

## INDICE

Informe del Tutor	7
Veredicto	9
Prólogo	11
Nota preliminar	15
Abreviaturas	17
Introducción General	25
<b>Primera Parte</b>	
Evolución y Determinación del Criterio de Empresa Pública	31
<b>Capítulo I. Evolución de la Empresa Pública</b>	33
<b>Sección I. Antecedentes</b>	33
A. El liberalismo económico	34
B. La política de concesiones	36
1. La concesión de servicio público	36
2. La concesión minera y de hidrocarburos	37
C. La promoción económica	39
D. Algunas explotaciones del Estado	39
Sección II. El surgimiento de las empresas públicas y la aparición de los instintos autónomos en 1928	41
Sección III. El período de 1936 a 1958	44
A. Los servicios públicos	45
B. El crédito	49
C. Otros sectores	51
Sección IV. El período de 1958 a nuestros días	53
A. Sector crediticio	54
B. Desarrollo regional	58
C. El sector industrial	59
1. La industria petroquímica	59
2. La industria eléctrica	60
3. La industria naval	61
4. La industria aeronáutica	62
5. Las industria militares	62
6. La industria nuclear	63
7. La industria carbonífera	63
D. El sector agrícola	64
E. El sector transporte	65
F. El sector telecomunicaciones	66
G. El sector turismo	66
H. Los servicios de recolección y tratamiento de residuos y desperdicios	67
I. Las empresas públicas surgidas de las recientes nacionalizaciones de las industrias de los hidrocarburos y del hierro	67
1. La industria petroleras	68
a. Antecedentes	68
b. La nacionalización	71
2. La explotación del hierro y su nacionalización. La industria siderúrgica	73
3. Las causas de la nacionalización	75
Conclusión	77
1. Las empresas públicas en un sistema de economía mixta	77

2. Las públicas en el sistema democrático	79
<b>Capítulo II. Determinación del Criterio de Empresa Pública</b>	81
Sección Preliminar. Criterio de la empresa pública en los sistemas jurídicos francés y español	81
A. Sistemas Francés	81
B. Sistemas español	84
Sección I. La noción de empresa pública en la legislación	87
Sección II. La noción de empresa pública en la jurisprudencia	89
Sección III. La noción de empresas públicas y de empresa del Estado en la doctrina	89
A. Las posiciones de la doctrina	90
1. Criterio que asimila la noción de empresa del Estado al concepto de empresa pública organizada como sociedad de capital exclusivamente público	90
2. Criterio que asimila la noción de empresa del Estado a la empresa pública bajo la forma de sociedad con una determinada participación pública	91
3. Criterio que asimila los términos empresa pública y empresa del Estado	91
4. Criterio que conlleva una noción restringida del concepto empresa pública	92
B. Nuestra posición	92
Sección IV. La noción de empresa pública y de empresa del Estado en los proyectos de ley	93
A. Proyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas de 1961	94
B. Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y empresas del Estado de 1968	96
C. Proyecto de Ley Orgánica de entidades descentralizadas de 1971	97
D. Proyecto de Ley Orgánica de la administración descentralizada de 1976	97
Sección V. Criterio que se propone de la empresa pública	98
A. La personalidad jurídica	99
1. La adquisición de la personalidad jurídica	99
2. Consecuencias de la adquisición de la personalidad jurídica	101
a. Efectos directos de la atribución de la personalidad jurídica	102
b. Distinción entre las empresas públicas y los servicios industriales y comerciales no personificados	102
B. Carácter industrial o comercial	103
C. Sustracción del capital o del patrimonio a la apropiación privada	106
D. Relación de dependencia con respecto a las autoridades públicas	107
1. Sujeciones de interés general	108
2. Sujeciones derivadas de la gestión de un servicio público	109
a. Breve noción de servicio público	109
b. Noción de servicio público y empresa pública	111
c. Las empresas públicas y la distinción entre servicios públicos administrativos y servicios públicos industriales y comerciales	112
d. Las obligaciones de servicio público	114
Conclusión	115
<b>Segunda Parte.</b>	

<b>La Organización de las Empresas Públicas</b>	117
<b>Capítulo I. Formas Jurídicas</b>	119
Sección I. El Instituto autónomo	119
A. Origen del instituto autónomo	119
B. Noción de instituto autónomo	121
C. Noción de autonomía	122
D. Régimen jurídico	123
Sección II. Las Formas Asociativas	124
A. La sociedad, forma jurídica de inspiración iusprivatista	125
B. Noción de empresa pública bajo forma de sociedad	125
C. Utilización de la fórmula societaria	128
D. Empresa del Estado y estatuto de la sociedad anónima	129
Sección III. Una forma especial: la categoría de empresas públicas creadas por ley bajo forma societaria	130
Conclusión	133
A. Por lo que respecta a las empresas públicas bajo forma de instituto autónomo	138
1. Creación de empresas públicas bajo forma de instituto autónomo	138
2. Creación de empresas públicas bajo forma societaria	139
B. Creación por nacionalización	141
1. Autoridades competentes en materia de nacionalización	143
2. Transferencia de propiedad y sus consecuencias	144
C. Transformación de empresas privadas en sociedades de economía mixta	148
1. Autoridades competentes	148
2. Modalidades de transformación	149
a. Transformación convencional	149
b. Transformación autoritaria	159
D. Modalidades de la participación	150
Sección II. La supresión de empresas públicas	151
A. Modalidades de supresión	151
1. Supresión pura y simple	151
a. Empresas públicas organizadas en forma de institutos autónomos	151
b. Empresas públicas organizadas como sociedades	152
2. Supresión por fusión	152
B. Procedimiento de la supresión	154
1. Empresas públicas organizadas como institutos autónomos	154
2. Empresas públicas organizadas como sociedad	155
Conclusión	155
<b>Capítulo III. Estructuras Internas de las Empresas Públicas</b>	157
Sección I. La Junta Directiva	157
A. Composición	158
1. La representación de los trabajadores	159
a. Antecedentes	159
b. La ley de 1966	160
c. La reforma de agosto de 1969	161
d. La reforma de diciembre de 1969	162
e. El reglamento de 1976	163
f. Los motivos de la ley	163

g. La representación de los trabajadores en Venezuela y los orígenes del sistema francés de representación de intereses	164
h. papel que desempeña el representante de los trabajadores	168
2. Otras formas de representación	169
a. Formas de representación de un sector económico	169
b. Formas de representación de otras personas públicas diferentes del Estado	170
3. La representación del estado por intermedio de altos funcionarios de la administración central	171
4. Particularidades de la composición de las juntas directivas de las empresas públicas bajo forma societaria	173
a. Derogaciones al derecho común de las sociedades	173
b. Nuevos métodos de participación del personal en la administración de las sociedades	174
B. Régimen de los miembros de las juntas directivas	175
1. La selección	175
a. la selección del representante de los trabajadores	177
b. La selección del representante de determinados sectores económicos	178
c. La selección del representante de otras personas públicas diferentes al Estado	178
2. El nombramiento	179
3. Condiciones de ejercicio	180
a. Duración de funciones	181
b. Incompatibilidades	183
c. Remuneración	185
d. Responsabilidad	186
e. Régimen jurídico y contencioso	188
e.1. Empresas públicas bajo forma de instinto autónomo	188
e.2. Empresas públicas bajo forma societaria	189
C. Atribuciones	191
Sección II. El Órgano Ejecutivo	192
A. Atribuciones	192
B. Selección, nominación y duración de funciones	193
1. Selección y nominación	193
2. Duración de funciones	194
C. Remuneración, incompatibilidades, responsabilidad y régimen jurídico y contencioso	194
Sección III. La Asamblea General	195
A. La asamblea de accionistas en las sociedades	195
1. Deformaciones de la Asamblea General resultantes del acuerdo de los accionistas	196
2. Deformaciones resultantes de los textos legales de creación	197
b. Deformaciones resultantes de otras leyes	199
B. La Asamblea General en ciertos institutos autónomos	199
Sección IV. Los órganos consultivos	201
Conclusión	202
<b>Capítulo IV. La Organización de Grupos de Empresas Públicas</b>	<b>205</b>
Sección I. La situación actual	205
Sección II. Las soluciones planteadas	208

A. Modalidades de reestructuración	209
1. Holdings sectoriales vinculados a un Ministerio de participaciones estatales	209
2. Holdings sectoriales vinculados al Ministerio técnico	209
B. Apreciación	210
Sección III. Balance crítico	211
Conclusión	213
<b>Tercera Parte</b>	
<b>Reglas de Gestión</b>	215
Capítulo I. Régimen Personal de las Empresas Públicas	217
Sección I. Régimen del personal sometido al derecho de la función pública	218
A. Naturaleza jurídica de la situación del funcionario público	220
1. Criterios que han fundamentado la noción de funcionario público. El criterio de la actividad no económica	220
2. Situación legal y reglamentaria del funcionario	223
B. Régimen común al funcionario de carrera y el funcionario de libre nombramiento y remoción	224
1. La remuneración	225
2. Otros derechos económicos y sociales	226
3. Derecho a la sindicación	226
4. La jurisdicción administrativa	227
5. La huelga	228
C. Régimen particular al funcionario de carrera	232
1. La estabilidad	232
2. El ascenso	233
3. Derecho al pago de prestaciones sociales	233
Sección II. Régimen del personal sometido al Derecho del Trabajo	233
A. Naturaleza jurídica de la situación del trabajo	234
B. Principales reglas del derecho del trabajo	234
C. Excepciones al principio de aplicación del derecho del trabajo	237
1. Obreros al servicio de institutos autónomos empresariales	237
2. Régimen de la contratación colectiva	238
3. La sociedades creadas por ley	239
Sección III. Problemas derivados de la aplicación del Derecho del Trabajo en las empresas públicas bajo forma de instituto autónomo	240
A. La contratación colectiva	241
1. Razones de la contratación colectiva	241
a. En la Corporación Venezolana del petróleo	241
b. En la línea aerpostal Venezolana	243
c. En el Instituto Autónomo administrativo de Ferrocarriles del Estado	244
2. Problemas derivados del contenido del contrato colectivo con respecto al derecho de la función pública	245
3. Posiciones doctrinales y jurisprudencias sobre la validez de los contratos colectivos suscritos por los institutos autónomos empresariales con sus funcionarios	246
a. Posición que rechaza la contratación colectiva de los institutos autónomos empresariales con sus funcionarios	246
b. Posición que admite, en ciertos casos, la contratación colectiva de los	248

institutos autónomos empresariales con sus funcionarios	
c. Posición que admite en todo caso la contratación colectiva en los institutos autónomos empresariales	249
c.1. La posición de Hildegard Rondón de Sansó	249
c.2. La posición de los laboristas	250
d. Nuestra posición	251
d.1. La prohibición constitucional y legal impuesta a los funcionarios públicos de celebrar contratos con la administración	251
d.2. El carácter estatutario de la relación funcionario – instituto autónomo y la contratación colectiva	252
d.3. Necesidad de la remisión al derecho del trabajo	253
d.4. La convención colectiva en el marco del convenio 98	255
d.5. Conclusión	257
B. Otras formas de aplicación del derecho del trabajo en las empresas públicas organizadas como institutos autónomos	257
1. El pago de prestaciones sociales conforme al Derecho del Trabajo	258
2. La participación en las utilidades	262
Conclusión	264
<b>Capítulo II. Régimen Financiero de las Empresas Públicas</b>	267
Sección I. Cobertura de los gastos de funcionamiento	267
A. Ingresos derivados de la explotación del servicio	267
1. Precio y tasa parafiscal	269
2. Política de fijación de tarifas	272
B. Subvenciones de explotación	276
1. Subvenciones compensatorias de obligaciones del interés general	276
a. Subvenciones compensatorias de la obligación de mantener los precios a determinados niveles	276
b. Subvenciones por obligaciones especiales	277
2. Subvenciones destinadas a cubrir déficits de explotación	278
3. Subvenciones por cargas sociales	278
4. Subvenciones indirectas	279
C. Otros ingresos destinados a la explotación	279
Sección II. Financiamiento de las inversiones	280
A. Autofinanciamiento	280
B. Aportes	281
1. Aportes en dinero	281
2. Aporte de bienes	282
3. Consolidación de préstamos	282
4. Aportes provenientes de la afectación directa de ciertos ingresos	283
C. Crédito	283
1. Modalidades	283
2. Formalidades	284
a. Excepciones para los institutos autónomos	285
b. Excepciones para las sociedades	286
3. Préstamos acordados por el Fondo de Inversiones de Venezuela	287
Sección III. Reglas de la gestión financiera	288
A. Régimen presupuestario	288
1. Hacia el establecimiento de un régimen presupuestario único para las empresas públicas	288

2. El equilibrio presupuestario de las empresas públicas	290
a. La obtención de beneficios	290
b. La obtención de beneficios y el interés general	292
c. La afectación de los beneficios	294
B. Régimen contable	296
Sección IV. Régimen Tributario	296
A. Empresas públicas, personas de derecho público	296
1. Régimen tributario derivado de la ley de creación	297
2. Régimen tributario derivado de la ley que crea el tributo	297
B. Empresas públicas, personales de derecho privado	298
Conclusión	300
<b>Capítulo III. Régimen de los Bienes de las Empresas Públicas</b>	303
Sección I. La propiedad de los bienes	303
A. La propiedad de los bienes de las empresas públicas organizada como instituto autónomos	303
1. Diversas teorías	304
a. Teoría a favor de la propiedad del Estado	304
b. Teoría a favor de la propiedad del instituto autónomo	305
c. Teoría intermedia del dominio eminente y del dominio útil	305
2. Nuestra apreciación	306
a. Interés de la determinación del titular de los bienes	306
b. Influencia francesa en la solución venezolana	307
b.1. Las leyes de nacionalización	307
b.2. La opinión del Consejo de Estado	307
b.3. Las incertidumbres	307
b.4. Teoría de desdoblamiento de la propiedad	308
c. Una nueva visión del problema	309
c.1. Interpretación del término establecimiento público nacional	309
c.2. La destinación	310
c.3. Otras consideraciones	311
3. La propiedad de los bienes de los institutos autónomos en el proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada de 1976	313
B. La propiedad de los bienes en las empresas públicas bajo forma societaria	314
1. La jurisprudencia	315
2. Nuestra apreciación	315
Sección II. El Dominio público y las empresas públicas	316
A. Empresas públicas bajo forma de instituto autónomo	316
1. El sistema francés	317
2. El sistema venezolano	318
3. Las previsiones del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada de 1976	320
B. Las sociedades	320
Sección III. Reglas particulares que rigen a los bienes de las empresas públicas	321
A. Reglas que derivan del carácter de persona pública de la empresa	322
B. Reglas que derivan del carácter del servicio público de la actividad	322
Conclusión	323
<b>Capítulo IV. Régimen Jurídico de las Relaciones de las Empresas</b>	325

<b>Públicas con los Usuarios, Terceros y Concedentes</b>	
Sección I. Las empresas públicas y la cualidad de comerciante	325
A. Las formas jurídicas de la empresa pública y la cualidad de comerciante	325
1. La empresa pública bajo forma de instituto autónomo	325
2. La empresa pública bajo forma societaria	329
B. Consecuencias de la calificación de comerciante	330
La quiebra	330
Sección II. Relaciones de las empresas públicas con los usuarios, consumidores y terceros	331
A. Aplicación del derecho privado en materia de contratos y responsabilidad	332
B. Contratos de interés nacional	333
C. Actos administrativos	335
D. Contencioso de las actividades externas de las empresas públicas	337
1. Juicios de nulidad	337
2. Demandas contra las empresas públicas	338
a. Situación anterior a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia	338
b. Situación posterior a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia	339
b.1. Razones de la inclusión de las acciones que se intenten contra las empresas públicas en la jurisdicción administrativa	340
b.2. Naturaleza de las acciones	242
b.3. Procedimiento	343
b.3.1. Prerrogativas jurisdiccionales de las empresas públicas	344
b.3.2. Intervención del Procurador General de la República	345
Sección III. Las empresas públicas y la conexión de servicio público	348
A. Concesión de servicio público nacional	350
B. Concesión de servicio público municipal	351
Conclusión	353
<b>Cuarta Parte</b>	
<b>El Control de las Empresas Públicas</b>	355
<b>Capítulo I. Control Ejercido por la Administración</b>	359
Sección I. Control a priori	359
A. Control financiero	360
B. Control técnico	360
1. Contratos	361
2. Tarifas	361
3. Venta de bienes inmuebles	361
4. Reglamentos internos	361
Sección II. Control a Posteriori	362
A. Control a posteriori externo	362
1. Control externo ejercido por el Ministro del sector	362
2. Control externo ejercido por órganos especializados	363
a. Oficina central de Coordinación y Planificación	363
b. El Consejo de Institutos Autónomos	364
c. La superintendencia de Bancos	365
B. Control a posteriori interno	366



Conclusión	366
Capítulo II. Control Ejercido por Organismos Externos a la Administración	369
Sección I. Control legislativo	369
A. Control directo	370
B. Control indirecto	371
Sección II. Control ejercido por la Contraloría General de la República	372
A. Autonomía y vinculación con el Congreso	373
B. Control sobre las empresas públicas organizadas bajo la forma del instituto autónomo	374
1. Modalidades de control	378
2. Consecuencias del control	378
a. Informes	379
b. Medidas	379
C. Control sobre las empresas públicas con forma societaria	381
1. Alcance de la competencia de la contraloría general de la República	381
2. Modalidades de control	382
3. Las sociedades creadas por Ley	383
Conclusión. Apreciación del control ejercido por la Contraloría General de la República	384
Conclusión General	387