asignaron también competencias al Presidente de la Corporación para: «Supervisar el cumplimiento, por parte de los órganos de la Corporación, de las decisiones del Directorio» (numeral 13) y para «Ejercer la superior vigilancia y supervisión de las actividades del Fondo Regional para la Región de Guayana» ().

2. Directorio

El Directorio es el órgano de suprema dirección de la Corporación. Se trata de un órgano colegiado, conformado por un conjunto de personas físicas denominados Directores. A diferencia de los órganos individuales, donde es una sola persona física quien ejerce las funciones atribuidas al órgano, en los cuerpos u órganos colegiados, como el Directorio de la Corporación, las funciones encomendados a estos por la ley son ejercidas simultáneamente y en situación de igualdad por las personas que los integran.

Todo órgano colegiado está formado por un presidente y sus miembros y, en ello, en nada difiere el Directorio de la Corporación de cualquier otro órgano de esta categoría. En ese sentido, el artículo 30 del Estatuto establece que el Directorio estará integrado por cinco miembros, todos designados por el Presidente de la República, uno de los cuales será el Presidente de la Corporación y, los cuatro restantes, Directores Principales, con sus respectivos suplentes. Las ausencias del Presidente del Directorio serán suplidas por el Director a quien éste encargue.

Para la válida realización de las reuniones del Directorio se requerirá la presencia del Presidente y de por lo menos dos Directores Principales o de quienes hagan sus veces. El Directorio decidirá siempre por el voto favorable de no menos de tres de sus miembros, uno de los cuales deberá ser el Presidente. En caso de empate el voto del Presidente tendrá valor decisorio (art. 31, Estatuto).

En cuanto a las atribuciones del Directorio, el artículo 32 del Estatuto dispone que tendrá las siguientes atribuciones:

1. Dictar las normas de la política general de la Corporación.

2. Definir la política de integración de las empresas del Estado a la Zona.

3. Evaluar el desarrollo y los resultados del procedo de integración de las

empresas del Estado.

4. Considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentados por las empresas del Estado.

5. Aprobar los programas de expansión y desarrollo de la Corporación y los de las empresas bajo su tutela, conforme al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

6. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Corporación y los de las empresas del Estado bajo su tutela.

7. Resolver sobre los proyectos de creación, fusión y liquidación de empresas u otros órganos descentralizados funcionalmente de la Corporación o de las empresas tuteladas, así como los de adquisición o enajenación de acciones y activos, y demás situaciones contempladas en el numeral 14 del artículo 12 de este Decreto Ley.

8. Aprobar el informe anual consolidado sobre las actividades de la Corporación que le presentará su Presidente, para ser sometido posteriormente a la consideración del Ministro de la Secretaría de la Presidencia, en el cual deben señalarse de manera especial las metas alcanzadas, la justificación de las que no hayan sido alcanzadas y los planes y programas para alcanzar los objetivos generales de la Corporación.

9. Las demás que le sean atribuidas en este Decreto Ley y en la ley.

En adición a las competencias precedentemente enumeradas, de conformidad con lo previsto en la Disposición Final Tercera, el Directorio de la Corporación dictará los reglamentos y manuales de procedimientos internos que regulen el funcionamiento de la Corporación en conformidad con la ley.

Asimismo, en el Estatuto se prevé que el Directorio de la Corporación creará un Consejo Consultivo presidido por su Presidente e integrado por los demás miembros del Directorio, por los Presidentes de las Empresas del Estado bajo la tutela de la Corporación y por aquellas personalidades que en razón de su actuación en la comunidad o en virtud de sus conocimientos personales puedan, a juicio del Directorio, aportar una valiosa colaboración en el logro de los objetivos de la Corporación (art. 35, Estatuto). Asimismo, corresponderá al referido Directorio dictar el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Consultivo de la Corporación (art. 34, Estatuto).

3. Unidades organizativas inferiores

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Estatuto, la organización de la Corporación, hasta los niveles de Gerencias Generales o unidades de nivel equivalente, será establecida en su Reglamento Orgánico, el cual deberá ser dictado por el Directorio y aprobado por el Presidente de la República.

Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento de las unidades organizativas de rango inferior al de Gerencia General o su equivalente, estarán establecidas en el Reglamento Interno dictado, mediante Resolución, por el Presidente de la Corporación

En cuanto a los sistemas de clasificación de cargos y de remuneraciones de la Corporación, el artículo 28 del Estatuto señala que serán fijados mediante Decreto dictado por el Presidente de la República, oída la opinión de los organismos competentes en la materia. Sin embargo, las políticas, normas y procedimientos de clasificación de cargos asociados al sistema establecido deben ser fijadas por el Directorio de la Corporación.

El régimen jurídico aplicable a los empleados de la . será el establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública[49].

4. Régimen de administración financiera: presupuesto y crédito público

A los efectos de desarrollar sus funciones con la autonomía inherente a la Corporación, ésta requiere de recursos financieros que le permitan operar de manera independiente. Sin embargo, la obtención de recursos y su aplicación no está regulada en el Estatuto, sino en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAF), el cual establece en forma general el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación (art. 2, LOAF).

Debe atenderse a las normas de dicho instrumento legal a los efectos de determinar los regímenes presupuestario y de crédito público que le son aplicables.

4.1. Régimen presupuestario

El régimen aplicable a la . para la formulación de su presupuesto es el establecido en los artículos 65 al 74 de la LOAF para las sociedades mercantiles del Estado y otros entes descentralizados funcionalmente con fines empresariales.

De conformidad con el artículo 66 de la LOAF, los directorios o la máxima autoridad del ente aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán, a través del correspondiente órgano de adscripción, a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de septiembre del año anterior al que regirá dicha ley.

El contenido del presupuesto es reglado por el artículo 66 de la LOAF, el cual prevé de manera concreta que los proyectos de presupuesto expresarán las políticas generales contenidas en la ley del marco plurianual del presupuesto y los lineamientos específicos que en materia presupuestaria establezca el Ministerio de Finanzas; contendrán los planes de acción, las autorizaciones de

gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativos, económicos y financieros previstos para la gestión respectiva.

De otra parte, los proyectos de presupuesto de ingreso y de gasto deben formularse utilizando el momento del devengado y de la causación de las transacciones respectivamente, como base contable (art. 67, LOAF).

Una vez recibido los proyectos de presupuesto, de acuerdo con el artículo 68 de la LOAF, corresponderá a la referida Oficina analizarlos a los fines de verificar si estos encuadran en el marco de las políticas, planes y estrategias fijados para las instituciones u organizaciones presentantes de dichos proyectos. Como resultado de su análisis la mencionada Oficina deberá producir un informe y en cada caso propondrá los ajustes a practicar si, a su juicio, la aprobación del proyecto de presupuesto sin modificaciones pudiese causar un perjuicio patrimonial al Estado o atentar contra los resultados de las políticas y planes vigentes.

Los proyectos de presupuesto, acompañados del informe elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, de acuerdo con las modalidades y los plazos que establezca el reglamento de la LOAF, el cual aún no ha sido dictado. Luego de recibido el proyecto de presupuesto y el respectivo informe, el Ejecutivo deberá dar su aprobación antes del 31 de diciembre de cada año, con los ajustes que considere pertinentes (art. 29 LOAF).

En todo caso, y así lo dispone expresamente el único aparte del artículo 69 de la LOAF, la aprobación se imparte en el entendido de que ésta no significará limitaciones en cuanto a los volúmenes de ingresos y gastos presupuestarios y sólo establecerá la conformidad entre los objetivos y metas de al gestión empresarial con la política sectorial que imparta el respectivo organismo de adscripción.

Finalmente, los proyectos de presupuesto, una vez que sean aprobados por el Ejecutivo Nacional, serán publicados de manera sintetizada en la Gaceta Oficial (art. 71 LOAF).

4.2. Crédito público

La Constitución de 1999 consagra expresamente la posibilidad que tienen los órganos del Estado de realizar operaciones de crédito público, para lo cual el artículo 312 señala que la «La Ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la

respectiva ley de presupuesto».

El régimen de las operaciones de crédito público está regulado en los artículos 76 al 104 de la LOAF, los cuales definen cuáles son las operaciones de crédito público, el trámite de las autorizaciones para celebrar éstas y las prohibiciones en esta materia.

Se denomina crédito público a la capacidad de los entes regidos por la LOAF (la cual comprende a los entes que conforman la administración descentralizada) para endeudarse (art. 76 LOAF). La LOAF define cuáles son las operaciones de crédito público, las finalidades en virtud de las cuales éstas pueden realizarse y el procedimiento aplicable para su celebración.

De acuerdo con la LOAF son operaciones de crédito público: «1. La emisión y colocación de títulos, incluidas las letras del tesoro, constitutivos de empréstitos o de operaciones de tesorería; 2. La apertura de créditos de cualquier naturaleza; 3. La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicio posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, siempre que la operación comporte un financiamiento; 4. El otorgamiento de garantías; 5. La consolidación, conversión, unificación o cualquier forma de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública existente» (art. 77 LOAF). Al definir de manera taxativa cuáles son las operaciones de crédito público, el legislador dispuso de manera concreta las operaciones a través de las cuáles los entes regidos por la LOAF pueden endeudarse. La adquisición de deudas por cualquier otra vía distinta a las señaladas estará al margen de la normativa de crédito público y será un hecho generador de responsabilidad administrativa, de conformidad con el artículo 91, numeral 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual prevé como supuesto generador de responsabilidad administrativa «El endeudamiento o la realización de operaciones de crédito público con inobservancia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público o de las demás leyes, reglamentos y contratos que regulen dichas operaciones […]».

El legislador también dispuso que las operaciones de crédito público tendrán por objeto «arbitrar recursos o fondos para realizar obras reproductivas, atender casos de evidente necesidad o de conveniencia nacional, incluida la dotación de títulos públicos al Banco Central para la realización de operaciones de mercado abierto con fines de regulación monetaria y cubrir necesidades transitorias de tesorería» (art. 78 LOAF). De esa manera el legislador también limitó también las finalidades en virtud de las cuales los entes regidos por la LOAF pueden endeudarse; en razón de ello, las operaciones de crédito público realizadas con fines distintos a los señalados en la precitada norma estarán al margen del régimen de la LOAF y, consecuentemente, generadoras de responsabilidad administrativa.

De conformidad con el artículo 69 de la LOAF los entes regidos por este

instrumento legal «no podrán celebrar ninguna operación de crédito público sin la autorización de la Asamblea Nacional, otorgada mediante ley especial». En consecuencia todas las operaciones de crédito público deben ser autorizadas por el Poder Legislativo Nacional.

En tal sentido, conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, para su autorización mediante ley especial promulgada simultáneamente con la ley de presupuesto, «el monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo por la República, el monto máximo de endeudamiento neto que podrá contraer durante ese ejercicio; así como el monto máximo de letras del tesoro que podrán estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio presupuestario» (art. 80 LOAF).

Los montos máximos se determinarán, de acuerdo con el primer aparte del artículo 80 de la LOAF, atendiendo a las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto, a la capacidad de pago y a los requerimientos de un desarrollo ordenado de la economía, y se tomarán como referencias los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública.

Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional procederá a celebrar las operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional (art. 80, últ. ap., LOAF).

Se prevé también la posibilidad de contratar endeudamientos por encima del monto autorizado, para hacer frente a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas, y aquéllas que tengan por objeto el refinanciamiento o reestructuración de deuda pública. Dichos endeudamientos deberán autorizarse mediante ley especial. En este último caso, la Asamblea Nacional podrá otorgar al Poder Ejecutivo una autorización general para adoptar, dentro de los límites, condiciones y plazos determinados, programas generales de refinanciamiento (art. 81, LOAF).

En caso de que el presupuesto sea reconducido, se entenderá que el monto autorizado para endeudamiento del año será igual al del año anterior, con la deducción de los recursos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizados (arts. 82 y 39, num. 3, lit. a), LOAF).

Por lo que se refiere concretamente a las empresas del Estado, el artículo 84 de la LOAF prevé que en uso de la autorización otorgada por la Asamblea Nacional mediante ley especial, el Ejecutivo Nacional puede establecer que los entes descentralizados (e.g. empresas del Estado, institutos autónomos)

realicen directamente aquellas operaciones que sean de su competencia o bien que la República le transfiera los fondos obtenidos en las operaciones que ella realice. Esta transferencia se hará en la forma que determine el Ejecutivo Nacional y, en todo caso, le corresponderá decidir si mantiene, cede, remite o capitaliza la acreencia total o parcialmente, en los términos y condiciones que él mismo determine.

De acuerdo al artículo 86 de la LOAF, en concordancia con el artículo de 13 de la Ley de Especial de Endeudamiento Anual para el ejercicio fiscal del año 2001 (Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. del 11 de diciembre de 2000), el Ejecutivo Nacional deberá consultar al Banco Central de Venezuela, sobre los efectos fiscales y macroeconómicos del endeudamiento y el monto máximo de letras del tesoro que se prevean en el proyecto de ley de endeudamiento anual. Asimismo, deberá consultarse al Instituto Emisor sobre el impacto monetario y las condiciones financieras de cada operación de crédito público. Si bien la opinión del Banco Central de Venezuela es un requisito indispensable para realizar la operación de crédito público, el contenido de ésta no es vinculante para el Ejecutivo Nacional, por lo que el órgano encargado de realizar la operación puede apartarse del criterio del Banco Central de Venezuela, sin que ello afecte la legalidad de la actuación realizada.

Por lo que se refiere a las limitaciones en materia de crédito público, el artículo 92 de la LOAF prohíbe a la República y a las sociedades cuyo objeto principal sea la actividad financiera, otorgar garantías para respaldar obligaciones a terceros, salvo las que se autoricen conforme al régimen legal de concesiones de obras y servicios públicos nacionales. Asimismo, se prohíbe la contratación de operaciones de crédito público con garantía o privilegios sobre bienes o rentas nacionales, estadales o municipales (art. 93, LOAF); y en ningún caso, los Estados, Municipios y Distritos, y los entes creados por ellos, podrán realizar operaciones de crédito público externo o en moneda extranjera, o para garantizar obligaciones de terceros (art. 95, LOAF).

En relación con la administración del crédito público, la LOAF prevé las siguientes reglas generales:

– Las obligaciones provenientes de la deuda pública o los títulos que la representen prescriben a los diez años; los intereses o los cupones representativos de éstos prescriben a los tres años. Ambos lapsos se contará desde las respectivas fechas de vencimiento de las obligaciones (art. 99, LOAF);

– Los títulos de la deuda pública emitidos por la República, serán admisibles por su valor nominal en toda garantía que haya de constituirse a favor de la República. En las leyes que autoricen operaciones de crédito público, podrá establecerse que los mencionados títulos sean utilizados a su vencimiento para le pago de cualquier impuesto o contribución nacional (art. 100, LOAF);

– En los presupuestos de los entes u órganos deberán incluirse las partidas

correspondientes al servicio de la deuda pública, sin perjuicio de que éste se centralice en el Ministerio de Finanzas (art. 101, LOAF);

– Las operaciones de crédito público realizadas en contravención de las disposiciones de la LOAF que establezcan prohibiciones o formalidades autorizatorias se considerarán nulas y sin efectos, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen. Las obligaciones que se pretenda derivar de dichas operaciones no serán oponibles a la República ni a los demás entes públicos (art. 103, LOAF).

IV. Régimen de las empresas tuteladas por la Corporación Venezolana de Guayana

El artículo 6 del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana prevé que: «La Corporación Venezolana de Guayana promoverá la formación de las empresas que fueren necesarias para fomentar el desarrollo de la zona a que se refiere el artículo 1 de este Decreto»[50] y, a tales efectos, en el artículo 7 de Estatuto se establece que «La Corporación Venezolana de Guayana formulará la política rectora de las empresas del Estado situadas en el ámbito de su jurisdicción, que se dediquen a la explotación de la minería, a la transformación de sustancias minerales y a la explotación de los recursos naturales renovables localizados en la Zona. Asimismo orientará y coordinará las acciones en que en ese sentido realicen los organismos que constituyan dichas empresas del Estado».

En Venezuela, la creación de empresas del Estado tiene rango constitucional desde que en el artículo 300 de la Constitución se prevé que «La ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos». De acuerdo con dicha norma, la constitución de entidades funcionalmente descentralizadas (tales como, sociedades mercantiles), debe hacerse de acuerdo con las condiciones que se establezcan en la ley nacional.

Tradicionalmente en Venezuela, las empresas del Estado se constituían y funcionaban de acuerdo a lo dispuesto en el Código de Comercio, sin que existiera un cuerpo de normas particulares especialmente aplicables a estas empresas. La ausencia de una ley que regulara en forma general esta materia había sido suplida cada año por las distintas leyes de presupuesto, en las cuales se exigían autorizaciones legislativas para la constitución de sociedades mercantiles, suscripción o venta de acciones y la incorporación de nuevos accionistas del sector público por la Administración Central, los institutos autónomos y, por supuesto, las empresas del Estado

Sin embargo, en el caso concreto de la Corporación Venezolana de Guayana, desde 1961 el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana ha venido disponiendo la posibilidad de que la . pueda promover las empresas que fueren necesarias para fomentar el desarrollo de la Zona.

Así, en la actualidad el artículo 7° del referido Estatuto prevé que: «La Corporación y las empresas del Estado a que se contrae este Capítulo podrán suscribir y enajenar acciones y fusionar o liquidar empresas, fundaciones y otras asociaciones similares con participación del sector privado o sin ella, de acuerdo con la ley y con la sola autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros»[51].

De conformidad con la disposición precedentemente transcrita, la suscripción o enajenación de acciones por la Corporación Venezolana de Guayana, así como la liquidación o fusión de las empresas situadas dentro de la jurisdicción de esa Corporación podrá hacerse con la sola autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Se trata de una norma especial para la constitución de empresas por la Corporación Venezolana de Guayana y las empresas que -como . EDELCA- se encuentran bajo la tutela de esa Corporación.

La aprobación por el Ejecutivo es una manifestación del control interno de la Administración, mediante el cual la Administración Central controla la organización de la Administración descentralizada, y la posibilidad de que puedan ser comprometido el presupuesto, los ingresos y gastos de la Administración. Es en el marco de la propia organización administrativa que este mecanismo de autorización se ha instituido, a manera de hacer efectivo el principio de coordinación que se hace especialmente importante respecto de la administración funcionalmente descentralizada, como es el caso de las empresas del Estado. Se trata, como ha apuntado la doctrina, de un control político y un control de oportunidad sobre las distintas alternativas que dentro de la legalidad se presentan para el desarrollo de una acción pública[52].

Así, el control que ejerce el Jefe del Ejecutivo en Consejo de Ministros es, en primer lugar de naturaleza legal: corresponde verificar si se ajusta al marco jurídico aplicable la posibilidad de crear una empresa; en segundo lugar, se controla el mérito: corresponde ponderar sobre la conveniencia de su constitución y si ello responde a una necesidad para la Administración; en tercer lugar, se controla la oportunidad, vale decir, si el tiempo en que se efectúa dicha propuesta es pertinente; por último, se controla la finalidad de la empresa, a los fines de precisar si ésta tiene un fin que se acople a las metas de la Administración.

En tal virtud, corresponderá al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, considerar la creación de una nueva organización en la medida en que ella suponga por parte de la Corporación Venezolana de Guayana o de . EDELCA la suscripción, enajenación de acciones o la fusión o liquidación de empresas.

1. Régimen jurídico aplicable a las empresas

Tradicionalmente en Venezuela, las empresas del Estado se constituían y funcionaban de acuerdo a lo dispuesto en el Código de Comercio, sin que existiera un cuerpo de normas particulares especialmente aplicables a estas empresas. La ausencia de una ley que regulara en forma general esta materia había sido suplida cada año por las distintas leyes de presupuesto, en las

cuales se exigían autorizaciones legislativas para la constitución de sociedades mercantiles, suscripción o venta de acciones y la incorporación de nuevos accionistas del sector público por la Administración Central, los institutos autónomos y, por supuesto, las empresas del Estado.

La Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP) rompió con esta tradicional ausencia de regulación y estableció una serie de disposiciones dirigidas a normar especialmente la organización y el funcionamiento de las empresas estatales.

Como principio general, el artículo 106 de la LOAP establece que «Las empresas del Estado se regirán por la legislación ordinaria salvo lo establecido en la presente Ley. Las empresas del Estado creadas por ley nacional se regirán igualmente por la legislación ordinaria, salvo lo establecido en la ley». En consecuencia, el régimen jurídico general de las empresas del Estado (creadas o no mediante ley) es el establecido en la legislación mercantil ordinaria (i.e. Código de Comercio) y en las demás leyes que rigen al sector privado, salvo en los aspectos especialmente regulados en la LOAP y en las leyes que ordenen o exhorten la creación de sociedades mercantiles por el Estado venezolano.

De igual manera, las actividades de las empresas del Estado están sujetas a otras importantes normativas administrativas, tales como la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Pública, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y la Ley de Licitaciones, entre otras, y en el caso concreto de las sociedades mercantiles tuteladas por la Corporación Venezolana de Guayana deben observarse adicionalmente las reglas especiales sobre control de tutela establecidas en el Estatuto.

1.1. Aspectos regulados en la Ley Orgánica de la Administración Pública

Para las empresas del Estado la LOAP establece un conjunto de disposiciones que distinguen a estas empresas de las demás sociedades mercantiles, que se manifiesta en un régimen especial para la publicación de los actos sujetos a publicidad (art. 102, LOAP); la facultad para la República, los estados, distritos metropolitanos, municipios y entidades descentralizadas funcionalmente para constituir originalmente sociedades mercantiles con un sólo accionista (art. 103 y 104, LOAP) y el régimen para la creación de empresas matrices o tenedoras de acciones (art. 105, LOAP).

En cuanto al régimen de control aplicable a las empresas del Estado, la normativa prevista en la LOAP (arts. 115 al 128, LOAP) cede a favor de las normas especiales que en esta materia establece el Estatuto.

a. Régimen especial de publicación de los actos mercantiles

De conformidad con el 102 de la LOAP, las empresas del Estado sólo adquirirán su personalidad jurídica con la protocolización de su acta constitutiva en el

registro mercantil correspondiente a su domicilio, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus estatutos y de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o del medio de publicación oficial correspondiente donde aparezca publicado el decreto que autorice su creación.

En este aspecto, la LOAP introduce una importante modificación en el régimen de publicidad de los documentos mercantiles de las empresas del Estado, al disponer que «Todos los documentos relacionados con las empresas del Estado que conforme al Código de Comercio tienen que ser objeto de publicación, se publicarán en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o en el correspondiente medio de divulgación oficial de los estados, de los distritos metropolitanos o de los municipios. Con el cumplimiento de esta obligación se considerarán satisfechas las exigencias previstas en dicho Código, sin perjuicio de que la publicación pueda hacerse también en otros medios de comunicación si así lo estima conveniente la empresa […]» (art. 102, LOAP). No obstante, en este último supuesto, deberá dejarse constancia en el expediente del Registro Mercantil del número y fecha de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o del medio de divulgación oficial, estadal, del distrito metropolitano o municipal en el cual se hizo la publicación legal.

En todo caso, consideramos que la obligación de dar publicidad se verá satisfecha con su publicación en la Gaceta Oficial, cuyos ejemplares tienen la fuerza de documentos públicos (art. 14, Ley de Publicaciones Oficiales).

b. La constitución de sociedades mercantiles unipersonales

La Ley Orgánica de la Administración (LOAP) Pública incorpora una modificación importante al régimen ordinario de constitución de sociedades públicas, al señalar que la República, los estados, los distritos metropolitanos y los demás entes de la Administración Pública «Podrán constituir sociedades anónimas y de responsabilidad limitada como accionistas únicos» (art. 103, LOAP).

En tal sentido, conviene recordar que tradicionalmente las empresas del Estado debían constituirse con la participación de dos o más entes públicos o de un ente público con participación decisiva y uno o más entes privados, en virtud de las disposiciones del Código Civil y el Código de Comercio que exigían la concurrencia de dos o más personas para la constitución de sociedades, por así exigirlo el artículo 1649 del Código Civil, norma rectora en materia de sociedades aplicable en materia mercantil, el cual dispone que: «El contrato de sociedad es aquel por el cual dos o más personas convienen en contribuir, cada una con la propiedad o el uso de las cosas, o con su propia industria, a la realización de un fin económico común». Excepcionalmente se admitía la posibilidad de constituir sociedades mercantiles unipersonales (i.e. sociedades con un solo accionista), sin embargo para ello se requería autorización legal expresa[53].

Ahora, bajo el régimen de la LOAP, no existe ninguna limitación para la creación de sociedades mercantiles unipersonales, es decir, con un solo

accionista.

c. Creación de empresas matrices o tenedoras de acciones

La LOAP señala en su artículo 105 que cuando operen varias empresas del Estado en un mismo sector, o requieran una vinculación aunque operen en diversos sectores, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde podrán crear empresas matrices tenedoras de las acciones de las empresas del Estado y de las empresas mixtas correspondientes, sin perjuicio de que los institutos autónomos puedan desempeñar igual función.

1.2. Aspectos regulados por el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana: el control de tutela

Se incorporaron en el Estatuto las disposiciones anteriormente contenidas en el hoy derogado Reglamento del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana en relación con la tutela de las empresas de la .

En ese sentido, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Estatuto, la . ejercerá el control de tutela sobre las siguientes empresas:

1. Aquellas empresas del Estado en las cuales la . tenga participación accionaria directa mayoritaria, independientemente de su ubicación dentro o fuera de la Zona del Desarrollo de Guayana y de la actividad económica a la cual se dedique, vinculada con dicha Zona.

2. Aquellas empresas del Estado en las cuales la participación accionaria de personas jurídico-públicas descentralizadas funcionalmente sea mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social, siempre que estén ubicadas en la Zona de Desarrollo de Guayana y se dediquen a la explotación de la minería, a la transformación de sustancias minerales, a la fabricación de productos elaborados o semielaborados derivados de dichas sustancias minerales, a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como las dedicadas a la metalúrgica, a la fabricación de productos en el área química o quimiotermomecánica, a la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales localizados en la Zona del Desarrollo de Guayana y a la prestación de servicios necesarios para la realización de las actividades antes indicadas.

3. Aquellas en las cuales las empresas definidas en los numerales 1 y 2 precedentes sean accionistas mayoritarias, estén o no ubicadas en la Zona del Desarrollo de Guayana, cualquiera que sea su actividad económica.

Las facultades de control de la . sobre sus empresas se agrupan bajo el término de tutela administrativa; la tutela administrativa es una relación que se establece entre entes u órganos públicos, ambos con personalidad jurídica diferenciada y sin vinculación jerárquica, y a la que van aparejada una serie de poderes y facultades que ejerce uno de los entes (sujeto activo o ente tutelante) que atemperan o disminuyen la autonomía del otro (sujeto pasivo o

ente tutelado).

El vínculo de tutela administrativa más importante y comúnmente observado es el que se establece entre los órganos de la Administración Central respecto de los institutos autónomos; ello explica que la mayoría de los autores hayan centrado su atención en el estudio de esta relación. No obstante, la tutela administrativa constituye una noción mucho más amplia.

La tutela administrativa es «el conjunto de facultades de control otorgadas, con carácter limitado, por el Derecho positivo a un ente público sobre los entes descentralizados que de él dependen para velar por la legalidad de los actos de tales entes y su adecuación a aquel sector del interés público de la competencia del ente tutelante».[54] En tal sentido, los elementos de la tutela son:

a. Sujetos. En las relaciones de tutela se distinguen dos sujetos: un sujeto activo que será todo ente u órgano del que dependan entes descentralizados, independientemente de la forma jurídica que asuman estos últimos. El sujeto pasivo de la tutela, será todo ente descentralizado, tenga este forma de derecho público (e.g. instituto autónomo, establecimiento público corporativo) o forma de derecho privado (e.g. sociedad mercantil, fundación).

La aplicación del control de tutela sobre todo tipo de entes descentralizados, independientemente de su forma jurídica, ha sido destacada por algunos autores como Fiorini, quienes se inclinan por el uso de la expresión control administrativo y evitar el uso de los términos que diferencien el tipo de control. En tal sentido, señala el referido autor lo siguiente:

«El control rige para todos los sectores de la organización administrativa, pues pertenece a la función administrativa estadal y no rige para un determinado sector o ámbito. La amplitud del control ha hecho que se mencionen a la vigilancia jerárquica y la tutela autárquica, cuando el término deberá ser control administrativo que se hace efectivo tanto sobre la jerarquía como la descentralización de cualquier carácter.»[55] (resaltado nuestro)

Así, a juicio del autor antes citado, el uso de la expresión “control de tutela” no debe restringirse únicamente a determinados tipos de entes descentralizados, sino a la descentralización de cualquier carácter, asuma éstas formas de derecho público o de derecho privado. En el caso concreto del Estatuto, el vínculo de tutela se establece entre la ., como ente tutelante, y las empresas relacionadas en las que dicha Corporación tiene participación accionaria, como entes tutelados. (i.e. . EDELCA)

b. Contenido de la tutela. El contenido de la tutela está integrado por las facultades de control otorgadas con carácter limitado por el derecho positivo al ente que la ejerce. De allí se derivan dos consecuencias, en primer lugar, el control es limitado, lo que implica que el ente o sujeto tutelante no puede dictar órdenes al tutelado; en segundo término, el control de tutela no se

presume, sino que ha de ser expresamente atribuido por el derecho positivo.

c. Causa de la tutela. La causa del establecimiento de la tutela administrativa es la necesidad de lograr la unidad de actuación de los entes tutelados a los fines de satisfacer las finalidades del ente tutelante. Ello se consigue velando por la legalidad de las actuaciones de los entes tutelados, así como mediante cualquier otro mecanismo que asegure que dicha unidad o coherencia de actuación se materialice.

Así, como puede observarse, el vínculo de tutela no alude únicamente a la relación que se establece entre los institutos autónomos y sus respectivos ministerios de adscripción, sino al conjunto de poderes y facultades que ejerce un ente u órgano (denominado ente u órgano tutelante), sobre todo ente descentralizado que depende de él. De allí que el Estatuto establezca el control de tutela de la . sobre sus empresas relacionadas.

En el ejercicio del control de tutela, la . tiene las siguientes atribuciones (art. 12, Estatuto):

1. Aprobación de los planes, programas y presupuestos anuales, de las empresas.

2. Evaluar el desarrollo y los resultados del proceso productivo de las empresas.

3. Orientar e impulsar las acciones del sector en asuntos de interés de la Zona, así como las relativas a la coordinación de la gestión de las empresas.

4. Formulación de las políticas y lineamientos generales para la comercialización y para la fijación de los precios y tarifas de los productos y servicios.

5. Intermediación en las relaciones de las empresas con las instituciones y organismos públicos y privados, salvo aquellas actuaciones que por su naturaleza y otras consideraciones procedentes deban realizar ordinariamente las empresas.

6. Determinación de las políticas y directrices para el logro de los objetivos de las empresas en los ámbitos sectorial y funcional.

7. Establecimiento y fijación del pago anual que las empresas deban hacer a la ., por concepto de la gestión corporativa.

8. Nombramiento del comisario principal y su suplente.

9. Nombramiento de los auditores externos.

10. Consideración del informe y memoria anual de la Junta Directiva y aprobación de los estados financieros con vista a los informes de los

comisarios y a los presentados por los auditores externos.

11. Autorizar el aumento o disminución del capital social.

12. Autorizar los decretos de dividendos.

13. Autorización de la fusión o liquidación de las empresas, la modificación de sus estatutos, la constitución de otras sociedades mercantiles, fundaciones y otras asociaciones con participación del sector privado o sin ella, la suscripción de acciones en otras empresas o la enajenación de las propias y en general toda actuación de similar naturaleza.

14. Todas las demás facultades que sean inherentes al control de tutela.

De la enumeración de las atribuciones de control conferidas a la . puede colegirse que esa Corporación, en propiedad, ejerce un control accionarial sobre sus empresas tuteladas. Sin embargo, dicho control accionarial puede reconducirse a la tutela administrativa, pues el ejercicio del control accionarial no excluye la aplicación de una relación o control de tutela.

En tal sentido, a los fines del efectivo ejercicio de la tutela sobre las empresas relacionadas a la ., la referida Corporación, haciendo uso del control accionario que le confiere su condición de accionista mayoritario, deberá incluir en los documentos constitutivo-estatutarios de toda empresa constituida o que se constituya de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto, dicho control. Ahora bien, en cuanto aquellas empresas en las cuales la . no ejerza control accionario directo, deberá, a través de las empresas que sean accionistas de éstas y en las que si tenga una participación decisiva, realizar la modificación estatutaria en cuestión.

Los presidentes de las empresas bajo la tutela de la ., presentarán cuenta e informes al presidente de la Corporación, en los términos y condiciones que éste establezca. Las modificaciones presupuestarias y demás actuaciones de carácter presupuestario de las empresas tuteladas se tramitarán a través de la Corporación, ante las autoridades competentes de conformidad con la ley. Las empresas tuteladas tramitarán a través de la . todo lo relacionado con las operaciones de crédito público. Por último, anualmente, al término de cada ejercicio económico, a los efectos legales correspondientes, se elaborará el balance consolidado de la . y de las empresas bajo su tutela.

1. Régimen de administración financiera

En materia de presupuesto y de crédito público, resultan aplicables las empresas bajo la tutela de la ., las mismas disposiciones previstas en la LOAF para dicha Corporación, las cuales fueron examinadas anteriormente. Tanto la . como las empresas tuteladas están sometidas comprendidas dentro de la categoría entes descentralizados con fines empresariales y la LOAF les da el mismo tratamiento.

V. Bibliografía

Brewer Carías, A. “Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías” en Anuario de Derecho Ambiental, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Caracas, 1977.

Brewer-Carías, Allan y Viloria, Enrique, El holding público, Edit. Jurídica Venezolana y SIVENSA, Caracas, 1986.

Caballero Ortiz, Jesús, Los Institutos Autónomos, Editorial Jurídica Venezolana, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 1995.

Cuadernos Jurídicos Badell & Grau, Comentarios a la Ley de Arbitraje Comercial, Caracas 1998.

Diccionario de Historia de Venezuela, voz: Corporaciones de desarrollo regional, Fundación Polar, Caracas, 1997.

Entrena Cuesta. Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.

Escola, Héctor J. El interés público como fundamento del Derecho Administrativo, Edic. Depalma, Buenos Aires, 1989.

Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana vigente (G.O. N° Ext. ,).

Fiorini, Bartolomé, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995.

Garrido Rovira, Juan, Temas sobre la administración descentralizada en Venezuela, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1984.

Giannini, Massimo Severo, Derecho Administrativo, Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1991.

González Pérez, Jesús. Manual de Derecho Procesal Administrativo. Civitas. Madrid, 1992.

Jarach, Dino. El Hecho Imponible, Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo, 2da Ed., Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1971.

Palacios Márquez, Leonardo. “Marco jurídico de la tributación local en Venezuela” en Limitaciones directas o explícitas al Poder Tributario Municipal en Tributación Municipal en Venezuela I. PH Editorial, Prohombre, Colección Técnica. Caracas, 1996.

Romero-Muci, Humberto. Jurisprudencia Tributaria Municipal, T. I. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1997.

Sánchez Covisa, Joaquín, Obra Jurídica de Joaquín Sánchez Covisa, Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1976.

Villegas, H. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, 5ta Ed., Edit. Depalma, Buenos Aires, 1992.

_____

[1] G.O. N° , .

[2] Cf. Brewer-Carías, Allan y Viloria, Enrique, El holding público, Edit. Jurídica Venezolana y SIVENSA, Caracas, 1986, p. 115.

[3] G.O. N° de .

[4] Con posterioridad a la creación de la . fueron creadas la Corporación de Los Andes (CORPOANDES) en 1964, la Corporación de Desarrollo del Zulia (CORPOZULIA en 1969, la Corporación de Desarrollo de la Región nororiental (CORPORIENTE) en 1970 y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-occidental (CORPOOCIDENTE) en 1971.

[5] Cf. Diccionario de Historia de Venezuela, voz: Corporaciones de desarrollo regional, Fundación Polar, Caracas, 1997, p. 1070.

[6] Cf. Brewer-Carías, Allan y Viloria, Enrique, Ob. cit., p. 116.

[7] Cf. Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana vigente (G.O. N° Ext. ,).

[8] G.O. N° Ext. , .

[9] G.O. N° , .

[10] El Decreto N° 282 fue dictado de conformidad con el artículo 6° del Estatuto de 1985, el cual disponía que «La Corporación Venezolana de Guayana tendrá a su cargo la coordinación de las empresas del Estado situadas en la jurisdicción de esa Corporación que se dediquen a la explotación de la minería, a la transformación de sustancias minerales y a la explotación de los recursos naturales renovables localizados en la Zona, sin perjuicio de que puedan quedar bajo su tutela si así lo acordare el Presidente de la República en Consejo de Ministros».

[11] G.O. N° , .

[12] El Decreto N° (G.O. N° ,) reformó parcialmente el Reglamento del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana, únicamente por lo que se refería a la composición del Directorio (art. 3°, Reglamento), suprimiendo la necesidad de incluir al Ministro de Hacienda y el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

[13] G.O. N° , .

[14] G.O. N° Ext., .

[15] Cf. Exposición de Motivos.

[16] G.O. N° , .

[17] V. Garrido Rovira, Juan, Temas sobre la administración descentralizada en Venezuela, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 49

[18] V. Caballero Ortiz, Luis, Los institutos Autónomos, 3° Edic, FUNEDA, Caracas, 1995, p. 66

[19] En el caso concreto de la ., resulta peculiar que el instrumento de creación (i.e. Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana) y las sucesivas reformas han sido dictadas mediante decretos leyes.

[20] Cf. Caballero Ortiz, Jesús, Los Institutos Autónomos, Editorial Jurídica Venezolana, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 1995, pp. 77 y 230.

[21] G.O. N° Ext, .

[22] V. Sánchez Covisa, Joaquín, Obra Jurídica de Joaquín Sánchez Covisa, Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1976, pp. 159 y ss..

[23] V. Sánchez Covisa, Joaquín, Ob cit., p. 168.

[24] G.O. N° Ext. , .

[25] Se trataría de un reglamento especial del Estatuto que deberá ser dictado por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con el artículo 236, numeral 10, de la Constitución.

[26] V. Brewer Carías, A. “Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías” en Anuario de Derecho Ambiental, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Caracas, 1977.

[27] La promoción del «desarrollo industrial del sector privado» era uno de los

objetivos previstos en el Estatuto derogado (art. 4°, num. 3, Estatuto de 1985); sin embargo, ahora se agrega que dicha actividad de promoción deberá ejercerse «conforme a la programación que se siga para el sector público» (art. 4°, num. 4, Estatuto).

[28] Esta disposición modifica el numeral 6 del artículo 4° del Estatuto derogado, el cual disponía como objeto de la . «Conservar, administrar y aprovechar las aguas del dominio público que se encuentran en la Zona y en especial, estudiar, desarrollar, organizar, ejecutar y administrar los programas y proyectos destinados al aprovechamiento integral del Río Caroní y del Río Orinoco, así como sus afluentes de la margen derecho, en colaboración con los Ministerios de Transporte y Comunicaciones y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, conforme a los programas que se elaboren al respecto». Como se puede observar el ámbito de acción de la . ha sido disminuido con respecto al Estatuto derogado; en la actualidad la . no tiene competencias en materia de administración de recursos hídricos, sino únicamente para el estudio, desarrollo, organización, ejecución y administración de programas y proyectos relacionados con las aguas ubicadas en la Zona.

[29] Este numeral no estaba incluido en el Estatuto de 1985.

[30] Se advierte, inclusive, que el legislador ha sido enfático en esta disposición al señalar que las obras, servicios y actividades de la Corporación y de las empresas bajo su tutela están sujetas a normas de derecho público, las cuales serán de aplicación preferente en aquellas materias que tengan regulaciones jurídicas de naturaleza jurídico-privada.

[31] G.O. N° , .

[32] Al respecto ha señalado la jurisprudencia lo siguiente: «La expropiación por causa de utilidad pública o social es, como lo tiene decidido esta Sala en múltiples sentencias, un procedimiento especial que facilita al Estado la realización de obras y servicios en cumplimiento de sus altos fines y de la específica función social de la propiedad. En tal sentido está revestida de requisitos legitimantes a tenor del Artículo 3 de la Ley Especial, en concordancia con el Artículo 101 de la Constitución Nacional»

«Ahora bien, en el presente caso, aparecen cumplidos los requisitos exigidos por el Artículo 3, por lo que se refiere a los numerales 1 y 2, relativo a la utilidad Pública y a la necesidad de la expropiación. En cuanto a la indemnización, ésta es consecuencia de la declaratoria judicial de la necesidad de expropiar y por lo tanto, corresponde a la fase subsiguiente del proceso […]» (CSJ/SPA,).

[33] V. Escola, Héctor J. El interés público como fundamento del Derecho Administrativo, Edic. Depalma, Buenos Aires, 1989, pp. 216-217.

[34] Artículo 11, LOAP «Las autoridades, funcionarios y funcionarias de la

Administración Pública deberán rendir cuentas de los cargos que desempeñen, en los términos y condiciones que determine la ley».

[35] Cfr. Giannini, Massimo Severo, Derecho Administrativo, Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1991, pp. 402-403.

[36] Cf. Villegas, H. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, 5ta Ed., Edit. Depalma, Buenos Aires, 1992, p. 230. En ese sentido, cabe señalar que la organización política del Estado, la Constitución efectúa la repartición de competencias tributarias entre los entes que la integran, ya directamente en su propio texto, o ya indirectamente autorizando o delegando a la ley para que la haga. En el primer caso, la Constitución atribuye esa competencia a la República, a los Estados y a los Municipios; de ahí que las potestades tributarias atribuidas a tales entes constituyan una categoría denominada potestades tributarias originarias. En el segundo caso, las atribuidas por la ley, autorizada o delegada por la Constitución, comprenden las potestades tributarias derivadas.

El ejercicio de la potestad tributaria tiene básicamente dos limitaciones. La primera está representada por las materias en que cada uno de los entes público-territoriales puede ejercer su respectiva competencia tributaria sin invadir la de otro u otros, y la segunda, la capacidad contributiva, que debe informar el sistema tributario, cuya valoración corresponde hacer al Legislador, no solo materialmente, sino también jurídicamente.

[37] V. Jarach, Dino. El Hecho Imponible, Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo, 2da Ed., Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1971, p. 200.

[38] Cf. Jarach, Dino. Ob cit. pp. 199-200.

[39] V. Palacios Márquez, Leonardo. “Marco jurídico de la tributación local en Venezuela” en Limitaciones directas o explícitas al Poder Tributario Municipal en Tributación Municipal en Venezuela I. PH Editorial, Prohombre, Colección Técnica. Caracas, 1996. p. 22.

[40] Cf. Romero-Muci, Humberto. Jurisprudencia Tributaria Municipal, T. I. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1997. p. LIII.

[41] Tal sería el caso, por ejemplo, del otorgamiento pro la . o una de las empresas bajo su tutela, de una concesión a una persona pública o privada para la explotación de un servicio público (i.e. instalación eléctrica, alojamiento turístico, obra de vialidad, etc.)

[42] V. Cuadernos Jurídicos Badell & Grau, Comentarios a la Ley de Arbitraje Comercial, Caracas 1998, p. 3.

[43] G.O. N° , ; cf. artículos 30 al 50.

[44] G.O. N° Ext. , ; cf. artículos 3 y 6 al 16.

[45] G.O. N° Ext. , .

[46] No obstante, llama la atención que siendo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2001 una ley dictada con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, que propugna y defiende la desaparición de los privilegios consagrados a favor de la administración en obsequio del derecho de los particulares a la tutela judicial efectiva, no se acoge en ella la exhortación hecha por el Constituyente en la Exposición de Motivos en relación con «los derechos de igualdad y a la tutela judicial efectiva» y la eliminación de « la carga que tienen los administrados de agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso administrativo […]». Por el contrario, no sólo consagra toda una gama de privilegios procesales a favor del Estado, sino que además, en abierta contradicción con la exhortación contenida en el texto constitucional, se impone con carácter obligatorio el agotamiento previo del antejuicio administrativo como requisito de necesario cumplimiento para la admisibilidad de la acción. En tal sentido, hay leyes que en una línea totalmente acorde con la impuesta por la Constitución han establecido el carácter opcional de la vía administrativa. Tal es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública, cuyo artículo 7, numeral 9, establece como un derecho de los particulares «ejercer a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública, de conformidad con la ley».

[47] Cfr. González Pérez, Jesús. Manual de Derecho Procesal Administrativo. Civitas. Madrid, 1992. Pág. 391.

[48] Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 11 de noviembre de 1999. Caso: Colectores de Aseo Urbano La Victoria vs Gobernación del Estado Nueva Esparta.

[49] G.O. N° 37-482, .

[50] El artículo 1° del Estatuto establece los límites del territorio definido como al Zona de Desarrollo de Guayana.

[51] No obstante, en los casos de enajenación de acciones al sector privado, serán aplicables las disposiciones de la Ley de Privatización, cuyo artículo 1° señala que esa Ley regula «el proceso derivado de la política de privatización de bienes y servicios del sector público, mediante reestructuración de los entes con fines de privatización incluyendo la modificación de marcos regulatorios, transferencia de acciones propiedad del sector público al sector privado […]».

[52] Este control resulta especialmente importante si se toma en cuenta que,

tal como lo establece el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la creación de entes descentralizados debe atenderse al principio de racionalidad, y se prohíbe expresamente la creación de «nuevos órganos o entes en la Administración Pública que impliquen un aumento en el gasto recurrente de la República, los estados, los distritos metropolitanos o de los municipios, sin que se creen o prevean nuevas fuentes de ingresos ordinarios de igual o mayor magnitud a la necesaria para permitir su funcionamiento».

[53] En efecto, se ha admitido la posibilidad de que puedan constituirse sociedades mercantiles con un sólo socio, que suscriba en su totalidad las acciones que representan el capital social de la empresa. En tanto ello constituye una derogación del régimen general en materia sociedades, que requiere la concurrencia de dos o más personas para la suscripción del contrato social, la creación de sociedades unipersonales sólo procederá mediante autorización legal expresa. En consecuencia, la creación de sociedades mercantiles unipersonales por el Estado venezolano debía hacerse mediante ley nacional, de conformidad con el procedimiento para la formación de leyes previsto en la Constitución.

[54] Entrena Cuesta. Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, p. 46.

[55] Cf. Fiorini, Bartolomé, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995, pp. 154-155.

Leer más

Guardar Documento

Imprimir Documento

Suscríbete a nuestro reporte legal.