

138

V
E
N
E
Z
U
E
L
A



CONTRALORÍA



GENERAL



DE LA REPÚBLICA

Revista de Control Fiscal



Directorio

.....
: **Eduardo Roche Lander**

: Contralor General de la República

: **Nelson Mogna Lárez**

: Sub Contralor

: **Armando Guédez Alejo**

: Director General Técnico

: **José Peña Solís**

: Director General de los Servicios Jurídicos

: **Alberto Silva Aristeguleta**

: Director General de Control

: de la Administración Central y Descentralizada

: **Argella Saud de Guerra**

: Directora General de Control de Entidades Autónomas

: **Luis Mirabal Carrera**

: Director General de Desarrollo Interno

: **Filippo Vagnoni Piccioni**

: Delegado Especial

: en la Delegación Especial en Nueva York

: **Joaquín Marta Sosa**

: Delegado Especial en el Despacho del Contralor

: **Rosalía Amat Sánchez**

: Delegado Especial en el Despacho del Contralor

: **María Valery Malaret**

: Directora de Coordinación de Secretaría

: del Despacho del Contralor
:



Revista de CONTROL FISCAL

**Organo de la Contraloría
General de la República**

Dirección: COMITÉ DE PUBLICACIONES

La Contraloría General de la República no se hace solidaria con los conceptos emitidos en los artículos de opinión que se insertan en la presente edición. Los artículos son estrictamente solicitados.

1998

**AÑO XXXVI
N° 138
CARACAS
VENEZUELA**

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

“Artículo 7. Las oficinas y empleados de Hacienda, así como las entidades o personas sometidas al control establecido en esta Ley, que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes nacionales, están obligados a rendir cuenta de su gestión, en la forma y oportunidad que determine la Contraloría. Tienen igual obligación quienes administren o custodien, por cuenta y orden de la República, fondos u otros bienes pertenecientes a terceros”.

Indice

	<i>Pág.</i>
PRESENTACIÓN	9
Víctor Enrique Caso Lay. “Estrategia Latinoamericana contra la Corrupción”	17
Eduardo Roche Lander. “La Convención Interamericana contra la Corrupción y la Cooperación entre los Organismos Contralores Americanos”	27
James P. Wesberry, Jr. “Reingeniería de las Instituciones Superiores de Auditoría de Centroamérica en el Proceso de Globalización”	65
Linda Carolina Aguirre Andrade. “La Sanción en Materia de Protección Penal del Ambiente en Venezuela: Tendencias Actuales de su Configuración”	79
Enrique Viloria Vera. “De la Empresa Internacional a la Empresa Global” (Bosquejo Histórico)	107
José P. Barnola (h). “Las Exoneraciones del Impuesto sobre la Renta Previstas en el Decreto-Ley N° 138 sobre Concesiones de Obras y Servicios Públicos Nacionales	127
Sentencia del Tribunal Superior Quinto de lo Contencioso Tributario de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, de fecha 3 de junio de 1994, mediante la cual se declara con lugar la Acción de Amparo contra la Dirección de Rentas y la Consultoría Jurídica de la Alcaldía del Municipio Autónomo Maracaibo del Estado Zulia	151
Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 5 de diciembre de 1996, mediante la cual se declara formalmente con lugar el Recurso de Nulidad contra la Ley de División Política Territorial del Estado Amazonas, publicada en la Gaceta Oficial del Estado Amazonas, N° 3 extraordinario del 24 de septiembre de 1994	167
NOTAS INSTITUCIONALES	
VII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)	195

	<i>Pág.</i>
Delegación de la Contraloría General de la República de Nicaragua	196
XVII Reunión del Consejo Directivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).....	197
Primera Reunión de Contralores de Estados.....	198
Torneo Pre-Olimpiadas 60° Aniversario.....	199
Visita de la Presidenta del Tribunal de Cuentas del Paraguay.....	201
Presentación del Informe Anual de la Contraloría General de la República 1997.....	202
Día del Libro y el Idioma.....	204
Foro: La Descentralización y su Impacto en el Control Externo.....	206
Alto Funcionario de la Oficina Estatal de Auditoría de la República de Croacia de visita en la Contraloría.....	208
II Encuentro de la Contraloría General de la República con las Asambleas Legislativas.....	209
Foro y presentación del libro sobre la defensa y enseñanza de nuestra historia patria.....	211
Foro: “Los Procesos de Privatización y el Ejercicio del Control Externo”...	213

PRESENTACIÓN

En ocasión de celebrarse el 17 de Octubre de 1998 sesenta años de la creación de la Contraloría General de la República, ofrecemos a nuestros lectores durante este año como motivo de la portada de la Revista de Control Fiscal, la casa natal (Coro, Estado Falcón) del Dr. Gumersindo Torres Millet, en homenaje a quien fuera el primer Contralor General.

En este número, publicamos un conjunto de trabajos de destacados colaboradores, que han abordado temas relacionados con la cooperación entre las contralorías y una estrategia común contra la corrupción; la reingeniería de las Instituciones Superiores de Auditoría; la sanción en materia de protección penal del ambiente; la transición de la empresa internacional a la global; y las exoneraciones del Impuesto Sobre la Renta a las concesiones de obras y servicios públicos, los cuales –sabemos– serán de gran utilidad e interés para nuestros lectores, quienes encontrarán en ellos abundante material de reflexión que les ayudará a enriquecer sus conocimientos y a afinar sus puntos de vista sobre los distintos temas.

Como ya hemos hecho costumbre, en virtud de su importancia legal, en esta revista les entregamos la Sentencia del Tribunal Superior Quinto de lo Contencioso Tributario de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y del Estado Miranda, de fecha 3 de junio de 1994, mediante la cual se declara con lugar la Acción de Amparo contra la Dirección de Rentas y la Consultoría Jurídica de la Alcaldía del Municipio Autónomo Maracaibo del Estado Zulia y la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 5 de diciembre de 1996, mediante la cual se declara formalmente con lugar el Recurso de Nulidad contra la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas, N° 3 extraordinario del 24 de septiembre de 1994.

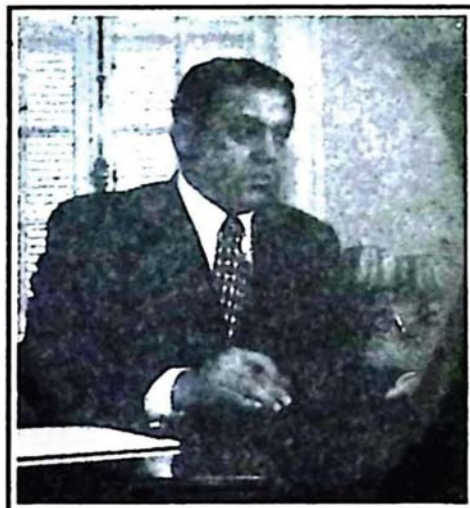
En la Revista de Control Fiscal Nº 138, además incorporamos un conjunto de notas institucionales, en las cuales se reseñan actividades técnicas, culturales e institucionales de repercusión nacional e internacional, donde el Organismo Contralor ha participado activa y decisivamente.

VÍCTOR ENRIQUE CASO LAY

El señor Contralor General Víctor Enrique Caso Lay, nació en Lima, Perú. Graduado en la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos del Perú, como Contador Público.

Con estudios de Post grado en Banca y Finanzas Públicas; asimismo, estudios en Administración, Organización, Contabilidad Gerencial y Auditoría Operacional e igualmente Comercio Exterior.

Su experiencia profesional y laboral, en el campo del Comercio Exterior, Banca y Finanzas, Auditoría en entidades del sector público y en la actividad privada, ejerciendo funciones directivas y ejecutivas, lo llevó a ser elegido Contralor General de la República de Perú por el Congreso de su país en 1993.



Bajo su administración la Contraloría General de la República del Perú ha iniciado un activo proceso de cambio, dando énfasis a temas relativos al fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, participación ciudadana en el control gubernamental, proceso de descentralización de la Contraloría General de la República y modernización del Sistema Nacional de Control.

Conferencista sobre temas de control gubernamental, auditoría operacional y lucha contra la corrupción, habiendo participado en eventos auspiciados por la Organización de los Estados Americanos, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica, Consorcio Internacional para la Gerencia Financiera Gubernamental, Asociación Interamericana de Contabilidad, así como otros importantes foros especializados en auditoría gubernamental, como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS.

Miembro del Consejo Directivo de la OLACEFS 1995-1996 y en noviembre de 1996 fue elegido Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS, para el período 1997-2002.

Presidente de la Comisión Técnica del Sector Gobierno de la Asociación Interamericana de Contabilidad - AIC; períodos 1995-1997 y 1997-1999.

Miembro de los Comités Permanentes de Normas de Contabilidad, Auditoría de Privatización, así como Auditoría del Medio Ambiente, de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI.

EDUARDO ROCHE LANDER

Fue electo por el Congreso mediante concurso público, Contralor General de la República en 1994.

Se graduó de Ingeniero Mecánico en la Universidad Central y luego obtuvo el Master en Planificación Económica en la Universidad de Stanford, para culminar con el doctorado en Economía en la Universidad de París.

Ha sido profesor universitario y director de la Escuela de Ingeniería Mecánica en la Universidad Central, así como miembro de su Consejo Universitario y del Consejo de la Facultad de Ingeniería.

Su labor profesional se ha concentrado como ingeniero proyectista y consultor, y ha sido, además, gerente de proyectos y directivo de empresas públicas y privadas en las áreas de transporte, vialidad, industria, acueductos y energía.

En su actividad gremial destaca el hecho de haber sido miembro de la Junta Directiva del Colegio de Ingenieros de Venezuela-Seccional Caracas- y promotor del Instituto de Mejoramiento Profesional del Ingeniero y de la Cámara Venezolana de Empresas Consultoras.

Su anterior posición como servidor público fue en el Consejo Supremo Electoral donde actuó como Vicepresidente.

Entre sus trabajos publicados son especialmente relevantes los tres siguientes:

Ideas Básicas para el Análisis Económico de Alternativas;

Sistemas Electorales Regionales y Municipales; y

La Ética y la Ingeniería en Venezuela.



JAMES P. WESBERRY

Contador Público, ha prestado funciones de asesoría a los contralores de Perú, Bolivia y Estados Unidos; asesor principal en contabilidad y auditoría para América Latina del Banco Mundial.

Ex funcionario del Instituto de Administración Pública de Nueva York y Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos.

Miembro honorario del Colegio de Contadores Públicos de Lima - Perú, de la Federación de Contadores Públicos de Ecuador y del Colegio de Peritos Mercantiles y Contadores Públicos de Honduras.

Recientemente fue designado Miembro Honorario Vitalicio del Instituto Americano de Contadores Públicos por 40 años de servicio, actualmente

es director del proyecto Agencia de Información de USAID para mejorar la administración financiera en América Latina.



LINDA CAROLINA AGUIRRE ANDRADE

Estudios Universitarios

- Abogada egresada en 1994 de La Universidad del Zulia.

Estudios de Post-Grado

- Doctora en Derecho

Egresada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, en La Universidad del Zulia el 22 de septiembre de 1997.

Tesis Doctoral mención Sobresaliente y recomendada su Publicación por el Jurado, titulada "Legislación para la protección penal del ambiente y la naturaleza en Venezuela".

- Especialización Gerencial, Mención: *Docencia*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia (FACES).

Premios

- Ganadora del Primer Lugar: en el Concurso Literario patrocinado por la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN ZULIANA (CORPOZULIA), en la Mención Ensayo, con la obra "Política y Administración para la protección del ambiente, regiones litorales y zonas verdes en Venezuela. Lineamientos a nivel nacional y municipal". (1997).

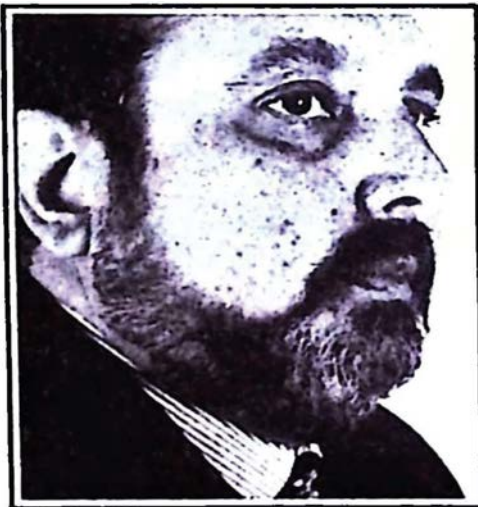
Trabajos publicados en revistas:

- **La especial naturaleza que reviste a las sanciones en materia de Ambiente. (1995).**
- **Consideraciones acerca del derecho como objeto e instrumento de Investigación. (1996).**
- **Lineamientos para la elaboración y ejecución de un diseño o proyecto de investigación (tesis) en el campo de las ciencias jurídicas. (1997).**
- **Fundamentos de Derecho Administrativo y de Derecho Penal para la protección del Ambiente en Venezuela. (1997).**

Ponencias presentadas ante eventos académicos y científicos

- **Ponente de la Conferencia: Medio Ambiente y Desarrollo, perteneciente a la CÁTEDRA LIBRE SOBRE DERECHOS HUMANOS. Evento organizado por el Vicerrectorado Académico de LA UNIVERSIDAD DEL ZULIA, dictado en el Instituto de Criminología de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. (1997).**
- **Ponente de la Conferencia "Política, Derecho y Gestión para la Protección del Ambiente: Tendencias Actuales. Caso Venezuela, dictada en el CONGRESO INTERAMERICANO SOBRE MEDIO AMBIENTE (CIMA '97), organizado por la UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR. (1997).**

Actualmente se desempeña como Abogado Junior en la Dirección de Control del Sector Social de la Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada.



ENRIQUE VILORIA VERA

Doctor en derecho de la Universidad de París, Francia. Maestría en el Instituto Internacional de Administración Pública. París, Francia. Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. Desempeñó diferentes cargos profesionales, gerenciales y de dirección en la Comisión de Administración Pública, en la Corporación Venezolana de Guayana, en el Fondo de Inversiones de Venezuela, en Petróleos de Venezuela y en el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria. Actualmente se desempeña como Decano de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Metropolitana. Fue profesor en la USB, UCV, USR, UNA y en el IESA. Fue titular de la

Cátedra Andrés Bello en la Universidad de Oxford, Inglaterra. Es autor y coautor de cincuenta libros sobre temas diversos (derecho, gerencia, administración pública, arte, poesía y humorismo) y de más de treinta artículos publicados en revistas de Venezuela y el exterior. En 1979 obtuvo el Premio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Fue distinguido con el Gran Cordón de la Ciudad de Caracas.

JOSÉ P. BARNOLA (h.)

Educación y Experiencia Profesional

Abogado *Cum Laude* por la Universidad Católica Andrés Bello (1993). Cursante de la Especialización en Derecho Tributario en la Universidad Central de Venezuela.

Abogado Asociado al Departamento de Impuestos del Despacho de Abogados miembro de la firma Internacional Baker & McKenzie (1996-presente). Juez Accidental de 20 causas en el Juzgado 3° de 1ª Instancia en lo Civil, Mercantil y Tránsito de Caracas (1995-presente). Abogado asociado al Escritorio Calcaño-Vetancourt (1995-1996). Asesor Jurídico adscrito a la Presidencia del Consejo Supremo Electoral (1993-1994).



Publicaciones

- LIMITACIONES AL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL, Economía Hoy, 28 de enero de 1998, p. 7.
- RESIDENCE FOR TAX PURPOSES, Daily Journal, December 11, 1997, p. 9 Baker & McKenzie Latin American Legal Developments Bulletin, January 1998, Vol. 6 - Nº 1, p. 23. Publicado también como LA RESIDENCIA A LOS EFECTOS FISCALES, Economía Hoy, 19 de noviembre de 1997, p. 7.
- EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD Y LOS IMPUESTOS DE TELECOMUNICACIONES, Economía Hoy, 10 de septiembre de 1997, p. 7.
- PAGO DE TRIBUTOS, Economía Hoy, 21 de mayo de 1997, p. 7.
- SENIAT CANNOT DEMAND THE N.I.T., Baker & McKenzie Latin American Legal Developments Bulletin, April 1997, Vol. 5 - Nº 2, p. 31. Publicado también como EL SENIAT NO PUEDE EXIGIR EL NIT, Economía Hoy, 26 de marzo de 1997, p. 7; El Oriental (Maturín), 12 de agosto de 1997, p. 7.
- LA BUENA FE DEL CONTRIBUYENTE, en colaboración con Luis Fernando Mackenna Jr., Economía Hoy, 18 de junio de 1997, p. 7, Correo del Caroní (Ciudad Guayana), 5 de septiembre de 1997.
- LOSEXPORTADORES VS. EL FISCO, en colaboración con Luis Fernando Mackenna Jr., Revista Gerente, Abril 1997, p. 40.

Estrategia Latinoamericana Contra la Corrupción

Víctor Enrique Caso Lay

La corrupción ha constituido en la historia de nuestras sociedades una preocupación constante por su incidencia negativa en el desarrollo de los pueblos. Es un problema ligado fundamentalmente al sistema, y no a los hombres. La corrupción desmoraliza gobiernos y sociedades, devasta esfuerzos de desarrollo. Desanima la inversión, reduce la asistencia externa y disminuye la confianza de los pueblos en sus gobiernos. Corroe instituciones y sociedades en función de obtener ganancias ilícitas.

La corrupción no es exclusividad del sector público pueden participar en ella todos los sectores de la sociedad. Nos afecta a todos y no tiene fronteras. Incide en la economía, la política, la cultura, la moral y las idiosincrasias. Por lo tanto, a la corrupción hay que buscarla y combatirla en la esencia misma de las sociedades.

Próximos al tercer milenio, se ha venido produciendo en los últimos años una serie de cambios trascendentales de especial significancia por su connotación política, económica y cultural, readaptando nuestras percepciones y conductas sociales en función de una nueva realidad internacional, que hoy como nunca, nos une.

El predominio de la democracia y la búsqueda de la paz mundial; la aparición de fuerzas multinacionales, dinamizando corrientes comerciales de capitales e inversión, ocasiona la reestructuración del mundo con base en bloques o alianzas regionales, convergiendo en la búsqueda de grandes acuerdos.

Simultáneamente, se pone en marcha una conducta revalorativa sobre aspectos de interés universal, como la modernización del Estado, el mercado, la ecología, la protección del medio ambiente, los derechos humanos, la libertad económica y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. La lucha contra la corrupción, igualmente forma parte de esta preocupación.

Contralor General de la República del Perú. Tomado de la Revista OLACEFS Núm. 9. Vol. I, abril de 1995.

En tal sentido, asistimos a una nueva realidad mundial, donde las alianzas y las conformaciones de grandes bloques políticos y económicos estarán muy ligadas a la supervivencia de los Estados nacionales, a la lucha contra la pobreza, el narcotráfico y, por supuesto, contra la corrupción. Pueden parecer ideales aún lejanos. Sin embargo son, en esencia, los condicionamientos inherentes a la propia búsqueda del desarrollo.

Para las Entidades Fiscalizadoras Superiores, la nueva realidad internacional trae consigo nuevos retos, que deben ser inexorablemente asumidos, bajo criterios de responsabilidad compartida y de ayuda mutua, haciendo necesario definir modalidades muy concretas e imaginativas para enfrentar eficientemente sus misiones institucionales, así como el punto que hoy nos ocupa: la corrupción.

Resulta importante definir estrategias conjuntas, compartir experiencias y delinear puntos de consenso sobre este problema que es común a nuestra realidad regional. Temas como la democracia, la eficacia de los gobiernos, la inversión y el desarrollo sustentable, entre otros, no son ajenos a la lucha contra la corrupción, dada su esencia pluridimensional.

Además, el consenso internacional exige mayor transparencia y honestidad en la acción del Estado y la gestión de sus gobiernos. Es un mandato internacional que adquiere especial importancia en América Latina y el Caribe.

I. EL ORIGEN DE LA CORRUPCIÓN EN EL CONTINENTE

La corrupción aparece cuando la libertad y la transparencia se oscurecen. Este no es un fenómeno nuevo en América Latina ni comprende a período gubernamental alguno, es histórico. Asociado a la falta de conciencia nacional y a la ausencia de ideas de bien común y el interés social, el concepto del manejo de la cosa pública se convirtió en fuente de riqueza personal o de grupo. El desarrollo económico y administrativo hizo de los mecanismos de control algo débil y engorroso, en tanto, el manejo del poder no se asoció a una autoridad nacida del buen ejemplo y buen gobierno.

Hoy, América Latina busca superar esta problemática con una progresiva democratización de sus instancias estatales y sociales. Desde los años 80, viene dejando de lado prolongados regímenes cerrados que, por su propia naturaleza, se resistían al control político y/o estar sometidos a una adecuada fiscalización, para un correcto manejo de los recursos públicos. El fortalecimiento y extensión de regímenes democráticos en la región, han transparentado la presencia de extendidas redes de corrupción, la proliferación e "institucionalización" de prácticas corruptas, especialmente vinculadas a los círculos de poder político y económico.

Bajo la sombra del Estado se habían adoptado procedimientos administrativos ineficientes, con demasiado espacio para la toma de decisiones discrecionales. La ausencia de transparencia y débil control público, contribuyeron a proyectar la imagen de un Sector Público latinoamericano especialmente propenso a la corrupción.

De esta manera, el abuso notorio de los fondos públicos, así como la falta de conciencia del deber, minaron en muchos países la capacidad de rendimiento de la administración estatal, conduciendo a una pérdida general de la confianza hacia las instituciones estatales.

La historia de la corrupción en América Latina es, así, la historia de un problema global, del desencuentro entre la norma y la realidad. Es la historia del desfase de la ley con la ética y la moral, de la ley con una situación económica, política y social concreta. Es la historia de las marañas legales, burocráticas al servicio de intereses particulares, del fortalecimiento de privilegios, haciendo de la corrupción un sistema de vida.

La historia de la corrupción es, por ende, la historia de las sociedades cerradas, de los medios de comunicación mediatizados, de las instituciones desmovilizadas, de escasa voluntad política, de centralismos absorbentes, de clientelismo político, discrecionalidad y reglamentaciones exageradas, al igual que de particularismos, constituyéndose en factores generadores de un ambiente propicio para su continuidad.

En estas condiciones, la opinión pública le confiere a la corrupción un carácter omni-presente y consustancial en la vida de los pueblos, situación que tiende a confirmarse en la actualidad, cuando a menudo los funcionarios estatales sólo cumplen correctamente su función a cambio de una prebenda. En la práctica, se paga para obtener la inoperancia del Estado.

II. LOS NUEVOS AIRES

Nuevos aires oxigenan Estados e Instituciones en América Latina, bajo el influjo del proceso democrático de nuestras sociedades, enfrentando la necesidad de declarar la guerra a la pobreza y la corrupción. Si los años 80 fueron de apertura económica y democrática del ajuste macropolítico y macroeconómico, entonces la década de los 90 son los años de ajuste institucional, de la mejora de los instrumentos, tanto del Estado como del mercado, al igual que de lucha contra la corrupción en los sectores público y privado.

La democracia y la modernización, sin un buen gobierno y sin un buen control, no son más que procesos poco sostenibles, de la misma manera que la privatización sin competencia no sería más que un cambio inocuo y no estructural.

En la década de los 90, aparece en su verdadera extensión y gravedad lo que el problema de la corrupción representa para América Latina. La dimensión del fenómeno se orienta de manera directa a cuestionar la propia viabilidad de los regímenes democráticos que, con mucha dificultad, buscan consolidarse en nuestros países.

La generalización de casos de corrupción, especialmente en el más alto nivel de poder político, que han sido ampliamente difundidos por los medios de comunicación, demuestran cómo de manera sostenida nuestras naciones vienen afrontando este flagelo. No es ajeno a la opinión internacional la destitución y apertura de sendos procesos judiciales, procesos abiertos a ex presidentes, desafuero de parlamentarios, separación de altas autoridades de las Cortes Supremas, hechos que por su gravedad y el nivel de las personalidades involucradas cuestionan la capacidad de los Estados para salvaguardar el interés público y generar por sí mismas un adecuado control de la gestión de sus sucesivas administraciones.

La gravedad del fenómeno de la corrupción ha contribuido al fortalecimiento de intereses contrapuestos al propio sistema, otorgando argumentos, por ejemplo, a organizaciones subversivas y violentas, que han pretendido justificar sus acciones con base en el descrédito de las organizaciones estatales.

La corrupción ha adquirido diversas modalidades, dando lugar a una primera esfera de corrupción política, traducida en la mayoría de los casos en el tráfico de influencias, cobros ilegales de comisiones, malversación de fondos públicos y el abuso del poder. Tenemos, pues desde el enriquecimiento ilícito, a nivel de funcionarios, hasta la inmoralidad generalizada en el ejercicio público.

Asimismo, el fenómeno del narcotráfico ha sumado una arista a la preocupación de la lucha contra la corrupción. Es capaz de actuar en cualquier rama de la actividad socio-económica de un país, de lo cual el Estado no ha podido abstraerse.

El fenómeno corruptor tiene manifestaciones disímiles, cuya complejidad hace muy difícil no solamente el logro de los objetivos de moralización y saneamiento de la función estatal, sino de la propia identificación de sus manifestaciones, llegando incluso a tener cierto grado de aceptabilidad o conformismo por parte de la sociedad que, al estar en cierto estado de convivencia, llega a aceptarla como una suerte de “mal necesario”.

Sondeos de opinión en algunos países, registran que una parte importante de la población antepone la eficacia a la honestidad en la gestión pública, aceptando la expresión “no importa que roben pero que hagan obra”. Por eso, es necesario tener en cuenta la necesidad perentoria de reforzar los valores, en los que no sólo se evalúen los resultados, sino la forma de alcanzarlos de manera limpia y transparente.

III. ACCIÓN GLOBAL E INTEGRADA DE LAS EFS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Una de las características más importantes y singulares que marca la presente década en América Latina y el Caribe consiste en la búsqueda sostenida de mecanismos y alternativas orientadas al establecimiento de procesos de integración que permitan enfrentar con mayor capacidad los efectos del ajuste estructural y la modernización de la región.

Los distintos esfuerzos integracionistas que tipifican esta etapa del desarrollo regional, paulatinamente han ido haciendo entender que una acción coordinada, conciliada y volcada a compatibilizar intereses comunes, anteponiendo las coincidencias sobre las discrepancias, es la mejor alternativa a los problemas existentes.

La comprobación de esta realidad, basada en un concierto de voluntades y compromisos, deja en evidencia que, frente a la problemática de la hora presente, existen condiciones para convocar a una acción integral que haga más eficiente el accionar de la administración pública.

Una de las prioridades de la agenda latinoamericana, tras un arduo afán por remontar las dificultades económicas y por consolidar la democracia, viene a ser la lucha contra la corrupción. De no combatirse con los mejores mecanismos a nuestro alcance, terminará por minar las instituciones, hará perder la confianza y credibilidad en las mismas, así como desestabilizará al propio sistema democrático que con tanto esfuerzo se está logrando construir.

Debemos llegar a establecer una acción concertada contra la corrupción en el plano regional. A las Entidades Fiscalizadoras Superiores corresponde un papel de liderazgo, más que por actitud voluntaria, por una exigencia de nuestra sociedades, en cuanto a visualizar que los ingresos públicos son adecuadamente utilizados y que se revierten en su beneficio, mediante la recuperación paulatina de sus niveles de bienestar.

Una acción regional integrada contra la corrupción debe traducirse necesariamente en un fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Multiplicar y consolidar las relaciones bilaterales y multilaterales será una demostración palpable de que nos

liga el compromiso ascendente de arribar a una fase superior de colaboración, en relación directa con el cambio estructural y la modernización.

Sintonizar adecuadamente con estos principios será la mejor expresión de nuestro aporte, en función de una necesidad histórica que deviene urgente. Si la corrupción y sus organizaciones muestran modalidades casi siempre coincidentes en todos los países, eso significa que existe un bagaje de experiencia que debemos conjuntar y hacerla efectiva.

Obviamente, la única manera de lograrlo, con una proyección cierta de éxito, es llevando a la práctica una estrategia global, integrada entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores, que partiendo inicialmente de compromisos mínimos indispensables, se vaya desarrollando gradual pero sostenidamente, nutriéndose en la práctica con el asesoramiento, capacitación, cooperación e información de la lucha contra la corrupción. La integración y cooperación son, por consiguiente, los ejes estratégicos medulares.

El impulso de los principios de reciprocidad y solidaridad, sumado al aprovechamiento de las capacidades técnicas individuales, poniéndolas al alcance mutuo, proporcionará a la región latinoamericana un instrumento valioso de control eficiente y eficaz, en términos internacionales.

IV. PROPUESTA GLOBAL ANTICORRUPCIÓN

El diseño de una estrategia latinoamericana de lucha contra la corrupción requiere de la contribución y el apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos de los Estados y sus instituciones de control.

Resulta básico promover las acciones regionales en torno a la formulación y perfeccionamiento de mecanismos de control que garanticen la viabilidad de la cooperación, a través de la prestación de asistencia técnica y financiera, atendiendo las múltiples demostraciones del fenómeno.

Profundizar los vínculos entre nuestras instituciones, dinamizar los canales de una comunicación fluida y permanente, así como fomentar la percepción integral del impacto negativo de la corrupción, podrían ser, en lo medular, las líneas directrices de cualquier acción concertada y multinacional frente a dicho problema.

Pero también debemos ser realistas. Existe un cierto número de factores que pueden mitigar la total erradicación del problema: el nivel de desarrollo de cada país, determinados valores de nuestras sociedades, el individualismo, la dispersión y la competencia desleal.

Consecuentemente, surge la necesidad de combinar estrategias de corto, mediano y largo plazo. Combatir la corrupción es un trabajo de largo alcan-

ce, como lo es el esfuerzo por mantener la vigilancia constante sobre un problema que no es exclusivo del gobierno, sino de toda la sociedad.

A partir de estas bases conceptuales, la Contraloría General de la República del Perú propone los lineamientos estratégicos siguientes:

1. **Fomentar el entendimiento entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe, con el objeto de conciliar criterios y mecanismos para el tratamiento de las manifestaciones del fenómeno que sean de mutuo interés.**
2. **Promover la suscripción de acuerdos entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región, haciendo especial énfasis en el establecimiento de comisiones permanentes para una adecuada evaluación y seguimiento de las acciones desarrolladas.**
3. **Coordinar los mecanismos regionales, tendentes a obtener la cooperación técnica y financiera que coadyuve al esfuerzo en recursos humanos y técnicos para la lucha contra la corrupción en el ámbito de cada Entidad Fiscalizadora Superior.**
4. **Formular y promocionar los enfoques y normatividad internacionales sobre la materia, evaluándolos permanentemente en atención a las nuevas realidades que pudieran surgir en el futuro.**
5. **Propiciar el compromiso de la comunidad internacional para la determinación de mecanismos de cooperación más eficaces en función de una estrategia mundial conjunta.**
6. **Coordinar y desarrollar programas integrales de lucha contra la corrupción, a fin de mejorar la cooperación jurídica entre los países y alcanzar mayor eficacia judicial en la región.**
7. **Impulsar la creación de centros de investigación, información y estadística sobre corrupción, accesibles a todos los países.**
8. **Promover y alentar una educación que refuerce la moralidad, integridad y honestidad, para mejorar progresivamente un ambiente social contrario al fenómeno de la corrupción.**

Concordemos en una lucha integral contra la corrupción. Sinteticemos principios, objetivos, medios y garantías que sean aceptados por los Estados interesados en un esfuerzo eficiente y eficaz para lograr la transparencia y buen uso de los recursos públicos.

La Contraloría General de la República del Perú reconoce que el control debe enfocarse hacia los sistemas, y no a los hombres; la auditoría global

permite analizar de mejor manera el cumplimiento de los objetivos gubernamentales; es necesario fortalecer el control interno como acción preventiva contra la corrupción; la existencia de un marco legal adecuado a la realidad de cada uno de nuestros países contribuirá a la efectividad del combate contra la corrupción y la capacitación y mayor conocimiento permitirán enfrentar con eficacia esta problemática.

Pero, desde una perspectiva integral, consideramos igualmente valioso el fortalecimiento de la acción colectiva de las Entidades de Fiscalización Superior en la lucha contra la corrupción. Sobre la base de acuerdos multilaterales nos permitiremos enfrentar, con definitivo éxito, el desafío moral y político, así como los altos costos económicos que ocasiona la corrupción, en perjuicio de nuestro desarrollo.

**PONENCIA PRESENTADA POR EL DR. EDUARDO ROCHE LANDER,
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN EL TALLER
SOBRE “DIVULGACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA
CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN”,
COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO,
CARACAS, 11 DE JUNIO DE 1998**

La Convención Interamericana Contra la Corrupción y la Cooperación entre los Organismos Contralores Americanos

Eduardo Roche Lander

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Preocupación compartida por todos los sectores de la sociedad, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo, es el enfrentamiento de la corrupción con medidas efectivas que tiendan a erradicarla o reducirla a su mínima expresión.

El logro de tan importante cometido, depende de la existencia de un marco legal apropiado a la realidad política, económica y social de cada país, de las características particulares que presenta ese fenómeno en cada caso, así como de la aplicación de programas y acciones específicos destinados a prevenir y reprimir la corrupción en sus diferentes manifestaciones.

Ante ese reto se encuentran actualmente los países miembros de la Organización de Estados Americanos, donde la lucha contra la corrupción y los resultados que de ella se deriven, constituyen pilar fundamental para preservar la institucionalidad de los gobiernos democráticos de la gran mayoría de ellos.

Es evidente que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen un papel cada vez más preponderante y necesario en el mundo de hoy, marcado por la radicalización de las demandas ciudadanas de abatimiento de la corrupción en la gestión pública, por la necesidad de preservar la democracia y de refundar el Estado de acuerdo con las exigencias y necesidades que plantea la modernización de la Administración Pública. La Contraloría General de la República de Venezuela no escapa de este contexto.

Las EFS deben ser imparciales en sus actuaciones y su ejercicio debe ser veraz, legal y riguroso, para combatir la indisciplina, el desorden, el atraso, la ineficiencia y las irregularidades, estableciendo al mismo tiempo controles oportunos que identifiquen y reconozcan las conductas positivas merecedoras de aprobación.

II. CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION

El 29 de mayo de 1996, en la ciudad de Caracas, los miembros de la ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, convinieron en suscribir la CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION, adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupcion de dicha Organizacion, con el fin de constituir un frente contra la corrupcion en el ejercicio de las funciones públicas.

Son dos los propósitos principales, amplios y fundamentales, que condujeron a la suscripción de la Convención que hoy nos ocupa: por una parte, la promoción y el fortalecimiento del desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción y, por otra, promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con ese ejercicio.

A los fines de lograr los propósitos expuestos, los Estados miembros convinieron en considerar dentro de sus sistemas institucionales, medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer, entre otros particulares: las normas de conducta para el correcto cumplimiento de las funciones públicas y los mecanismos para hacer efectivo dicho cumplimiento; las instrucciones al personal de las instituciones públicas que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades; los sistemas para protegerlos cuando denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con la Constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico interno; los sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda; así como los sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado que impidan la corrupción, y aquéllos destinados a la contratación de funcionarios públicos y la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado.

Forman también parte de los objetivos de la Convención, el fortalecimiento de los órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas; las medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, y el estudio de otras acciones preventivas que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

El artículo VI de la Convención contiene la enumeración de cinco (5) supuestos que se contemplan como actos de corrupción que pueden resumirse en el aprovechamiento para fines privados por parte de una persona de los recursos que le otorga la función o cargo público, bien sea de manera directa, indirecta o de complicidad.

Del mismo modo la Convención pone especial énfasis en los delitos de soborno transnacional y enriquecimiento ilícito, y define los tipos de cada uno de ellos y exhorta a todos los Estados Partes a contemplarlos en su propia legislación así como apoyar la persecución de quienes los cometan.

Así mismo y en concordancia con lo anterior, contempla la extradición, cuya aplicación se impone a los delitos tipificados por los Estados Partes y, además, se prestarán las más amplia asistencia recíproca de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables. Igualmente está prevista la cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción, incluso en los casos en los que el presunto acto de corrupción se hubiese cometido con anterioridad a la entrada en vigor de la Convención.

En los términos de esta exposición, conviene hacer algunos comentarios sobre los delitos de enriquecimiento ilícito y soborno transnacional en la legislación venezolana y en referencia al marco de la Convención.

En nuestro ordenamiento jurídico, el enriquecimiento ilícito se encuentra tipificado como delito en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, y con anterioridad a ésta, en la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios. Las particularidades de este tipo delictivo, descritas en el artículo 66 de la mencionada Ley, conforme con el cual será sancionado con prisión de tres a diez años, el funcionario que durante el desempeño de su cargo o dentro de los dos años siguientes a su cesación, sin poder justificarlo, se encontrare en posesión de bienes, sea por sí o por interpuesta persona, que notoriamente sobrepasen sus posibilidades económicas, nos muestra de manera clara que la concepción del tipo delictivo en el Derecho Penal venezolano, coincide con la definición a que se contrae el artículo IX de la Convención, que como ya dijimos, lo define como “ el incremento del patrimonio de un

funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.”

Por lo que respecta al denominado soborno transnacional, el artículo 64 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, contiene las bases para la aplicación de la Convención por lo que respecta a este delito.

Prescribe el citado artículo que cualquier funcionario público que por razón de sus funciones reciba, para sí mismo o para otro, retribuciones u otra utilidad que no se le deban, o cuya promesa acepte, será penado con prisión de uno a cuatro años y multa de hasta el cincuenta por ciento de lo recibido o prometido, y agrega la norma, que con la misma pena será castigado quien diere o prometiére dinero, retribuciones u otra utilidad.

Como puede apreciarse, la Ley venezolana no sólo prevé como sujeto a sanción al funcionario público que atenta contra la integridad de la gestión administrativa y destruye la confianza que ha sido depositada en él, sino que también sanciona como delictiva la acción del particular que entrega o promete entregar retribución o utilidad. En consecuencia, en el marco jurídico de la Convención, podría perfectamente sancionarse en Venezuela, el soborno a funcionarios públicos de cualquiera de los Estados Partes.

III. DECLARACIÓN DE LOS CONTRALORES AMERICANOS

En el empeño de luchar contra la corrupción e insertos en la necesidad de cooperación entre los órganos contralores que a todos nos atañe, hemos promovido internacionalmente algunas iniciativas:

Se propuso en la IV Asamblea de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), realizada en 1994, un frente común latinoamericano contra la corrupción. Esta proposición fue recogida en la Declaración de Montevideo¹ por los miembros de esta organización, quienes unánimemente aprobaron un conjunto de recomendaciones y decisiones orientadas a fortalecer la intervención orgánica y coordinada de las Contralorías y de los Tribunales de Cuentas de la región, en esa lucha.

1. Ver anexo, Declaración de Montevideo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores frente a la corrupción. IV Asamblea OLACEFS. 9 de diciembre de 1994, Montevideo - U. guay.

En dicha declaración se plantea: “Es necesario reafirmar la toma de conciencia de las dimensiones reales de la corrupción en cada país y sus efectos destructivos en los diferentes órdenes de la vida de los Estados. Asimismo, existe la necesidad imperiosa de combatir ese flagelo con todos los medios posibles, para preservar los valores éticos y morales que permitan la convivencia social y garanticen la correcta y eficiente, captación y aplicación de los recursos públicos.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberán divulgar, en el momento oportuno, los resultados de aquellas acciones de control dirigidas a garantizar no sólo la rectitud en la acción administrativa y el manejo de los recursos públicos, sino también a los efectos de incorporar a la opinión pública en la lucha contra la corrupción”.

En la V Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en Lima-Perú en 1995, se aprobó la creación del Fondo Latinoamericano y del Caribe por la Moral Pública, como programa especial bajo la rectoría y administración de la OLACEFS, cuyo objetivo es luchar contra la corrupción en todas sus formas y coadyuvar en campañas pedagógicas sobre valores públicos. En la VI Asamblea, celebrada en Guatemala en 1996, se aprobó el inicio formal de operaciones de dicho Fondo.²

En septiembre del año 1997, en Lima - Perú, se realizó el taller denominado “El Rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Lucha contra la Corrupción”, desarrollado en el marco de la VIII Conferencia Internacional Anticorrupción con la participación de representantes de Entidades Fiscalizadoras Superiores o Instituciones Supremas de Auditoría de América Latina y el Caribe, Europa, Asia y África, y demás organismos que desarrollan labores de fiscalización de los actos públicos, donde se reafirma el compromiso de reforzar el perfil de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la lucha contra la corrupción.

Allí se aprobaron un conjunto de acciones que se recogen en una declaración³, que contiene las necesidades de acentuar sus esfuerzos, destinados a perfeccionar el ejercicio de la auditoría gubernamental como herramienta viable para combatir eficazmente la corrupción y estrechar relaciones con otras entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil; la formación ética y la capacitación como factores indispensables en la configuración de una estrategia integral contra el fenómeno de la corrupción; la promoción de la partici-

2. Ver anexo 2, Fondo Latinoamericano y del Caribe por la Moral Pública.

3. Ver anexo 3, Declaración de Lima, 11 de septiembre de 1997, Lima - Perú.



pación ciudadana en todas sus formas por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como mecanismo institucional y orgánico que fomenten la colaboración de la sociedad en el ejercicio de la auditoría gubernamental y la lucha contra la corrupción.

Igualmente se hacen imperativos la asunción a plenitud de las líneas de trabajo que se prescriben para las Entidades Fiscalizadoras Superiores en los instrumentos jurídicos internacionales, como la **Convención Interamericana contra la Corrupción** y el **Programa de Acción**, que disponen su expreso reconocimiento como entidades directamente vinculadas con la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del efectivo ejercicio de la capacidad de iniciativa legislativa de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ante los Parlamentos o Congresos Nacionales, en aras del perfeccionamiento de los mecanismos de control gubernamental.

Además, la adopción de un Código de Ética Gubernamental que establezca y fomente principios éticos, valores y pautas de comportamiento probo y transparente en la administración pública fue otra de las acciones aprobadas en el mencionado taller celebrado en Lima.

Igualmente se plantearon recomendaciones en el sentido de que de acuerdo con la legislación de cada país, los Tribunales y Fiscalías encargados de la investigación y juzgamiento de casos de corrupción, cuenten con la debida especialización para su accionar adecuado, oportuno y uniforme.

Por último se acordó la puesta en marcha de mecanismos específicos para establecer una más fluida coordinación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y demás organismos que tienen por función prevenir, investigar y sancionar el delito, con los organismos financieros internacionales, para la mejor y más oportuna canalización de recursos destinados a las políticas y programas que éstas se esfuercen en desarrollar en procura del perfeccionamiento de la auditoría gubernamental, la persecución e investigación del delito y la efectiva sanción a los infractores y por ende, en la lucha contra la corrupción.

En este marco de acción, se suscribió a finales de noviembre de 1997 el **Acuerdo de Cooperación**, entre la *Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos* y la *Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*⁴, con el propósito fundamental de

4. Ver anexo 4, Acuerdo de Cooperación entre la OLACEFS y la Secretaría General de la OEA. Washington D.C.. 24 de noviembre de 1997.

intercambiar en la medida de lo posible la información y la documentación de dominio público sobre asuntos de interés común, en especial los relativos a auditoría gubernamental, modernización de la administración pública y lucha contra la corrupción.

Dentro de esta orientación, se ubica la decisión de emprender una campaña divulgativa de las actuaciones realizadas, con el propósito de informar sobre las actividades de esta Contraloría, y producir un efecto disuasivo en los funcionarios públicos y particulares, que pretendan incurrir en la comisión de delitos contra los bienes públicos, ~~coadyuvando~~ así en la lucha contra la corrupción.

Como Contralor General de la República me he propuesto que el organismo a mi cargo promueva un programa, a todos los niveles, destinado a construir una ética pública, una conciencia de la probidad y la corrección, del cumplimiento de las normas, del respeto al vecino, del valor de los bienes públicos, que ~~contrarreste~~ el deterioro moral y administrativo en el cual nos encontramos inmersos.

IV. CONFERENCIA INTERNACIONAL “DEMOCRACIA CONTRA CORRUPCIÓN”

En junio de 1996, bajo los auspicios de la Contraloría General de la República, se realizó en Caracas la Conferencia Internacional sobre los Problemas de Fraude en los Gobiernos “Democracia contra Corrupción”; evento de amplísima participación, en donde intervinieron delegaciones de casi todos los países latinoamericanos, en el cual discutimos el programa interamericano contra la corrupción y el rol de las Fiscalías, los medios de comunicación, los poderes públicos y las Contralorías Generales de América en el combate contra la corrupción.

En esa Conferencia, la cual contó con la asistencia y participación de los Contralores de Argentina, Colombia, México, Perú, Puerto Rico y Venezuela, el Embajador Sebastián Alegrett explicó el contenido y alcance de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que había sido ~~aprobada~~ por la Organización de los Estados Americanos apenas tres meses atrás.

La Conferencia Internacional “Democracia contra Corrupción” resultó un foro de extraordinaria significación y una ~~destacada~~ contribución al combate contra la corrupción, que contó con la participación e intervención de personalidades del sector público nacional e internacional, del sector privado, las universidades nacionales y la Iglesia.

En el marco de la Conferencia Internacional “Democracia contra Corrupción” también tuvo lugar la Tercera Conferencia Interamericana sobre Problemas de Fraude y Corrupción en el Gobierno (Respondacon III), una teleconferencia con transmisión vía satélite desde Caracas, Lima y Washington hacia todo el hemisferio, la cual incluyó mensajes presidenciales, alocuciones de los Embajadores de Chile y de los Estados Unidos ante la Organización de Estados Americanos y discusiones de expertos sobre casos de corrupción en Colombia, Italia, Perú y Venezuela.

En tan importante evento presenté proposiciones concretas que contribuirían a combatir la corrupción tales como: El “Código de Ética del Funcionario Público”⁵, el cual contiene 10 reglas para afirmar la ética y la honestidad y “Doce Medidas prácticas para derrotar la Corrupción y fortalecer la Democracia”⁶.

En esa oportunidad afirmé, y ahora lo reitero, que: “la corrupción y la ineficiencia administrativa son un problema severo, que se alimentan la una a la otra, y que derivan en un Estado que es necesario rehabilitar, refundar, como condición esencial para combatir las y para acometer, en paralelo, profundos procesos de ajuste social, político, económico y en la administración”.

V. ESTRATEGIAS ESTABLECIDAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA

La nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, contiene entre su articulado, viejas aspiraciones de la Institución que le proporcionan mecanismos más adecuados para combatir la corrupción y dentro de las mismas, las más importantes han sido:

Fortalecer y fortalecerse en el contexto de una democracia cada vez más sostenida por la participación efectiva del ciudadano

Poner el acento del objetivo institucional de la Contraloría en la defensa del derecho social a la transparencia en el manejo y uso de los recursos del patrimonio público.

Elevar el perfil de la presencia de la Contraloría en la opinión pública.

Reestructurar la propia Contraloría como efecto ejemplar de su propia praxis de la necesaria modernización de toda la institucionalidad pública.

5. Ver anexo 5.

6. Ver anexo 6.

Elevar su productividad a través del Sistema Nacional de Control, para cuya implantación se ha previsto un proceso a fin de lograr una visión sistemática del control. Este proceso se ha iniciado con el Primer Encuentro Nacional de Contralores y con la promulgación de tres instrumentos normativos: las Normas Generales de Control Interno, las Normas Generales de Auditoría de Estado y las Normas para el Funcionamiento Coordinado de los Sistemas de Control Externo e Interno.

Aprobación del Plan Estratégico Nacional de Control de Estado 1998-2000, para trabajar selectivamente atendiendo a prioridades y con base en objetivos institucionales.

Acompañar con instrumentos más poderosos y sofisticados, la investigación de los cambiantes y múltiples rostros y actores de la corrupción, con la certeza de que no se reducen al enriquecimiento ilícito, al peculado, a la malversación de fondos, sino que actualmente se presentan bajo la figura de exceso de trámites, la discrecionalidad del funcionario público, el desorden administrativo, la ineficiencia y baja productividad, el atraso de los procesos y de los procedimientos, lo que se refleja con mayor dramatismo en relación a la prestación de los servicios públicos, por cuanto propicia el soborno de parte del ciudadano a las mafias que rodean a ciertos organismos y funcionarios públicos o la compra directa de los favores de estos últimos.

Estimular la ejecución del control de gestión, es decir, de los resultados de los programas que la administración pública ejecuta; en especial de su legalidad y de sus consecuencias para el patrimonio público.

Se logró incorporar como obligación de la Administración Pública la selección mediante concurso de los contralores internos.

Percibir al funcionario público como aquél comprometido con la Institución y capaz de trabajar mancomunadamente por el bien de la misma.

Celebración de foros, seminarios y talleres con distintos sectores de la sociedad civil, a fin de comprometerlos en la lucha contra la corrupción y modelar con ética y buenas costumbres para crear un tejido social capaz de contener y lograr el retroceso de la corrupción.

Difusión de la ética y del conocimiento técnico a través del diseño y realización de cursos de postgrado en convenio con la Universidad "Simón Bolívar" sobre Gerencia de Auditoría de Estado y la creación de FUNDACEA para dictar un promedio de 100 cursos al año al personal de la Administración Pública y de la CGR.

Finalmente, creo que urge la formación de una conciencia colectiva que repudie las conductas corruptas en todos los niveles, la sanción social para estos hechos y la reconstrucción y exaltación de valores éticos y morales como son la honestidad, responsabilidad, importancia del bien público y social, utilizando canales como lo son el sistema educativo y los medios de comunicación social.

En octubre de 1998, organizaremos en Caracas, la VIII Asamblea de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). La Asamblea constituirá de nuestra parte el punto culminante de todo este esfuerzo de cooperación entre los Organismos Contralores Latinoamericanos en la cual analizaremos, conjuntamente, la ética de lo público y el control del gobierno como fundamentos del sistema democrático, el uso de la auditoria de Estado y el control de gestión para combatir eficazmente las nuevas modalidades de corrupción y el control de los aportes del Estado a las organizaciones privadas.

En esa Asamblea, corresponderá a esta Contraloría General la elaboración y presentación de la ponencia sobre la ética de lo público y control sobre el Gobierno como fundamentos del sistema democrático. Por otra parte, están previstas importantes conferencias relacionadas con los temas a ser tratados por la Asamblea, así como la celebración de una nueva Conferencia Interamericana sobre Problemas de Fraude y Corrupción en el Gobierno (Respondacon V), a ser transmitida via satélite a todo el hemisferio.

VL LA COORDINACIÓN COMO INSTRUMENTO DE ESTA LUCHA

Sólo a través de la unión de esfuerzos de los organismos internacionales y de las diversas instituciones de la vida nacional, podrá lograrse un exitoso programa de lucha contra la corrupción.

Ya he insistido anteriormente en que es necesario procurar una acción coordinada de la Contraloría General de la República con los demás organismos competentes en materia de lucha contra la corrupción. Esta acción persigue concretar los procedimientos administrativos y judiciales para alcanzar su conclusión. Con este propósito impulsé iniciativas con el Fiscal General de la República y con el Procurador General de la República. Así mismo, promovimos acciones de coordinación y apoyo mutuo con el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público y con los tribunales civiles, penales y militares.

No escapa de nuestro análisis la necesidad de que en forma coordinada y conjunta nos avoquemos a la revisión de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, que si bien en lo que respecta a los procedimientos penales queda inmersa en el articulado del nuevo Código Orgánico Procesal Penal, su concepción ya no responde a la realidad actual, pues gran parte de los conceptos e instituciones en ella contemplados, tienen ahora connotaciones y delimitaciones más precisas y técnicas, a causa del innegable desarrollo que ha tenido el Derecho Administrativo en el país durante los últimos años. Por lo demás, y hacemos este comentario no con ánimos de descalificar esfuerzos pasados sino de que aprendamos de la experiencia, esta Ley fue el producto de la escogencia de una alternativa política en relación con la manera de como debían enfrentarse gravísimos problemas de corrupción y despilfarro de los dineros públicos que se sucedieron en los años anteriores a 1982, año de su promulgación. La opción escogida fue la represión como acción aislada, sin acompañarla de otras que debían darse en paralelo, pues se obedeció en esta oportunidad, al equivocado criterio común entre nosotros, de que la Ley por si misma, por el sólo hecho de ser sancionada y puesta en vigencia, podía producir los cambios culturales y sociales esperados.

Desde este punto de vista, se hacía necesario un instrumento legal que por una parte, fuese tan amplio que nada ni nadie escapara de su aplicación, y por otra, lo más radical y severo posible. Se creyó entonces en la suficiencia de proteger al máximo el patrimonio público y se dejaron a un lado, la necesarísima modernización de la Administración Pública en todos sus aspectos, ya inminente para ese entonces, así como la tarea de atacar el fenómeno de la corrupción desde sus raíces económicas, sociales y culturales, que sin duda alguna, son profundas en nuestro país. Es pues quizá esta la razón fundamental por la cual la Ley de Salvaguarda fue condenada al fracaso desde el momento mismo de su promulgación.

Los magros resultados que en casi 16 años de vigencia ha tenido la Ley Orgánica de Salvaguarda nos demuestran entonces que en la búsqueda de minimizar la corrupción hay que optar por acciones conjuntas: un instrumento normativo acorde con la dinámica cada vez más sofisticada de las manifestaciones del fenómeno de la corrupción, que conjugue los medios preventivos y represivos en armonía con la evolución del Derecho; sacar a la Administración Pública del desorden, la indisciplina, el atraso gerencial, la mala gestión y la negligencia en que se encuentra inmersa desde hace ya mucho tiempo, acompañando estas acciones con el fortalecimiento del sentido ético del funcionario y la formación de una conciencia colectiva de los valores que funda-

mentan el sistema democrático. Se trata pues de tener una Administración Pública eficaz y al servicio del ciudadano que a la larga rescate la confianza de éste en las instituciones públicas y en los servidores del Estado.

En esta inminente tarea sobresalen los sectores correspondientes a los servicios públicos y la administración de justicia. Buenos servicios públicos y una eficiente, eficaz y oportuna administración de justicia son llaves maestras para estimular a toda la población a emprender el camino que debemos hacer y andar entre todos, de redefinir y hacer más poderoso y ostensible el lugar de Venezuela en el mundo, lugar que el caos y la corrupción nos han negado, negándonos en consecuencia, la prosperidad y el progreso.

Por último, y en el entendido de que la corrupción, como ya lo hemos expresado reiteradamente, va de la mano con el desorden administrativo, la ineficiencia y el incumplimiento de metas y objetivos, para erradicarla o por lo menos contenerla, se hace indispensable que exista una relación de entendimiento, respeto y autonomía entre la Administración activa y los órganos de control interno y externo.

Lamentablemente, se ha ido imponiendo la norma de descalificación del trabajo del órgano de control externo, mal entendiendo sus observaciones y recomendaciones, lo que evidentemente resulta en un doble discurso: por un lado se plantea la necesidad de eliminar la corrupción y sus consecuencias, y por otro, se adversan y descalifican las actuaciones del órgano superior de control.

Esta situación, indudablemente, hace que se resienta la relación de coordinación que debe existir entre los órganos de control interno y la Contraloría General de la República, ya que estos últimos, al ser dependientes jerárquicamente del titular del órgano administrativo, se ven muchas veces conminados a alinearse en esa contradicción.

El discurso produce entonces, sólo efectos pasajeros, que no arriban a resultados concretos y tangibles en la reducción de este mal, pues no está acompañado con medidas de austeridad profundas y significativas de alcance general, de nombramientos de gente capaz y eficiente, de cumplimientos de metas, programas y objetivos con éxito. Nos hemos conformado pues con medidas efectistas de tintes demagógicos, simplistas la mayoría de las veces, para lograr tan sólo la aparente intención de mostrar resultados de opinión.

VII. DEMOCRACIA CONTRA CORRUPCIÓN: 60 AÑOS DE CONTRALORÍA

Este año cumple nuestra institución 60 años de fundada. En julio los cumplirá la creación formal por el Congreso y en octubre la puesta en funcionamiento del organismo por el Contralor Gumersindo Torres.

A lo largo de su historia, y con la única solución de continuidad de la década dictatorial, “Democracia contra Corrupción” ha sido nuestro lema institucional, explicitado de manera concreta y directa durante la presente gestión. Sólo en democracia y con democracia podremos combatir la corrupción en todas sus modalidades, viejas y nuevas, y en todos los nichos donde se produzca.

BIBLIOGRAFIA

- **Declaración de Montevideo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores frente a la corrupción, IV Asamblea OLACEFS.** Montevideo, 9 de diciembre de 1994.
- **Fondo Latinoamericano y del Caribe por la Moral Pública, V Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS.** Lima, 1995.
- **Convención Interamericana Contra la Corrupción, Organización de los Estados Americanos.** Caracas, 29 de marzo de 1996.
- **Conferencia Internacional sobre los Problemas de Fraude en los Gobiernos “Democracia contra Corrupción”, Contraloría General de la República de Venezuela.** Caracas, 13 y 14 de junio de 1996.
- **Ética y “Democracia contra Corrupción”, Conferencia Internacional sobre los Problemas de Fraude en los Gobiernos.** Contraloría General de la República de Venezuela. Caracas, 13 y 14 de junio de 1996. Segunda Edición.
- **Código de Ética de la Contraloría General de la República para el Funcionario Público.** Caracas, Gaceta Oficial N° 36.268 del 13-08-1997.
- **Declaración de Lima, VIII Conferencia Internacional Anticorrupción, El Rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Lucha contra la corrupción.** Lima, 11 de septiembre de 1997.
- **Acuerdo de Cooperación entre la OLACEFS y la Secretaría General de la OEA.** Washington D.C., 24 de noviembre de 1997.
- **Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.** Gaceta Oficial N° 3.077 Extraordinario del 23-12-1982.

ANEXOS



ANEXO 1

DECLARACION DE MONTEVIDEO DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES FRENTE A LA CORRUPCION

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores participantes de la IV Asamblea de la OLACEFS declaran:

- 1º) Que es necesario reafirmar la toma de conciencia de las dimensiones reales de la corrupción en cada país y sus efectos destructivos en los diferentes órdenes de la vida de los Estados. Asimismo existe la necesidad imperiosa de combatir ese flagelo con todos los medios posibles para preservar los valores éticos y morales que permitan la convivencia social y garanticen la correcta y eficiente captación y aplicación de los recursos públicos.
- 2º) Que ante este fenómeno las Entidades Fiscalizadoras Superiores en plena concordancia con su naturaleza y objetivos, están obligadas a responder pronta y adecuadamente a la demanda social, en orden a asumir un rol muy activo en las tareas vinculadas con la prevención, detección y sanción de las actuaciones corruptas.
- 3º) Que las labores que realicen estas Entidades para combatir la corrupción administrativa constituyen un desafío ineludible para el resguardo del Estado de Derecho, el fortalecimiento de sus instituciones, la protección del régimen democrático y el desarrollo equitativo de la sociedad.
- 4º) Que la lucha contra la corrupción requiere un compromiso integral de cada país, para que, con la participación activa de toda la sociedad se construya una cultura de la ética.

POR LO ANTES EXPRESADO LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES RECOMIENDAN:

- I. Dada la respetabilidad institucional de que gozan las Entidades Fiscalizadoras Superiores en sus respectivos países, fundamentada en la autonomía e idoneidad técnica de sus actuaciones y en el apoliticismo de su gestión, estas Entidades deberán asumir una posición de avanzada en la lucha contra la corrupción, conforme al marco legal que define su ámbito de actuación.
- II. Vista la diversidad, complejidad y dimensiones económicas y financieras de la gestión administrativa del Estado, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberán enfocar prioritariamente el control hacia el desarrollo de sistemas y programas, destinados a garantizar la rectitud en la captación, manejo e inversión de los recursos públicos, medir el grado de economía y eficiencia en la aplicación de tales recursos y determinar el nivel de responsabilidad con que son administrados los mismos.

La ejecución de auditorías de alcance ampliado, como las operacionales o de gestión, permitiría a las Entidades Fiscalizadoras Superiores prevenir hechos de corrupción, detectando sistemas inoperantes y controles ineficaces que facilitan la ocurrencia de tales hechos. Asimismo, la práctica de estas modalidades de control, permitiría a las Entidades Fiscalizadoras Superiores desarrollar mecanismos de cooperación con la Administración.

- III. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberán asegurarse que en la planificación de las auditorías, se provea una base razonable de seguridad que permita detectar transacciones erróneas o ilegales. Esta actividad deberá concentrarse especialmente en las áreas consideradas de alto riesgo según las características de cada país o sociedad.
- IV. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberán apoyar, coordinar y evaluar los sistemas de control interno de la Administración. Ello constituye una condición necesaria para asegurar la idoneidad de dichos sistemas, para prevenir los hechos de corrupción, y, en su caso, para identificar oportunamente a los responsables de tales hechos.

Es necesario pues establecer un sistema de gestión y control que contemple, entre otros aspectos, la integración y coordinación de los sistemas de control interno de la administración con los de control externo, bajo la supervisión de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- V. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberán promover ante otros organismos que tengan competencias para detectar, investigar y sancionar actos contra la administración pública, la concertación de acciones en el marco de sus competencias, para mancomunar esfuerzos que permitan, en definitiva, la inculpa- ción y la sanción de los responsables de tales hechos.
- VI. Una adecuada remuneración y una buena formación y capacitación de los funcionarios en áreas o materias cuyo conocimiento interesa para enfrentar con eficacia la lucha contra la corrupción administrativa, constituyen la base correcta para que los organismos que tienen facultades en este campo puedan cumplir con eficacia su cometido.
- VII. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberían divulgar, en el momento oportuno, los resultados de aquellas acciones de control dirigidas a garantizar no sólo la rectitud en la acción administrativa y en el manejo de los recursos públicos, sino también a los efectos de incorporar a la opinión pública en la lucha contra la corrupción.
- VIII. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberán intercambiar experiencias y compartir la información recabada en los procesos de fiscalización para lograr una eficiente y oportuna acción.

Uruguay, Montevideo 9 de diciembre de 1994.

ANEXO 2

V Asamblea Anual de OLACEFS en la ciudad de Lima - Perú

- 1. Se crea el Fondo Latinoamericano y del Caribe por la Moral Pública.**

Lima - Perú del 26 de noviembre al 01 de diciembre de 1995.

VI Asamblea Anual de OLACEFS. Ciudad de Guatemala - Guatemala

- 2. Inicio de operaciones del Fondo Latinoamericano y del Caribe por la Moral Pública.**

Ciudad de Guatemala - Guatemala 22 de noviembre de 1996.

El Fondo Latinoamericano y del Caribe por la Moral Pública acción regional en la lucha contra la corrupción. La Asamblea General de la OLACEFS en ejercicio de sus facultades fundamentales consagradas en las normas fundamentales y su reglamento y considerando:

- 1. Que la Asamblea General reunida en su V sesión ordinaria en la ciudad de Lima - Perú aprobó la creación del Fondo Latinoamericano del Caribe por la Moral Pública como un programa especial bajo la rectoría y administración de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.**
- 2. Que el objetivo del Fondo es, luchar Contra la Corrupción en todas sus formas y coadyuvar en campañas pedagógicas sobre valores públicos para lo cual el Fondo buscará su autofinanciamiento mediante cuotas de los miembros de la OLACEFS, donaciones de instituciones internacionales de fomento al desarrollo, contribuciones de organizaciones no gubernamentales, aportaciones voluntarias de países miembros, venta de publicaciones, donaciones de personas físicas, cuotas de recuperación por la celebración de eventos de capacitación, seminarios o simposiums, rendimiento de sus bienes y celebración de convenios internacionales con organizaciones homólogas.**
- 3. Que el Consejo Directivo de la OLACEFS en su XIII reunión celebrada el 1º y 2º de agosto de 1996 en la ciudad de Cuzco - Perú analizó y acordó por unanimidad someter a la consideración de la Asamblea General, máximo Órgano de Gobierno de la Organización, la propuesta que establece los principios fundamentales que deberán enmarcar el inicio de operaciones del Fondo Latinoamericano y del Caribe por la Moral Pública, resuelve:**
 - 1º) Aprobar la propuesta para el inicio de operaciones del Fondo presentada por el Consejo Directivo de la Organización.**
 - 2º) El Consejo Directivo de la OLACEFS procurará evaluar las actividad desde la Comisión de Expertos referida en la propuesta para el inicio de operaciones del fondo en cada una de sus reuniones e informará a la Asamblea General de su seguimiento.**
 - 3º) La Asamblea General otorga su voto de confianza para que el Consejo Directivo de la Organización apruebe el programa de trabajo que presente la Comisión de Expertos referido en la propuesta para el inicio de operaciones del Fondo a fin de iniciar con la brevedad posible, las acciones de promoción y operación del Fondo Latinoamericano y del Caribe por la Moral Pública.**

- 4°) Para solventar las primeras acciones del Fondo, se dispondrá de US\$ 100.000 del patrimonio disponible neto de la Organización al 31 de diciembre de 1996.
- 5°) A fin de mantener una contribución financiera constante de los miembros de la Organización el Fondo, lo cual garantizará ante las Instituciones de Fomento y Donantes la voluntad de la OLACEFS de cooperar al funcionamiento del Fondo durante los primeros 3 años, tiempo en que se considera que el Fondo podría estar alcanzando su autofinanciamiento se dispondrá lo conveniente para que el 30% de las cuotas que se reciben anualmente se destinen al Fondo.
- 6°) Una vez aprobado el Programa de Trabajo del Fondo con su presupuesto correspondiente y en caso de que la aportación descrita en el punto 5° no sea suficiente, el Consejo Directivo de la OLACEFS podrá someter a la consideración de la Asamblea General una propuesta para Incrementar las cuotas anuales de los miembros de la Organización, la cantidad que resulte del Incremento será destinada íntegramente al Fondo hasta que éste alcance su autofinanciamiento.
- 7°) Las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la Organización se comprometerán a aportar en la medida de sus posibilidades, recursos financieros adicionales a la cuota anual o en especie para la correcta operación del Fondo.
- 8°) La Presidencia de la OLACEFS dispondrá la observancia de la presente resolución a partir de la fecha de su aprobación; acordado por unanimidad por la Asamblea General de la OLACEFS durante el desarrollo de su VI sesión ordinaria el 22 de noviembre de 1996 en la ciudad de Guatemala - Guatemala.

No existiendo más consideraciones, se dio trámite a la votación, adaptándose por unanimidad el acuerdo siguiente:

AG/96/04. - Se aprueba la Propuesta para el inicio de operaciones del Fondo Latinoamericano y del Caribe por la Moral Pública.

ANEXO 3



THE EIGHTH INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE

SEPTEMBER 7 - 11, 1997

- LIMA PERÚ -

DECLARACIÓN DE LIMA

NOSOTROS, ciudadanos de 93 países, procedentes de todos los continentes, de países grandes y pequeños en distintas etapas de desarrollo, ricos y pobres, con variadas experiencias en el gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

LUEGO de una discusión y profundo debate acerca de los medios para contener la corrupción en todas sus manifestaciones alrededor del mundo y unidos en nuestra visión de una era de cooperación nacional e internacional en el siglo XXI, en el cual el mal de la corrupción sea suprimido.

UNDOS AHORA en esta Declaración de la VIII Conferencia Internacional Anticorrupción, celebrada en Lima, Perú, entre el 7 y el 11 de setiembre de 1997.

CONVENCIDOS de que la corrupción

- erosiona la base moral de toda la sociedad;
- viola los derechos económicos y sociales del pobre y del indefenso;
- socava la democracia;
- subvierte el imperio de la ley, que es la base de toda sociedad civilizada;
- retrasa el desarrollo; y,
- niega a la sociedad y, particularmente, a los pobres, los beneficios de la libre y abierta competencia.

CONSIDERANDO que

- la lucha contra la corrupción es tarea de todos los miembros de cada sociedad;
- la lucha compromete la defensa y el fortalecimiento de los valores éticos en todas las sociedades;
- es esencial la formación de alianzas entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado;
- la voluntad para entrar en dicha alianza constituye una verdadera prueba del compromiso de cada gobierno para eliminar la corrupción;

- el papel de la sociedad civil es de especial importancia para vencer la resistencia de aquellos interesados en mantener el status quo y movilizar a las personas en apoyo de reformas significativas;
- debe producirse una campaña sostenida contra la corrupción dentro del sector privado, que con el mayor proceso de privatización y desregulación, asume un papel cada vez más importante en actividades tradicionalmente desempeñadas por el estado;
- y que son los líderes en toda sociedad quienes señalan el camino, conforme a la expresión "uno limpia la escalera comenzando por la parte más alta".

HACEMOS UN LLAMADO a los gobiernos, organismos regionales e internacionales, y a los ciudadanos de todo el mundo para movilizar esfuerzos y energías con el fin de que se nos unan en el logro de las siguientes acciones:

Acciones a nivel internacional y regional

1. Las instituciones internacionales no sólo deben apoyar más firmemente el papel innovador que la sociedad civil debe cumplir en el desarrollo del buen gobierno sino que deben trabajar conjuntamente con ellas para el logro de tal fin. De igual modo deben trabajar juntos con el objeto de enfatizar los aspectos positivos de la globalización, limitando los elementos negativos de la misma.
2. Debe terminarse con la práctica de que los pagos hechos por sobornos impuestos pues con ello internacionales estén sujetos a una deductibilidad de los países exportadores subvencionan activamente y fomentan la corrupción de funcionarios en otros países.
3. La OCDE deberá ultimar una Convención para penalizar el soborno de funcionarios extranjeros a fines del presente año y sus estados miembros deberán implementar dichas disposiciones antes de que finalice el año de 1998. Consecuentemente, la OCDE debe cumplir con un programa de seguimiento para asegurar la estricta aplicación de la Convención, asegurando su transparencia mediante la participación de la sociedad civil.
4. Todos los estados de las Américas deberán ratificar la Convención Interamericana contra la Corrupción antes de la celebración de la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, en abril de 1998. Elogiamos el Tratado como un excelente ejemplo de cooperación regional contra la corrupción a ser considerado por otras regiones.
5. El Banco Mundial y el FMI deberán acelerar la implementación de sus nuevas políticas anticorrupción iniciadas por su Presidente J. Wolfensohn y su Director Gerente M. Camdessus, respectivamente, y en particular en lo que atañe a la suspensión de préstamos a los gobiernos que no aborden adecuadamente el tema de la corrupción.
6. La Unión Europea deberá acelerar la implementación de sus propias políticas anticorrupción recomendadas por la Comisión de las Comunidades Europeas en mayo de 1997; todos sus estados miembros deberán ratificar la Convención de la Unión Europea sobre Corrupción adoptada el 26 de mayo de 1997. Por su lado,

todos los estados miembros del Consejo de Europa deberán unirse al grupo de trabajo multidisciplinario contra la corrupción a fin de asegurar que la Cumbre del Consejo, a llevarse a cabo en octubre de 1997, produzca resultados concretos.

7. Debe apoyarse la acción de las Naciones Unidas en la lucha contra la corrupción y, en tal sentido, los estados deben implementar la Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno y el Código de Conducta Internacional para Funcionarios Públicos . Por otro lado, los organismos financieros internacionales y los países donantes deben continuar apoyando las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas.
8. La Organización Mundial de Comercio debe unirse a todos estos esfuerzos mundiales y comenzar a considerar el serio impacto de la corrupción en el comercio mundial.
9. Todos los organismos de ayuda, bilaterales y multilaterales, conjuntamente con sus socios para el desarrollo, deben encontrar maneras prácticas de vencer la corrupción en sus programas para el desarrollo.
10. Los organismos financieros deben incrementar su asistencia con el fin de fortalecer los programas nacionales de integridad para el combate contra la corrupción. En particular, debe fortalecerse la transparencia de los programas nacionales e internacionales de compras gubernamentales. Los programas de gobernabilidad y de reforma del servicio civil deben localizar como elemento esencial la eliminación de la corrupción así como asegurar la neutralidad política del propio servicio civil.
11. Los organismos internacionales deben comprender que sus prácticas internacionales de adquisiciones aun no son plenamente satisfactorias, y que deberán desarrollar más ampliamente propuestas nuevas e imaginativas para establecer programas de adquisiciones en asociación con los gobiernos y el sector privado, incluyendo para ello la utilización de acuerdos anti soborno y de integridad. Las empresas o instituciones licitantes que paguen sobornos deberán ser incluidas en una lista negra.
12. Las organizaciones internacionales con responsabilidades específicas, incluyendo la INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas, deberán adoptar medidas mandatorias para fortalecer la cooperación internacional para el cumplimiento de la ley.
13. La regulación de operaciones de todos los centros bancarios internacionales debe ser mejorada a fin de asegurar que los activos bajo su control sean administrados de acuerdo a normas internacionales preestablecidas y los activos obtenidos en forma ilícita sean identificados, congelados y decomisados. Dicha regulación deberá incluir la exclusión del sistema monetario internacional de los centros bancarios off-shore que no logren cumplir con estos, estándares. El secreto bancario no debe constituir un escudo para delincuentes y menos ser un obstáculo para el descubrimiento de casos de corrupción.
14. La reforma y modernización de los sistemas de aduanas sigue siendo una necesidad urgente en muchas partes del mundo, especialmente en lo que atañe a transparencia e integridad. La asistencia para este fin debe provenir de la comunidad de

don antes y, particularmente, a través de la Organización Mundial de Aduanas, cuyos miembros deberán implementar plenamente la declaración de Arusha de 1993 y la Declaración de Columbia de 1994 y cooperar para asegurar que la transparencia e integridad presidan todas las transacciones del comercio internacional.

15. La Cámara de Comercio Internacional debe promover la más amplia aceptación por parte de las empresas de códigos de conducta y programas de cumplimiento obligatorio para combatir la extorsión y el soborno a nivel nacional e internacional. Exhortamos a que la adopción de dichos códigos de conducta y programas de cumplimiento obligatorio sea considerada como un requisito para participar en licitaciones de grandes proyectos.
16. La Asociación Internacional de Fiscales y la Barra Internacional de Abogados, deberán desarrollar una legislación modelo cuya aplicación haga menos complejo y más expeditivo el tratamiento de casos de corrupción en los diversos sistemas legales existentes, al mismo tiempo que sea compatible con las normas internacionales de respeto a los derechos humanos.
17. Los accionistas de todo el mundo deberán insistir en que las compañías en las cuales invierten se adhieran a los objetivos del movimiento de administración corporativa.
18. Las diferentes asociaciones internacionales de contadores, auditores y reguladores deberán desarrollar normas de contabilidad claras y universales con amplio reconocimiento internacional. Es particularmente importante, para la lucha contra la corrupción, que se registre todas las transacciones financieras y que éstas no figuren "fuera de libros" o en cuentas secretas.
19. Las sociedades internacionales de profesionales deberán efectuar un seguimiento más cercano de sus afiliados nacionales y utilizar su influencia con el fin de asegurar que la normatividad nacional sea protegida, fortalecida y extendida.
20. Los organismos financieros internacionales y los organismos don antes deberán cooperar con las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de índices de costos de bienes y servicios, a nivel mundial, a fin de identificar anomalías creadas por la burocracia y la corrupción.
21. Las instituciones internacionales y regionales deberán efectuar todos sus esfuerzos para difundir el contenido de la presente Declaración y desarrollar programas en su apoyo.

Acciones en el nivel nacional y local

22. Todos los gobiernos deben operar de manera transparente, rindiendo cuenta de sus actos en todos sus niveles jerárquicos, y brindando acceso al público a toda la información que sea posible. Los gobiernos deben asegurar que las cuentas públicas estén abiertas al escrutinio público. El papel de la sociedad civil es crucial, sobre todo en los niveles nacional y local, en los cuales su participación debe ser alentada brindándoles libre acceso ante quienes toman decisiones y estableciendo audiencias públicas en asuntos de importancia.

23. **La sociedad civil, asimismo, debe poner su casa en orden, propiciando incluso que los Organismos No Gubernamentales (ONG's) sean reformados por ellos mismos, asegurando la práctica de los mismos estándares de transparencia y rendición de cuentas que reclaman a sus propios gobiernos. Debe, asimismo, permanecer vigilante en defensa de aquellos que son perseguidos por luchar contra la corrupción.**
24. **Todos los gobiernos deben asegurar la independencia, integridad y despolitización del sistema judicial como piedra angular del imperio de la ley pues de ello dependen todos los esfuerzos para combatir la corrupción.**
25. **La Oficina del Defensor del Pueblo, a manera de puente entre el gobierno y la población, puede efectuar una contribución decisiva a la eliminación de la obstrucción y corrupción burocrática. Por esta razón, aquellos países que actualmente no cuentan con esta necesaria institución deberán examinar su adopción como una oficina independiente designada por su Congreso elegido.**
26. **Los gobiernos, conjuntamente con la sociedad civil y el sector privado, deberán revisar periódicamente las rendiciones de cuentas no sólo de todos los órganos del estado, sino de los organismos constitucionales autónomos, asegurando que a nivel local éstos constituyan una eficiente barrera contra la corrupción. La normatividad existente sobre conflictos de intereses deberá merecer una especial atención. A este respecto, la crucial Oficina de la Contraloría (Auditoría General del Estado) deberá desempeñar un importante papel, manteniendo y reforzando su independencia.**
27. **Los gobiernos que aun no lo han hecho, deberán restringir al mínimo las oportunidades económicas subsistentes para el soborno y la corrupción, tales como son la existencia de monopolios, licencias discrecionales, tasas onerosas así como regulaciones y licencias que impidan la actividad comercial.**
28. **La reforma del servicio civil es esencial para crear un entorno favorable a la lucha contra la corrupción. Todos los participantes en este proceso deberán prestar especial atención a la necesidad de remunerar con salarios adecuados a los servidores públicos.**
29. **Especial atención debe prestarse al fortalecimiento de los sistemas de administración financiera y a la transparencia del presupuesto público, proceso en el cual la sociedad civil debe cumplir un importante papel.**
30. **De conformidad con sus Constituciones y normas internacionales sobre derechos humanos, los países deberán mejorar al máximo grado posible la eficacia de sus leyes sobre corrupción, incluyendo:**
 - **la anulación del requisito de demostrar que todo funcionario que recibió un obsequio ilícito realmente otorgó favores a cambio;**
 - **la introducción de un sistema de declaración de bienes para personas que ostentan cargos públicos de confianza (y para sus familias), con la exigencia de justificar incrementos desproporcionados en relación con sus legítimas fuentes de ingreso;**

- el establecimiento, a través de un organismo independiente, de un sistema de seguimiento aleatorio y periódico sobre los bienes y estilos de vida de los más importantes responsables por la toma de decisiones en el sector público, sus familias y sus asociados;
- la promulgación de leyes que autoricen efectivamente el congelamiento, embargo y confiscación de riqueza adquirida ilícitamente por funcionarios culpables de corrupción, donde quiera que sea y cualquiera que sea el responsable;
- el otorgamiento adecuado de protección para testigos y sus familias, así como para los informantes de actos corruptos;
- el establecimiento de un sistema de registro de obsequios recibidos por parte de funcionarios públicos;
- el hecho de asegurar que funcionarios de todos los niveles no puedan protegerse bajo sistemas de inmunidad, de modo que estén sujetos plenamente a las leyes contra la corrupción; y
- la prohibición para delincuentes sentenciados de ostentar cargos políticos o puestos de confianza.

Las medidas precedentes están orientadas a hacer más efectivas la prevención y la fiscalización de actos de corrupción.

31. Los gobiernos deberán revisar sus procedimientos administrativos de adquisiciones, a nivel nacional y local, en cooperación con el sector privado y la sociedad civil, con miras a asegurar que éstas sean justas, abiertas y competitivas, de manera de cautelar el dinero del público y generar un adecuado entorno comercial para el sector privado.
32. Las empresas o entidades que en su afán de ganar ¡¡¡citaciones o contratos públicos sobornen a funcionarios, deberán ser incluidas en una lista negra e impedidas de participar en negocios con el estado por un periodo determinado. Esta sanción deberá aplicarse después de una adecuada y justa investigación.
33. Debido a que la corrupción es un importante obstáculo en los procesos electorales y políticos, deben implementarse medidas adecuadas a fin de que las donaciones sea a políticos individuales o a partidos políticos sean reguladas, registradas y publicitarias, estableciéndose límites en los gastos de las campañas políticas, los cuales deben ser auditados estrictamente. El establecimiento de programas sostenidos de educación cívica a este respecto es esencial.
34. Las asociaciones profesionales nacionales, especialmente aquellas de abogados, contadores, médicos e ingenieros, deberán evaluar la suficiencia y efectividad de sus códigos de conducta profesional así como las formas más adecuadas para disciplinar a aquellos miembros de su orden que faciliten o permitan la corrupción.
35. El papel de los medios de comunicación independientes es esencial para la lucha contra la corrupción pero para que operen efectivamente deben estar libres de hostigamiento y contar con leyes que garanticen la libertad de información, tanto para los ciudadanos como para los periodistas, así como con un sistema legal general que no pueda usarse para silenciar legítimas expresiones de preocupación. Instamos a los gobiernos, a los propios medios de comunicación y a la sociedad civil a asegurar las condiciones que permitan a los medios desempeñar este papel.

36. Los editores de periódicos de todas partes del mundo deben reflexionar acerca del importante papel que sus publicaciones pueden desempeñar al brindar al público "una voz" para combatir la corrupción, creando conciencia en el público sobre la existencia de mecanismos para presentar quejas y denuncias de la manera más efectiva. Deben, asimismo, considerar las formas como pueden ayudar a fomentar un clima de opinión pública en lo que se refiere a la corrupción y a los corruptos, en el cual, independientemente de lo ricos o poderosos que éstos sean, puedan ser tratados con la sanción moral y rechazo que merecen. Los propios medios de comunicación deben, igualmente, abstenerse de aceptar prebendas o atenciones sociales inadecuadas.
37. Todos los esfuerzos puestos en las reformas serán en vano a menos que la cultura de la corrupción sea revertida. Por ello, los gobiernos, las escuelas y las organizaciones religiosas, deberán lanzar iniciativas educativas diseñadas para crear conciencia en los jóvenes acerca del incalculable daño que produce la corrupción y de los riesgos personales que corren de involucrarse en ella.
38. Deberá introducirse Códigos de Conducta en muchas esferas de la vida pública, (incluyendo el ejecutivo, los parlamentos, el poder judicial y los ministerios de sector público), correspondiendo a los gobiernos adoptar todas las medidas que sean necesarias para asegurar la integridad y el comportamiento ético de sus administraciones.
39. Los gobiernos deberán impulsar el uso de encuestas independientes para determinar el grado de satisfacción de; público con el desempeño de sus servicios e instituciones. Ello constituye una herramienta útil para identificar áreas de problemas así como para monitorear el progreso efectuado en el mejoramiento de los servicios públicos, haciéndolos menos susceptibles a la corrupción.
40. Por último, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, deben considerar el establecimiento anual de; "día de lucha contra la corrupción" o "día de rendición de cuentas", medida que en varios países ha demostrado ser un instrumento útil para la toma de conciencia sobre el tema. Este concepto deberá ser impulsado por las Naciones Unidas, estableciendo un día mundial de acción contra la corrupción.

Solicitamos a la Secretaría General de la Conferencia, para que conjuntamente con la Secretaría del Consejo Internacional Anticorrupción, Transparencia Internacional (TI), realicen las acciones necesarias para llamar la atención de los gobiernos y otras instituciones pertinentes sobre estas recomendaciones y planteamientos, comprometidos, por nuestra parte, a hacer lo propio.

Esperando reunimos nuevamente en Sudáfrica, en 1999, afirmamos nuestra convicción sobre la utilidad práctica y el impacto de; intercambio periódico de experiencias y hechos exitosos en la lucha contra la corrupción que ha tenido lugar en Lima esta semana pues creemos que hemos efectuado un progreso significativo en orientar el debate internacional sobre medidas prácticas de lucha contra la corrupción. En Sudáfrica, en dos años más, tendremos la oportunidad de evaluar el progreso alcanzado tanto en la lucha contra la corrupción como en el progreso de las medidas establecidas en las líneas precedentes.

Finalmente, expresamos nuestro sincero agradecimiento al Comité Organizador, al pueblo del Perú, a su gobierno, su sector privado y su sociedad civil, por la calurosa bienvenida, la generosidad de su hospitalidad, el desarrollo de una agenda rica e importante, la promoción de la participación de la sociedad civil en lucha anticorrupción y la visión de un nuevo milenio de ética e integridad.

**Lima, Perú
11 de setiembre de 1997**

ANEXO 4

ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA OLACEFS Y LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

LAS PARTES EN ESTE ACUERDO: La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (en adelante SG/OEA), representada por su Secretario General, señor César Gaviria Trujillo, y la Presidencia de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante OLACEFS), representada por el señor Víctor Enrique Caso Lay;

TENIENDO EN CUENTA los propósitos esenciales establecidos por la Organización de los Estados Americanos;

TENIENDO EN CUENTA que la OLACEFS es un organismo autónomo, independiente y apolítico cuya organización impulsa el desarrollo y perfeccionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y de; Caribe, sobre la base de un sostenido proceso de mejoramiento continuo, de la innovación científico-técnica y de la promoción de conceptos modernos de control gubernamental, asociados a la búsqueda de excelencia y de una proyección social gestora de la moralidad y la transparencia pública, definición que se enmarca dentro del principio de la solidaridad americana con respecto de los ordenamientos legales de cada nación y de los postulados del Derecho Internacional;

TENIENDO EN CUENTA la Resolución AG/RES. 57 (1-0/71) "Normas sobre Relaciones de Cooperación entre la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas, los organismos especializados vinculados a esta y otros organismos nacionales e internacionales";

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en su artículo 112(h) dispone que corresponde a la SG/OEA establecer relaciones de cooperación, de acuerdo con lo que resuelva la Asamblea General o los Consejos con los organismos especializados y otros organismos nacionales e internacionales;

CONSIDERANDO que la Carta Constitutiva de la OLACEFS dispone que corresponde a la Presidencia de la OLACEFS ejercer la representación de la Organización para establecer las relaciones de cooperación con otros organismos internacionales, de conformidad a lo que resuelva el Consejo Directivo y la Asamblea General;

TENIENDO EN CUENTA que la OLACEFS, a través de su Presidencia, ha expresado su interés en establecer relaciones de cooperación con la SG/OEA;

HAN CONVENIDO EN SUSCRIBIR EL PRESENTE ACUERDO:

Artículo 01

La SG/OEA y la OLACEFS se comprometen a cooperar y colaborar entre sí por medio de sus órganos competentes.

Artículo 02

El Secretario General de la OEA y el Presidente de la OLACEFS adoptarán las medidas adecuadas para asegurar la eficacia de la cooperación y el enlace entre ambas Organizaciones.

Artículo 03

La SG/OEA y la OLACEFS acuerdan intercambiar en la mayor medida de lo posible, información y documentación de dominio público sobre asuntos de interés común, en especial los relativos a la auditoría gubernamental, modernización de la administración pública y lucha contra la corrupción.

Cuando corresponda y sujeto a los requisitos necesarios, las partes también podrán intercambiar información y documentación relativa a proyectos y programas específicos con miras a lograr una mejor acción complementaria y una coordinación eficaz entre la SG/OEA y la OLACEFS.

Artículo 04

La OLACEFS coordinará la realización de estudios especiales que le puedan ser solicitados por la SG/OEA en las materias señaladas en el artículo anterior.

Artículo 05

La OLACEFS de acuerdo con sus respectivas normas y reglamentaciones hará todo esfuerzo posible por asegurar la utilización óptima de la información estadística y jurídica que le brinde la SG/OEA, así como el uso eficaz de sus recursos para compilar, analizar, publicar y difundir tal información.

Artículo 06

Con sujeción a los reglamentos aplicables y a las decisiones que tomaren los órganos competentes de la OEA en cuanto a la asistencia de observadores a reuniones, la SG/OEA invitará a la OLACEFS a enviar representantes a las reuniones y conferencias de la OEA en que se permitan observadores, cuando se traten asuntos de interés especial para la OLACEFS.

Artículo 07

La SG/OEA y la OLACEFS concertarán los acuerdos suplementarios que juzguen conveniente para fines de cooperación y coordinación.

Artículo 08

Las obligaciones financieras en que incurrieran la SG/OEA y la OLACEFS como resultado de este Acuerdo de Cooperación o de los acuerdos suplementarios o memorandos de entendimiento que se suscriban, estarán sujetas al programa presupuestado, a las normas, reglas y reglamentos en vigencia referentes a asuntos presupuestarios y financieros, y a las decisiones de sus cuerpos gobernantes.

Artículo 09

La OLACEFS reconoce los privilegios e inmunidades de que goza la OEA en virtud de los principios generales del derecho internacional y de los demás acuerdos sobre privilegios e inmunidades que sean pertinentes.

Artículo 10

Cualquiera controversia que surja respecto a la interpretación o cumplimiento de este Acuerdo, deberá resolverse mediante negociación directa entre las Partes. De no llegarse a una solución satisfactoria para ambas, éstas someterán sus diferencias al procedimiento de arbitraje que convengan de común acuerdo.

Artículo 11

El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha de su firma por los representantes autorizados de la SG/OEA y de la OLACEFS.

Artículo 12

El presente Acuerdo podrá ser modificado por consentimiento mutuo de las partes. Las enmiendas propuestas deberán presentarse por escrito a la otra parte y entrarán en vigencia a los tres meses de haberse expresado el consentimiento.

Artículo 13

Cualquiera de las partes podrá dar por terminado el presente Acuerdo con seis meses de notificación escrita a la otra parte.

EN FE DE LO CUAL, los representantes infrascritos de la SG/OEA y de la OLACEFS firman el presente Acuerdo en duplicado, en español.

Firmado en Washington D.C., 24 de Noviembre de 1997.

Por la Secretaría General
de la Organización
de los Estados Americanos

Por la Organización Latinoamericana
y del Caribe de Entidades
Fiscalizadoras Superiores

César Gaviria Trujillo
Secretario General

Víctor Enrique Caso Lay
Presidente

ANEXO 5

REPUBLICA DE VENEZUELA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DESPACHO DEL CONTRALOR

Caracas, 12 Mayo 1997
185° y 138°

El Contralor General de la República en el marco de las actividades correspondientes a la celebración del quincuagésimo octavo aniversario de la Contraloría General de la República.

Inspirado en la Visión del Organismo de "Consolidarse como fuerza y referencia moral de la República e instrumento eficaz de la sociedad venezolana, en el ejercicio de su derecho a controlar a la revitalización y reordenamiento del Poder Público, así como al fortalecimiento del Estado de Derecho".

Inspirado en el fin primordial de la existencia del Organismo Contralor que es el de velar por la correcta administración del patrimonio público y luchar contra la corrupción y por la eficiencia en la función pública, objetivos esenciales de la democracia y;

En cumplimiento de lo acordado en la Conferencia Internacional sobre "Los Problemas de Fraude en los Gobiernos" titulada el 13 y 14 de junio del año 1996.

Resuelve dictar el siguiente:

Código de Ética de la Contraloría General de la República para el funcionario público

Artículo 1°.- Corresponde a los funcionarios públicos:

1. Salvaguardar en todo momento y en cada una de sus actuaciones, los intereses generales del Estado y la preservación del patrimonio público.
2. Actuar con estricto apego a las leyes y a todas las demás normas e instrucciones que deben regir su comportamiento en la realización cabal de todas las tareas que tenga asignadas.
3. Dedicar todos sus esfuerzos para cumplir, con la máxima eficiencia y las más alta eficacia, la misión que le esté encomendada.
4. Realizar permanentemente actividades de superación personal y de colaboración en el mejoramiento institucional de la administración pública y, en particular, del organismo donde preste sus servicios.
5. Rehusar con firmeza inequívoca el mantenimiento de relaciones o de intereses, con personas u organizaciones, que sean incompatibles con su cargo y con las atribuciones y funciones que le estén asignadas.

6. **Proceder con objetividad e imparcialidad en todas las decisiones que le corresponda tomar y en los asuntos en los cuales deba intervenir.**
7. **Rechazar en cualquier caso y circunstancia y no solicitar jamás, ni para sí mismo ni para terceros, pagos, beneficios o privilegios en ocasión de los servicios que deba prestar.**
8. **Ajustar su conducta, de modo estricto y sin excepciones, a favor de la transparencia en la administración pública, manteniendo la confidencialidad y reserva de información, en aquellos casos excepcionales cuya divulgación esté prohibida por razones del superior interés público, de modo expreso y temporal.**
9. **Denunciar ante la autoridad competente y rechazar cualquier actividad contraria al correcto manejo de los fondos y del interés público.**
10. **Tratar a los ciudadanos y a los funcionarios públicos con absoluto respeto y con apego a la estricta legalidad, prestándole sus servicios y colaboración de manera eficiente, puntual y pertinente, sin abusar en modo alguno de la autoridad y atribuciones que le estén conferidas en ocasión del cargo que desempeñe.**

Artículo 2: Se exhorta a todos los funcionarios públicos a ajustar su conducta, en el desempeño de sus funciones, a las normas señaladas en el artículo anterior.

Comuníquese y publíquese.

EDUARDO ROCHE LANDER
Contralor General de la República

G.O. N° 36.268 de fecha 13/8/1997

ANEXO 6

Doce medidas prácticas para derrotar la corrupción y fortalecer la democracia

1. **Que se reforme y modernice el Estado, de manera que se concentre en el cumplimiento de sus funciones esenciales y lo haga en un marco de orden, disciplina, legalidad, responsabilidad y eficiencia.**
2. **Que se promueva mediante los medios de comunicación social y del sistema educativo, una cultura de la responsabilidad y de la eficiencia como ética del funcionario público, y una cultura social de la honestidad como contexto general, que estimulen y presionen tanto al funcionario público como a la sociedad latinoamericana en su conjunto, a resistir la corrupción y actuar según normas de transparencia y riguroso respeto por la función y el patrimonio público.**
3. **Que se establezca una adecuada y competitiva política de remuneración, seguridad y estabilidad para el funcionario público, a todos los niveles, y que se le dote de recursos modernos y de comprobada eficacia en un ambiente de trabajo digno, de tal manera que el servicio público sea atractivo y respetado, inmune al soborno, con regímenes de protección social, con incentivos a la productividad, eficiencia y méritos y con un adecuado sistema de jubilaciones y pensiones.**
4. **Que se requiera de las empresas privadas y de los gremios empresariales la adopción de códigos severos de conducta para todos sus miembros, cuyo objetivo sea la eliminación de sobornos a empleados públicos, los pagos indebidos, los sobrepagos y cualquier otro acto lesivo al patrimonio público.**
5. **Que se fortalezcan las Entidades Superiores de Control, acentuando su papel preventivo y corrector, así como el evaluador, mediante la práctica de controles de gestión, al mismo tiempo que se intensifique la capacidad de su actividad investigativa y sancionadora y su autonomía funcional plena.**
6. **Que se intensifique entre las Entidades Superiores de Control el intercambio de experiencias y de información recabada en los procesos de fiscalización, para lograr una acción eficiente, mancomunada y oportuna en el combate contra la corrupción y a favor de la modernización del Estado.**
7. **Que se fortalezca y depure cada vez más el poder judicial, reforzando su autonomía, respetando su majestad y acentuando su prestigio, instaurando o manteniendo la carrera judicial y sancionando oportunamente a los jueces que incurran en venalidad o que actúen sin la celeridad, sin el apego a la imparcialidad y a la legalidad, y sin la eficiencia que el combate contra la corrupción requiere.**
8. **Que se establezcan y apliquen regulaciones que permitan fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos e impidan su injerencia en el funcionamiento de la Administración Pública, para que la dirigencia política pueda combatir sin excusas la corrupción, no importa quien incurra en ella, y para que respete la carrera, dignidad y estabilidad del funcionario público.**

9. Que se divulguen en el momento oportuno y legalmente adecuado, los resultados de todas aquellas acciones de control dirigidas a garantizar la rectitud en la acción administrativa y en el manejo de los recursos públicos y que se propicie la incorporación de la opinión pública y la permanente y organizada participación de las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.
10. Que se profundice la cooperación internacional entre las Entidades Superiores de Control y la sociedad civil tanto para la denuncia pública de los actos de corrupción como para establecer mecanismos idóneos para recibirla, procesarla y efectuar el seguimiento de las acciones que resultaren procedentes, así como también para impulsar la reestructuración del Estado.
11. Que se adelante con urgencia la puesta en funcionamiento práctico del Fondo Latinoamericano y del Caribe para la Moral Pública aprobado durante la última Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).
12. Que se promuevan legislaciones nacionales en todos los países de la región y del mundo, coherentes entre sí, de tal manera que, conservando las especificidades de cada nación, existan normas comunes para combatir la corrupción y facilitar la cooperación internacional para alcanzar ese objetivo.

Conferencia Internacional "LOS PROBLEMAS DE FRAUDE EN LOS GOBIERNOS - DEMOCRACIA CONTRA LA CORRUPCIÓN". Caracas, 13 y 14 de junio 1996.

**PONENCIA PRESENTADA EN EL PRIMER CONGRESO DE LA
ORGANIZACIÓN CENTROAMERICANA DE INSTITUCIONES
SUPERIORES DE AUDITORÍA (OCEFS) MANAGUA, NICARAGUA
NOVIEMBRE 1997**

Reingeniería de las Instituciones Superiores de Auditoría de Centroamérica en el Proceso de Globalización

James P. Wesberry, Jr.

INTRODUCCIÓN

Es de interés para todos que las instituciones responsables de la auditoría en el sector público sean lo más efectivas y eficientes posible al emplear las técnicas y prácticas más modernas de auditoría profesional. Lastimosamente muchas Instituciones Superiores de Auditoría (ISAs) carecen de efectividad y eficiencia al estar regidas por disposiciones legales anticuadas orientadas a la rendición y juzgamiento de cuentas, control previo, determinación de responsabilidades formales y otras funciones que no son cónsonas con las instituciones modernas de auditoría. Algunas ISAs han intentado modernizar sus actividades, pero han sido enredadas en la tradición y no han podido deshacerse de funciones que no están relacionadas con la auditoría. A menudo se convierten en juez y parte de las actividades sujetas a su auditoría.

En virtud de que la reingeniería de los procesos de los negocios está tan de moda hoy en día, así como también la reinención del gobierno, es apropiado que compartamos algunos pensamientos sobre la reingeniería de los procesos de las ISAs; especialmente dentro del contexto de la globalización, la cual está tomando nuestro planeta al concluir el Siglo XX.

EL DESAFÍO DE LA GLOBALIZACIÓN

En el nuevo siglo la globalización, empujada por la tecnología de comunicación electrónica, constituye un desafío tremendo. La globalización está cambiando la profesión del contador público a nivel mundial.

El término más descriptivo de este desafío es el peligro creciente de la *cyber-narco-kleptocracia*, la creciente probabilidad de la compra de los gobiernos enteros, su dominio completo y su uso como plataformas de corrupción por parte de los grupos organizados de macrocriminales globalizados. Nos debemos preparar para *La Nueva Guerra* (título de un nuevo libro publicado por el Senador estadounidense John Kerry quien ha dirigido varias investigaciones parlamentarias sobre el lavado del dinero y el crimen organizado). Esta nueva guerra, que según Kerry reemplaza a la guerra fría, ya terminada, es más peligrosa, es la guerra contra la corrupción en todas sus formas.

Los ciudadanos esperan de las ISAs que constituyan parte de la primera línea de defensa contra el fraude y la corrupción en los gobiernos. Los enemigos de la democracia y el buen gobierno en el pasado han sido temerosos en el ámbito de cada país, pero su propia unificación y globalización, en conjunto con la capacidad de enviar enormes montos de dinero electrónicamente de una jurisdicción a otra a la velocidad de la luz, crean la perspectiva de organismos de los corruptos tan poderosos y tan ricos que en combinación con sus prácticas de amenaza/soborno podrían conceptualmente comprar los gobiernos del mundo uno por uno hasta dominar el planeta.

Cada ISA tiene el deber de prepararse y la mejor manera es por la pronta reingeniería y modernización de su capacidad de auditoría profesional.

Ya no nos podemos seguir dando el lujo de realizar prácticas arcaicas de revisión y juicios de cuentas y de "fiscalizaciones" no profesionales acompañadas por procesos administrativos y judiciales que duren años sin nunca llegar a conclusiones. La labor de la ISA en el Siglo XXI se tendrá que hacer con las técnicas más modernas y profesionales disponibles.

LA REINGENIERÍA

La reingeniería ha llegado a ser muy popular en el sector privado. Desafortunadamente, se dice que mientras 69% de las empresas norteamericanas y 75% de las europeas ya están haciendo reingeniería, 85% de los proyectos de reingeniería fracasan.

La reingeniería de los procesos de negocio consiste en mirar sus operaciones globales, no desde la óptica de la organización funcional del negocio, sino considerar los procesos que en su conjunto resultan en el logro de sus objetivos.

Para efectuar la reingeniería de una ISA hay que analizar su razón de ser; es decir, definir su finalidad o misión principal y estudiar sus operaciones globales como un proceso que en su conjunto permite su operación exitosa.

¿Cuál es la misión principal de una ISA? Obviamente podría haber muchas respuestas diferentes. La misión de una ISA es dar fe y credibilidad a las operaciones del gobierno. Sin duda el propósito de una auditoría financiera en el sector privado es la de otorgar fe y credibilidad a la empresa misma, dictaminando la razonabilidad de la presentación de sus estados financieros.

Es muy común en los diversos sistemas y formas de gobierno encontrar una función de auditor general (denominada de varias maneras) generalmente establecida en la Constitución como dependiente del Poder Legislativo y con la tarea de examinar e informar a dicho Poder respecto a la presentación del informe formal que contiene la información financiera de un ejercicio que refleja el desempeño financiero del Poder Ejecutivo. En los países del Reino Unido este informe se llama “Las Cuentas Públicas”, en el Perú “La Cuenta General de la República”. Su presentación constituye la piedra angular del proceso de *responsabilidad* del gobierno. Asimismo, la ISA, al informar favorablemente, otorga fe y credibilidad a las operaciones financieras del Poder Ejecutivo.

Los informes menores de la ISA, siempre y cuando sean favorables, también dan fe y credibilidad al asunto examinado e informado. Por otro lado, el informe anual o los informes sobre asuntos menores que señalan deficiencias o problemas, no sólo señalan acciones correctivas o recomendaciones para superarlas, sino al hacer esto aseguran al pueblo que existe un proceso ordenado, independiente y profesional de revisión y evaluación de las operaciones de su gobierno, que a su vez también dan fe y credibilidad en el sentido de poder confiar en que el gobierno es sensible a sus propias deficiencias.

En resumen, la auditoría gubernamental -misión principal de la ISA- es el proceso global a través del cual se otorga fe y credibilidad a la función de gobernación del país. La auditoría ha ampliado su alcance con los años hasta las operaciones y su economía, eficiencia y efectividad, el rendimiento, el “valor por el dinero”, el grado de confiabilidad del control interno gerencial, lo adecuado de las medidas para proteger el medio ambiente y la evaluación de riesgos y divulgación, con evidencia de calidad forense de corrupción y fraude. Sin embargo, no importa cual sea su alcance o naturaleza, la misión principal de la auditoría gubernamental sigue siendo aumentar la fe y credibilidad del pueblo en su gobierno.

Por lo tanto, la reingeniería de la ISA moderna contempla el examen y mejoramiento de las operaciones que constituyen el proceso de llevar a cabo la auditoría independiente y profesional del gobierno.

CÓMO SE LLEVA A CABO LA REINGENIERÍA

En 1994 la Contraloría General de los Estados Unidos (GAO) llevó a cabo un simposio sobre “La Reingeniería de las Organizaciones” en el cual desarrollaron cinco “principios de la reingeniería efectiva”:

1. La alta gerencia tiene que dar su pleno apoyo.
2. La cultura de la organización tiene que ser receptiva.
3. El enfoque tiene que ser sobre las operaciones globales como un proceso, y no como funciones individuales.
4. Los procesos deben ser seleccionados para su reingeniería con base en las necesidades de los clientes, los beneficios anticipados, y el potencial de éxito.
5. Los equipos responsables de los proyectos de reingeniería deben ser transfuncionales, mantener el debido alcance, concentrarse en medidas del desempeño enfocadas a los clientes y asegurar la debida oportunidad en la implantación.

PASOS PARA LA REINGENIERÍA DE LA INSTITUCIÓN SUPERIOR DE AUDITORIA (ISA)

Los siguientes pasos se presentan con base en reformas significativas aplicadas en algunos países durante la segunda mitad del Siglo XX, para señalar como una ISA puede lograr su propia reingeniería para asegurar la ejecución de la auditoría gubernamental moderna y eficiente.

Paso 1. Revisar todas las funciones actuales de la institución y eliminar toda función, actividad o deber no relacionado directamente con la ejecución de la auditoría moderna.

Cualquier función, facultad o deber, actividad o atribución requerido por ley o llevado a cabo por costumbre o tradición y que no sea compatible con la auditoría gubernamental profesional distraerá los esfuerzos de la organización orientados a efectuar la auditoría y consecuentemente se disminuirán los recursos disponibles para su misión principal.

La funciones típicas que deben ser eliminadas incluyen las siguientes:

- Mantenimiento de registros, sean financieros, contables, estadísticos, administrativos o de naturaleza distinta de las funciones de auditoría
- Toma de inventarios de bienes muebles o inmuebles y el mantenimiento de registros relacionados
- Certificación y/o validación de cierto tipo de transacciones, tales como emisión de bonos, billetes, adquisiciones, o disposiciones de activos y otros similares

- **Aprobación previa de las operaciones y transacciones propuestas**
- **Inspecciones y acciones de tipo policial**
- **Recepción y revisión, en la sede de la ISA, de documentos formalmente presentados**
- **Presentación de dictámenes u opiniones legales o financieras con anticipación a la ejecución de contratos u otros actos oficiales**
- **Aprobación de presupuestos o de sus modificaciones, transferencias, etc.**
- **Registro o aprobación de nombramientos de personal, incluso personal de auditoría interna**
- **Participación en cuerpos colegiados, comités interinstitucionales, comités de licitaciones, etc., que toman decisiones oficiales**
- **Supervisión, revisión de los procesos, validación o cualquier otra participación en procesos electorales o censos nacionales**
- **Otorgamiento de finiquitos, certificados de solvencia u otro tipo de documentación evidenciando el hecho de no tener problemas pendientes con el gobierno o la ISA misma**
- **Actividades de control previo de cualquier otra naturaleza no mencionada arriba.**

Ha sido tradicional que en la ausencia de personal profesional de auditoría con la voluntad de objetar, las ISAs han sido responsabilizadas de funciones muy ajenas a la auditoría tales como aquellas enumeradas anteriormente. Frecuentemente dichas funciones han dado como resultado demoras en el trámite, obstaculizando la administración de las entidades públicas sin mejorar en ningún grado la veracidad, ni la eficiencia. Peor aún, dichas actividades han sido fuentes de tentación dentro de las propias ISAs.

La naturaleza de una ISA es tan diferente, y su necesidad de mantener impecable su reputación es tan importante, que sólo el rumor sobre su corrupción interna puede destruir su efectividad, o más importante aún, su propia credibilidad ante el pueblo como el organismo que le da fe y credibilidad a los demás organismos públicos.

Lo primero que debe hacer la ISA es identificar y eliminar las actividades que interfieren con las funciones de auditoría, o que son causa de una desviación de su atención y de sus recursos hacia asuntos de menor importancia o hacia asuntos que mejor podrían ser atendidos por otras instituciones. Ocurre con frecuencia que el personal responsable de las funciones rutinarias eliminadas -si ya no es necesario en la ISA- puede ser reubicado en otras entidades conjuntamente con dichas funciones, y de esa manera se liberan

fondos presupuestarios con los cuales se pueden aumentar las remuneraciones de los auditores profesionales de las ISAs, para hacerlas más competitivas con las del sector privado.

La finalidad de este paso es liberar de esas funciones a la institución, para poder dedicar toda su atención y esfuerzos a efectuar y apoyar la auditoría profesional.

Paso 2. Revisar la estructura organizativa y eliminar toda unidad o sub-unidad que no efectúe auditorías de campo o no les provea de apoyo técnico o administrativo.

En la ISA toda unidad de línea, sin importar su denominación, debe responsabilizarse por la ejecución de auditorías de campo (es decir, en las oficinas de la entidad auditada). Normalmente estas unidades son denominadas direcciones, departamentos o divisiones *de auditoría* (no de control, fiscalización u otro término no profesional). Las demás unidades deben mantenerse en un reducido número, y deben dedicarse a la asesoría técnica y legal, la capacitación técnica y el apoyo administrativo o financiero, tareas todas directamente pertinentes a la misión principal de la ISA.

La finalidad de este paso es similar a la del anterior.

Paso 3. Revisar la autoridad y responsabilidad contenida en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes para actualizarlas y modernizarlas, de tal forma que autoricen la ejecución de la auditoría moderna de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, las normas de auditoría de IFAC y las de INTOSAI.

Es urgente que se derogue o modifique la legislación obsoleta y que se deje de utilizar en la terminología legal o corriente los términos ya en desuso que confundan y distorsionen aquellos poco entendidos de la auditoría gubernamental. Según la situación de cada país, las modificaciones legales menores podrían ser más factibles que una reforma completa de la legislación, especialmente al emprender la reingeniería. Algunas ISAs han logrado disposiciones intermedias que autorizan las reformas en forma inicial hasta que tengan elaborado un proyecto de ley de reforma, que a menudo es una ley orgánica de gestión financiera y auditoría o simplemente una ley orgánica de auditoría gubernamental.

Algunas disposiciones legales obsoletas a menudo vigentes:

- Requisitos de revisión detenida que no permiten la auditoría en base de muestreo estadístico
- Terminología anticuada del tiempo de los tribunales de cuentas, tal como *cuentas* en vez de *estados financieros*. Otros términos obsoletos son: *fiscalización*, *revisión de cuenta*, *cuentadante*, *rendición de cuen-*

ta, rindente, finiquito, censor de cuenta, fiscalizador, juicio de cuenta, y muchos similares.

- Detalles de la estructura organizativa de la ISA.
- Facultades y atribuciones de la ISA que no tienen ninguna relación con la auditoría gubernamental, o peor aún constituyen impedimentos para la independencia de la ISA al observar las normas profesionales de auditoría.

Paso 4. Revisar los sistemas internos de la ISA y de no existir, iniciar la implantación de un sistema integrado modelo de administración financiera para dar un buen ejemplo.

La ISA debe ser un buen ejemplo no sólo de cumplimiento legal y administrativo, sino un modelo moderno de la gerencia financiera y control interno en el sector público por medio de tener excelentes sistemas, debidamente documentados y con sólidos controles internos.

La ISA, a menos de que sea muy pequeña, debe tener y apoyar su propio auditor interno quien debe depender directamente del titular.

Paso 5. Desarrollar y publicar normas profesionales de auditoría gubernamental aplicables a toda auditoría efectuada en el sector público con base en las normas internacionales de auditoría de IFAC y de INTOSAL.

De suma importancia es el desarrollo, dictado y actualización de normas profesionales de auditoría para el sector público. De preferencia, las normas emitidas por la ISA deben regir todo nivel, clase o tipo de auditoría en el gobierno o en sus dependencias. Las normas de la Comisión de Prácticas de Auditoría de IFAC y las normas del INTOSAI, tanto como las normas de auditoría de otra ISA y los gremios profesionales de contadores públicos, todas basadas en las llamadas *normas de auditoría generalmente aceptadas* sirven de guías para el desarrollo de normas de auditoría en el sector público.

Muchas ISAs ya han emitido normas de auditoría, pero una vez promulgadas a menudo son olvidadas, no comunicadas ni promovidas y raramente actualizadas.

Paso 6. Elaborar y publicar un manual básico de auditoría que cubra la auditoría financiera y de gestión, y manuales complementarios sobre las auditorías forense y ambiental.

El *Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público* publicado por ILACIF (ahora OLACEFS) hace más de 20 años todavía sirve como guía para ese tipo de manual.

Un manual básico es indispensable para que todos los auditores del sector público, la ISA, las unidades de auditoría interna y las firmas privadas unifiquen criterios y hablen el mismo idioma profesional.

Inicialmente se debe perfeccionar la capacidad de la ISA para efectuar la auditoría financiera -especialmente en aspectos de evaluación y mejora de sistemas financieros y controles internos-, luego la auditoría de gestión y finalmente (una vez dominadas las dos primeras y debidamente documentadas en un manual básico) la ISA debe entrar a las áreas avanzadas.

Paso 7. Disponer de cursos técnicos de capacitación en la auditoría financiera y de gestión, la auditoría forense, la auditoría ambiental, técnicas de auditoría de informática, etc.

La ISA debe contar, en lo posible, con su propia escuela o unidad de capacitación, porque su naturaleza es tan especializada que no se puede contar con cursos disponibles de otras instituciones. Este organismo debe ofrecer y coordinar toda capacitación relacionada con la auditoría gubernamental para garantizar calidad y uniformidad de criterio. Debe observar una estricta disciplina en las actividades docentes para asegurar que los auditores aprenden la importancia de la disciplina en sus labores. Obviamente es aquí donde la OCEFS y la OLACEFS podrían ser más útiles, al fomentar la colaboración de las ISAs para elaborar y ofrecer los cursos en sus propias escuelas.

Paso 8. Asegurar la capacitación en servicio de todo el personal de auditoría nuevo, bajo supervisión adecuada de auditores experimentados, y un plan de carrera con incentivos para retener a los mejores.

La experiencia bajo supervisión adecuada es esencial para la formación de todo auditor. Si el nuevo auditor profesional no recibe esta formación básica tendrá una tremenda desventaja en sus labores y la ISA habrá perdido la oportunidad de formar un elemento valioso.

Paso 9. Disponer de una computadora portátil para cada auditor profesional al concluir su capacitación básica.

Los costos de las computadoras personales del tipo portátil han bajado lo suficiente como para que cada auditor tenga una. La presentación en una ceremonia formal de su "propia" computadora, una vez completado su entrenamiento básico, también podría ser un incentivo de trabajo excelente para el novel auditor profesional.

Paso 10. Establecer un plan de carrera y desarrollo profesional vinculado con un sistema de remuneración y otros incentivos que apoyen la permanencia de los mejores auditores profesionales en las ISAs.

La pérdida del mejor personal de auditoría una vez capacitado y experimentado es la maldición de la ISA moderna. No es posible evitar la fuga de auditores hacia otras instituciones y al sector privado. No están totalmente perdidos si se quedan como auditores internos en el sector público. Sin embargo, un plan de carrera permitirá al personal en vías de preparación, tanto como al personal ya experimentado, visualizar mejor su futuro a largo plazo como auditor gubernamental profesional.

Es imposible competir con el sector privado solamente en términos financieros; sin embargo, el sistema de remuneración de los auditores de la ISA debe asegurar un nivel de ingresos por lo menos un poco mejor que los de otras entidades públicas.

Muchas ISAs tienen un exceso de personal administrativo y de apoyo que han venido acumulado en el transcurso de los años, utilizando fondos que mejor podrían ser gastados en los sueldos de los auditores. Al eliminar los cargos no necesarios y aquellos para funciones incompatibles con su naturaleza, algunas ISAs a través de programas de reingeniería, han logrado reducir su personal, a la vez que han aumentado la remuneración de los auditores profesionales.

Muchas veces un buen programa de desarrollo profesional que permite al auditor participar en cursos y eventos relacionados con su carrera, puede servir como incentivo cuando es difícil aumentar su sueldo.

Paso 11. Estudiar la factibilidad de maximizar el uso de firmas privadas de contadores públicos para efectuar auditorías independientes en el sector público, bajo la supervisión y control de calidad de la ISA.

Paso 12. Fomentar la colaboración de y la participación en los organismos profesionales de contadores públicos.

La ISA debe aprovechar los recursos técnicos de cada uno de los Colegios profesionales que agrupan a los auditores.

Paso 13. Promulgar un Código de Ética para el auditor gubernamental y requerir el cumplimiento del Código del organismo profesional respectivo.

Paso 14. Establecer un sistema de seguimiento de las recomendaciones y de coordinación de las actividades de auditoría en los diferentes niveles del gobierno.

Algunos países han establecido *sistemas nacionales de control* o de auditoría que integran todos los elementos responsables de la evaluación del control interno y seguimiento de su mejora. Bajo tal sistema los auditores internos pueden estar encargados del seguimiento de las recomendaciones,

tanto de sus propias auditorías como aquellas de la ISA y de firmas privadas que efectúen auditorías en el sector público.

Paso 15. Proveer de un mecanismo adecuado para la planificación anual de las auditorías.

Paso 16. Mantener una disciplina ejemplar dentro de la institución, especialmente entre los auditores profesionales, quienes deben reunir los requisitos más altos.

Paso 17. Establecer y mantener un programa de control de calidad de la auditoría.

Paso 18. Establecer un programa cíclico de revisión interna y perfeccionamiento de las actividades de la ISA.

Paso 19. Disponer de un programa externo periódico de revisión y evaluación global de la ISA, especialmente en relación con su capacidad de mantener la independencia y el profesionalismo necesarios para la función de auditoría del Estado.

Para asegurar el control de calidad de la labor efectuada, la ISA debe contratar u obtener una revisión técnica cíclica de sus servicios por parte de auditores profesionales. Este servicio podría ser contratado a una firma de auditoría, pero sería interesante considerar la posibilidad de que OCEFS y/o OLACEFS pudieran ofrecerlo; podría ser efectuado por equipos de profesionales idóneos de las ISAs miembros, e incluir como miembros, profesionales del BRIN, BID y/o USAID asignados o contratados.

El equipo designado llevaría a cabo una revisión de control de calidad de la auditoría en las oficinas de la ISA, que incluiría la revisión de los planes y programas de auditoría, los papeles de trabajo, los informes emitidos, la substanciación de la evidencia de auditoría, la supervisión profesional por parte de auditores experimentados, y los programas de capacitación, desarrollo profesional, incentivos, ascenso, plan de carrera, etc.

CONCLUSIÓN

Con el correr de los años he llegado a algunas conclusiones básicas con respecto a nuestros gobiernos y nuestras funciones. Por ejemplo, hace muchos años en el Perú, yo me di cuenta de que cuando el Ministro de Economía y Finanzas decía tajantemente que no habría devaluación, el mensaje verdadero era que la devaluación sería dentro de pocos días. De igual manera he aprendido que cuando todo el mundo está enojado con el gerente financiero o el auditor, probablemente está haciendo muy bien su labor.

Desempeñar la función de auditor *profesional* o de Contralor General en el Siglo XXI requerirá una gran dedicación a la causa, a la causa de la honestidad, de la humanidad.

A veces se dice que el auditor es como el soldado que en las guerras antiguas salía al campo de batalla después de terminar los disparos de ambos lados con la misión de meter la bayoneta en los heridos para aliviar sus dolores... y el problema de cuidarlos. Los auditores son más humanos, pero a veces no tienen muchos amigos. Puede ser un trabajo solitario si no se tiene esa dedicación, esa fe, esa mística profesional de servicio sin egoísmo.

Me gustaría ofrecerles como ejemplo un caso verdadero sobre un auditor dedicado. Lamentablemente tales historias raramente son conocidas en detalle. Por eso les contaré una anécdota sobre la dedicación a una causa.

Durante la guerra civil de los Estados Unidos de América hubo un incidente que ilustra la importancia de la dedicación y el olvido de sí mismo en pro de una causa. Una de las batallas más grandes de la guerra civil se llevó a cabo en el pueblo de Fredrickburg en Virginia, situado a unas cincuenta millas de Washington y a cincuenta millas de la capital de la confederación sureña de Richmond, Virginia. 78.000 soldados confederados bajo el mando del general Robert E. Lee estaban ocupando casi seis millas de terreno en los cerros al oeste del pueblo.

La posición más fuerte de los confederados era en la loma "Marye's Heights". En la loma más baja, al pie de "Marye's Heights", había una carretera baja que tenía un muro de piedra, la cual proporcionó a los soldados confederados una defensa excelente, de tal forma que las tropas norteamericanas que llegaban a "Marye's Heights" eran aniquiladas por los disparos de los expertos tiradores del sur.

La noche del 13 de diciembre de 1862, la temperatura era de cerca de 15 grados bajo cero. A la mañana siguiente la pelea fue feroz y el campo de batalla estaba cubierto por muertos y heridos. Soldados del norte pedían agua a gritos. El sargento Richard Kirkland, perteneciente a los voluntarios de Carolina del Sur, no podía soportar los gritos de los heridos y los moribundos, y a pesar de que aquellos hombres eran sus enemigos fue hasta su capitán a pedirle permiso para llevarles agua.

El capitán le dijo que para hacer tal cosa debía pedirle permiso al comandante general. Al solicitar de nuevo el permiso, el general le contestó: "¿Kirkland, no sabes que te van a meter una bala en tu cabeza cuando la levantes sobre el muro?" A lo que el sargento le respondió: "Sí señor, eso lo sé, pero si me deja salir estoy dispuesto a intentarlo". Después de una pausa, el general le dijo: "No debo permitir tal cosa, tal riesgo; pero no puedo rechazar tu pedido. Confío en que Dios pueda protegerte, puedes salir".

El sargento Kirkland reunió todas las cantimploras que podía cargar, las llenó de agua y subió al muro. Cien rifles fueron apuntados a su cabeza, pero nadie disparó. El sargento se puso de rodillas, con cuidado levantó la cabeza del primer soldado federal herido, le puso su abrigo por encima y le dio agua a beber, dejándole una cantimplora llena y llevándose la vacía.

Todos los disparos de ambos lados cesaron. Se oyó un fuerte grito de apoyo de los soldados, primero del lado del norte y después del lado sureño. Cuando Kirkland había agotado toda el agua y volvió al muro para llenar de nuevo las cantimploras, los disparos inmediatamente resonaron en ambos lados. Pero cuando él regresó a lo alto del muro, pararon otra vez los disparos y los gritos empezaron de nuevo. Por más de hora y media Kirkland llevó agua a todos los heridos; después volvió con su rifle detrás del muro.

Ésta es una historia acerca de la dedicación. Kirkland ascendió a oficial y luego, en otra batalla, recibió su propia bala en el corazón; pero fue un ejemplo para ambos bandos de la guerra de la dedicación a la causa, a la causa de la humanidad.

Como auditores también tenemos que dedicarnos a la causa de la humanidad y nuestra misión, a diferencia de la del soldado, la del médico o la del abogado, entre otros, es la de tratar de mejorar la administración de los negocios y de los gobiernos de nuestros países: resucitar los países económicamente "heridos" que actualmente gritan por ayuda.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas es una gran misión. La administración financiera en el sector público es un pilar en el cual descansan las instituciones democráticas ¿Qué mejor manera de apoyar a la democracia que dar a los ciudadanos fe en su gobierno, fe en la administración de las rentas que pagan al Fisco? Este es un rol importante del auditor gubernamental.

El fortalecimiento de la empresa privada es otra gran misión del auditor. Aumentar la confiabilidad de la información y la eficacia de la gerencia son grandes contribuciones de los auditores modernos.

Pero la misión más grande y más importante del auditor siempre ha sido y siempre será fortalecer la honestidad e integridad en el gobierno y en la empresa. Para cumplir esa gran misión se requiere auditores que sean profesionales en toda la extensión de la palabra.

En un ambiente de deshonestidad, inestabilidad y falta de profesionalismo -en el cual inevitablemente tendrá que trabajar durante los próximos años- el auditor enfrentará retos que le asustarán. Se requerirá auditores profesionales más que nunca antes. Será el período de mayor desafío, de pelea más dura, pero también de mayor oportunidad jamás vista para el auditor.

¿Estarás disponible para hacer de voluntario y subir al muro?

¿Estarás dispuesto a poner el servicio sin egoísmo delante de tu bienestar personal, de la remuneración y hasta de tu seguridad personal?

Si puedes responder que sí, entonces estás preparado para ejercer como auditor profesional durante las próximas décadas.

Habrá más demanda que nunca de auditores durante los próximos veinte años, pero muchos de ellos no serán verdaderos auditores profesionales. No señalarán los nudos... no subirán al muro.

Verdaderamente hay pocos profesionales, nunca suficientes en cualquier disciplina.

Si tú, y otros como tú, vencen los desafíos formidables que enfrentarán durante los próximos años, la auditoría profesional y moderna habrá realmente "llegado" a la cuarta generación, y la auditoría interna podrá aspirar a su verdadera grandeza.

Otros -eventualmente- reconocerán tu trabajo dándote gritos de apoyo, igual que los soldados de ambos ejércitos gritaron su apoyo a Kirkland.

Pero cuando tú seas un auditor profesional, no te preocuparás si los demás te critican o se burlan de ti, ni siquiera si te gritan su apoyo. Gozarás de otro tipo de satisfacciones.

Buena suerte te deseo para subir los muros durante el nuevo siglo... que Dios te bendiga, porque estarás cumpliendo el primer Código de Ética que se promulgó cuando David, rey de Israel y Judá, hace más de 3.000 años dijo en el Salmo 15:

***Camina con integridad
Haz lo que es correcto
Habla la verdad de tu corazón
Guárdate de la maledicencia de tu lengua
No causes daño al prójimo
No hables mal de tus semejantes
Cumple tu palabra... aunque te cueste
Haz el bien sin esperar recompensa
No aceptes sobornos
Menosprecia a los hombres viles
Honra a los que sirven a Dios.***

por *David*
Rey de Israel y Judá
(Versión libre del autor)

La Sanción en Materia de Protección Penal del Ambiente en Venezuela: Tendencias Actuales de su Configuración

Linda Carolina Aguirre Andrade

El Derecho Penal debe ser el principal renovador de sus principios, ya que a él le corresponde la guarda de los intereses más caros de la Comunidad, y sólo renovándose podrá seguir cumpliendo sus fines en esta sociedad convulsionada, cambiante y confundida por la permanente destrucción de sus valores

José Francisco Martínez Rincónes (1976)

RESUMEN

El objetivo general del estudio radica en analizar la naturaleza, características y particularidades que revisten a la sanción en materia de protección penal del ambiente, así como exponer las tendencias hacia las cuales se ha dirigido su configuración y establecimiento, a partir de la legislación venezolana. En Venezuela, se dictó en 1992, la Ley Penal del Ambiente, ley que tiene por objeto, a tenor del artículo 1º, establecer las sanciones y medidas precautelativas y de restitución derivadas de la comisión de los delitos en ella tipificados. Por lo demás, la metodología utilizada es descriptiva exploratoria. Las fuentes de investigación fueron documentales y bibliográficas.

Palabras Claves: Sanción penal, protección ambiental, ambiente.

SUMMARY

The general objective of this study stems from the analysis of the nature, features and particularities which characterize the sanctions in relation to penal protection matters on environment, and also to state the trends toward which its configuration and establishment have aimed, based on the Venezuelan legislation. In 1992, the Penal Law on Environment was enacted in Venezuela and that Law aims at establishing the sanctions and measure of caution and of restitution derived from the commission of the crimes that are typified in it. Besides, the methodology that is used is of a descriptive nature. The sources of investigation were documentaries and bibliographies.

Key words: Penal Sanction, environmental protection, environment.

INTRODUCCIÓN

A grosso modo, la doctrina conceptualiza la sanción como la consecuencia lógica del delito. Ella consiste en la privación de ciertos derechos que el Estado reconoce al transgresor, y entre sus características encontramos que debe estar previamente establecida por la Ley, es impuesta mediante el desarrollo de un proceso, en aras de lograr retribución por parte del agente, en razón del mal ocasionado por el delito cometido (Areaga Sánchez, 1994, 367).

Esta es la orientación que básicamente siguen el legislador en el momento de consagrar sanciones para aquellas conductas que la sociedad reclama como reprochables y que atentan contra su equilibrio ético-jurídico. De tales consideraciones no escapó la materia de protección del ambiente, en virtud de la importancia que adquiere dicha temática en la actualidad.

El objetivo general de este trabajo es el de analizar las tendencias actuales, naturaleza, características y particularidades que reviste la sanción que surge por la comisión de ilícitos penales contra el ambiente, efectuando especial énfasis en la legislación venezolana, pues en 1992 se dicta la Ley Penal del Ambiente, cuyo objeto a tenor del artículo 1° es "...tipificar como delitos aquellos hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y establecer las sanciones penales correspondientes. Asimismo, determinar las medidas precautelativas, de restitución y de reparación a que haya lugar".

L ANTECEDENTES PROGRAMÁTICOS Y LEGISLATIVOS

En Venezuela, desde el punto de vista del fundamento legal y específicamente programático del desarrollo de las sanciones penales para la protección del ambiente, encontramos que la Ley Orgánica del Ambiente de 1976, establece en su artículo 24: "Los infractores de las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento ambiental serán sancionados con multas, medidas de seguridad o con penas privativas de libertad en los términos que establezcan esta Ley o demás leyes aplicables". Además, establece esta Ley en el artículo 36, que deberán dictarse las adecuadas normas penales en garantía de los bienes jurídicos tutelados por la misma, y las penas correspondientes serán hasta un millón de bolívares, y hasta diez años de prisión si consistieren en penas privativas de libertad, y su fijación deberá realizarse de acuerdo con la mayor o menor gravedad del hecho punible, con las condiciones del mismo autor y con las circunstancias de su comisión.

Sin embargo, dado el carácter programático de la Ley Orgánica del Ambiente, considerada por diversos autores como ley marco, cuadro o de directrices, y en atención a los principios que fundamentan la aplicación del Derecho Penal, la definición de los tipos reprochables y sus sanciones se dejaron a posteriores leyes. En efecto, con base en el mandato establecido en esta ley comentado supra, se consideró menester el desarrollo de las sanciones penales en una ley especial, la cual tuviera como objeto tipificar como delito los hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, y establecer las sanciones penales correspondientes, las medidas precautelativas y de restitución o reparación a que haya lugar. Tales disposiciones (artículo 24 y 36 de la Ley Orgánica del Ambiente), constituyeron la base que motivó la realización de estudios y esfuerzos para desarrollar las sanciones penales respectivas.

Por otra parte, la doctrina justificó la necesidad de establecer sanciones a las conductas que se estiman como delictuales, en lo que respecta a esta temática. En este sentido, Martínez Rincones (1976, 124), consideró imperiosa la necesidad de que se desarrollaran, bien sea en el Código Penal o en una ley especial, las sanciones a que se refiere la Ley Orgánica del Ambiente:

En materia penal existe la imperiosa necesidad de crear las normas que penen a los que atenten contra la naturaleza, sus recursos útiles al hombre y al ambiente. Criminalizando las conductas antiambientalistas se daría a la naturaleza una protección de efectos generales e inmediatos al prevenir los delitos mediante la amenaza de una pena, apta para contener a quien pudiera sentirse tentado a cometerlos...

–además– de dar a los ciudadanos certeza sobre lo que es lícito o no es lícito hacer, siendo así una especie de guía de su conducta. A este fin se refiere el conocido principio de *nullum crimen sine lege* (sin ley no hay crimen).

Tales afirmaciones nos revelan que, la doctrina se pronunció en torno de la necesidad de desarrollar las sanciones penales para la protección del ambiente, en virtud de lo cual se acentúe la labor de prevención general que cumple el Derecho Penal, mediante la fuerza y autoridad que impone el símbolo de la sanción, a los fines de ajustar el comportamiento y actividad de los individuos a la norma, que de manera positiva o negativa determina la conducta a seguir¹. Esta perspectiva quizás, se vinculó en un primer momento con la función ideológica que cumple la sanción penal, la cual no escapa casi a ninguna materia.

II. NATURALEZA DE LAS SANCIONES EN MATERIA DE AMBIENTE: ¿PENALES O ADMINISTRATIVAS?

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Penal del Ambiente, en lo fundamental, más no en forma exclusiva, las sanciones contenían naturaleza administrativa (consagradas en la Ley Orgánica del Ambiente, Ley Forestal, de Suelos y Aguas, Ley para la Protección de la Fauna Silvestre, entre otras). Fue en la Ley Penal del Ambiente donde se estableció un conjunto de sanciones que, de conformidad con su ubicación y por las disposiciones en ella contenidas, tiene carácter penalístico.

El artículo 36 de la Ley Orgánica del Ambiente, establece que el desarrollo de las sanciones tomará en cuenta, para su fijación, los siguientes aspectos o particularidades:

- La mayor o menor gravedad del hecho punible
- Las condiciones del autor del hecho
- Las circunstancias de su comisión.

1. Salvo ciertas excepciones, en esta materia, el tipo penal determina en forma positiva el comportamiento reprochable sujeto a la sanción: "El que contamine o degrade ... será sancionado con...", mientras que la norma de conducta subyacente al tipo descrito, se encuentra formulada de manera negativa, imponiendo una conducta de no hacer "No contaminar...", "No degradar...".

Nos interesa efectuar énfasis en tales aspectos, pues aparte de consagrar para los tipos delictivos, sanciones clásicas como prisión, arresto y multa, la Ley Penal del Ambiente tipificó a su vez otra serie de sanciones como clausuras de establecimientos, prohibiciones de actividades contaminantes, comiso de equipos, instrumentos, sustancias u objetos, entre otras; aplicables además, a personas jurídicas. De ahí que surjan en la doctrina interrogantes en cuanto a la naturaleza penalística que habrá de revestirlas.

Por otra parte, un sector argumenta que este tipo de sanciones siempre tendrán índole o naturaleza administrativa, en razón de las siguientes consideraciones:

1. Los problemas de contaminación, degradación, alteración nociva y destrucción de recursos naturales, es materia, más que del Derecho Penal, del Derecho Administrativo, por cuanto el peligro, riesgos y daños del ambiente se producen por acumulación, lo cual sugiere la idea de permanencia que amerita un control continuo y preventivo que corresponde a la Administración. Se concibe además, que los efectos dañosos de la contaminación, por ejemplo de las aguas subterráneas, no sólo pueden producirse por acumulación, sino que pueden detectarse mucho tiempo después de haberse efectuado la agresión. Como es lógico, para los penalistas tal situación constituía graves problemas de causalidad.
2. En virtud de la naturaleza del transgresor. Estudios aseveran que, en lo fundamental, los agentes que llevan a cabo ilícitos contra el ambiente son personas colectivas, empresas o corporaciones de producción o de tecnología, industrias o fábricas de bienes y servicios, razón por la cual originalmente se pensó que su regulación, por vía del Derecho Penal no tendría cabida en esta materia, ante la imposibilidad, sostenida por diversos autores, de considerar la existencia de una responsabilidad penal societaria, en apego al tradicional aforismo romano *societas delinquere non potest* (la sociedad no puede delinquir), por cuanto la acción delictiva, supone la potencia volitiva, psicológica-individual, de la cual la persona colectiva o moral carece.

De ahí que sostengan que solamente tendrían lugar las sanciones factibles de aplicar por la Administración, por las cuales no exista la necesidad de referirnos a una responsabilidad que requiere en todo caso observar ciertos requisitos relativos tanto a los aspectos subjetivos como objetivos del delito. Por esta razón Arteaga Sánchez (1994, 144) afirma que en “la mayoría de los casos de supuesta responsabilidad penal de personas jurídicas en la legislación venezolana constituyen hipótesis de ilícitos administrativos y no penales”.

Por otra parte, se alega que no es posible vulnerar el principio *non bis in idem*, vale decir, la imposibilidad de que exista duplicidad de la sanción derivada de un mismo hecho punible, en este caso a la persona natural y a la persona jurídica.

No obstante, no escasa parte de la doctrina considera que, a partir de la Ley Penal del Ambiente, se consagró en Venezuela la responsabilidad penal de las personas jurídicas en esta materia a partir de lo preceptuado por los artículos 3 y 6 *ejusdem*, que marcaron el nacimiento de un criterio particular en cuanto a la tan discutida responsabilidad de las personas jurídicas, motivo por el cual esta Ley es considerada como innovadora, al consagrar expresamente la posibilidad de aplicar sanciones a las mismas.

Esto trae como resultado, la tendencia hacia la ampliación del campo del Derecho Penal en unas áreas o sectores que se consideraban exclusivamente administrativos: “Por lo que toca al derecho venezolano futuro, finalmente, la tendencia que se percibe es la de ampliar el ámbito del Derecho Penal propiamente dicho a sectores antes considerados como administrativos, así como continuar con la penalización del ente corporativo” (Gabaldón, 1978, 129).

En este sentido, tal autor expone:

Si ampliamos nuestra perspectiva descubrimos que, conforme a un criterio sustancial, la mayor parte de las mal denominadas “sanciones administrativas” o “sanciones penales administrativas” constituyen auténticas penas en sentido estricto criminal, por cuanto castigan en vía de retribución conductas atentatorias o lesivas de bienes jurídicos vinculados directamente a la estabilidad y armonía de la colectividad, rebasando el interés exclusivo de la efectividad administrativa (Gabaldón, 1978, 119-120).

Lógicamente, esas conductas que atentan en forma grave contra el ambiente, trascienden de la simple violación de los intereses de la administración. En consecuencia, en su penalización está interesada la sociedad y el Derecho Penal en general.

En este orden de ideas, Martínez Rincones (1991, 164), sostiene que las sanciones contenidas en ese texto legal tanto para las personas naturales como jurídicas, contienen naturaleza penal:

En esta materia la Ley ha creado en forma directa la responsabilidad penal de estos entes, mediante una fórmula particular que rompe el esquema tradicional venezolano que en materia punitiva excluía a las

personas jurídicas de la responsabilidad penal por requerirse una vinculación voluntarista de carácter directo... sin tomar en cuenta que las nuevas situaciones históricas obligaban a ver hacia nuevos horizontes que permitieran respuestas actualizadas frente a cuestiones de relevancia penal que se presentaran, respuestas estas que sin apartarse de la culpabilidad subjetiva, pudieran proponer situaciones especiales como la de la subjetividad derivada.

Por otra parte, otro sector de la doctrina, del cual escogimos a De La Rúa (1982, 157) señala que una solución intermedia radica en utilizar en relación con las personas jurídicas el concepto de medidas preventivas, "las que ocupan en el Derecho Penal moderno un significativo lugar a la par de las penas y sin que valgan a su respecto las exigencias subjetivas que en éstas operan, al condicionarse a la ocurrencia de un delito".

En Venezuela, tal noción es aplicable a las medidas judiciales precautelativas consagradas en la Ley Penal del Ambiente, factibles de aplicar en relación con hechos contra el ambiente provocados por actividades tanto de personas naturales como jurídicas y es obvio que sea así, ya que independientemente del sujeto, su finalidad es recaer sobre las fuentes generadoras de la actividad o conducta perjudicial, a los efectos de evitar daños mayores. De ahí que tenga razón este autor cuando determina que con respecto a las medidas preventivas, no operan condiciones o exigencias de tipo subjetivo.

Ahora bien, con respecto a considerar a las personas jurídicas como sujetos activos de delitos contra el ambiente y la consecuente responsabilidad penal e imposición de sanciones a que haya lugar, el criterio que prevalece en la doctrina nacional es el que considera, que las sanciones se les impondrán en cuanto a los actos realizados por sus órganos (personas naturales) y por lo tanto, tal como afirma Arteaga Sánchez (1994, 469-470) su responsabilidad es *sui generis* o cuasi-penal, al verificarse los requisitos que establece el artículo 3 de la Ley in commento.

Razones que alega la doctrina para el establecimiento de responsabilidad y sanciones a personas jurídicas

1. La realidad histórica de transformación del ambiente por personas jurídicas: mediante la constitución de las formas societarias se desarrolla, cuantitativa y cualitativamente, mayor capacidad financiera y tecnológica para el ejercicio de actividades lucrativas susceptibles de degradar el entorno.

2. La realidad contemporánea de desenvolvimiento de actividades susceptibles de degradar el ambiente, bajo formas societarias: en la sociedad industrial moderna, un volumen considerable de actividades económicas se encuentra bajo el control de empresas y corporaciones, en las cuales, la voluntad e identidad individuales se diluyen en una voluntad única representada por la persona jurídica.
3. La personería colectiva puede constituir instrumento o pantalla para delinquir (*instrumentum sceleris*): en este sentido, se trata de esquivar la aplicación de las sanciones o medidas que establece la Ley, mediante el uso e implantación de formas societarias.
4. Seguridad con respecto al ilícito administrativo ambiental: la opinión radica en que mediante la consagración de un procedimiento judicial, se crea mayor garantía para el ente en relación con la vía administrativa, la cual implica un mecanismo más flexible de punición; mientras que por vía judicial, la persona jurídica no será sancionada sino una vez que haya sido su causa sentenciada por un tribunal y previo proceso en su contra.

Requisitos para la procedencia de sanciones a personas jurídicas

El artículo 3 de la Ley Penal del Ambiente, establece ciertas exigencias que demarcan la procedibilidad de la responsabilidad y las subsecuentes sanciones en lo que concierne a las personas jurídicas, a saber:

1. Que el hecho sea cometido por decisión de sus órganos: debe emanar de "cualquiera de los grupos especializados que, dentro de la sociedad, cumpla una función específica, requerida por la complejidad de la organización colectiva" (Cabanellas, 1979, 227) y de quien tiene poder para comprometer la gestión de la asociación. Asimismo, Martínez Rincones (1995, junio) expone que no debe entenderse que la decisión debe encontrarse registrada, pues la norma no lo exige. Considera que las pesquisas procesales conducen a determinar si el comportamiento punible se encuentra dentro del funcionamiento propio de la empresa, es decir, indicios que impliquen o indiquen, que el hecho es ejecutado por determinada empresa.
2. Que se perpetre en el ámbito de su actividad: Martínez Rincones (1995, junio) argumenta, que el término *ámbito* no debe entenderse como espacio, sino como el "conjunto de actividades naturales, propias o correlativas que realiza una determinada persona jurídica o empresa". En rela-

ción con la clase o naturaleza de la actividad de las personas jurídicas, no realiza distinción la Ley. Lo que sí se puede interpretar a lo largo del texto legal, es que básicamente se trata de actividades industriales y lucrativas de producción.

3. Que se utilicen recursos sociales: por recursos sociales entendemos los bienes, capital o el propio recurso humano o fuerza de trabajo (manual, intelectual o tecnológica), pertenecientes a la empresa, que constituyen el medio por el cual se logra concretar el hecho.
4. Que se cometa en interés exclusivo o preferente de la persona jurídica: en este sentido, la conducta ilícita debe implicar un beneficio económico directo a la persona jurídica, de otro modo nos encontramos ante una responsabilidad individual. Aquí *interés* equivale a provecho, beneficio (Cabanellas, 1989, vol. IV, 461). Este beneficio debe ser exclusivo o al menos preferente para el ente colectivo. En el primer caso, se excluye beneficio directo para las personas naturales que actúan por ésta; en el segundo, el provecho para la sociedad tiene primacía sobre el que pueda generar la actividad degradante para sus socios o sus representantes.

III. FUNCIONES Y FINALIDADES QUE CUMPLE LA SANCIÓN EN MATERIA DE AMBIENTE

A. Función preventiva o disuasiva.

No obstante el carácter de retribución que caracteriza a las sanciones penales, compartimos la tesis de Arteaga Sánchez, en el sentido de considerar que la penalidad que surja con ocasión de la comisión de delitos contra el ambiente, debe cumplir además, una importante función de prevención o de disuasión.

Esta función se proyecta en dos direcciones fundamentales. La primera, la prevención general, que consiste en la amenaza para disuadir a los que estén próximos a la infracción; la segunda consiste en la prevención especial, cuya finalidad es “evitar que el sujeto vuelva a delinquir y en fin la reacción también procura, en lo posible, restituir, reparar y/o indemnizar los daños y perjuicios derivados del comportamiento antijurídico” (Arteaga Sánchez, 1994, 368).

B. Función de retribución.

Comprende la imposición de la pena correspondiente a la respectiva conducta tipificada como punible por constituir el delito, tal como interpreta Arteaga Sánchez, un ataque o un atentado contra bienes fundamentales de la sociedad,

contra su equilibrio ético-jurídico. Se impone entonces, en razón de la infracción, una reacción adecuada que tiende a restablecer el orden que quebrantó el daño social que produce el delito.

C. ¿Prevención o retribución?

Casi por unanimidad se sostiene que en esta materia, la tensión entre prevención y represión debe romperse en favor de la prevención (Rodríguez Ramos, 1981a, 254), ya que lo que interesa en primera instancia no es castigar, sino que no se produzcan daños al ambiente, que puedan ser incluso irreversibles: “Más que castigar con penas privativas de libertad, lo que se persigue es que los daños y efectos nocivos al ambiente y los recursos naturales sean corregidos” (Anzola de Gubaira, 1984-1985, 38).

Claro está, que en algunos casos como en la contaminación atmosférica o del aire o en la llamada contaminación sónica, sólo serán en mayor grado útiles, las medidas preventivas: “Obviamente, nada podemos hacer una vez que el ruido se ha producido, lo importante es evitar que se produzca” (Reiber de Bentata, 1977, 62).

Compartimos el criterio de Rodríguez Ramos (1981a, 245), ya que pensamos que, en materia de protección penal del ambiente, ambos aspectos (prevención-represión) son complementarios: “sin prevención es imposible la represión, sin represión la prevención es imperfecta”.

No constituye un problema afirmar que, en materia de protección al ambiente, la prevención reviste particular importancia al requerirse la preservación del mismo. La sola regulación penal de la materia, no resuelve los problemas de peligro y daños ambientales, ni tampoco de otra índole. Esto sería convertirla en *prima ratio*, lo que implica agravar otros problemas ya existentes, como los penitenciarios, carcelarios, el retardo y desbordamiento judicial.

Por otra parte, implicaría la protección de un bien jurídico y de políticas inexistentes, con lo cual su protección por parte del Derecho Penal pierde importancia para la colectividad. De ahí que, “prevención y represión, en equilibrada y armónica conjunción, han de estar presentes en la legislación que nazca o renazca como consecuencia de la exigencia.. de la realidad social y económica” (Rodríguez Ramos, 1981b, 484).

Cabe destacar que el Código Penal de Colombia, en su artículo 12, establece en forma inequívoca la función retributiva-preventiva de la sanción penal: “La pena tiene función retributiva, preventiva, protectora y resocializadora”. Además, tal posición es congruente con el carácter humanitario que guía al Derecho Penal.

Finalidades en razón de la especialidad de la materia

En Venezuela, la legislación existente (*Ley Penal del Ambiente*), establece sanciones clásicas como son las privativas de libertad (prisión y arresto), y las pecuniarias (multa), cuya aplicación tiene un valor meramente aflictivo y no de restauración o restitución en lo que respecta a esta materia, ¿por qué? Porque carecen de incidencia sobre el ambiente; mal pudieran orientarse a su preservación recuperación y/o restauración directa e inmediata.

Sin embargo, las medidas originalmente ligadas a la idea de castigo o retaliación tuvieron que evolucionar en lo que respecta a esta materia. En este sentido, la *Ley Penal del Ambiente* aprobada en 1992, difiere de los proyectos anteriores, los cuales establecían casi en forma exclusiva, las sanciones clásicas, como la prisión, el arresto y la multa, por cuanto se consideró que la sanción penal en materia de ambiente, no sólo debe tener una finalidad de prevención (general o especial) con respecto al sujeto, así como tampoco fines exclusivos de retaliación, pues ello carece de sentido en esta materia tan especial.

Cuando una conducta se subsume dentro de las tipificadas por la legislación penal de protección ambiental, es obvio pensar que la prevención y represión mediante la vía administrativa no resultó suficiente para disuadirla, verificándose y actualizándose el peligro o el daño que es necesario controlar y es en ese momento cuando la salvaguarda del bien tiene importancia fundamental para la colectividad y para el Derecho Penal, en cuanto a la efectiva protección del bien jurídico que tutela.

Por tal razón, es necesario lograr el cese del riesgo o peligro de daño al ambiente, incluso antes de su verificación efectiva, sobre todo cuando este daño pueda ser irreversible o irreparable, y dado el caso, evitar que se produzcan daños aún mayores de los ya verificados. También es necesario imponer la restitución, reparación, restauración de los daños causados y de los perjuicios ocasionados.

Por consiguiente, observamos dos finalidades esenciales:

- 1° Lograr el cese de los riesgos o daños al ambiente y desvanecimiento de la actividad contaminante: por tales razones el Legislador venezolano consagró en la *Ley Penal del Ambiente* las denominadas medidas judiciales precautelativas, las cuales tienen por finalidad eliminar el peligro, interrumpir la producción de daños al ambiente o a las personas o evitar las consecuencias degradantes del hecho (artículo 2 *ejusdem*).
- 2° La restitución, reparación o indemnización.

Aparte de la adopción de medidas inclinadas a hacer cesar el peligro o daño al ambiente, es necesario en determinados casos, imponer la restauración de las condiciones y recursos ambientales, la reparación o indemnización de los daños causados o dado el caso, la restitución de los elementos afectados.

Por tales razones, el Legislador venezolano consideró necesario consagrar, en el artículo 16 de la Ley Penal del Ambiente, la obligación de restituir, reparar el daño o indemnizar los perjuicios causados, la cual adquiere carácter de orden público.

Por esta vía se adoptan mecanismos especiales a los efectos de considerar la responsabilidad civil derivada de delitos contra el ambiente, a los fines de lograr la restitución, restauración o indemnización de los daños causados.

En concreto, el artículo 26 de la Ley en estudio, determina que en la sentencia el Juez deberá pronunciarse acerca de la responsabilidad civil del enjuiciado. Asimismo, la misma disposición legal en sus diferentes ordinales, autoriza al Juez en forma expresa, para que imponga penalidades de evidente finalidad restitutoria o reparadora, llamadas a tener efecto sobre las cosas lesionadas y no sobre la persona o el patrimonio del transgresor, por lo que se encuentran destinadas a hacer desaparecer o al menos atenuar, las secuelas de tales agresiones.

Cabe destacar que la doctrina señala la existencia de otras medidas como la compensación y el reordenamiento. La compensación es el enriquecimiento de otros lugares vecinos a la zona intervenida cuando sea imposible restaurar el sitio afectado, mientras que el reordenamiento es la recuperación de la misma zona pero con otra vocación (De Los Ríos, 1992 abril). Estas medidas no se encuentran consagradas en forma expresa en el mencionado artículo 26.

IV. CLASIFICACIÓN DE LAS SANCIONES EN MATERIA DE DELITOS CONTRA EL AMBIENTE

La Ley Penal del Ambiente agrupa primeramente las sanciones en función del sujeto activo que realizó la acción o actividad de riesgo o de daño en ella tipificadas, vale decir personas naturales (artículo 5) y personas jurídicas (artículo 6). Posteriormente, a cada categoría asigna y determina sanciones principales y accesorias.

1. SANCIONES PRINCIPALES

A. Sanciones a personas naturales

1. Prisión.

Constituye la sanción privativa de libertad más severa que prevé la legislación venezolana en cuanto a la materia de protección penal en Venezuela. La Ley Penal del Ambiente no establece sanción de presidio. Observamos claramente, la tendencia en dicha Ley, a consagrar medidas clásicas, como la prisión o arresto. Pensamos que ello obedece, como reconoce Arteaga Sánchez (1994, 371-372) a que “no es realista la tesis de la eliminación de la prisión, aunque sí creemos que deben implantarse otras medidas que tiendan a su humanización, a su reducción a límites necesarios”.

Por ello, se formulan serias críticas en cuanto a su adopción, por las múltiples consecuencias sociales a las cuales conlleva la imposición de penas privativas de libertad y con más razón cuando se trata de protección penal para el ambiente, en la cual se esgrime, con frecuencia, que en esta materia son innecesarias y muy severas. Tales aseveraciones cobran ciertas particularidades en esta materia especial, pues como alega Chiossone (1982, 157) “estos delincuentes o simplemente transgresores, deben ser sometidos a estrictas medidas educativas bajo estricto régimen de trabajo”.

Por tales razones, en Venezuela, la legislación establece además de la prisión y el arresto, otra clase de sanciones, como es la sanción de trabajos comunitarios que actúa como sanción substitutiva del arresto.

2. Arresto.

Dentro de las sanciones que implican el internamiento del agente, el arresto es la más leve.

3. Multa.

De conformidad con lo establecido por el Código Penal (artículo 30), la multa consiste en la obligación de pagar al Fisco, la cantidad que determina la sentencia, conforme con la Ley.

A pesar de que diversos autores discuten acerca de los inconvenientes que presenta la aplicación de multas en materia penal ², su consagración, en casi todos los tipos penales consagrados en la Ley Penal del Ambiente, la inscribe

2. Tales como la posibilidad de que se vulnere el principio de la individualidad de la sanción, por cuanto puede ser cancelada por tercero ajeno al hecho o pérdida de su eficacia persuasiva, al ser cancelada por quien puede cubrir ampliamente sanciones de tipo pecuniario.

como sanción básica para los delitos contra el ambiente, por lo cual afilia a esta Ley a la corriente que ubica a las sanciones de tipo pecuniario como sanciones básicas, por considerar que para cierto tipo de delitos, éstas son más útiles incluso que las penas privativas de libertad, especialmente cuando son de corta duración.

Entre los aspectos más resalantes de la multa, en materia de delitos contra el ambiente en Venezuela, se encuentran:

1. Carácter acumulativo a la sanción privativa de libertad: se justificó esta adopción con base en las siguientes razones:
 - a) Evitar que sea considerada como un costo más de producción que será cargado al destinatario final, perdiendo así su eficacia persuasiva.
 - b) Evitar que sea utilizada para evadir la pena privativa de libertad, por quien puede cubrir ampliamente sanciones de tipo pecuniario.
2. Monto con base en el salario mínimo para trabajadores urbanos: el Legislador sustituyó en esta materia, el sistema de cifras determinadas y toma en cuenta para el establecimiento de la cuantía de la multa, el salario mínimo para trabajadores urbanos, vigente al momento de dictarse la sentencia.

La justificación es obvia: evitar que la multa, debido a procesos inflacionarios, pierda su eficacia.

3. Realización de trabajos comunitarios.

En lo que respecta a Venezuela, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Penal del Ambiente, el trabajo comunitario es sanción principal que consiste en la obligación impuesta al reo de realizar, durante el tiempo de la condena, labores en beneficio de la comunidad, las cuales indicará el Juez, para lo cual tendrá en cuenta la capacidad del agente, sin menoscabo de su dignidad personal. Belisario (1992, 108-109), explica que esta sanción se caracteriza principalmente, por constituir “actividades positivas las cuales pueden ser: reforestar determinadas áreas, campañas de orientación y educación ambiental, y otros trabajos en beneficio del ambiente”.

Entre las características generales que presenta la sanción de trabajo comunitario, se encuentra la de constituir una sanción principal que a su vez actúa como sanción sustitutiva de la de arresto (artículo 5 *ejusdem*).

Se argumenta que el arresto en nada contribuye en cuanto a la reparación del daño o la eliminación o disminución del riesgo ocasionado por actividades

susceptibles de degradar el ambiente, lo que si se logra con la imposición de realizar actividades positivas, tales como la reforestación, las campañas de educación u orientación ambiental, entre otras (Belisario, 1992, 108-109).

Esta posibilidad de conversión aparece en la Ley Penal del Ambiente, con un carácter potestativo para el Juez, en atención a dos aspectos:

- a) Personalidad del procesado
- b) A la mayor o menor gravedad del hecho.

Particularidades que expone la doctrina en relación con la sanción de realizar trabajos comunitarios

Entre otros aspectos de importancia, los autores esgrimen que esta sanción evidencia el carácter preventivo de la Ley Penal del Ambiente, “por cuanto no busca per se la privación de la libertad del reo, al consagrar la conversión del arresto en la pena de trabajo comunitario por el tiempo de duración de la condena” (Pirela, 1995 junio).

De la misma manera, se argumenta en su favor el carácter correccional que la caracteriza, ya que uno de los objetivos de su imposición debe ser educar a quien incurrió en el delito a fin de que obtenga los conocimientos técnicos necesarios para preservar la naturaleza y crearle al agente una conciencia a tales fines. Este es el criterio que sostuvo el Legislador, a tenor de lo dispuesto en la Exposición de Motivos de la Ley (1992, 152):

La pena de trabajo comunitario pretende introducir un factor correccional más efectivo que las penas de cárcel ante la situación de hacinamiento en la cual se encuentran nuestras penitenciarías, y asume una tendencia criminológica más moderna. La inclusión de esta disposición resulta novedosa en esta Ley y posiblemente incida en la actualización de nuestro régimen penal.

Por otra parte, se estimó que el régimen penitenciario de los transgresores en esta materia debe ser distinto del común, de allí la justificación a esta medida correccional.

Críticas que expone la doctrina

1. En relación con su carácter preventivo

Con base en razones que consideramos de peso, se argumenta que, en la práctica, estas penas que consisten en trabajos de reforestación, por ejemplo, resultan incongruentes con respecto a los posibles sujetos activos de delitos contra el ambiente, pues nos encontraremos con frecuencia con que los sujetos

de tales delitos, para realizar las acciones o actividades sobre las cuales se establece el control penal, tienen el conocimiento y capacidad previa para emprender las actividades relacionadas con el aprovechamiento y utilización del medio, del entorno, de los recursos y de las fuentes naturales: “A nuestro modo de ver [esta sanción] es incongruente con los que usualmente comenten mayores y más graves delitos ecológicos: ¿Qué sentido tiene educar a quien ostenta un Ph.D. en naciones altamente desarrolladas para la explotación irracional de los países en desarrollo?” (Arreaza Camero, 1986, 254).

2. Criterio que considera que la sanción de realizar trabajos comunitarios, constituye una clase trabajo forzoso, por lo cual es violatoria de la Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 31.256 del 14-06-77), la cual, en el artículo 6, prohíbe imponer al penado, trabajo forzoso con connotaciones de aflicción o sufrimiento, y que afecte la dignidad o capacidad física o intelectual del penado. Otros extreman su posición argumentando que establecer tal pena es volver a los tiempos de esclavitud. No obstante, cabe señalar, que la tendencia, a nivel internacional en el campo del Derecho Penal, es la de consagrar tales tipos de sanciones o medidas.

De ahí que, en Venezuela, en el artículo 5 de la Ley Penal del Ambiente se señala que la sanción de trabajos comunitarios consiste en labores en beneficio de la comunidad impuestas al reo, que indicará el Juez, quien tendrá presente para tal fin la capacitación de aquél, y en todo caso, sin menoscabo de su dignidad personal.

B. Sanciones a personas jurídicas

La Ley Penal del Ambiente para el caso de las personas jurídicas no establece la clasificación de las sanciones en principales y accesorias. Se infiere de la redacción del artículo 6, que la sanción principal es la multa establecida para el respectivo delito.

1. La multa

En el caso de las personas jurídicas, la Ley Penal del Ambiente estima como sanción básica la multa establecida por la Ley para el respectivo delito. En este sentido, observemos las anotaciones efectuadas para la multa para personas naturales.

2. La prohibición temporal de la actividad origen de la contaminación (de tres 3 meses a tres 3 años).

Tal sanción se refiere a una prohibición selectiva, en función de la actividad que genera la contaminación o degradación del ambiente.

Determina la Ley que dicha sanción se aplicará de conformidad con la gravedad del daño, por lo cual podemos concluir que, solamente procede la aplicación de la sanción de prohibición temporal, en los casos en que se ha producido daño en específico grave.

3. La clausura de la fábrica o prohibición definitiva de la actividad origen de la contaminación.

Tal como dispone la Ley, estas sanciones tienen lugar cuando se estima el daño al ambiente como gravísimo.

Es conveniente que sinteticemos estas sanciones a imponer a los cuerpos colectivos.

3.1. Clausura de la fábrica

Se trata de una clausura de la fábrica o establecimiento (infraestructura física), foco de la contaminación, del cual se genere o produzca daño gravísimo al ambiente. Consideramos que esta sanción no se trata de la disolución societaria, ya que la clausura definitiva no implica necesariamente la desaparición del ente colectivo.

Creemos que la intención del legislador es la de reservar este tipo de sanciones a casos muy graves, pues su imposición conlleva a múltiples consecuencias y repercusiones sociales como serían, por ejemplo, los consiguientes problemas de desempleo (Marco Del Pont y otros, 1981,50).

3.2. Prohibición definitiva de la actividad origen de la contaminación.

De igual manera, procede cuando el daño es gravísimo implica una prohibición selectiva con carácter permanente para los casos en que se considera que la actividad causó daños de carácter irreversible o irreparable.

La Ley no establece expresamente, lo que debemos entender por daño gravísimo. En nuestra opinión, consideramos que el daño es gravísimo cuando sus efectos sobre el ambiente, conducen a situaciones perjudiciales de irreparabilidad o irreversibilidad, por la gran disminución del nivel de calidad de los componentes que lo integran.

2. SANCIONES ACCESORIAS

1. La inhabilitación para el ejercicio de funciones o empleos públicos, hasta por dos (2) años después de cumplirse la pena principal.

Procede cuando se trate de hecho punible cometido por funcionarios públicos, el cual “por su condición... debe tener un mayor nivel educativo y cultural y, por lo tanto mejor información de la importancia del ambiente como bien colectivo... además de la mayor exigencia que deriva de la función pública que ejerce” (Belisario, 1992, 110).

2. La inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte o industria, hasta por un (1) año después de cumplida la pena principal.

Su fundamento radica en que el sujeto activo, para la comisión del delito ha violado deberes inherentes a su industria, profesión o arte.

3. La publicación de la sentencia, a expensas del condenado, en un órgano de prensa de circulación nacional.

Esta sanción tiene el efecto de colocar en conocimiento de la opinión pública, la comisión de una infracción penal, de la identidad del responsable y la naturaleza de la pena que se le impuso.

Autores señalan que tal sanción tiene una función **pedagógica** y de intimidación a los fines de persuadir la comisión de delitos contra el ambiente. Se puede argumentar que la “publicación de la sentencia... añade un factor estigmatizante de no poca consideración desde el punto de vista de la prevención general” (Gabaldón, 1978, 125).

No obstante, se esgrimen críticas en cuanto a esta pena accesoria, al ser considerada por algunos especialistas como infamante, al exponer al agente a la vergüenza pública: “Los artículos 5 y 60 de la Constitución Nacional también pueden ser esgrimidos si se interpreta que, en lo que **respecta** al penado, la publicación de la sentencia causaría perjuicios en su honor, reputación y vida privada, o en el otro caso si se considera que tal medida es infamante” (Silva Cubillán, 1996, 105).

Sin embargo, se argumenta en favor se esta sanción, que la misma induce al cumplimiento de la sentencia por parte del agente, alerta a la ciudadanía sobre el hecho e incita la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones que la sentencia impone (Belisario, 1992, 111).

4. La obligación de destruir, neutralizar, o tratar las sustancias, materiales, instrumentos u objetos fabricados, importados u ofrecidos en venta, susceptibles de ocasionar daños al ambiente o la salud de las personas.

Su finalidad es hacer **desaparecer** las sustancias, materiales u objetos contaminantes o degradantes, así como sus **características** nocivas y **efectos**, que pudieran causar daño al ambiente o a la salud de las personas.

5. La suspensión del permiso o autorización con que se hubiese actuado, hasta por un lapso de dos (2) años, después de cumplida la sanción principal.

Es aplicable para aquellos casos, en que el agente ha ejecutado el delito en ejercicio de una actividad que requiere de autorización o permiso previo. El juez puede suspender el permiso o autorización de uso o de funcionamiento según el caso, aún con efectos posteriores al cumplimiento de la sanción principal.

6. La suspensión del ejercicio en cargos directivos y de representación en personas jurídicas hasta por tres (3) años, después de cumplida la pena principal.

Tiene lugar cuando el sujeto activo ejecutó el delito como órgano en personas jurídicas o en representación de éstas. Acerca de esta sanción expresa Silva Cubillán (1996, 105): "se tendrá que dejar bien claro si es de actividades relacionadas con la materia que de su ejercicio se suponga un daño ambiental, o en cualquier actividad, lo cual sería contrario a lo que establece la Constitución Nacional en su artículo 84". En este sentido, compartimos el criterio de Belisario (1992, 112), puesto que si bien no lo señala en forma expresa, esta sanción debe referirse a la suspensión para el ejercicio de cargos de representación en la misma persona jurídica o en persona jurídica con actividades análogas.

7. La prohibición de contratar con la administración pública hasta por un lapso de tres (3) años, después de cumplida la sanción principal.

Sugiere dos aspectos: a. El evidente interés que tiene el Estado en la protección del ambiente y b. Que el Estado no debe contratar la realización de actividades que lesionen o dañen al ambiente.

3. **SANCIÓN NECESARIAMENTE ACCESORIA A LA PRINCIPAL:** El comiso de equipos, instrumentos, sustancias u objetos con que se hubiere ejecutado el delito y sus efectos.

Exige la norma que los objetos o instrumentos pertenezcan al agente, lo cual es criticado por varios autores que argumentan, que la falta de titularidad no justifica la no procedencia del comiso, pues ella no tiene que ver con la naturaleza de los productos perjudiciales, aparatos contaminantes y nocivos, empleados en la comisión del delito contra el ambiente y constituyen una amenaza al ambiente y la salud de las personas. .

V. OTRAS CLASIFICACIONES DE LAS SANCIONES

En atención a las particulares características que reviste la protección penal del ambiente, de la materia ambiental, es posible efectuar otro tipo de clasificación de las sanciones penales en esta materia. De esta manera, seguimos la clasificación que expone De Los Ríos (1992, abril), según la cual es menester distinguir entre sanciones de carácter personal y sanciones de carácter real.

Las de carácter personal son las que recaen o bien sobre la libertad, o bien sobre el patrimonio del sujeto activo. Tales sanciones que podemos considerar clásicas, serían la prisión, el arresto y la multa, las cuales tienen un eminente valor aflictivo, y prácticamente ningún efecto restitutivo o reparador inmediato, pues carecen de incidencia directa sobre el ambiente para lograr su restauración. Además de la prisión, del arresto y la multa, pudiera entrar en este grupo la publicación de la sentencia condenatoria. Sin embargo, se alega que tiene gran contenido de prevención, tanto general como especial; en el primer caso, en relación con la colectividad, pues coloca en conocimiento ciudadano las sanciones que estableció el Legislador para tales delitos; en segundo lugar, implica el carácter aleccionador y estigmatizador que la pena ejerce sobre el infractor, lo que, por supuesto, se verifica una vez que haya existido el proceso penal y sentencia condenatoria definitiva.

Las sanciones de carácter real, tienen repercusión directa sobre las cosas o bienes lesionados, con el fin de lograr la conservación, restauración, reparación, restitución o la indemnización de los daños producidos al ambiente, con el principal propósito de devolver a la zona afectada sus condiciones anteriores. Éstas a su vez, pueden ser conservatorias, reparadoras y meramente punitivas.

Las sanciones conservatorias, son aquéllas que suprimen la actividad degradante, contaminante, dañosa o causante del riesgo, con la finalidad de hacer cesar la causa de la agresión. Mantienen el ambiente en el estado en que se encuentra. Como ejemplo tenemos la gama de medidas judiciales precautelativas que consagra el artículo 24 de la Ley Penal del Ambiente.

Las reparadoras, tienen como finalidad imponer la obligación de restaurar y restituir al ambiente, sus condiciones originales o características generales que fueron modificadas nocivamente por causa de la acción o actividad degradante o contaminante.

Como corolario de lo expuesto, observamos que la Ley Penal del Ambiente, en el artículo 26, autoriza al juez a imponer el cumplimiento de cualquiera de

las obligaciones que dicha disposición consagra en sus ordinales, las cuales conllevan al logro de la restitución o reparación.

Del mismo modo, en el artículo 16 *ejusdem*, se establece el carácter de orden público de las obligaciones de restituir, reparar el daño o indemnizar los perjuicios causados al ambiente y su cumplimiento (el pago) tiene prelación sobre cualquier otra obligación que tenga el responsable, salvo las obligaciones laborales.

Se considera en esta materia especial, que la sanción no sólo debe tener como finalidad la retaliación o el castigo, pues debe procurar la restauración, restitución o la indemnización de los daños causados. Es así como la Ley Penal del Ambiente, determina que la sentencia determinará la responsabilidad civil por ilícito penal ambiental imputado al enjuiciado, así como una serie de restituciones, reparaciones que debe efectuar el agente en caso de que se considere necesario.

Finalmente, tenemos las sanciones reales meramente punitivas, las cuales, por no ser la punición el objetivo exclusivo, su aplicación se reserva para casos extremos. Se caracterizan por contener un alto valor aflictivo. Notamos sin embargo, que son muy escasas, ya que el fin de las sanciones en materia de ambiente es la reparación o restauración de las condiciones ambientales. De Los Ríos (1992, abril) incluye dentro de este grupo las sanciones de clausura temporales.

VI. LAS MEDIDAS JUDICIALES PRECAUTELATIVAS

Las medidas precautelativas tienen su antecedente más inmediato en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Ambiente. El Legislador las consideró necesarias a los efectos de evitar las consecuencias perjudiciales derivadas del ilícito ambiental. En materia penal, tales medidas fueron desarrolladas en Venezuela por la Ley Penal del Ambiente.

En efecto, las medidas precautelativas tienen por finalidad eliminar el peligro, interrumpir la producción de los daños al ambiente o a las personas y evitar las consecuencias degradantes del hecho, en razón de lo cual, más que recaer sobre la persona o patrimonio del agente del delito tienen incidencia sobre el bien, espacio o recurso afectado y sobre los medios o actividades que ocasionen el peligro o daño al ambiente.

Asimismo, representan para el Juez un poder cautelar para la prevención y restauración del ambiente. Colmenares Olivar (1995, 28) apunta que “el Juez Penal tiene poderes para la prevención y la restauración del ambiente, esto

constituye una diferencia con el procedimiento penal ordinario, por cuanto el Juez puede tomar en cualquier estado y grado del proceso medidas judiciales precautelativas”.

De ahí que la tendencia que marca la consagración de tales medidas, no obedece tanto a la peligrosidad del sujeto activo del delito, tal como ocurre con las medidas de seguridad que adoptan algunas legislaciones como la colombiana.

De conformidad con lo establecido por el artículo 24 de la Ley Penal del Ambiente, el juez las podrá adoptar de oficio, a solicitud de parte o a solicitud del órgano administrativo denunciante.

Quintero Tirado (1994, octubre) explica que tales medidas pueden ser tanto de carácter típico como de naturaleza innominada: “las de naturaleza atípica surgen del contenido de la disposición del ordinal 7º, que faculta al juez penal para ordenar cualquiera otras medidas tendentes a evitar la continuación de los actos perjudiciales al ambiente”.

Las medidas judiciales precautelativas que prevé la Ley Penal del Ambiente son:

- 1º Ocupación temporal, total o parcial, de las fuentes contaminantes, hasta que se corrija o se elimine la causa degradante, o se obtengan las autorizaciones correspondientes.
- 2º La interrupción o prohibición de la actividad origen de la contaminación o deterioro ambientales.
- 3º La retención de sustancias, materiales u objetos sospechosos de estar contaminados, causar contaminación o estar en mal estado.
- 4º La retención de materiales, maquinarias u objetos, que dañen o pongan en peligro el ambiente o la salud humana.
- 5º La ocupación o eliminación de obstáculos, aparatos, objetos cualesquiera que alteren el aspecto o el aprovechamiento racional de los recursos hídricos, medio lacustre, marino y costero o zonas bajo régimen especial.
- 6º La inmovilización de vehículos terrestres, fluviales, marítimos o aéreos, capaces de producir contaminación atmosférica o sónica.
- 7º Cualesquiera otras medidas tendientes a evitar la contaminación y la continuación de los actos perjudiciales al ambiente.

El último ordinal tiene el carácter de *apertus*, para que el juez pueda tomar cualquier otra medida tendente a evitar la continuación de los actos perjudiciales al ambiente (Colmenares Olivar, 1995, 28). Consideramos que dentro de tales medidas pudiese figurar el precintado de generadores de calor y de otros aparatos contaminantes, tal como lo establecía la legislación española (Cortes Españolas, Ley 38/1972, diciembre 22), pero en vía administrativa, y que consiste en una ligadura sellada convenientemente a lo largo y ancho de tales aparatos, a fin de que no se abra sino cuando y por quien corresponda, en este caso el Tribunal.

VI.1. Características fundamentales

- A. A tenor de lo preceptuado por el artículo 24, su adopción es facultativa para el juez.
- B. Por su naturaleza, pueden ser adoptadas por el Juez en cualquier estado y grado de la causa (Colmenares Olivar, 1995, 28).

CONCLUSIONES

En Venezuela, las tendencias que demarcaron el establecimiento de las sanciones en materia de protección penal del ambiente, se pronunciaron, no sólo en favor de la consagración formal y en la especialidad de las sanciones así como de los sujetos a los cuales es aplicable la legislación, sino también en cuanto a la especificidad de las circunstancias agravantes y atenuantes de la responsabilidad penal, esto a pesar de las orientaciones observadas en el campo de acción del Derecho Penal, las cuales proponen la reducción de su intervención en la vida de las colectividades (Derecho Penal mínimo o reduccionismo), para considerarlo como última y extrema ratio o recurso. Tal situación, es consecuencia de la existencia y concurrencia de múltiples factores, tales como la crisis ambiental y de saneamiento del entorno, el clamor social que existe en aras de la protección del ambiente, la repercusión del deterioro ambiental en el desarrollo social y económico del país, las cuales, entre otras, sustentaron la base o la plataforma que condujo la entrada de los problemas ambientales al campo de regulación por el Derecho Penal, traspasando así la protección administrativa, reconociéndose al ambiente como bien jurídico y en consecuencia la consagración del derecho a un ambiente sano y equilibrado que garantiza el mantenimiento de la vida y el desarrollo de su calidad, situación que fue factible en virtud del sistema *apertus* que establece el artículo 50 de la Constitución Nacional en relación con la evolución y reconocimiento de los derechos humanos, cuando las nuevas circunstancias y exigencias sociales así lo ameriten.

En este orden de ideas, la legislación venezolana, establece en forma expresa, sanciones a personas jurídicas, en materia de ilícitos penales ambientales cometidos por sus órganos, cuya actividad cause deterioro ambiental. Consideramos, que la discusión en torno a aceptar las sanciones de naturaleza penal con respecto a personas jurídicas no es punto crucial para enfrentamientos. Las legislaciones han seguido la tendencia a su consagración, adoptándose a las soluciones anglosajonas. En cuanto a su pertinencia, la praxis y los resultados nos ofrecerán las respuestas, pues la controversia trasciende a una mera discusión teórica o a una declaración formal en el Derecho Positivo. Por otra parte, se observa la evolución que experimentaron las sanciones penales unidas, casi en forma exclusiva, a las ideas de castigo, pues a la par de las sanciones tradicionales se acogió un cuerpo de medidas judiciales que evidencian la función preventiva o cautelar del juez en materia penal ambiental. Asimismo, por la especial naturaleza que reviste a esta materia, se acogieron sanciones destinadas a imponer la obligación de reparar, restituir o indemnizar los daños ocasionados al ambiente, la cual se considera de orden público y cuyo producto se encuentra destinado a tener incidencia sobre el ambiente para lograr su restauración.

Asimismo, es notable la evolución que experimentaron las sanciones tradicionales como la multa, la cual es acumulativa a la privativa de libertad y cuya cuantía se establece en función de salarios mínimos, para garantizar que ésta no pierda su eficacia por procesos inflacionarios, en sustitución del sistema de cifras determinadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ANZOLA DE GUBAIRA, Rosa Beatriz. 1984-1985. "Análisis del Proyecto de Ley Penal de Protección del Ambiente". *Relación Criminológica*, 24: 25-43.
- ARREAZA CAMERO, Emperatriz. 1980. "Diseño de investigación sobre delito ecológico". Maracaibo: La Universidad del Zulia, 14 pp.
- ARTEAGA SÁNCHEZ, Alberto. 1994. *Derecho Penal Venezolano*. Caracas; Paredes Editores, 7ma. ed. 418 pp.
- BELISARIO, Francisco M. 1992. *Las sanciones en la Ley Penal del Ambiente*. En: *Ley Penal del Ambiente; Exposición de Motivos y Comentarios*. Valencia, Vadell Hermanos Editores, 137-145.
- BLANCO-URIBE QUINTERO, Alberto. 1994, octubre. "El derecho del hombre al ambiente". Ponencia presentada al primer Congreso Venezolano de Derecho Ambiental". Caracas.
- CABANELLAS, Guillermo. 1989. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Hiliusca, S.R.L., Tomo IV.
- CABANELLAS, Guillermo. 1989. *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Hiliusca, S.R.L., 344 pp.
- CARAVITA, Beniamino. 1989. "Profili istituzionali della tutela dell'ambiente in Italia". *Politica del Diritto*, 4: 569-603.
- CHIOSSONE, Tulio. 1982. *Delitos contra la naturaleza y el ambiente: (Delitos ecológicos en Venezuela)*. Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Imprenta Universitaria UCV, 175.
- COLMENARES OLIVAR, Ricardo. 1995. "El derecho a un medio ambiente sano en Venezuela". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, La Universidad del Zulia, 72: 23-29.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 1992, noviembre, 18. Sentencia Sala de Casación Penal. Recopilación Oscar Pierre Tapia. Caracas, Editorial Pierre Tapia, Vol. 11.

- DE LOS RIOS, Isabel. 1992, abril. "El delito ecológico como delito no convencional". Ponencia presentada al Congreso: El ambiente y su impacto en el desarrollo industrial. Caracas.
- GABALDON, Luis Gerardo. 1978. *La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela*. Colección Monografías No. 13. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. 137 pp.
- LUTHER, Jörg. 1989. "Antropocentrismo de ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia". *Politica del Diritto*, 4: 673-699.
- MARCO DEL PONT, Luis; Enrique Sánchez, Pedro Méndez y Teresa Saavedra. 1981. "Reacción social y contaminación ambiental". *IV Seminario Internacional de Delitos de Cuello Blanco*. México, 63 pp.
- MARTÍNEZ RINCONES, José Francisco. 1995, junio. "Análisis técnico-jurídico de los delitos ambientales". Ponencia presentada al II Seminario y Foro: Ley Penal del Ambiente. Reproducción de Cassettes. Maracaibo.
- MARTÍNEZ RINCONES, José Francisco. 1976. "Lineamientos para la criminalización de las conductas contra la naturaleza y el ambiente". *CENIPEC. Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas Universidad de Los Andes*, 1: 119-128.
- MARTÍNEZ RINCONES, José Francisco. 1991. "La criminalización del daño ecológico: El caso de Venezuela". *Criminología y Derecho Penal*, 1: 154-171.
- PIRELA, Iván. 1995 junio. "Delitos y sanciones". Ponencia presentada al II Seminario y Foro: Ley Penal del Ambiente. Maracaibo.
- QUINTERO TIRADO, Mariolga. 1994. "Mecanismos procesales de la protección del ambiente". Ponencia presentada al Primer Congreso Venezolano de Derecho Ambiental. Caracas.
- RIEBER DE BENTATA, Judith. *Régimen jurídico de la protección del Ambiente y lucha contra la contaminación*. Colección Monografías No 6. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. 244 pp.
- RODRÍGUEZ RAMOS, Luis. 1981a. "Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España". *Documentación Administrativa*. 190: 229-255.
- RODRÍGUEZ RAMOS, Luis. 1981b. "Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente". *Documentación Administrativa*. 190: 457-485.

RUA, Jorge De La. 1982. *Los delitos económicos. En: Jornadas Internacionales de Ciencias Penales y Criminológicas.* (pp.143-163). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

SILVA CUBILLÁN, Humberto. 1996. *La Ley Penal del Ambiente. Análisis y Comentarios.* Caracas: Agenda XXI Fondo Editorial. 169 pp.

LEGISLACIÓN

Código Penal. (Colombia). Decreto-Ley 100 de 1980 por el cual se expide el Código Penal. Bogotá, Leyer. 2da. Edición.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Código Penal.* Gaceta Oficial de la República de Venezuela 915 extraordinario del 30 de junio de 1964.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Constitución Nacional.* Gaceta Oficial de la República de Venezuela 662, extraordinario del 23 de enero de 1961.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Penal del Ambiente. Recopilación: Arteaga Sánchez y otros. En Ley Penal el Ambiente, Exposición de Motivos y Comentarios.* Caracas: Vadell Hermanos Editores. 108 pp.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".* Gaceta Oficial de la República de Venezuela 31.256 del 14 de junio de 1977.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley de Protección a la Fauna Silvestre.* Gaceta Oficial de la República de Venezuela 29.289 del 11 de agosto de 1970.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley Forestal, de Suelos y Aguas.* Gaceta Oficial de la República de Venezuela 1004 extraordinario del 26 de enero de 1966.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley Orgánica del Ambiente.* Gaceta Oficial de la República de Venezuela 31.004 del 6 de junio de 1976.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley Penal del Ambiente*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela 4.358 extraordinario del 3 de enero de 1992.

CORTES ESPAÑOLAS. *Ley 38/1972 del 22 de diciembre de protección del ambiente atmosférico*. Boletín Oficial del Estado No. 309 de 26 de diciembre de 1972. Recopilación de la Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, 52: 203-221.

De la Empresa Internacional a la Empresa Global (Bosquejo Histórico)

Enrique Vilorio Vera

INTRODUCCIÓN

La internacionalización de la actividad de las empresas no es un fenómeno reciente. En la Alta Edad Media, los bancos genoveses y venecianos extendieron el marco de sus actividades tradicionales para financiar proyectos de importación de bienes y especias del Lejano Oriente. De esta forma, “las sedas de la China, los lejanos esplendores de la India, los navíos que surcaban el Océano Índico, las especias y las piedras del lejano sur, el oro del país bíblico de Ofir llegaban a un Occidente medieval que tenía, sin embargo, una imagen confusa y lejana al respecto, como a través de un espejo turbio. Las mercancías orientales llegaban al Mediterráneo y subían por Europa hasta el Rin, el mar del Norte e Inglaterra...”⁽¹⁾

En el pasado más próximo, en el siglo XIX, el comercio internacional fue de gran envergadura, las compañías americanas y europeas gestionaban negocios de exportación en el extranjero en campos muy diversos: servicios públicos, explotación de materias primas y de recursos naturales (minas, petróleo, café, etc.) en América Latina, Asia y África.

A mediados de 1860, las empresas manufactureras estuvieron presentes de forma distinta a la exportación en los mercados extranjeros, creando las primeras unidades de producción fuera de sus países, mediante la instalación de filiales y sucursales.

Sin embargo, más que la simple enumeración de empresas actuando en el exterior de sus países en un momento dado, lo que nos interesa es seguir la evolución del fenómeno de la internacionalización de los negocios, hasta llegar a las actuales empresas globales, con el fin de aprehender los elementos y factores que han contribuido a la aparición de esas empresas globales. A estos fines, vamos a distinguir tres períodos en la evolución de la internacionalización de las empresas que han posibilitado el surgimiento de las empresas multinacionales y de las hoy llamadas globales: el período que va de

⁽¹⁾ FRANCO CARDINI *Barbarroja*. Ediciones Península. Barcelona, 1985.

1860 a la Primera Guerra Mundial; el período entre las dos guerras, y el período que comienza luego de la Segunda Guerra Mundial y se prolonga hasta nuestros días, dando origen al llamado proceso de globalización.⁽²⁾

I. DE 1860 A LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

El período que comprende los últimos años del siglo XIX y el comienzo del siglo XX se caracteriza por un auge sin precedentes del comercio internacional. La revolución industrial, al desarrollar y transformar profundamente la estructura de las economías de los países europeos, provocó un importante crecimiento de la demanda mundial de materias primas y la incorporación de nuevos productos al mercado internacional.

La explotación y la comercialización de las materias primas generaron importantes corrientes de inversiones, de máquinas y de equipos hacia los países productores de esas materias primas, los cuales, a su vez, comenzaron a importar bienes de consumo para aprovisionar sus nacientes mercados interiores.

Es así como comienzan los primeros movimientos internacionales de capital con carácter de inversión directa y las primeras transferencias de tecnología, y que determinadas empresas instalan filiales en el extranjero. Este es el caso de Bayer (1865), de Nobel (1866) y, sobre todo, de Singer (1867).

En esta época, las empresas industriales comienzan a expandirse mientras que la producción en serie se desarrollaba. Las empresas y los mercados tenían la talla suficiente para permitir una expansión de la actividad productiva. Además, la mejora de los transportes y de las comunicaciones, los progresos de la navegación a vapor, la extensión de los ferrocarriles, así como el desarrollo de la comunicación sin hilo son factores que van a contribuir a la expansión del comercio internacional. Los industriales constatan que el control sobre las filiales es de ahora en adelante posible y toman consciencia de las ventajas que representa la fabricación de un producto a proximidad del consumidor, en lugar de fabricarlo en otro país y de exportarlo pagando onerosos costos de transporte.

Sin embargo, el factor primordial de la expansión de la actividad de las empresas internacionales en esta época fue la consolidación del proteccionismo por parte de ciertos gobiernos. En efecto, la puesta en práctica de de-

⁽²⁾ SOBRE ESTA EVOLUCIÓN: Christopher Tugendhat. *Ces Multinationales qui nous gouvernent*. París. Organización de las Naciones Unidas. *Les Sociétés Multinationales et le Développement Mondial*. New York. Raymond Vernon. *Souverainity at Bay*. New York.

terminados derechos aduaneros destinados a impedir o a restringir la importación de productos manufacturados impulsa a las compañías a instalarse en el país en cuestión en lugar de aprovisionar el mercado a través de la exportación. Tugendhat señala que en este período "...como no había restricciones en materia de cambios y las disposiciones que impedían a los extranjeros crear industrias, cada vez que ellos quisieran, eran poco frecuentes; mientras más se elevaban los derechos de importación, más se acentuaba el carácter internacional de los negocios..."⁽³⁾

Otro factor que alentó las empresas a instalarse en el extranjero fue el nacionalismo que comenzaba a aparecer en ciertos países. De esta forma, era preferible contratar directivos y técnicos nacionales para producir localmente que continuar exportando los productos hacia el país en cuestión.

Sin lugar a dudas, en los albores del siglo XX, la sociedad internacional era ya una realidad indiscutible. Ella era, ante todo, un fenómeno europeo, tal como lo muestra el monto de inversiones por país.

PAÍS INVERSOR	% DEL TOTAL
Gran Bretaña	42
Francia	19.3
Alemania	13.7
Estados Unidos	7.7
OTROS PAÍSES	
Bélgica, Países Bajos y Suiza	17,3
TOTAL	100%

Fuente: Giles Bertin, L'Investissement International.

Sin embargo, es preciso señalar que existían notables diferencias entre estas empresas internacionales y las empresas globales de nuestros días, sobre todo en lo que se refiere a la forma de las inversiones realizadas, ya que las inversiones de las sociedades internacionales eran ante todo "inversiones de cartera efectuadas por intermedio de los principales mercados financieros:

⁽³⁾ Tugendhat, op cit. p 27.

Londres, básicamente, aunque también París, Amsterdam, etc., sobre los cuales se operaban las emisiones por cuenta de sociedades privadas o de instituciones públicas extranjeras. Hasta 1914, más del 80% de las inversiones británicas o de las inversiones francesas en el extranjero revestían la forma de compra de obligaciones (3/4) o de acciones (1/4).”⁽⁴⁾

Sin embargo estas empresas internacionales con sus escasas inversiones directas en el exterior, con sus contadas filiales de ultramar, fueron la base de la progresión hacia el surgimiento de las actuales empresas multinacionales.

II. EL PERÍODO ENTRE LAS DOS GUERRAS

El lapso que media entre las dos guerras mundiales no fue un período favorable para el desarrollo de los movimientos internacionales de capital. La psicología de guerra incitaba muy poco a las empresas para invertir en el extranjero. Los gobiernos, influidos por las corrientes nacionalistas, buscaban la autosuficiencia de la industria. Una actitud poco favorable hacia los extranjeros tomaba cuerpo bajo la forma de medidas discriminatorias. Además, la situación monetaria y cambiaria no era favorable, ciertas monedas se depreciaron completamente; a la inflación sucedía la deflación y el control de cambios, inevitablemente, hizo su aparición.

Por otro lado, la crisis de 1929 vino a agravar la ya mala situación internacional y los beneficios de las empresas se deterioraron de manera significativa. El profesor Raymond Vernon nos muestra bien cual era la situación: “durante el período entre las dos guerras, la tecnología de los transportes y de las comunicaciones progresó de manera sostenida. Sin embargo, debido a la complejidad que caracteriza la historia de las instituciones humanas, las naciones avanzadas mostraron que no eran juguete pasivo de los cambios tecnológicos y que podían resistir las consecuencias de estos cambios durante uno o dos decenios. Mientras que la producción mundial aumentaba en un 40% durante esta época, las naciones limitaban el crecimiento del comercio mundial. La inversión internacional también fue contenida luego del período turbulento de los años 20, el flujo de estas inversiones decayó y su crecimiento fue casi nulo durante los años 30. En general, se puede decir que el período que separó las dos guerras mundiales fue una era de experimentación de las doctrinas de Keynes, en el curso de la cual las naciones se replegaron sobre sí mismas, a fin de ver si existía una fórmula adecuada de autarquía que asegurase, a la vez, el pleno empleo y una tasa de crecimiento razonable. Además de estas tentaciones nacionales hacia la autarquía, existía una competencia temeraria marcada por la devaluación y las subvenciones a la expor-

⁽⁴⁾ Bertin, op. cit, p. 13 - 14.

tación, todo ello asociado a políticas nacionales dirigidas a sostener la demanda interior y a mantener a flote las economías nacionales. Para hacer coherente esta política, era necesario que los gobiernos, dejando a un lado el progreso de los transportes y de las comunicaciones, restringieran el comercio y controlaran los movimientos de capital.”⁽⁵⁾

Sin embargo, a pesar de todas estas condiciones desfavorables, las sociedades internacionales continuaron desarrollándose. Así, bajo la forma del cartel, las sociedades internacionales suscribieron acuerdos para compartir la información relativa a precios e inversiones, incluso de mercados.

En lo que se refiere a las condiciones que favorecieron la emergencia de los carteles en esa época, Tugendhat señala que: “los carteles han existido siempre, en todas las épocas y lugares, e incluso en la actualidad. Sin embargo, en el período entre las dos guerras, la situación se prestaba a su desarrollo en una escala internacional. La existencia de capacidades excedentarias de producción preocupaba a los industriales. En muchas ramas industriales, se habían agrandado las fábricas durante la Primera Guerra, después de la cual, pasado el boom inicial, el nivel de la demanda bajó sustancialmente. Con la gran depresión, el problema del excedente de capacidad productiva se agravó. Al mismo tiempo, en la mayoría de las ramas industriales, el número de las grandes sociedades que participaban en la producción se redujo ya que monolitos gigantes habían aparecido en el curso de los decenios precedentes y habían absorbido un gran número de empresas más pequeñas.”⁽⁶⁾

En esa época se constituyeron los carteles del acero y el del petróleo, suscritos en Escocia como el acuerdo de Ahnacarry, mejor conocidos como “AS IS”, los cuales más que una lista de normas o compromisos fue una declaración de propósitos. Fueron suscritos en primer término por “las Tres Grandes” y luego por otras quince compañías norteamericanas. La duración de ambos fue variable y, en la mayor parte de los casos la violación de los compromisos mutuos y la ausencia de una adecuada organización los condujo a su desaparición.

Los carteles jugaron un rol importante en la aparición de la actual empresa global. En efecto, la constitución de los carteles permitió a los industriales dejar de lado ciertas concepciones empresariales estrechas para comprometerse en una perspectiva cada vez más internacional en materia de cooperación, de mercados, de inversiones y de organización.

⁽⁵⁾ Raymond Vernon. *Les Conséquences économiques et politiques des entreprises multinationales*. París, 1974, p. 15.

⁽⁶⁾ Tugendhat, op. cit., p. 35

III. EL PERÍODO POSTERIOR A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

• LA MULTINACIONALIZACIÓN CRECIENTE

No es sino después de la segunda guerra mundial que el movimiento internacional de capitales alcanza dimensiones desconocidas. En el origen de este cambio, en relación con los períodos precedentes, se encuentra la expansión de la inversión estadounidense en el extranjero; los volúmenes de la inversión privada norteamericana pasaron de 27 mil millones de dólares americanos en 1955 a 76 mil millones en 1966; de ese primer monto había 19 mil millones de dólares, que correspondían a inversiones directas, cifra que alcanzó los 55 mil millones en 1966 y los 70 mil millones en 1970. Estas cifras demuestran que la participación de las sociedades americanas en el total de las inversiones directas realizadas en el extranjero era del orden del 60 al 65% del total. De esta forma, la situación de la inversión europea frente a la inversión estadounidense en Europa pierde todo su equilibrio. Hasta 1956, los activos de las sociedades europeas en los EE.UU. sobrepasaban a los de las sociedades americanas en Europa. En 1957, los norteamericanos cambiaron la situación y, desde entonces, Europa no ha cesado de perder terreno en este dominio de las inversiones directas.

A que se dé este cambio, han contribuido factores de orden y envergadura diferentes. En primer lugar, existen factores vinculados con el progreso alcanzado en el campo de las comunicaciones. El avión a reacción, la sofisticación introducida por la electrónica en materia de computación y el desarrollo de la telecomunicación permitieron a los directivos de las empresas coordinar y controlar estrechamente las actividades de sus filiales y de sus subsidiarias en el extranjero. Coordinación y control que era casi imposible en épocas anteriores.

Por otra parte, la situación económica internacional había evolucionado bastante; los intercambios internacionales de capitales aumentaron de manera regular. Además, la regulación de los intercambios económicos mundiales ayudó considerablemente a la expansión de las empresas en el exterior. Con el Acuerdo General sobre Tarifas Aduanales y sobre el Comercio, (G.A.T.T.) los países aceptaron que la regulación de los intercambios comerciales fuese hecha de acuerdo con un conjunto de principios comunes en lugar de continuar negociando acuerdos bilaterales de mutua exclusividad.

Igualmente, las naciones tomaron medidas para eliminar las barreras aduaneras que obstaculizaban los intercambios internacionales. La actitud de las naciones hacia la inversión extranjera cambió también de manera significativa. El objetivo de autosuficiencia y de autarquía, predominante entre las dos guerras, fue dejado de lado para permitir que las sociedades invirtieran y se elevara la tasa de crecimiento industrial.

En lo que se refiere a la expansión de las inversiones directas de las empresas americanas, se puede afirmar con Goux y Landeau que: “múltiples razones explican la creación de filiales en el extranjero por parte de las empresas americanas. Las razones difieren de una empresa a otra, aunque en general, las mismas se vinculan con tres objetivos interdependientes:

- aumento de las perspectivas de beneficio a largo plazo,
- mejora de la posición de la empresa en los mercados,
- maximización del volumen de ventas.”⁽⁷⁾

En concordancia con el análisis precedente, algunos autores han puesto el acento en la baja de la tasa de retorno de las inversiones en los EE.UU., durante los años 50, para mostrar una de las razones del crecimiento de la inversión americana en el extranjero. Paul Hannape, por ejemplo, señala que: “los EE.UU. conocieron durante los años 50 un período de débiles tasas de expansión interna y reducidas tasas de beneficio. Es ciertamente ésta una de las razones fundamentales que condujeron a un número creciente de firmas americanas a buscar fortuna en el extranjero. La tasa media de beneficio de las inversiones americanas realizadas en el extranjero, durante el período que va de 1955 a 1960, fue del orden del 11%, tasa netamente más elevada que la realizada por las firmas americanas en los propios EE.UU. En los últimos años, la tasa media de beneficio de las inversiones americanas en el extranjero fue del siguiente orden:

TASA MEDIA DE BENEFICIO

AÑO	GENERAL	INDUSTRIA	PETRÓLEO
1965	11.1		
1966	10.4		
1967	10.2		
1968	10.8		
1969	11.5	11.1	12.3
1970	11.2	10.3	13.5

⁽⁷⁾ Christian Goux y Jean Landeau. *Le Péril Américain*. París. p. 46, 47.

Desde 1952, la legislación fiscal americana ha promovido estas inversiones en el extranjero creando un régimen favorable a los beneficios realizados en el extranjero.”⁽⁸⁾

En lo que se refiere a la validez de este argumento de la mayor tasa de beneficio obtenida en el extranjero por las empresas americanas, el grupo de Análisis y Síntesis (SESAME), al hablar de la relación existente entre la tasa de beneficio y la expansión de las firmas americanas confirma que: “de hecho la inversión de una empresa americana en Europa no se justifica a menos que la tasa de beneficio (a largo plazo) sea superior a la tasa de beneficio obtenida en Estados Unidos. Esta condición ha sido confirmada por los hechos: Entre 1950 y 1965, las filiales europeas de las firmas americanas obtuvieron tasas de beneficio superiores del 2 al 6% de aquéllas obtenidas por empresas comparables en los Estados Unidos.”⁽⁹⁾

También se mencionan las relaciones entre el gobierno de los EE.UU. y las empresas americanas a fin de explicar la expansión de las inversiones de estas últimas en el extranjero. Frecuentemente, se subrayan los nexos entre la expansión de la inversión norteamericana y la severidad de las leyes antitrust.

De la misma forma, algunos autores señalan el apoyo dado por el gobierno de los EE.UU. a la actividad de las empresas americanas. Así, según Tugendhat “el gobierno americano esperaba que el flujo de los capitales invertidos por las sociedades americanas permitirían disminuir el monto de los préstamos y de las donaciones necesarias para el resurgimiento europeo.

Así, exhortaba a las sociedades americanas a instalarse en el extranjero y tomó iniciativas como la negociación de acuerdos para evitar la doble imposición con un buen número de países y el otorgamiento de garantías a estas inversiones contra las eventuales restricciones al repatriamiento de utilidades.”⁽¹⁰⁾

En esta línea de apoyo a las empresas, a fines de 1969, el gobierno norteamericano decidió descargar a la A.I.D. (Agency for International Development) de la administración de los programas de seguros y garantías relativos a las inversiones privadas americanas, a fin de confiárselos a una nueva “Sociedad de Fomento de las Inversiones de Ultramar”, la Overseas Private Investment Corporation (OPIC). El funcionamiento de los programas bajo la supervisión de la OPIC comenzó el 1º de junio de 1970. La OPIC

⁽⁸⁾ Paul Hannapc. *Les Firmas Multinacionales*. Datar N° 34. París. p. 20, 21.

⁽⁹⁾ SESAME. *Le phénomène multinational américain en Europe* en Datar, o. cit., p. 88

⁽¹⁰⁾ Tugendhat, op. cit., p. 47

retomó y amplió las antiguas funciones de la AID. La gran novedad de la actividad de la OPIC reside en el poder otorgado al organismo para identificar, financiar y promocionar proyectos de inversión, puesto que la AID se limitaba sólo a ayudar, de manera restringida, a los inversores. Entre las atribuciones de la OPIC podemos citar:

- **La ayuda a los estudios de pre-inversión.** En efecto, una ayuda financiera es acordada a las empresas para incitarlas a investigar y a estudiar las posibilidades de inversión en los países en vías de desarrollo. En el marco de este programa, la OPIC se pone de acuerdo con la empresa americana a fin de reembolsarle una parte de los gastos del estudio (50% aproximadamente) en el caso de que la empresa no continúe con el proyecto; es decir, que, prácticamente, la OPIC compra el proyecto con el objeto de ponerlo a la disposición de otros eventuales inversionistas. Pero, por el contrario, si la empresa decide realizar la inversión proyectada, los gastos del estudio continúan a su cargo y el mismo sigue siendo de la propiedad exclusiva de la empresa inversora.
- **El sistema de garantía para las inversiones.** La OPIC ha previsto sistemas para garantía de las inversiones americanas en el extranjero que cubren los riesgos que las compañías de seguros no aceptan tomar. Así, este sistema constituye otro instrumento creado por las autoridades norteamericanas a fin de fomentar la inversión privada en el extranjero. El programa de seguros de la OPIC cubre tres tipos de riesgos no comerciales, llamados políticos:

La pérdida de la inversión debida a expropiación, confiscación o nacionalización.

Los daños y destrucciones causados por guerra (revolución, rebelión y guerra civil).

Los riesgos cambiarios, es decir, la imposibilidad definitiva o temporal de repatriar los beneficios o el capital.

A fin de que la garantía sea procedente, la OPIC procede a negociar un acuerdo con el país receptor de la inversión. Hasta 1970, habían sido firmados 92 acuerdos de garantía.

Otro elemento que ha ayudado bastante a la expansión norteamericana en el mundo y que ha sido, a veces, poco tomado en cuenta, es el de la contribución de los bancos americanos al financiamiento de las inversiones de las empresas estadounidenses. En efecto, luego de la Segunda Guerra Mundial, la implantación de filiales de bancos americanos en el extranjero ha ido creciendo de manera significativa. Estas filiales se presentan como una red de prestación de servicios que ayudan al inversionista, procurándole información acerca de las condiciones del país en cuestión. Según el Federal Reserve Bulletin, la instalación de filiales de bancos americanos desde 1918 ha sido así:

DESARROLLO DE LAS FILIALES BANCARIAS AMERICANAS FUERA DE LOS EE.UU.

REGIÓN	1918	1939	1950	1960	1969
América Latina	31	47	49	55	235
Europa	26	16	15	19	103
África				1	1
Medio Oriente				4	6
Asia		18	19	23	77
Territorios Americanos	4	8	12	22	38
TOTAL	61	89	95	124	460

Otros autores, como Stephen Hymer ⁽¹¹⁾, han llamado la atención sobre la relación existente entre las estructuras oligopólicas del mercado en los EE.UU. y las inversiones foráneas de las sociedades americanas. Hymer subraya que el 44% de las inversiones americanas en el extranjero pertenecían a ramas industriales en las cuales cuatro sociedades detentaban las tres cuartas partes del volumen de ventas total de la rama industrial, aunque las mismas no representaban sino el 8% del valor total de la producción industrial americana. Al mismo tiempo, señala Hymer, una sola de las setenta y dos firmas que figuran entre las principales inversoras en el extranjero pertenecía a una rama industrial en la cual las cuatro sociedades más grandes realizaban menos de la cuarta parte del volumen total de ventas.

La explicación de esta relación estructura oligopólica-expansión en el extranjero nos es dada por Tugendhat cuando dice que: "para las firmas que actúan en un mercado oligopólico es cada vez más difícil ampliar su participación en el mercado. Cada nueva fracción del mercado total es más costosa de adquirir que la fracción precedente. Pero si los rivales son de la misma talla, la operación es casi imposible o terriblemente onerosa. Además, después de la guerra, el Departamento Americano de Justicia se ha mostrado poco dispuesto a autorizar la fusión o la absorción de una gran sociedad por otra, por el temor de reducir la competencia. desde entonces, la expansión en el extranjero ofrece a las sociedades pertenecientes a una rama oligopólica las mejores perspectivas de continuar con su crecimiento." ⁽¹²⁾

⁽¹¹⁾ Citado por Tugendhat, *idem*, p. 51,52.

⁽¹²⁾ *Ibidem*

La reconstrucción de las economías europeas después de la guerra y la constitución de la Comunidad Económica Europea fueron también factores muy importantes de la expansión de la inversión americana.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Europa tenía necesidad de reconstruir su economía, de conquistar nuevas inversiones, de fomentar el desarrollo y de responder al desafío tecnológico; a estos fines, la inversión americana ofrecía una posibilidad interesante. Los gobiernos europeos lo comprendieron rápidamente y acogieron la inversión norteamericana como uno de los elementos de respuesta a la crisis provocada por la guerra. Varios gobiernos abrieron oficinas en los EE.UU. a fin de incitar a las empresas americanas a invertir en sus países, ofreciéndoles ventajas financieras y fiscales, préstamos, subsidios y ventajas diversas.

En esa época, Gran Bretaña era el país que ofrecía las mejores condiciones para la instalación de las empresas americanas. En este sentido, Christopher Layton, en un excelente análisis, nos recuerda que: "Gran Bretaña era el principal país receptor de inversiones en Europa. Sus considerables inversiones en el extranjero y su tradicional posición de banquero eran factores que incitaban a la acogida favorable al capital extranjero. Las dificultades crónicas de la balanza de pagos y una tasa débil de inversión condujeron a los gobiernos ingleses a fomentar las inversiones americanas. La competencia de empresas plenas de empuje y con nuevos métodos de gestión parecían constituir, entonces, un remedio inapreciable contra el letargo que sufría la economía británica. En Gran Bretaña, donde las inversiones directas se encuentran supeditadas a una autorización del Tesoro y del Banco de Inglaterra, nunca se han negado, en el curso de los veinte años posteriores a la guerra, esta autorización. La repatriación de beneficios es automáticamente acordada. Todo esto hizo de Inglaterra el campo privilegiado para las inversiones directas americanas en Europa. Este fue el único país europeo en el cual los activos americanos salieron indemnes de la guerra y parecía constituir una base segura de inversión luego de la guerra. Además, una inversión realizada en Gran Bretaña aseguraba el acceso al mercado del Commonwealth. La comunidad de lengua, la igualdad de las unidades de peso y medida, sin contar las famosas "relaciones especiales", contribuyeron a hacer de Gran Bretaña el país europeo que se imponía a una gran empresa americana y que podía, en muchos casos, servir de base a sus actividades mundiales."⁽¹³⁾

⁽¹³⁾ Cristopher Layton. *L'Europe et les investissements américains*. Paris 1968, p. 53, 54.

Sin embargo, no es sino después de la puesta en marcha de las instituciones europeas: La Comunidad Económica del Carbón y del Acero, la Asociación Europea de Libre Cambio y, básicamente, la Comunidad Económica Europea o Mercado Común, que la inversión directa americana cobró dimensiones considerables.

De esta forma, las inversiones se desplazaron de Gran Bretaña al Grupo de los Seis. De 1950 a 1971, las inversiones americanas en Europa crecieron de 1.833 millones de dólares a 27.261 millones de dólares y la Comunidad Económica Europea recibió más del 60% de este monto.

La industrialización tardía de América Latina llamó inmediatamente la atención de los inversionistas americanos. Así, éstos, además de estar presentes en los sectores de base, se introdujeron en las áreas más dinámicas de la economía ejerciendo un creciente control de las actividades productivas de mayor rentabilidad. Después de 1950, por ejemplo, ninguna inversión directa americana importante se han registrado en el sector agrícola, pero, por el contrario, los sectores industriales y de servicios de los países latinoamericanos han absorbido el 17,5% en 1950; el 27,4% en 1960 y el 44% en 1967 de la inversión directa americana.

Por otra parte, la actitud de los gobiernos latinoamericanos fue del mismo género que la desarrollada por los países europeos dirigida a fomentar la inversión extranjera. La concesión de ventajas fiscales y financieras; el otorgamiento de préstamos y de subsidios fueron instrumentos comunes para estimular a las empresas americanas a instalarse en esos países.

Luego de la Segunda Guerra, el proceso de industrialización de los países latinoamericanos aparece ligado a las políticas de inversión de los gobiernos que buscaban la creación de industrias y la recuperación de la actividad de exportación.

Las inversiones americanas crecieron rápidamente en las áreas vinculadas con el desarrollo de una industria liviana. A partir de 1960, la industrialización por sustitución de importaciones había creado condiciones favorables para el desarrollo de una segunda etapa del proceso industrial que permitiría a los países latinoamericanos obtener una mayor diversificación de su estructura productiva y crear sectores industriales relativamente complejos. La inversión extranjera, sobre todo la proveniente de EE.UU., toma en consecuencia, una nueva orientación, ya que era necesaria para esta nueva fase del proceso, una creciente importación de bienes de capital.

El déficit permanente de la balanza de pagos y de la balanza comercial, al no permitir el financiamiento de la importación de los bienes de capital y de la tecnología necesaria, hizo que los países latinoamericanos se viesen obligados a recurrir al financiamiento externo y a promover la instalación de filiales de compañías extranjeras.

De esta forma, la transición del modelo económico de exportación al modelo de sustitución de importaciones no comportó una alteración de la presencia de las empresas multinacionales americanas. Estas empresas estuvieron presentes a través de la utilización de los siguientes mecanismos: instalación de nuevas filiales; compra de empresas nacionales; fusión con el capital nacional o simplemente beneficiándose de los períodos de crisis para apropiarse de unos mercados, mal o escasamente atendidos.

Todas estas razones y factores que hemos analizado muestran bien el porqué de la conquista de los mercados mundiales por parte de las empresas americanas en este período que podemos denominar de la multinacionalización creciente.

Asistimos también a lo que algunos autores llaman la respuesta europea, es decir, el crecimiento de la participación de las empresas europeas en la economía mundial. Esta respuesta europea junto con la expansión de las empresas japonesas, son los elementos claves de la configuración de un mundo en el cual la empresa multinacional es la organización común de los negocios internacionales.

Este sub-período de la multinacionalización, se caracteriza entonces por el surgimiento de un tipo especial de empresas: **Las multinacionales**, a las que podemos definir como “una casa matriz que instala, al momento de invertir de manera directa, filiales en varios países diseminados geográficamente y cuyas actividades paralelas son planificadas y controladas por la casa matriz dentro de una perspectiva global”.

Al momento de tipificar qué caracteriza a una empresa multinacional, los autores y analistas del fenómeno discutían acerca de algunos criterios para precisar si una empresa podía ser considerada como multinacional. Entre estos criterios citaban los siguientes:

- **Una propiedad multinacional**, es decir, que los accionistas de la casa matriz fuesen nacionales o empresas de países diferentes al de la casa matriz.
- **Una dirección multinacional**, es decir, que los directivos y gerentes de la casa matriz proviniesen de países distintos al de origen de la propia casa matriz.
- **Un número amplio de filiales** diseminadas a lo largo y ancho del planeta. Se acotaba que para poder catalogarse como una empresa multinacional, debía tener filiales al menos en cinco países distintos.

- Como mecanismo para la constitución de filiales, las multinacionales recurrían a la **inversión directa** para asegurar el control y la coordinación por parte de la casa matriz.

Sin embargo, estos factores tipológicos no concurrían en todas las empresas, muchas de ellas seguían ampliamente ligadas al país de origen, por lo que sus accionistas y directivos provenían fundamentalmente del propio país de la casa matriz.

Empero, un elemento sí fue común, la utilización de la inversión directa para constituir filiales y propiciar el cumplimiento de una estrategia común. En este sentido, es conveniente recordar las modalidades de inversión internacional.

La inversión internacional puede definirse como todo empleo hecho en el exterior de los recursos financieros de un país y puede adoptar cualquiera de las siguientes modalidades:

A Inversiones directas, en las cuales se incluyen:

- Creación de sucursales o de empresas nuevas pertenecientes exclusivamente al tenedor de los fondos y adquisición total de empresas existentes.
- Participación en el capital de empresas nuevas o existentes.
- Préstamos a largo plazo con miras a establecer relaciones accionarias futuras.

B. Operaciones en bolsas de valores.

C. Inversiones inmobiliarias.

D. Inversiones en bonos del tesoro y otros efectos negociables.

E. Préstamos, créditos y depósitos a corto, mediano y largo plazo.

F. Donaciones.

G. Movimientos de capital de carácter personal.

H. Movimientos materiales de activos.

I. Activos de transferencia restringida.

J. Garantías.⁽¹⁴⁾

⁽¹⁴⁾ Manual del Fondo Monetario Internacional. Washington. s/f, p. 10.

Más particularmente, y en la perspectiva que nos interesa, los movimientos de capital a largo plazo hechos por las empresas asumen principalmente la forma de:

- Préstamos.
- Inversiones de cartera, es decir, la compra de títulos privados o públicos en los mercados financieros, sin la intención de ejercer un control.
- La inversión directa que implica un control, la cual puede realizarse creando un nuevo establecimiento por parte del inversor, solo o en asociación igualitaria (joint venture) o desigual, o bien, por la compra total o parcial de una empresa ya existente. El establecimiento así creado puede poseer o no personalidad jurídica (filial o sucursal).

De esta manera, la inversión directa se distingue por ser una categoría autónoma del flujo internacional de capitales, ya que tiene un comportamiento diferente a los otros tipos de movimiento de capital. En efecto, la inversión directa se refiere a algún tipo de interés permanente en una empresa e implica un cierto grado de control sobre su gestión, mientras que las inversiones de cartera consisten en la adquisición de participaciones societarias, obligaciones o bonos privados o públicos, pero quedan limitadas a niveles que no otorgan control directo sobre la gestión. Es decir, que el rasgo característico de la inversión directa es la toma de control de la sociedad en la cual se ha realizado la inversión. La inversión directa es un fenómeno reciente en los movimientos internacionales de capital, su expansión puede ubicarse en los años de postguerra y concierne específicamente a las empresas multinacionales. La inversión directa ha hecho posible uno de los rasgos característicos de las empresas multinacionales: el control de las operaciones de sus filiales. Tal como lo hemos señalado, la característica principal de la sociedad multinacional moderna es su dirección centralizada; todas sus operaciones están coordinadas a partir de un centro corporativo que decide la estrategia de todo el conjunto.

Esta posibilidad de la casa matriz para imponer una norma de conducta a las filiales, se traduce en el hecho de que cualquiera que sea el tipo de gestión adoptada, se puede decir que hay siempre una estrategia común, en la medida en que una empresa (la casa matriz) puede, en última instancia, subordinar las opciones fundamentales de otras empresas (sus filiales) a sus propios objetivos.

- **LA GLOBALIZACIÓN INEVITABLE**

En la última década, el mundo asiste a un período acelerado de globalización, en el que algunas empresas multinacionales dieron un paso adelante para convertirse en verdaderas empresas globales.

Rafael Díaz Casanova ilustra bien esta nueva realidad, cuando expresa: "El comercio, que necesitó de la presencia física de los mercaderes y de las relaciones bilaterales entre vendedores y compradores, hoy es una enrevesada red de relaciones donde los suplidores y los consumidores no tienen el menor contacto y las grandes empresas comercializadoras se encargan de indentificar a los productores más eficientes, tanto en calidad como en precio, para hacerlos suplidores de los consumidores más adecuados y que los retribuyan mejor. Las industrias ya no son unidades aisladas que compran materias primas y las transforman en productos terminados que ofrecen al mercado. Hoy, la gran mayoría de las industrias son conglomerados que comienzan con la investigación y tienen complejos industriales en múltiples localizaciones, muchas veces esparcidas por el mundo, que terminan integrando gamas de productos que influyen de manera fundamental en un sector de la población".⁽¹⁵⁾

Esta globalización hace que las empresas actúen realmente a una escala planetaria; que no puedan indentificarse propietarios individuales, sino un gran número de pequeños accionistas distribuidos en todo el mundo que, en virtud de la eficiencia de la gerencia de esas empresas globales, persiguen maximizar el rendimiento de sus ahorros.

El envejecimiento de la población mundial, el ciclo de vida de las nuevas generaciones de post-guerra se traduce en una mayor capacidad de ahorro, en la proliferación de instituciones de inversión (bancos, fondos de pensiones, instituciones intermediadoras) que favorecen y privilegian la adquisición de las acciones de las empresas globales, verdaderas blue chips en las que el pequeño o mediano inversor busca preservar su capital y asegurar un rendimiento financiero confiable.

Desde otro punto de vista, constatamos una verdadera globalización de la dirección y la alta gerencia de las empresas globales. Hoy en día, sus juntas directivas, sus comités de dirección, sus instancias superiores de gerencia, se encuentran en manos de profesionales provenientes de los más dispares, y a veces desconocidos países del mundo. Este ecumenismo gerencial ciertamente permite confirmar la existencia de verdaderas empresas globales, cuya dirección y gerencia se encuentra, cada vez más, desligadas de la nacionalidad del país de origen de la casa matriz.

⁽¹⁵⁾ El Universal, Caracas 7 de enero de 1998, pág. 4.

Son muchos los factores que han posibilitado la consolidación de estas empresas globales. Entre los más relevantes podemos destacar los siguientes:

- **La explosión del comercio mundial**, el cual se sitúa en el orden de los seis trillones de dólares americanos, experimentando en la última década un salto en comparación con las décadas precedentes.

**DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL
POR TIPO DE PAÍS
(EN TRILLONES DE DÓLARES AMERICANOS Y EN PORCENTAJE)**

AÑO	MONTO TOTAL	PAÍSES EN DESARROLLO	PAÍSES EMERGENTES	PAÍSES DESARROLLADOS
1980	2.17\$	3%	22%	75%
1990	4.30\$	3%	19%	78%
1995	6.30\$	4%	22%	74%
2000	9.00\$	4%	26%	70%

Fuente: McGraw Hill World Economic Outlook

Esta explosión del comercio mundial encuentra su razón de ser en la creciente y progresiva liberación de las barreras comerciales entre los diferentes países. A título de ejemplo, podemos citar la dinámica de reuniones y acuerdos promovidos por el anterior GATT y por la actual Organización Mundial del Comercio (OMC).

En el siguiente cuadro, se observa el interés de los países y el resultado de las negociaciones llevadas a cabo en algunas de las principales Rondas dirigidas a eliminar barreras arancelarias:

EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE LIBERACIÓN ARANCELARIA

RONDA	Nº DE PAÍSES	PRINCIPALES RESULTADOS
GINEBRA, 1947	23	45.000 Concesiones arancelarias
URUGUAY, 1950-51	32	8.700 Concesiones arancelarias
KENNEDY, 1966-67	74	30.000 Concesiones tarifarias
TOKIO, 1973-79	99	<ul style="list-style-type: none">• Reducción de 30% de las tarifas• Tarifas del 6% para productos manufacturados.
URUGUAY, 1986-91	128	<ul style="list-style-type: none">• Nueva reducción de 30% de las tarifas.• Se incorporan agricultura y textiles.• Se incluye propiedad industrial.

Fuente: The Potencial Economy of the World Trading System, Oxford University Press, 1995.

Desde otro punto de vista, la **reducción de los costos de transporte y comunicación** ha permitido una mejor interrelación entre las filiales, y entre éstas y la casa matriz. La consolidación del fax, de las computadoras personales, del Internet, del Intranet, del E-Mail, unida a la creación de importantes empresas de courier internacional, permiten un seguro, rápido y confiable intercambio de información entre empresas localizadas indistintamente en uno u otro hemisferio.

Todo esto ha llevado también a los gobiernos nacionales a reconcebir su noción de soberanía nacional con el fin de permitir la inversión extranjera directa en sectores reservados a los nacionales o al Estado y a no establecer controles para la repatriación de capitales y dividendos.

Si tuviésemos que sintetizar estos y otros factores propiciadores de la globalización, de acuerdo con los análisis de la consultora McKinsey and Co., podríamos subrayar los siguientes:

- Desregularización, liberalización de políticas y restricciones gubernamentales.

- **Aumento de la movilidad del capital (acciones, bonos corporativos, bonos gubernamentales, títulos monetarios, etc.).**
- **Disminución de barreras comerciales.**
- **Acelerada expansión en países emergentes.**
- **Rápida y creciente disminución de costos de transporte y comunicación.**
- **Apertura del sector servicio (electricidad, telefonía, agua, salud) a la inversión extranjera.**

Como consecuencia de todos estos condicionamientos y factores podemos confirmar la existencia de empresas globales a carta cabal que reúnen las siguientes características:

- **Actúan en muchos países tanto del hemisferio occidental como del oriental.**
- **Actúan según el caso, como suplidores o productores globales.**
- **La propiedad de sus acciones es colectiva, sin que existan grupos o individualidades que puedan considerarse como sus propietarios únicos e indiscutibles.**
- **Compiten entre sí en muchos países.**
- **Buscan incrementar su presencia en los mercados foráneos adquiriendo empresas pre-existentes o asociándose con las locales.**
- **La mayoría de las transacciones comerciales mundiales se realizan en el seno de la propia empresa global, mediante ventas entre filiales y de éstas con la casa matriz, o de ésta hacia aquéllas.**
- **La dirección y la alta gerencia es ejercida por nacionales de países diversos, sin que el hecho de ser nacional del país de la casa matriz tenga un peso importante.**
- **Y, lo que es fundamental, la actividad comercial, productiva, financiera, logística, de recursos humanos y cualquier otra relevante, son controladas y planificadas por una casa matriz que las optimiza en función de las economías de escalas que le ofrece su propio carácter de empresa global.**

Como resultado de esta evolución, la empresa global es una realidad incontestable de este fin de siglo, consolidando así un largo proceso de internacionalización que comenzó muchos siglos atrás.

Las exoneraciones del Impuesto sobre la Renta previstas en el Decreto-Ley N° 138 sobre Concesiones de Obras y Servicios Públicos Nacionales

José P. Barnola (h.)

A la memoria del Magistrado Carlos Trejo Padilla

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto contestar la siguiente interrogante: ¿Puede el artículo 49 del Decreto con rango de Ley Orgánica N° 138 sobre Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos Nacionales¹ (Decreto-Ley 138) ser aplicado preferentemente a lo dispuesto en los artículos 66 y 67 del Código Orgánico Tributario (COT) en los que se exige que las exoneraciones sean otorgadas con carácter general y que la ley que autorice al Ejecutivo Nacional para otorgar exoneraciones debe fijar un plazo de duración, so pena de que ésta sea limitada a cinco años? Dicho de otra manera: ¿Se aplica lo dispuesto en el Decreto-Ley 138 en forma preferente a lo dispuesto en el COT? Para ello, hemos dividido el trabajo en cuatro partes: **I. Hechos; II Conclusiones; III. Razonamiento; y IV. Sumario.**

1. Gaceta Oficial de la República de Venezuela (G.O.) N°4.719 Extraordinario del 26/4/96.

L HECHOS

El COT² derogado dispone en sus artículos 67 y 68 lo siguiente:

Artículo 67.- La Ley que autorice al Ejecutivo Nacional para conceder exoneraciones³, establecerá el plazo máximo de duración del beneficio. Si no lo fija, el término máximo de la exoneración será de cinco (5) años. Vencido el término de la exoneración, el Ejecutivo Nacional podrá renovarla hasta por el plazo máximo fijado en la Ley o en este artículo...

Artículo 68.- Las exoneraciones serán concedidas con carácter general, en favor de todos los que se encuentren en los presupuestos y condiciones establecidos en la Ley o fijados por el Ejecutivo Nacional.

Las normas citadas no fueron modificadas en las reformas parciales sufridas por el COT en 1992⁴ y 1994⁵. Actualmente tienen la numeración 66 y 67, respectivamente.

El Decreto-Ley 138 establece en su artículo 49 lo siguiente:

Artículo 49.- El Ejecutivo Nacional podrá exonerar a cada concesionario en particular del pago de impuesto sobre la renta en la cuantía y por el tiempo que se establezca en el decreto de concesión. En la misma forma, podrá exonerar de dicho impuesto los intereses de los capitales tomados en préstamo y los correspondientes a las obligaciones emitidas por el concesionario.

- 2. G.O. N°2.992 Extraordinario del 3/8/82.**
- 3. Exoneración es la dispensa total o parcial del cumplimiento de la obligación tributaria, concedida por el Ejecutivo Nacional en los casos autorizados por la ley. Exención es la dispensa total o parcial del cumplimiento de la obligación tributaria, otorgada por la ley (COT, artículo 64).**
- 4. Ley de Reforma Parcial del COT, G.O. N°4.466 Extraordinario del 11/9/92.**
- 5. Decreto-Ley N°189 de Reforma Parcial del COT, G.O. N°4.727 Extraordinario del 27/5/94.**

II. CONCLUSIONES

El Decreto-Ley 138 debe aplicarse con preferencia, en lo que respecta a la especialísima materia de exoneración del impuesto sobre la renta en los casos de concesiones de obras públicas y servicios públicos nacionales, frente a lo dispuesto en el COT que exige que las exoneraciones sean otorgadas con carácter general y que la ley que las autorice fije un plazo de duración. Ello implica que el Presidente de la República podrá exonerar del impuesto sobre la renta a los concesionarios de obras públicas y servicios públicos nacionales, así como los intereses derivados de los préstamos otorgados a los concesionarios y las obligaciones emitidas por éstos, en la cuantía fijada en el decreto de concesión y por el tiempo que dure la misma.

III. RAZONAMIENTO

1. El artículo 49 del Decreto-Ley 138 es válido por haber sido dictado de conformidad con el artículo 190, numeral 8, de la Constitución⁶ y no excede de los límites previstos en la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera (Ley Habilitante de 1994)⁷.

a) La exoneración del impuesto sobre la renta a favor de los concesionarios forma parte de las materias incluidas en la Ley Habilitante de 1994 sobre las cuales podía legislar el Presidente de la República. Ello es así porque la Ley Habilitante de 1994 autorizó al Presidente de la República a legislar sobre las materias relativas al nuevo régimen legal de concesiones, establecer un impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor y derogar la Ley de Impuesto al Valor Agregado; establecer un impuesto a los débitos a cuentas mantenidas en instituciones financieras (cuya vigencia no podía ser posterior al 31/12/94); reformar la Ley de Impuesto sobre la Renta y reformar el COT, entre otras cosas (Ley Habilitante de 1994, numerales 1 al 5 y 7 del artículo 1°). Dentro de las materias relativas al nuevo régimen legal de concesiones y al impuesto sobre la renta está evidentemente incluida la correspondiente a las exoneraciones a favor de los concesionarios y sus prestamistas.

6. El numeral 8 del artículo 190 de la Constitución dispone, entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República, la de dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial.

7. G.O. N°35.422 del 18/4/94.

La materia relativa a la exoneración del impuesto sobre la renta de los concesionarios de obras públicas y servicios públicos nacionales estaba expresamente prevista en la Ley de Construcciones, Explotaciones y Mantenimiento de Obras Viales y de Transporte en Régimen de Concesión de 1983 (Ley de Concesiones de 1983)⁸, Ley esta última mencionada expresamente en el numeral 7 artículo 1º de la Ley Habilitante de 1994. Como quiera que dichas exoneraciones del impuesto sobre la renta estaban incluidas expresamente en la Ley de Concesiones de 1983, mencionada expresamente en la Ley Habilitante y derogada por el Decreto-Ley 138, se concluye que las exoneraciones a los concesionarios y sus prestamistas forman parte de la materia de concesiones de obras públicas y servicios públicos nacionales.

Con fundamento en la mención de la Ley de Concesiones de 1983 prevista en el texto de la Ley Habilitante de 1994, y en virtud de que la mencionada Ley de Concesiones de 1983 incluía disposiciones sobre exoneraciones, el Ejecutivo Nacional tiene poder discrecional, conferido por la Ley Habilitante de 1994, para emitir normas de rango legal sobre exoneraciones. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley Habilitante de 1994 prevé expresamente que la “dramática realidad” de la crisis obliga a obviar el procedimiento ordinario establecido para la formación de las leyes, lo cual, de conformidad con la normativa constitucional, sólo es viable mediante la promulgación de la respectiva ley habilitante.

Por tanto, la Ley Habilitante de 1994 sí autorizó al Presidente a dictar normas de rango legal en materia de exoneraciones del impuesto sobre la renta relacionadas con las concesiones de obras y servicios públicos nacionales.

- b) En todo caso, el Ejecutivo Nacional hubiese estado autorizado por la Ley Habilitante de 1994 para dictar normas con rango y fuerza de ley en materia de otorgamiento de exoneraciones a favor de los concesionarios y sus prestamistas, aun cuando dicha materia no estuviese expresamente incluida en el texto de la Ley Habilitante de 1994. Ello es perfectamente consistente con la interpretación extensiva que la Corte Suprema de Justicia ha hecho del texto de otras leyes habilitantes. En efecto, la Corte ha discutido la problemática de cuáles materias pueden ser objeto de la autorización de las leyes habilitantes en sentencia del 2 de julio de

8. G.O. Nº3.247 Extraordinario del 26/8/83.

1986. Allí, la Corte sostuvo que no es necesario que la Ley Habilitante sea expresa, siempre que el contenido de los decretos-leyes dictados con fundamento en esa autorización amplia se ajuste al fin para el cual la autorización fue otorgada. En la misma sentencia, la Corte mantuvo el criterio según el cual es posible que el Presidente dicte un decreto-ley con fundamento en una autorización amplia, si dicho decreto-ley no colide con alguna norma contenida en la Ley Habilitante, ya que el Presidente tiene facultad discrecional de escoger el medio para lograr la finalidad perseguida por la Ley Habilitante. En la mencionada sentencia, con un criterio bastante amplio, la Corte señaló:

...No era indispensable que la Ley Habilitante, de manera directa, dijese que le facultaba para crear institutos autónomos, pues la posibilidad de hacerlo podía surgir de su necesidad a fin de cumplir el encargo que le dio el Congreso de la República: establecer sistemas de seguros de cuentas y mecanismos para la recuperación de bancos y la protección del sistema financiero nacional. Lo importante, pues, es que el objeto del instituto creado por el decreto se ajusta a la autorización dada al Presidente en virtud de la ley invocada, sin que fuese menester la expresa indicación al respecto, porque, sin duda, se halla implícita en el ámbito y alcance de la autorización conferida al Presidente. (negritas nuestras)⁹.

Parte de la doctrina nacional sostiene el criterio según el cual las autorizaciones previstas en las leyes habilitantes deben interpretarse en sentido restringido¹⁰. Según este sector, se podría alegar que la autorización prevista en el numeral 7 del artículo 1º de la Ley Habilitante de 1994 es muy general, y como dicha habilitación debe interpretarse -de

9. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno del 2/7/86 bajo la ponencia del Magistrado Pedro Alid Zoppi, *Vicente Lacuna Escobar en demanda de nulidad por Inconstitucionalidad del Decreto N°540 del 20/3/85, contentivo del Estatuto del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE)*, 3E Gaceta Forense N°133, Vol. I, p. 19-21.
10. *Eloy Lares Martínez, Extensión y Límites de las Facultades Extraordinarias*, en *Revista de Derecho Público* N°20 Octubre-Diciembre (1984), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, p. 51-52; *Gerardo Fernández V., Los Decretos Leyes: (La facultad extraordinaria del artículo 190 ordinal 8º de la Constitución)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas (1992), p. 51-53.

acuerdo con esta posición- en sentido restringido, el Ejecutivo sólo quedó facultado para dictar las normas sobre el régimen de concesiones de obras públicas nacionales relativas al procedimiento para otorgar y regular las concesiones y los derechos de cada una de las partes (que sería la materia especial de ese decreto). Sin embargo, tal posición es totalmente inaplicable en el presente caso, donde el Presidente de la República quedó facultado para modificar el COT y la Ley de Impuesto sobre la Renta, leyes eminentemente tributarias (**Ley Habilitante de 1994**, numerales 2 y 3 del artículo 1º). Como se indicó antes, este sector de la doctrina no concuerda ni con la historia legislativa ni con las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de interpretación de la extensión y contenido de las leyes habilitantes.

A todo evento, dicho sector doctrinal está integrado sólo por dos autores en Venezuela, cuyas ideas, en nuestra opinión, no son aplicables al caso que nos ocupa. En efecto, la opinión de Eloy Lares Martínez¹¹ es poco clara ya que, según él, dado el carácter excepcional de la ley habilitante, sus normas deben interpretarse restringidamente. Sin embargo, a renglón seguido afirma que el Presidente queda en capacidad de legislar con la misma libertad con que lo haría el Congreso, por lo que concluye que “El Poder Ejecutivo podrá flexiblemente proveer, sin estar rigidamente ligado a los términos de la ley habilitante.” El otro autor que mantiene que las leyes habilitantes deben interpretarse en forma restringida es Gerardo Fernández¹², para quien el carácter excepcional de dichas leyes así lo impone. Sin embargo, en nuestra opinión, los numerales 2, 3 y 7 del artículo 1º de la Ley Habilitante de 1994, al mencionar expresamente el COT, la Ley de Impuesto sobre la Renta y la Ley de Concesiones de 1983, incluyó el poder de legislar sobre su contenido, lo cual incluye legislar sobre las exoneraciones de impuestos a los concesionarios de obras públicas y servicios públicos nacionales y sus prestamistas.

Las sentencias transcritas y otras que se analizarán más adelante revelan que la Corte Suprema de Justicia ha interpretado las leyes habilitantes en forma extensiva. Sin embargo, en el caso de la Ley Habilitante de 1994 no sería necesaria interpretación extensiva alguna porque esta Ley si autorizó al Ejecutivo a dictar disposiciones legales en materia de otorgamiento de exoneraciones de impuesto sobre la renta.

11. *Loc. cit.*, supra nota 10.

12. *Loc. cit.*, supra nota 10.

2. En materia de exoneraciones, el Decreto-Ley 138 deroga lo previsto en los artículos 66 y 67 del COT.

Los citados artículos del COT requieren que las exoneraciones sean otorgadas con carácter general y que la ley que autorice al Ejecutivo Nacional para otorgar exoneraciones debe fijar su plazo de duración, so pena de que ésta sea limitada a cinco (5) años.

El artículo 49 del Decreto-Ley 138 prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional exonere del impuesto sobre la renta a los concesionarios de obras públicas y servicios públicos nacionales, e igualmente pueda exonerar los intereses de las obligaciones emitidas por éstos y los préstamos tomados por los concesionarios, por el tiempo que se establezca en el decreto de concesión. Las previsiones del artículo 49 del Decreto-Ley 138 a primera vista podrían aparecer como contradictorias con lo previsto en el COT, según el cual se requiere que la ley que autorice al Ejecutivo Nacional a otorgar exoneraciones fije un lapso determinado so pena de que éste quede limitado a cinco (5) años. Sin embargo, tal contradicción queda resuelta al observar el artículo 9 del Decreto-Ley 138, el cual dispone que las concesiones no podrán durar más de 50 años. En consecuencia, resulta claro que el Presidente de la República podrá otorgar exoneraciones de impuesto sobre la renta por un plazo que no exceda el plazo de concesión, esto es, respetando el máximo impuesto por la ley.

Si a pesar de lo expuesto, se piensa que la contradicción entre el COT y el Decreto Ley 138 es evidente, se impone determinar si el artículo 49 de dicho Decreto es de aplicación preferente o puede derogar al COT.

- a) El Decreto-Ley 138 es de aplicación preferente y puede derogar al COT porque el Congreso, en el artículo 2º de la Ley Habilitante de 1994, expresamente dispuso que los decretos-leyes dictados con fundamento en dicha Ley Habilitante, tal como el Decreto-Ley 138, tienen "rango y fuerza de ley".

Debido a que el Decreto-Ley 138 contiene disposiciones que tienen "rango y fuerza de ley", dichas disposiciones tienen el mismo poder derogatorio de una "ley". De lo contrario, los decretos-leyes dictados con fundamento en la Ley Habilitante de 1994 no tendrían el rango y la fuerza de una ley, lo cual sería inconsistente con lo dispuesto en el artículo 2º de dicha Ley. En esta misma línea, entonces, el Presidente no habría podido modificar el COT, la Ley de Impuesto sobre la Renta y la Ley de Timbre Fiscal, ni crear un impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor y un impuesto a los débitos bancarios (leyes éstas en plena

vigencia y aplicación actualmente, salvo el impuesto a los débitos) ni, por último, derogar el impuesto al valor agregado. Por otra parte, la Ley Habilitante de 1994 dispone en forma expresa que los decretos-leyes fundamentados en la misma pueden reformar leyes existentes (artículo 2º, párrafo único).

- b) Al no distinguir el artículo 2º de la Ley Habilitante de 1994 entre leyes ordinarias y orgánicas a los fines de generar disposiciones legales con rango y fuerza de ley y reformar leyes existentes, tampoco puede el intérprete distinguir entre leyes orgánicas y ordinarias para determinar si las orgánicas pueden o no ser derogadas por el Decreto-Ley 138¹³. Es decir, al no distinguir la Ley Habilitante de 1994 entre la posible derogatoria o reforma de una ley orgánica o de una ley ordinaria, debe el intérprete entender que las disposiciones legales contenidas en el Decreto-Ley 138 tienen la posibilidad de derogar indistintamente leyes orgánicas u ordinarias. Siendo el Decreto-Ley 138 equivalente a una ley y con el rango de las leyes, puede derogar o desaplicar el COT en cuanto a las exoneraciones a los concesionarios de obras públicas y servicios públicos nacionales y los terceros que contraten con aquéllos.

El rango de “ley” de los decretos leyes dictados con fundamento en una ley habilitante y en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 190, numeral 8, de la Constitución de la República ha sido reconocido tanto por la jurisprudencia como por la doctrina.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia, *in re Vicente Lecuna Escobar*¹⁴, declaró que los actos dictados por el Presidente, si bien nominalmente tienen la categoría de “decretos presidenciales” o “decretos del Presidente en Consejo de Ministros” (actos del Poder Ejecutivo), pueden tener, en ejecución de la autorización dada, el efecto o transcendencia de una ley, puesto que se le faculta para modificar leyes vigentes y, por consiguiente, los decretos pueden perfectamente -dentro del ámbito de la autorización- tener el mismo rango de los actos del Poder Legislativo llamados leyes, esto es, se inscriben dentro de la categoría conocida como decretos-leyes: actos del Poder Ejecutivo que, excepcionalmente,

13. Según el artículo 163 de la Constitución son leyes orgánicas las que así denomina la Constitución y las que así sean investidas con tal carácter por el Congreso de la República con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas deben someterse a las normas de éstas.

14. *Supra* nota 9.

tienen la misma fuerza de una ley, sin haber cumplido los requerimientos que para la formación de esa clase de actos legislativos establece la Constitución (concepto de ley formal). En el mismo sentido se pronuncian Eloy Lares Martínez¹⁵, José Guillermo Andueza¹⁶ y Carlos Ayala Corao¹⁷ y la Doctrina de la Procuraduría General de la República, como se verá más adelante.

- c) Según el encabezamiento del Decreto-Ley 138, el mismo fue dictado con "...rango y fuerza de ley orgánica". Esto es un argumento adicional en favor de que el Decreto-Ley 138 desaplica o reforma el COT. En consecuencia, el Decreto-Ley 138 sí desaplica o modifica los artículos antes mencionados del COT que exigen un lapso legal para las exoneraciones y también exigen la generalidad de las mismas.

Sin embargo, Gerardo Fernández¹⁸ ha señalado que el calificativo de orgánica dado a una determinada ley habilitante no constituye un elemento determinante para sostener que un decreto-ley pueda modificar una ley orgánica. En nuestra opinión, el efecto derogatorio de un decreto-ley sobre una ley orgánica no tendría como fundamento el hecho de que la ley habilitante haya sido calificada de orgánica, como tampoco que expresamente se haya incluido en la ley habilitante la mención de que se modifique a la "Ley Orgánica...", sino la previsión constitucional que autoriza al Presidente a dictar "medidas económicas y financieras cuando así lo requiera el interés público" y el hecho de que la Ley Habilitante de 1994 expresamente previó que los decretos-leyes dictados con base en la misma, tendrían "...rango y fuerza de ley" sin distinguir entre leyes orgánicas y ordinarias.

3. Aún para el caso de que el COT no fuera modificado por los razonamientos antes expuestos, el artículo 49 del Decreto-Ley 138 se aplica con preferencia al COT por ser una norma de carácter especial.

15. *Lares Martínez, op. cit.*, p. 48.

16. *José Guillermo Andueza, Las Potestades Normativas del Presidente de la República, en Estudios Sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo IV, Universidad Central de Venezuela, Caracas, (1979), p. 2070.*

17. *Carlos Ayala Corao, Intervención Legislativa en la Economía, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello N° 39-40 (Enero-Diciembre 1988), Caracas, p. 194-195.*

18. *Fernández V., op. cit.*, p. 71.

El Decreto-Ley 138 constituye un conjunto de disposiciones legales especialísimo dirigido a promover las concesiones mediante el otorgamiento de concesiones de obras y servicios públicos y establece también las disposiciones sobre exoneraciones del impuesto sobre la renta de los concesionarios y de los terceros que otorguen préstamos a los concesionarios. En este sentido, el artículo 49 del Decreto-Ley 138 constituye una norma especial, posterior y del mismo rango que las normas del COT sobre exoneraciones¹⁹.

El Dr. Joaquín Sánchez-Covisa²⁰ ha señalado que el concepto de ley especial se aplica a las leyes en el sentido de proposiciones jurídicas, esto es, entre dos proposiciones jurídicas que afectan a un determinado supuesto hecho una determinada consecuencia jurídica²¹. En este sentido, entre dos proposiciones jurídicas que afectan a un determinado supuesto "S" una determinada consecuencia "C", siempre es teóricamente posible y prácticamente fácil determinar cuál es general y cuál es especial. En efecto, las notas de especialidad o generalidad de las proposiciones solamente pueden aplicarse atendiendo a los supuestos de hecho de cada una de ellas. Será ley general aquella cuyo supuesto de hecho incluya, como un caso específico, el supuesto de hecho de la otra. Llamando S1 al supuesto de hecho de la ley general y S2 al supuesto de hecho de la ley especial, el Dr. Sánchez-Covisa expresa la idea en términos matemáticos mediante la fórmula siguiente: $S1 = S2 + n$, donde "n" expresaría los casos comprendidos en S1 y no en S2²².

19. El principio de la especialidad está consagrado en el artículo 14 del Código Civil: "Las disposiciones contenidas en los Códigos y leyes nacionales especiales, se aplicarán con preferencia a las de este Código en las materias que constituyan la especialidad".
20. *Joaquín Sánchez-Covisa, La Vigencia Temporal de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Volumen XI, Caracas (1956), p. 30-39.*
21. Dado el carácter normativo del derecho, la norma jurídica se expresa mediante la siguiente fórmula: Si "S" se realiza, debe producirse "C", donde S = supuesto de hecho y C = consecuencia jurídica.
22. *Sánchez-Covisa, loc. cit.:* "Por lo tanto, a manera de conclusión, podemos formular las tres reglas siguientes: 1° Las notas de generalidad y especialidad corresponden esencialmente a las proposiciones jurídicas y no a los textos legales; 2° Para juzgar, entre dos proposiciones jurídicas, cuál es general y cuál es especial, debe compararse la extensión de los respectivos supuestos de hechos; 3° Cuando una proposición jurídica sea especial respecto a otra y, en cuanto total, sea de aplicación preferente, debe aplicarse cualquiera que sea el texto legal en que una u otra estuvieren incluidas."

Está perfectamente claro que el supuesto de hecho del artículo 49 del Decreto-Ley 138 es especial con respecto a los supuestos de hecho de los artículos 66 y 67 del COT. En efecto, el artículo 49 se refiere a la exoneración del impuesto sobre la renta de los concesionarios de obras y servicios públicos y las personas que les otorguen préstamos (S2), que es un supuesto de hecho mucho más específico respecto del COT, que se refiere a todos los supuestos de exoneración de tributos nacionales (S2+n, donde “n” comprendería (i) otros contribuyentes además de los concesionarios y sus prestamistas; y (ii) otros tributos nacionales además del impuesto sobre la renta, impuesto a los activos empresariales, impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor e impuestos de importación). En consecuencia, la conclusión es obvia, al privar la ley especial (artículo 49 del Decreto-Ley 138) sobre la ley general (artículos 66 y 67 del COT).

Debido a tal especialidad, las exoneraciones otorgadas conforme al Decreto-Ley 138 no están sujetas a las disposiciones del COT. En efecto, el artículo 75 del Decreto-Ley 138 expresamente prevé que las disposiciones del Decreto-Ley se aplicarán con preferencia a cualquier disposición legal. En otras palabras, las normas del Decreto-Ley 138 en materia de exoneraciones son más especiales que las normas generales del COT. Por tanto, las normas sobre exoneraciones contenidas en el Decreto-Ley 138 son de preferente aplicación frente a, o modificatorias de, las normas sobre exoneraciones contenidas en el COT. Como consecuencia de lo expuesto, las normas del COT sobre el lapso y generalidad de las exoneraciones son inaplicables en el caso de las exoneraciones otorgadas bajo el Decreto-Ley 138 porque las normas de este Decreto tienen primacía frente a las contenidas en el COT. El anterior razonamiento y conclusión están basados en el texto expreso de normas de rango legal y, por tanto, no es discutible. A todo evento, aun cuando el texto del artículo 75 no existiera en el texto del Decreto-Ley 138, en nuestra opinión, la conclusión legal sería la misma por las razones que a continuación se exponen.

A favor de la tesis de la especialidad de una ley como criterio determinante para derogar las leyes orgánicas, tenemos la opinión de la jurisprudencia y la doctrina. La Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre la jerarquía de las leyes orgánicas, dejando establecida la siguiente doctrina:

Si en una ley orgánica (en este caso la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), se establece una norma general para regular la forma en que debe citarse a determinado funcionario (el Procurador General de la República), y posteriormente mediante otra ley que regula una materia especialísima (la Ley de Carrera Administrativa) se prescribe una forma di-

ferente de efectuar ese mismo acto, lógicamente tendrá preferente aplicación esta última norma legal pues el carácter singular de ella así lo exige. (negritas nuestras)²³.

El criterio anterior ha sido ratificado por la Corte Suprema de Justicia con ocasión de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1986, el cual modificó la cuantía mínima para el recurso de casación, que para ese momento estaba establecida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en los términos siguientes:

De lo expuesto se evidencia que la ley orgánica -contra lo que opinaba un sector de la doctrina tradicional- no es como tal una norma de rango absolutamente preeminente frente a cualquier otra ley que no ostente ese calificativo, ya que dicha preeminencia se limita a las disposiciones legislativas posteriores que desarrollen los principios que la ley orgánica pauta. De todo lo anteriormente expuesto, emerge la evidencia que en aplicación de la doctrina moderna la preeminencia de las leyes orgánicas no afecta radicalmente las reglas de la especialidad y de la Ley posterior, sino tan sólo en un campo limitado, esto es, el de la esfera que podríamos válidamente denominar de "aplicación directa" de su normativa, o sea, en aquellas leyes que constituyan una concreción inmediata y específica de sus disposiciones."²⁴.

El criterio sustentado en el fallo precedentemente expuesto ha sido ratificado en diversas oportunidades por la Corte Suprema de Justicia²⁵ y tuvo un sólo voto salvado del ex-Magistrado René Plaz Bruzual.

En lo que respecta a la doctrina, Hildegard Rondón de Sansó²⁶, Magistrado de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, ha soste-

23. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 2/8/72 bajo la ponencia del Magistrado Julio Ramírez Borges, Amable Socorro en recurso de anulación contra acto del Ministerio de Agricultura y Cría (en apelación), 3E Gaceta Forense N° 77, p. 46.
24. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil del 22/10/87 bajo la ponencia del Magistrado Adán Febres Cordero, Favio Enrique Villarreal v. Rafael Eloy Gazmán (en recurso de hecho), 3E Gaceta Forense N° 138, Vol. I, p. 1352-1359.
25. Ricardo Henríquez La Roche, Código de Procedimiento Civil, Tomo II, Caracas (1995), p. 492.
26. Hildegard Rondón de Sansó, La problemática de las Leyes Orgánicas, Diario El Nacional, 7/6/84.

nido que, de acuerdo con lo que se puede apreciar de los debates del constituyente, fue la intención efectiva del mismo la de considerar que el calificativo de “orgánica” no es relevante para el intérprete, quien debe continuar utilizando los criterios normales de interpretación a los fines de determinar qué ley tiene una aplicación preferente. Por el contrario, es una regla de política legislativa, esto es, es una orden que se da al legislador, de que cada vez que vaya a dictar una ley cuya normativa general se encuentra en una ley orgánica, someta la nueva regulación a los postulados básicos que ésta le dicta.

Por otra parte, José Peña Solís²⁷ ha señalado que las leyes orgánicas no constituyen una categoría normativa que altere de manera general el sistema jerárquico de las fuentes del Derecho en Venezuela. Si entendemos que ese sistema se estructura en tres rangos, a saber: el constitucional, el legal y el sublegal, las orgánicas no están ubicadas en un rango atípico entre el constitucional y el legal, sino que estarían incluidas en este último. Luego, en caso de que se suscite un conflicto normativo entre instrumentos que se ubican en el rango legal, regirán a los efectos de su solución las reglas tradicionales conocidas como “Ley Especial” y “Ley Posterior”, y no la atinente a la “Ley Superior”, es decir, la que se concreta en el principio de jerarquía normativa. Según el Dr. Peña Solís, la regla “Ley Superior” operará únicamente cuando el conflicto se suscite entre una ley orgánica y una ley ordinaria que la complementa, o dicho en términos de la Corte, “que constituya una concretización inmediata y específica” de la Ley Orgánica. Sería el caso de un conflicto entre la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la Ley de Presupuesto.

En nuestro criterio, queda claro que, según la Corte Suprema de Justicia, las leyes orgánicas no constituyen una supercategoría de leyes, y que en caso de colisión entre una ley orgánica y cualquier ley será necesario previamente determinar si la ley en cuestión regula directamente la materia de la ley orgánica. En efecto, sólo si la ley ordinaria constituye aplicación directa de la materia regulada por la ley orgánica será esta última la que deberá prevalecer. En los demás casos, será necesario seguir los criterios tradicionales de interpretación en caso de colisión de leyes, esto es, que la ley posterior

27. *José Peña Solís, Lineamientos de Derecho Administrativo, Volumen I: La Organización Administrativa Venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas (1995), p. 48-50.

deroga a la anterior, y la especial a la general, tal y como se expuso. De acuerdo con este criterio, si la ley ordinaria no constituye una concretización inmediata y específica de la ley orgánica, podrá aplicarse la ley ordinaria si es posterior o regula en forma especial una determinada materia.

En el caso que nos ocupa, el Decreto-Ley 138 no constituye una concretización inmediata y específica del COT. Por el contrario, el artículo 49 del Decreto-Ley 138 es una disposición legal con rango y fuerza de ley orgánica que contradice lo expresado en el COT y constituye una proposición especial de aplicación preferente frente a lo establecido en el COT (Decreto-Ley 138, artículo 75). Más aún, el artículo 49 del Decreto-Ley 138, en realidad, viene a modificar los artículos 66 y 67 del COT en lo que respecta a las exoneraciones aplicables a los concesionarios de obras públicas y servicios públicos nacionales y sus prestamistas.

Por su parte, la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961, al referirse a la jerarquía prevista para las leyes orgánicas (artículo 163), indica que uno de los propósitos fundamentales es lograr que la materia de crédito público y, por tanto, todas las operaciones de la República que generen deuda pública, sean reguladas por la respectiva ley orgánica. Sin embargo, la naturaleza extraordinaria de las medidas económicas y financieras dictadas por el Ejecutivo, como lo es el Decreto-Ley 138, y su rango legal justifican la des aplicación de las disposiciones del COT para el caso de las exoneraciones de impuesto sobre la renta en beneficio de los concesionarios de obras o servicios públicos nacionales y sus prestamistas como de seguida exponemos. Ello implica que el Decreto-Ley 138 tiene un rango legal igual al COT en lo que se refiere a las exoneraciones que puede otorgar el Presidente de la República, lo cual ha quedado plenamente explicado y demostrado²⁸.

28. En este sentido, *Peña Solís* ha expresado lo siguiente en relación con la disposición del artículo 163 de la Constitución: "Conviene resaltar finalmente que los autores favorables a la tesis que se desestima en el fallo (caso Villarreal, supra nota 24), siempre suelen citar una parte de la Exposición de Motivos de la Constitución, de la cual parece desprenderse el rango superior de las leyes orgánicas, pero olvidan referirse a la continuación de esa cita que por vía ejemplificativa pareciera demostrar que ciertamente las Leyes Orgánicas prevan sobre las leyes ordinarias posteriores, pero sólo cuando éstas complementan los principios contenidos en la primera. En efecto, en esa parte de la Exposición de Motivos se dice "...o la Ley Orgánica que trate de los Institutos Autónomos PRIVE sobre las leyes especiales que crean dichos organismos" (negritas nuestras) (*Peña Solís*, loc.cit.). Cfr. también *José Guillermo Andueza*, *Las Leyes Orgánicas y la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación* N° 2, Julio-Septiembre (1973), Caracas, p. 516.

4. **La finalidad perseguida por la Ley Habilitante de 1994, según su artículo 2º, es producir normas de rango legal sin cumplir los procedimientos previstos en la Constitución para la formación de las leyes, de lo cual se deduce que los decretos-leyes pueden tener el mismo rango que las leyes orgánicas y, por tanto, modificarlas.**

Las leyes habilitantes, como se indicó, autorizan al Ejecutivo Nacional para dictar normas de rango legal, es decir, con el poder derogatorio de las leyes emitidas por el Congreso de la República. Ello es posible porque así lo autoriza expresamente el texto de la correspondiente ley habilitante. Ello significa que el Ejecutivo Nacional puede producir normas con rango legal y poder derogatorio equivalentes a las contenidas en las leyes sancionadas por el Congreso de la República, sin necesidad de que se cumplan los procedimientos propios de la formación de las leyes. Dichos procedimientos están previstos en los artículos 162 al 177, ambos incluidos, de la Constitución. Ahora bien, la ley habilitante en materia económica y financiera suspende la aplicación de dichos procedimientos y autoriza al Ejecutivo Nacional a legislar sobre las materias indicadas en su texto. Dentro de los procedimientos previstos en el Capítulo V de la Constitución está indicado el procedimiento a seguir en la formación de una ley orgánica (artículo 163). Debido a que el Ejecutivo Nacional puede emitir los decretos-leyes, con rango y fuerza legal, según lo autorizado en la ley habilitante, y debido a que el procedimiento para formar las leyes está suspendido, los decretos-leyes pueden afectar o derogar indistintamente las leyes orgánicas y las que no lo son. En consecuencia, un decreto-ley puede modificar o derogar una ley orgánica o prever que su articulado tendrá aplicación supletoria, lo cual produce el mismo resultado. De igual modo, tal y como ocurrió con la última reforma del COT, un decreto-ley puede modificar una ley orgánica de calificación parlamentaria.

Humberto La Roche²⁹, Magistrado de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, enfatiza el carácter y rango de ley de los decretos-leyes afirmando la ruptura del principio de jerarquía de los actos jurídicos, en la forma siguiente:

...De allí que ensayando posiciones eminentemente de Derecho Positivo se haya ideado la doctrina de la jerarquía de los actos jurídicos, conforme a la cual la explicación de la habilitación legislativa viene

29. *Humberto J. La Roche, Las habilitaciones legislativas en Venezuela*, Universidad del Zulia, Facultad de Derecho, Maracaibo (1976), p. 25.

del Derecho Positivo. Es decir, la abrogación o modificación de una ley mediante decreto, y la manera más simple de explicar jurídicamente este hecho debe considerarse como un fracaso de la tesis de jerarquía de los actos jurídicos.

Por ello se debe sostener que la ley de habilitación suspende en forma objetiva, en beneficio del gobierno, el principio de la *jerarquía de los actos jurídicos* en las relaciones entre derecho y ley; ello en las materias que se definen y por una duración que generalmente se precisa. No se trata de determinar si la calidad jurídica del decreto o de la ley ante los cuales estamos en presencia, cambia: la ley queda ley y el decreto queda decreto; es el principio de la sumisión del decreto a la ley el que experimenta alteraciones.

Por otra parte, las Exposiciones de Motivos de las Leyes Habilitantes de 1974 y 1984 han señalado la necesidad de que se dicten las medidas extraordinarias con celeridad, lo cual implica, en nuestro criterio, no acudir a los procedimientos de creación de normas previstos en la Constitución y, por lo tanto, ignorar cualquier distinción entre leyes orgánicas y las que no lo son.

Igualmente, la Procuraduría General de la República ha afirmado en diferentes dictámenes que el carácter extraordinario de esas medidas autorizadas en la ley habilitante permite derogar a las leyes formales (sin distinguir entre ordinarias y orgánicas), pues se entiende que cuando el Ejecutivo tiene esos poderes no se aplica el procedimiento de creación de normas previsto en la Constitución³⁰. Es lo que Manuel García Pelayo³¹, utilizando la expresión de Carl Schmitt, denominó la "legislación motorizada", necesaria en nuestra época de acentuado carácter dinámico.

Gerardo Fernández y José Luis Aguilar Gorrondona parecen afirmar la posibilidad de que un decreto-ley derogue a una ley orgánica. Así, Gerardo

30. *José Guillermo Andueza, Decretos Leyes, en 20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República (1962-1981), Tomo V, Caracas, p. 44; Dictamen del 4/9/75, en 20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República (1962-1981), cit., Tomo I, p. 48; y Dictamen del 26/3/86, en Doctrina de la Procuraduría General de la República (1986), Caracas, p. 69-70 y 72-73.*

31. *Manuel García Pelayo, Algunos temas de Derecho Constitucional Contemporáneo, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello N° 23 (1976-1977), Caracas, p. 290; cfr. también Sobre las autorizaciones legislativas, en Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez-Covisa, Caracas (1975), p. 874.*

Fernández³², citando el caso **Federación Médica Venezolana**³³, ha señalado que un decreto-ley puede modificar igualmente una ley orgánica si así lo autoriza la ley especial. Es lo que ocurrió con el artículo 186 de la Ley Habilitante del 20/6/84 que autorizó al Ejecutivo a reformar la Ley Orgánica del Servicio Consular y así lo concretó en el Decreto-Ley N° 362 del 27/11/84³⁴. El mencionado autor señala:

Esta norma constitucional (refiriéndose al artículo 163 de la Constitución) ha traído como consecuencia una **anarquía total** en la calificación de las leyes. Poco importa cual ley puede tener la calificación de “orgánica”; todo depende de las circunstancias políticas y de la importancia que se le quiera dar a un proyecto específico. (...)

La confusión reinante ha permitido que en Venezuela un decreto-ley pueda modificar una ley orgánica, siendo tal el caso del Artículo 1º, numeral 6 de la Ley Habilitante del 22 de junio de 1984, que autorizó al Ejecutivo a reformar la Ley Orgánica del Servicio Consular y así lo concretó el Decreto-ley N° 362 de fecha 27 de noviembre de 1984, publicado en la Gaceta Oficial N°3.488 Extraordinario de fecha 26 de diciembre de 1984.

Ello es una muestra evidente de cómo una norma de menor jerarquía, un decreto-ley, que no tendría el carácter de “Ley Orgánica”, puede modificar una de mayor jerarquía como es el caso de la Ley Orgánica del Servicio Consular (...) (Paréntesis y negritas nuestros)³⁵.

Según Aguilar Gorrondona³⁶, pareciera que las leyes orgánicas por denominación constitucional pueden ser derogadas por otras leyes que regulen

32. *Fernández V.*, op. cit., p. 69-70.

33. Vid. *infra* nota 41.

34. G.O. N° 3.488 Ext. del 26/12/84.

35. *Fernández V.*, Loc. cit.

36. *José Luis Aguilar Gorrondona, Las Leyes Orgánicas en la Constitución de 1961, en Estudios sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo III, Universidad Central de Venezuela, Caracas (1979), p. 1992: “En términos generales y de acuerdo con el principio de que para extinguir una norma es necesario cumplir con los mismos requisitos que para crearla, creemos que es obvio que una ley orgánica sólo puede derogarse por otra ley orgánica.*

la misma materia o que resuelva la misma cuestión. En consecuencia, siendo el COT una ley orgánica por denominación del Congreso de la República (Constitución, artículo 163) pudiera ser derogada por otra ley o por el Decreto-Ley 138 que regule la misma materia aun cuando no llevase el calificativo de orgánica.

Sólo un autor, Leopoldo Palacios³⁷, niega expresamente la posibilidad de que un decreto-ley derogue una ley orgánica con base en el siguiente razonamiento:

Por supuesto, que un decreto-ley puede modificar, como lo haría cualquier norma legislada, una ley ordinaria preexistente, bien sea ésta general o una ley especial; e incluso, como lo prevén los artículos 177 de la Constitución Nacional y 7º del Código Civil, puede derogar una ley, pero en ambos casos, tanto la ley modificada como la derogada, tienen que regular materias de las expresamente señaladas en los ordinales 8º y 11º del artículo 190 Constitucional.

Por lo que respecta a la posibilidad de modificar o derogar una ley orgánica mediante un decreto ley, ello si no es posible, puesto que el decreto ley no podría jamás cumplir con las exigencias del artículo 163 ejusdem. (Negritas nuestras).

Disentimos del criterio formalista seguido por Leopoldo Palacios³⁸. Como hemos indicado, tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido el rango y fuerza de ley los decretos-leyes y la posibilidad de invadir el campo de la reserva legal, precisamente porque se trata de una legislación extraor-

Este principio uniforme trae sin embargo consecuencias diferentes según se trate de leyes orgánicas por denominación constitucional o de leyes orgánicas por investidura parlamentaria. En el primer caso, basta la aprobación de una ley incompatible con la anterior que tenga el mismo nombre o que regule la misma materia o que se resuelva la misma cuestión por la cual la ley que se deroga constituía una ley orgánica por denominación constitucional; mientras que en el segundo caso es necesario que la ley derogatoria sea investida del carácter de ley orgánica por el voto calificado exigido por el artículo 163 de la Constitución³⁹.

37. *Leopoldo Palacios, Notas sobre Técnica Legislativa (Cómo se hace e interpreta la ley)*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas (1987), p. 97.
38. Siguiendo el criterio del Dr. Palacios, entonces, el COT vigente (ley orgánica de calificación parlamentaria) estaría viciado de nulidad, toda vez que fue reformado a través de un decreto-ley dictado con fundamento en la Ley Habilitante de 1994.

dinaria autorizada por el propio constituyente. De acuerdo con lo expuesto, sí es posible modificar una ley formal a través de un decreto-ley, no obstante que estos últimos no cumplen con las formalidades de creación de las leyes. De la misma manera, es posible modificar una ley orgánica mediante un decreto-ley, debido a que las formalidades establecidas en la Constitución para la creación de las leyes no requieren ser cumplidas durante la legislación extraordinaria en materia económica y financiera que se dicte a través de decretos leyes. En este mismo sentido ha opinado Humberto Briceño³⁹ al concluir en las Segundas Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo: "...En conclusión, es nuestra opinión que un Decreto Ley puede tener efectos derogatorios sobre la Ley Orgánica siempre que dicha abrogación legislativa sea necesaria para el logro de la finalidad que el legislador habilitante ha querido al otorgar semejantes poderes extraordinarios al Ejecutivo Nacional..."

Finalmente, aceptar que un decreto-ley no puede derogar o modificar una ley orgánica sería desconocer el poder otorgado al Ejecutivo Nacional por el Congreso de la República y la Constitución, en el sentido de que el Ejecutivo puede adoptar medidas extraordinarias en materia económica y financiera. Aceptar tal afirmación sería reducir el poder del Ejecutivo a adoptar medidas ordinarias, excluyendo las medidas extraordinarias que son, precisamente, las autorizadas por la ley habilitante y la Constitución⁴⁰.

5. **La Corte Suprema de Justicia ha sentenciado que un decreto-ley puede derogar una ley orgánica, aunque no lo autorice expresamente la ley habilitante.**

En este caso así lo autoriza el Decreto-Ley 138. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia señaló:

La Constitución, al otorgar al Presidente de la República la facultad de dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera, cuando así lo requiera el interés público, reconoce implícitamente al Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional, como

39. *Humberto Briceño León, Régimen Derogatorio entre los acuerdos del Congreso, los Decretos Leyes y las Leyes Orgánicas, en Las Formas de la Actividad Pública*. Ediciones Funeda, Caracas (1996), p. 389-390.

40. A este respecto, *José Guillermo Andueza* ha señalado que "Hay situaciones excepcionales que no pueden ser enfrentadas con los poderes ordinarios del Ejecutivo. Han sido estas circunstancias las que motivaron a los parlamentos a entregar a los jefes de gobierno las potestades normativas que eran de la exclusiva competencia legislativa." (*Las Potestades Normativas del Presidente de la República*, cit., p. 2065).

propia, la facultad de legislar en situaciones extraordinarias que afecten seriamente la vida económica y financiera del país, de allí que pueda afirmarse que en estos específicos casos el Poder Ejecutivo comparte con el Poder Legislativo previa de este último por Ley especial. Por ello, al acoger la norma constitucional contenida en el Artículo 163 el criterio formal para calificar ciertas leyes como “orgánicas”, nada impide que el Presidente de la República en ejercicio de atribuciones legislativas propias que le reconoce la Constitución, dicte Decretos-Leyes que bien puede modificar una Ley “orgánica” anterior, cuya normativa priva sobre las leyes especiales que regulen la materia, como expresa el aparte único del Artículo 163 citado, si así lo autoriza la Ley especial que dicten las Cámaras, puesto que será en este texto normativo donde se establecerán con carácter preciso las materias económicas y financieras, así como los límites y condiciones dentro de los cuales podrá ejercer el Presidente la facultad que le viene dada constitucionalmente. (Negritas nuestras)⁴¹.

El fallo anterior reconoce expresamente la posibilidad de que los decretos leyes dictados conforme con el artículo 190, numeral 8, de la Constitución deroguen disposiciones de una ley orgánica. En esa sentencia la Corte no exigió que la ley habilitante señalara expresamente la autorización para modificar específicamente determinada ley orgánica, pero sí señaló que es posible la derogatoria de leyes orgánicas por decretos-leyes siempre y cuando los decretos-leyes se dicten dentro de los límites de la ley habilitante. De acuerdo con lo expuesto, en el caso que nos ocupa, el Decreto-Ley 138 sí puede modificar el COT en materia de otorgamiento de exoneraciones a los concesionarios de obras públicas porque tal materia, como se demostró, sí forma parte de las materias sobre las cuales el Ejecutivo Nacional podía dictar disposiciones legales con rango y fuerza de ley, según lo previsto en la Ley Habilitante de 1994.

41. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno del 22 de marzo de 1988 bajo la presidencia del Magistrado Anibal Rueda, Federación Médica Venezolana en demanda de nulidad por inconstitucionalidad del numeral 10 del artículo 1º de la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para adoptar Medidas Económicas o Financieras Requeridas por el Interés Público del 22 de junio de 1984 y del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, 3E Gaceta Forense N°139, Vol. I, p. 36-37.

IV. SUMARIO

A modo de resumen, podemos indicar los siguientes principios:

- 1. El artículo 49 del Decreto-Ley 138 es válido por haber sido dictado de conformidad con la Constitución y no excede de los límites previstos en la Ley Habilitante de 1994. Además, el Decreto-Ley 138 tiene el carácter de ley orgánica;**
- 2. En materia de exoneraciones de impuesto sobre la renta a favor de los concesionarios de obras públicas y servicios públicos nacionales y sus prestamistas, el artículo 49 del Decreto-Ley 138 es de aplicación preferente frente a lo previsto en el COT por ser una norma posterior de igual rango y de carácter especial;**
- 3. Como consecuencia de lo anterior, los concesionarios de obras públicas y servicios públicos nacionales y sus prestamistas pueden ser exonerados del pago de impuesto sobre la renta por la cuantía y por el tiempo que establezca el decreto de concesión, en el entendido de que esa concesión no puede exceder de 50 años.**

BIBLIOGRAFÍA

Textos Legales

- **Código Civil**, G.O. N° 2.990 Extraordinario del 26/7/82.
- **Código Orgánico Tributario**, G.O. N°2.992 Extraordinario del 3/8/82.
- **Constitución de la República de Venezuela**, G.O. N°662 Extraordinario del 23/1/61. Texto refundido según la Enmienda N° 2, G.O. N° 32.696 del 30/3/83.
- **Ley de Construcciones, Explotaciones y Mantenimiento de Obras Viales y de Transporte en Régimen de Concesión**, G.O. N°3.247 Extraordinario del 26/8/83.
- **Decreto-Ley N°362**, G.O. N° 3.488 Extraordinario del 26/12/84.
- **Ley de Reforma Parcial del Código Orgánico Tributario**, G.O. N° 4.466 Extraordinario del 11/9/92.
- **Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República a dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera**, G.O. N° 35.422 del 18/4/94.
- **Decreto-Ley N°189 de Reforma Parcial del Código Orgánico Tributario**, G.O. N° 4.727 Extraordinario del 27/5/94.
- **Decreto con rango de Ley Orgánica N° 138 sobre Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos Nacionales**, G.O. N° 4.719 Extraordinario del 26/4/96.

Decisiones Judiciales

- **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 2/8/72, Amable Socorro en recurso de anulación contra acto del Ministerio de Agricultura y Cría, (en apelación), 3E Gaceta Forense N° 77, p. 46.**
- **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno del 2/7/86, Vicente Lecuna Escobar en recurso de anulación por inconstitucionalidad del Decreto N°540 del 20/3/85, contenido del Estatuto del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), 3E Gaceta Forense N° 133, Vol. I. (1986), p. 19-21.**

- Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil del 22/10/87, **Favio Enrique Villarreal y Rafael Eloy Guzmán** (en recurso de hecho), 3E Gaceta Forense N° 138, Vol. I, p. 1352-1359.
- Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno del 22/3/88, **Federación Médica Venezolana en demanda de nulidad por inconstitucionalidad del numeral 10 del artículo 1° de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para adoptar Medidas Económicas o Financieras Requeridas por el Interés Público del 22/6/84 y el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios**, 3E Gaceta Forense N° 139, Vol. I, p.36-37.

Ensayos, Estudios y Artículos

- **AGUILAR GORRONDONA, José Luis**, *Las Leyes Orgánicas en la Constitución de 1961, en Estudios Sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo III, Universidad Central de Venezuela, Caracas, (1979), p. 1992.
- **ANDUEZA, José Guillermo**, *Decretos Leyes, en 20 años de Doctrina de Procuraduría General de la República (1962-1981)*, Tomo V, Caracas, p. 44.
Las Leyes Orgánicas y la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación N° 2, Julio-Septiembre (1973), Caracas, p. 516.
Las Potestades Normativas del Presidente de la República, en Estudios Sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo IV, Universidad Central de Venezuela, Caracas, (1979), p. 2065.
- **AYALA CORAO, Carlos**, *Intervención Legislativa en la Economía, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello N° 39-40, Enero-Diciembre (1988), Caracas, p. 194-195.*
- **BRICEÑO LEÓN, Humberto**, *Régimen Derogatorio entre los acuerdos del Congreso, los Decretos Leyes y las Leyes Orgánicas, en Las Formas de la Actividad Pública, Ediciones Funeda, Caracas (1996), p. 389-390.*
- **CALDERA, Rafael**, *Enmiendas a la Constitución de Venezuela, en DERECHO CONSTITUCIONAL 1811-1961, XVI Jornadas "J.M. Domínguez Escovar" (Homenaje a la memoria del Dr. Ambrosio Oropeza), Barquisimeto (1991), p. 25-26.*

- **FERNÁNDEZ V., Gerardo**, *Los Decretos Leyes (La facultad extraordinaria del artículo 190 ordinal 8º de la Constitución)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas (1992), p. 51-53.
- **GARCÍA PELAYO, Manuel**, *Algunos Temas de Derecho Constitucional Contemporáneo*, en *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Católica Andrés Bello* N° 23, (1976-1977), Caracas, p. 290.
Sobre las autorizaciones legislativas, en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez-Covisa*, Caracas (1975), p. 874.
- **HENRÍQUEZ LA ROCHE, Ricardo**, *Código de Procedimiento Civil*, Tomo II, Altolitho, C.A., Caracas (1995), p. 492.
- **LA ROCHE, Humberto J.**, *Las habilitaciones legislativas en Venezuela*, Universidad del Zulia, Facultad de Derecho, Maracaibo (1976), p. 25.
- **LARES MARTÍNEZ, Eloy**, *Extensión y Límites de las Facultades Extraordinarias*, en *Revista de Derecho Público* N° 20, Octubre-Diciembre (1994), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, p. 51-52
- **PALACIOS, Leopoldo**, *Notas sobre Técnica Legislativa (Cómo se hace e interpreta la ley)*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas (1987), p. 97.
- **PEÑA SOLÍS, José**, *Lineamientos de Derecho Administrativo*, Volumen I: *La Organización Administrativa Venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas (1995), p. 48-50.
- **Procuraduría General de la República**, *20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República (1962-1981)*, Tomo I, Caracas, p. 48; *Doctrina de la Procuraduría General de la República (1986)*, Caracas | p. 69-70 y 72-73.
- **RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard**, *La problemática de las Leyes Orgánicas*, Diario El Nacional, 7 de junio de 1984.
- **SÁNCHEZ-COVISA, Joaquín**, *La Vigencia Temporal de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Sección Publicaciones, Volumen XI, Caracas (1956), p. 30-39.

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR QUINTO DE LO
CONTENCIOSO TRIBUTARIO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN
JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y ESTADO MIRANDA, DE
FECHA 03 DE JUNIO DE 1994, MEDIANTE LA CUAL SE DECLARA
CON LUGAR LA ACCIÓN DE AMPARO CONTRA LA DIRECCIÓN
DE RENTAS Y LA CONSULTORÍA JURÍDICA DE LA ALCALDÍA
DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO MARACAIBO DEL ESTADO ZULIA**

REPUBLICA DE VENEZUELA

**TRIBUNAL SUPERIOR QUINTO DE LO
CONTENCIOSO TRIBUTARIO**
Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda
CARACAS

EXPEDIENTE N° 797

SENTENCIA N° 258

En fecha veinticuatro (24) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1.994), se recibió del Tribunal Superior Primero de lo Contencioso Tributario (distribuidor), los recaudos inherentes a la Acción de Amparo Constitucional interpuesta por el ciudadano Dr. CARLOS HELLMUND D., actuando en su carácter de apoderado judicial, según poder que se acompaña de la empresa TELCEL CELULAR, C.A., sociedad mercantil domiciliada en Caracas, e inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, el siete (7) de mayo de mil novecientos noventa y uno (1.991), bajo el N° 16, Tomo 67-A Sgdo.; de conformidad con los Artículos 5 y 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, contra los actos y actividades administrativas emanadas de la Alcaldía de Maracaibo, contenidos en los Oficios signados con los Nos. Cit: N° 021-94 y 022-94, de fechas trece (13) y veintiséis (26) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1.994) respectivamente, y el contenido del Acta de Notificación Fiscal signada con el N° DRM-AF-94-07-NF, de fecha veintiuno (21) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1.994).

En fecha veinticinco (25) de mayo del presente año, se dio entrada bajo el N° 797, y en el mismo acto se ordenó tramitar la Acción de Amparo Constitucional de conformidad con lo previsto en el Artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; así mismo se ordenó efectuar las notificaciones de Ley correspondientes.

Con fecha veintiséis (26) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1.994), se trasladó el Alguacil de este Tribunal a la ciudad de Maracaibo a los fines de notificar a los ciudadanos Alcalde y Síndico del Municipio Maracaibo del Estado Zulia.

Con fecha veintisiete (27) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1.994), el ciudadano Alguacil de este Tribunal consignó en el expediente las respectivas boletas de notificación debidamente firmadas.

Con fechas treinta (30) y treinta y uno (31) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1.994), se dieron por notificados los ciudadanos Contralor General de la República y Fiscal General de la República, respectivamente, las cuales fueron consignadas en el expediente en fecha treinta y uno (31) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1.994).

En esa misma fecha (31 de mayo de 1.994) comparecen por ante este Tribunal los ciudadanos Abogados NEY MOLERO MARTÍNEZ y JOSÉ RAFAEL VARGAS, en su carácter de apoderados judiciales del Municipio Maracaibo del Estado Zulia y mediante diligencia consignan los documentos Poder, otorgados por el Síndico Municipal del citado Municipio Maracaibo del Estado Zulia, y a su vez solicitan que se les otorgue el término de la distancia establecido por la Ley.

En fecha primero (1º) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1.994), este Tribunal acordó lo solicitado.

En fecha ocho (8) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1.994), vista la presentación del Informe a que se refiere el Artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por parte de los apoderados judiciales del Síndico Procurador del Municipio Maracaibo, Estado Zulia, el Tribunal fija el día nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1.994), a las diez de la mañana (10:00 a.m.), para la celebración de la Audiencia Constitucional, prevista en el Artículo 26 ejusdem.

En el día y hora fijada previamente por el Tribunal, se celebró la Audiencia Constitucional a la cual asistieron los ciudadanos Doctores CARLOS HELLMUND y HUMBERTO BRICEÑO, en su carácter de apoderado judicial y de asistente de la empresa TELCEL CELULAR, C.A., y JOSÉ RAFAEL VARGAS y NEY MOLERO, actuando como apoderados judiciales del Municipio Maracaibo del Estado Zulia, constando a estos autos tales representaciones; se le otorgó a cada una de las partes diez (10) minutos para que expusieran sus argumentaciones verbales y consignaron sus conclusiones escritas para ser agregadas a los autos en doce (12) y seis (6) folios útiles, respectivamente.

Al respecto la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales prevé en su Artículo 23:

“Si el Juez no optare por restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, conforme al artículo anterior, ordenará a la autoridad, entidad, organización social o a los particulares imputados de violar o amenazar el derecho o la garantía constitucionales, que en el término de cuarenta y ocho horas (48), contadas a partir de la respectiva notificación, informe sobre la pretendida violación, o amenaza que hubiere motivado la solicitud de amparo. La falta de informe correspondientes se entenderá como aceptación de los hechos incriminados.”

Habiéndose recibido de los Apoderados de la Municipalidad los informes respectivos y después de efectuada tal como se dijo antes la audiencia constitucional, este Tribunal para decidir observa:

El apoderado de la citada contribuyente en su solicitud de Amparo alega entre otros lo siguiente: Pide en base a lo previsto en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo 49 de la Constitución Nacional, se reponga la situación jurídica que se refiere a la violación del Derecho Constitucional, al pretender el Municipio Autónomo Maracaibo, el establecimiento del impuesto denominado “Patente de Industria y Comercio” en la jurisdicción de ese Municipio, por la explotación de la concesión de telecomunicaciones que le fue otorgada por la República de Venezuela a TELCEL CELULAR, C.A. Entre sus alegatos explica que los actos impugnados violan el contenido de los Artículos 96, 68, 69, 31, 34, num. 8 y 22 del 136, 223 y 224 de la Constitución Nacional, en lo que se refiere al libre ejercicio de sus actividades económicas, al derecho a la defensa y al debido proceso, al derecho a pagar sólo los impuestos constitucionalmente permitidos; debiendo sólo tributar a la Nación por la explotación de la concesión de telecomunicaciones, siendo su sede social la ciudad de Caracas.

Afirma que los Oficios que se impugnan representan una perturbación y amenaza, lo cual es violatorio del derecho constitucional de Propiedad de TELCEL CELULAR, C.A., de explotar la citada concesión; el pretender levantar un Acta Fiscal con el propósito de pechar la explotación del servicio de telecomunicaciones, se están invadiendo poderes exclusivos de la Nación. Aduce que la Entidad Municipal no es competente para imponer o gravar a través de la Patente de Industria y Comercio la explotación de una concesión a Nivel Nacional, que le está reservada a la Nación. La potestad Tributaria

Municipal es limitada, no pudiendo fijar tributos al producto de una concesión de telecomunicaciones al no existir autorización o habilitación legislativa para cobrar tal impuesto.

En cuanto al Acta de Notificación supra indicada, la misma crea derechos de inspección y fiscalización “ilimitados y perpetuos” para la Municipalidad, lo cual lesiona el derecho a la defensa de la empresa, al no especificarse en ella fecha de inicio de la investigación; además de carecer de los fundamentos de hecho y de derecho que la motivan, ni los ejercicios económicos que abarca, no constando en ella, tampoco, fecha de recibo.

En relación al Oficio indicada arriba, el mismo crea para la contribuyente una situación de indefensión absoluta frente a mecanismos y procedimientos ajenos al ordenamiento jurídico; entre la notificación de los Oficios y la comparecencia, mediaba un lapso de tiempo breve para prepararse para una completa explicación de lo requerido; los Oficios notifican de un procedimiento inconstitucional e inexistente en nuestro ordenamiento jurídico, estableciéndose que de la no comparecencia, se entenderá como negativa a entendimiento por vía administrativa, lo cual se asume como una orden no prevista en procedimiento alguno de nuestro sistema jurídico.

Por último explica que TELCEL CELULAR, C.A., no ejerce ningún tipo de actividad pechable en esa jurisdicción y por tanto no le adeuda nada por impuesto de Patente de Industria y Comercio por la explotación de la concesión de telecomunicaciones a la Municipalidad; sólo pudiendo pecharle por actividades comerciales distintas y diferentes derivadas de tal explotación (venta de aparatos, reparación, etc...). La Alcaldía ha confundido a TELCEL CELULAR, C.A., con CESETEL, sin considerar que son sociedades mercantiles diferentes, aun cuando está en proceso de cambiar CESETEL su denominación social a TELCEL MARACAIBO, C.A.

Por su parte los Apoderados de Municipio Maracaibo del Estado Zulia, alegan en su escrito de Informes que el Amparo solicitado es inadmisibles e improcedente. Primeramente aducen la falta de notificación del Director de Rentas y del Consultor Jurídico de la Dirección de Rentas Municipales de la Alcaldía del Municipio Maracaibo del Estado Zulia; la incompetencia territorial de este Tribunal de conformidad con el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y la Resolución N° 687 del diez y nueve (19) de diciembre de mil novecientos noventa (1.990)

emanada del Consejo de la Judicatura en su Artículo 2, por lo cual desconoce la Competencia concurrente.

Alega la inadmisibilidad de la Acción de Amparo por la existencia de otro medio procesal ordinario, al tratarse de actos de simple trámite. Aduce la improcedencia de la acción incoada, ya que el accionante desconoció el procedimiento para la determinación tributaria y la exigibilidad del impuesto de Patente de Industria y Comercio, correspondiendo su recaudación al Municipio (Ord. 3° del Art. 31 de la Constitución Nacional y Ord. 1° del Art. 111 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal), debiendo TELCEL CELULAR, C.A. al ejercer su actividad comercial con fines lucrativos en jurisdicción del Municipio Maracaibo, ser considerada como sujeto pasivo de las obligaciones tributarias que establece la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio dictada por la Cámara Municipal de Maracaibo, no debiendo confundir tal impuesto con otras cargas tributarias, como es el impuesto especial por la concesión del servicio público de telecomunicaciones que se le estableció como contraprestación por el Ejecutivo Nacional.

La actuación de la Municipalidad se refiere a iniciar la determinación de las obligaciones tributarias de la empresa, negándose sus representantes a firmar la notificación, por lo cual la Alcaldía emplazó al representante legal a través de una gestión de conciliación, buscando que informalmente expusiera las razones por las cuáles había incumplido la Ordenanza, no pudiendo el Acta de Notificación los Oficios constituir una perturbación a las funciones de la Empresa, ya que al no estar suscrita la notificación por el contribuyente, carece de efectos jurídicos; tales actos, de haberse firmado, constituirían el inicio del procedimiento administrativo, no violándose el derecho a la defensa y al debido proceso.

La Alcaldía lo que pretende es que le sean cancelados los impuestos que le corresponden por Patente de Industria y Comercio, sin menoscabo de las actividades lucrativas de la Empresa en jurisdicción del referido Municipio, y sin interferir en la recaudación de otros impuestos que deba cancelar a nivel Nacional, por lo cual no se viola el Artículo 224 de la Constitución Nacional, como trata de hacer entender la parte accionante.

En lo que se refiere a la Audiencia Constitucional, ambas partes mantuvieron su línea de defensa en los mismos términos que hemos expresado, tanto en lo que se refiere a la exposición realizada, como a los escritos presentados.

Como se desprende del contenido de estos autos, los Apoderados del Municipio Autónomo Maracaibo, solicitan como punto previo la reposición de la causa por falta de notificación; al respecto ese Juzgador observa que consta en el Expediente a los folios ciento setenta y nueve (179) al ciento ochenta y dos (182) ambos inclusivos, la notificación efectuada al ciudadano Alcalde y al ciudadano Síndico Procurador del Municipio Autónomo Maracaibo del Estado Zulia, representantes legales de ese Órgano Funcional, mal podría notificar al Director de Rentas o al Consultor Jurídico, como ellos lo sostienen, por cuanto éstos actúan por órdenes de los representantes legales del Municipio y el Alcalde puede delegar funciones de conformidad con la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su Artículo 87, la notificación debe efectuarse en el Síndico Municipal y así se efectuó, tal como consta en autos.

Así por ejemplo, cuando en estos Tribunales se notifica al ciudadano Procurador General de la República o al ciudadano Contralor General de la República, no se efectúa en el director al cual se le hayan delegado las funciones jurídico tributarias, sino expresamente en el representante del Órgano. Tanto es así, que el ciudadano Síndico Procurador del Municipio Maracaibo del Estado Zulia, les confirió poder a los Abogados JOSÉ RAFAEL VARGAS y a NEY MOLERO, para su defensa.

En consecuencia, este Juzgador niega la reposición de la causa por considerar que la notificación se efectuó conforme a derecho. Así se declara.

En lo referente a que este Tribunal es incompetente para conocer de la Acción de Amparo se observa lo siguiente:

Visto el Decreto N° 1.750, publicado en la Gaceta Oficial N° 32.630, del veintitrés (23) de diciembre de mil novecientos ochenta y dos (1.982), mediante el cual en el Artículo 2° se crean en la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda con sede en Caracas y jurisdicción **en todo el Territorio de la República**, los Tribunales Superiores Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno de lo Contencioso Tributario. (Subrayado por el Tribunal)

Posteriormente el Consejo de la Judicatura de conformidad con la potestad que le confiere el Artículo 15, letras “a”, “d” y “o”, de la Ley Orgánica que lo rige, y mediante Resolución N° 573 de fecha tres (3) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1.993) en su Artículo 2°, le atribuye competencia Tributaria y Agraria en las Circunscripciones Judiciales del Estado Zulia y

Falcón al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Occidental, y en el Artículo 4, se suprime la competencia en el territorio de las Circunscripciones Judiciales de los Estados Zulia y Falcón a los Tribunales Superiores Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno de lo Contencioso Tributario.

La referida Resolución entraría en vigencia el primero (1º) de enero de mil novecientos noventa y uno (1.991).

Posteriormente, con fecha diez y nueve (19) de diciembre de mil novecientos noventa (1.990), el antes citado Consejo de la Judicatura, mediante Resolución N° 687 deroga la anterior Resolución (573) y le atribuye competencia contencioso Tributaria al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Occidental y no suprime la competencia Nacional del Decreto N° 1.750, dicha Resolución entró en vigencia el primero (1º) de enero de mil novecientos noventa y uno (1.991), en consecuencia, los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario mantiene su competencia tanto en el territorio del Estado Zulia como en el territorio de todos los Estados de la República.

Ahora bien la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece en sus Artículos 5 y 7, lo siguiente:

“Artículo 5º La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vfas de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional.

Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza. En estos casos, el Juez, en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio.

Parágrafo Único. Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aún después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la Ley y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.”

“Artículo 7º Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia a fin con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde acudieren el hecho, acto y omisión que motivaren la solicitud de amparo.

En caso de duda, se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia en razón de la materia.

Si un Juez se considerare incompetente, remitirá las actuaciones inmediatamente al que tenga competencia.

Del amparo de la libertad y seguridad personales conocerán los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal, conforme al procedimiento establecido en esta Ley”.

De conformidad con las normas antes transcritas, este Tribunal se considera competente para resolver la presente Acción de Amparo de acuerdo con lo previsto en el Artículo 1º y 220 del Código Orgánico Tributario (1.992), y las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, de fechas doce (12) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1.993), Nos. 438, 439 y 440, Casos Madosa, Travel Services y Colgate Palmolive S.A., y Sentencia del tres (3) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), Caso Aco Alquiler, S.A., en las cuales se sostuvo el criterio de que los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario, son los competentes para dirimir los conflictos en materia Municipal y Estatal, por lo que este Tribunal Superior Quinto de lo Contencioso Tributario, tiene competencia para decidir la presente Acción de Amparo Constitucional, toda vez que este Juzgado es de primera Instancia en cuanto al derecho afín, es decir, materia Tributaria en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieron los hechos por tener competencia en todo el Territorio Nacional. Así se declara.

En lo atinente al alegato esgrimido por los Apoderados del Municipio, acerca de la inadmisibilidad de la Acción propuesta por existencia de otro medio procesal ordinario, por cuanto ellos consideran que la accionante ha debido solicitar la nulidad del Acta Fiscal de Notificación de acuerdo a lo

previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; al respecto, los apoderados de la Municipalidad reconocen que el Acta de Notificación Fiscal carece de efectos jurídicos porque no fue firmada por el representante legal de la contribuyente; a tal efecto este Juzgado observa que en materia Tributaria un Acta de Investigación Fiscal debe contener entre otros requisitos la fecha cierta en que comenzará la investigación fiscal, así como también determinar el período o períodos sobre los cuales se efectuará la investigación, requisitos estos de los cuales adolece el Acta de Notificación que cursa en autos al folio ciento setenta y tres (173), aparte del ya reconocido por los apoderados de la Municipalidad cual es la **falta de firma**; consideramos que además de los vicios que contiene la referida Acta, esta situación le acarrea evidentemente al Accionante un estado de incertidumbre y zozobra al crearle un estado de inspección perpetua, situación ésta que la Accionante ante una expectativa de un futuro incierto, no puede mantenerse en forma pasiva por lo que forzosamente debe dilucidarla, que es, lo que efectivamente ha hecho la Empresa en este caso. No obstante observa el Tribunal que los Oficios Nos. Cit: N° 021-94 y Cit: 022-94, de fechas trece (13) y veintiséis (26) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1.994), objeto del presente Amparo, aun cuando se puede constatar que los mismos son coercitivos para la accionante, este Juzgador no los considera relevantes en virtud de que en los mismos no se puede establecer la relación de causalidad que existe entre el Acta de Notificación Fiscal y los motivos por los cuales es citada la Empresa mediante los Oficios arriba identificados, al señalar expresamente en los mismos "...para tratar asunto que le concierne a su representada", sin especificarle el motivo de la misma.

Seguidamente ese Tribunal pasa a dilucidar sobre la violación del Derecho Constitucional previsto en el Artículo 136 de la Constitución de la República de Venezuela.

En el presente caso, este Juzgador considera que las actuaciones ejercidas por la Alcaldía del Municipio Autónomo Maracaibo del Estado Zulia, al pretender efectuar una investigación fiscal a la Empresa TELCEL CELULAR, C.A., tal como se desprende del Acta de Iniciación fiscal y de los Oficios enviados a la Accionante, los cuales cursan en el Expediente a los folios ciento setenta y tres (173), ciento setenta y cinco (175) y ciento setenta y seis (176), los cuales son del tenor siguiente:

"En Maracaibo, Municipio Autónomo del Estado Zulia, el día 11-04-94, años 183° de la Independencia y 135° de la Federación, constituido el

Ciudadano Econ. OMAR BRACHO G., identificado con la Cédula de Identidad personal N° 3.924.219 en su condición de Auditor Fiscal de Rentas en ejercicio de sus funciones para realizar Inspecciones, Notificaciones e Intervenciones Fiscales relacionadas con los Tributos Municipales en: Avenida Universidad con Santa Rita, Edificio Romay, domicilio de la empresa: TELCEL CELULAR, C.A., debidamente inscrita ante el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, en fecha 07-05-91, bajo el N° ----- Tomo ----- y presente el ciudadano Dr. Carlos F. Hellmund D., identificado con la Cédula de Identidad N° 3.662.881, en su carácter de Representante Judicial Principal, se hace constar lo siguiente: 1ro. Que con fecha ----- se iniciará la Intervención Fiscal que le practicará a la empresa ya indicada de conformidad con lo establecido en las Ordenanzas Tributarias de este Municipio Maracaibo, Estado Zulia. 2do.- Que dicha Intervención Fiscal cubrirá los períodos económicos vigentes a tal efecto, se requerirá la entrega al Fiscal Actuante copia de Registro de Comercio actualizado y la presentación de los libros, registros y documentos contables, correlativos de facturas comprobantes, contratos de: obras, servicios, suministro o cualquier documento relacionado con su actividad ejercida en esta Jurisdicción. Así mismo lo relacionado con los Activos, propiedades, inmuebles, terrenos, propaganda y demás Tributos de este Municipio, de conformidad con lo establecido en los Artículos 29 y 39 aparte b de la Ordenanza Sobre Hacienda y Rentas Municipales de fecha 11 de diciembre de 1.965.

La presente notificación se hace en cuatro (4) ejemplares a un solo tenor y a un mismo efecto, uno de los cuales queda en poder de la empresa, en fe de lo cual conformes firman. EL FUNCIONARIO ACTUANTE. ECON. OMAR E. BRACHO C.I. 3.924.219 (fdo.) P/la EMPRESA. DR. CARLOS F. HELLMUND D.C.I. 3.662.881.- (sin firma).” (Acta de Notificación Fiscal N° DRM-AF-94-07-NF. REF: S/N

“Por medio de la presente le cito a usted: a fin de que comparezca por ante esta Consultoría Jurídica de la Dirección de Rentas Municipales, ubicada en el primer Piso de la Alcaldía del Municipio Maracaibo, el día **Viernes 15 de abril del año en curso**, a las 2:30 p.m., para tratar asuntos que le concierne a su representada.

Su no comparecencia a éstas, será entendida como una negativa de su representada a llegar a un entendimiento por la vía administrativa, y en consecuencia, esta Consultoría remitirá el caso a los (sic.) Dirección de Renta,

a los efectos de que sea ese organismo el encargado de ejercer las acciones administrativas y legales a que hubiere lugar. Atentamente, ABOG. DIMAS LOPEZ VALBUENA. CONSULTOR JURIDICO DE RENTAS MUNICIPALES (fdo.).

CESETEL MARACAIBO, C.A. Centro de Servicio y Atención al Público. R.I.F.J. 30168065.0. Hora 2:00 p.m. Viernes 15-04-94. MARLENE MEDINA.” (Oficio N° Cit: 021-94 de fecha 13-04-94. El Oficio N° Cit: N° 022.94 del 26-04-94, es de igual tenor que el aquí transcrito, difiriendo tan sólo en la fecha para la comparecencia (Jueves 28 de Abril) y del acuse de recibo (27-04-94). (Subrayado por el Tribunal).

Es claro que se está invadiendo en esta forma la potestad Tributaria Nacional del Estado Venezolano, por cuanto TELCEL CELULAR, C.A., es una Empresa a la que le fue otorgada una concesión de servicios públicos por el Gobierno Nacional a través del Órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Dicha concesión le fue otorgada para la prestación de un servicio público en todo el Territorio Nacional, tal como consta del Contrato de Concesión que corre a estos autos a los folios setenta y ocho (78) al ciento setenta y dos (172), ambos inclusive, con fundamento en los Artículos 136, numeral 22 de la Constitución de la República de Venezuela, Artículo 33 numeral 13 de la Ley Orgánica de la Administración Central y el Artículo 1° de la Ley de Telecomunicaciones, habiendo pagado la referida Empresa al Estado Venezolano por la Concesión lo siguiente: Bs. 5.387.768.900,07 por concepto de concesión; Bs. 17.777.918,66 por el ejercicio económico comprendido entre el 1° de junio al 31 de diciembre de 1.991; Bs. 330.713.730,00 por el ejercicio económico comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 1.992; y, Bs. 943.460.576,11 para el ejercicio económico comprendido desde el 1° de enero al 31 de diciembre de 1993; para un total de Bs. 6.679.721.124,84, en cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Ahora bien, el Artículo 136 de la Constitución de la República de Venezuela dispone:

“Es de la competencia del Poder Nacional . . .

Segundo. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional; . . .

Octavo. La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley; . . .

Vigésimosegundo. El correo y las telecomunicaciones. . .” (Omis)

Del análisis del Artículo anterior se deduce en primer lugar que la explotación de la concesión de telecomunicaciones no puede ser gravada por los Municipios a través de la Patente de Industria y Comercio, por cuanto la actividad de las Telecomunicaciones está reservada al Poder Nacional; en segundo lugar, el límite de los Municipios está establecido en el Numeral 8 y así lo ha previsto la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia “Agencia Marítima de Representaciones” del 2 de octubre de 1.981, y de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en fecha 31 de enero de 1.983.

Manifiesta el representante legal de la accionante, que su representada no le adeuda absolutamente nada al Municipio, por no ejercer ninguna actividad pechable en esa jurisdicción, por cuanto ella no es contribuyente del Impuesto de Patente de Industria y Comercio por las actividades de explotación de la concesión de telecomunicaciones, sólo es pechada por aquellas actividades comerciales distintas y diferentes de las derivadas por la explotación de la concesión, como es la venta de aparatos de teléfono, reparación de los mismos, etc... Presupone la Accionante que la Alcaldía del Municipio Autónomo Maracaibo del Estado Zulia se ha confundido con las actividades que realiza la Empresa CESETEL en Maracaibo. Manifiestan que la referida Empresa CENTRO DE SERVICIO Y ATENCION AL CLIENTE, CESETEL DE MARACAIBO, C.A., inscrita en la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, inscrita como contribuyente del Impuesto de la Patente de Industria y Comercio ante la Dirección de Rentas Municipales de la Alcaldía del Municipio Maracaibo del Estado Zulia, y la cual está en proceso de cambio de su de nominación social a SERVICIOS TELCEL MARACAIBO, C.A.

Al respecto se observa que la Empresa antes citada (CESETEL o TELCEL DE MARACAIBO, C.A.), estaría en todo caso obligada a pagar los Impuestos de Patente de Industria y Comercio a la Alcaldía de Maracaibo del Estado

Zulia, por las actividades económicas que realice en esa circunscripción, pero en lo relativo a los ingresos obtenidos por la accionante por el servicio de telefonía en Maracaibo, no constituye actividad gravable por el Municipio en vista de la reserva del Poder Nacional establecido en la Constitución de la República de Venezuela, y así se declara.

Por todo lo expuesto, este Tribunal Superior Quinto de lo Contencioso Tributario, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la Ley declara CON LUGAR la acción de Amparo incoada en fecha veintitrés (23) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1.994), por el ciudadano Dr. CARLOS HELLMUND, a nombre de su representada TELCEL CELULAR, C.A., ya identificados en autos.

En consecuencia, se declara procedente la solicitud de Amparo contra la Dirección de Rentas y su Consultoría Jurídica de la Alcaldía del Municipio Autónomo Maracaibo del Estado Zulia, por pretender dichos Órganos Municipales el establecimiento del Impuesto denominado Patente de Industria y Comercio en la jurisdicción de ese Municipio, y se ordena que cesen las perturbaciones de hecho y de derecho dirigidas a TELCEL CELULAR, C.A., con el propósito de gravar con los Impuestos de la Patente de Industria y Comercio, la actividad de prestar un servicio público de telecomunicaciones por ser ésta exclusiva del Poder Nacional de conformidad con el Artículo 136, Ordinal 22° de la Constitución de la República de Venezuela, a partir de la publicación de la presente decisión.

Así mismo se ordena que la presente decisión sea acatada por todas las autoridades de la República, en virtud del Artículo 29 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Que en el caso de no cumplirse el presente mandamiento, por parte de las Autoridades Municipales a las cuales va dirigido, serán sancionados de conformidad a lo previsto en el Artículo 31 ejusdem.

Se ordena remitir copia certificada de la presente decisión al Alcalde del Municipio Autónomo Maracaibo del Estado Zulia, para lo cual se designa al Alguacil de este Órgano Jurisdiccional, Sr. Elides Viloría, Titular de la Cédula de Identidad N° 2.616.924, para que practique la referida notificación.

Se le notifica a las partes que de conformidad con lo previsto en el Artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que el presente fallo podrá ser apelado en un sólo efecto.

PUBLÍQUESE Y REGÍSTRESE.

Dada, firmada y sellada, en la Sala de Despacho del Tribunal Superior Quinto de lo Contencioso Tributario, en la ciudad de Caracas, a los trece (13) días del mes de junio del año de mil novecientos noventa y cuatro (1.994).- Años 183° de la Independencia y 135° de la Federación.

LA JUEZ PROVISORIO

DULCE ARIA PARRA

LA SECRETARIA

LEONOR PARRA PÉREZ

La anterior Sentencia se publicó en su fecha a la una y media de la tarde (1:30 P.M.)

LA SECRETARIA

LEONOR PARRA PÉREZ

Exp. N° 797

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, DE FECHA 05 DE DICIEMBRE DE 1996, MEDIANTE LA CUAL SE DECLARA PARCIALMENTE CON LUGAR EL RECURSO DE NULIDAD CONTRA LA LEY DE DIVISIÓN POLÍTICO - TERRITORIAL DEL ESTADO AMAZONAS, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO AMAZONAS, NÚMERO 3, EXTRAORDINARIO DEL 24 DE SEPTIEMBRE DE 1994

La República de Venezuela
en su nombre
LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CORTE EN PLENO

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Mediante escrito de fecha dos (2) de febrero de 1995, presentado por ante la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, los ciudadanos ANTONIO GUSMÁN, venezolano, perteneciente a la etnia indígena Yanomami, mayor de edad, soltero, mecánico, domiciliado en Olano, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.606.776; LUCAS OMASHI, venezolano perteneciente a la etnia indígena Yanomami, mayor de edad, soltero, mecánico, domiciliado en Mavaca, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.606.866; JOSÉ SERIPINO, venezolano, perteneciente a la etnia indígena Yanomami, mayor de edad, soltero, docente, domiciliado en Mavaca, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.606.850; LUIS URDANETA, venezolano, perteneciente a la etnia indígena Yanomami, mayor de edad, soltero, enfermero, domiciliado en Ocano, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 8.945.396, ANDRÉS TRUJILLO, venezolano perteneciente a la etnia indígena Piaroa, mayor de edad, soltero, comisario, domiciliado en Caño Leña, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 8.904.308; PEDRO ACOSTA, venezolano, perteneciente a la etnia indígena Piaroa, mayor de edad, soltero, docente, domiciliado en Churuata Don Ramón, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.923.032; PASTOR RODRÍGUEZ, venezolano, perteneciente a la etnia indígena Piaroa, mayor de edad, casado, agricultor, domiciliado en Manapire, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 8.902.350; PEDRO ROJAS, venezolano, perteneciente a la etnia indígena Piapoco, mayor de edad, casado, agricultor, domiciliado en La Primavera, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.605.975; MIREYA ROJAS, venezolana, perteneciente a la etnia indígena Piapoco, mayor de edad, soltera, agricultora, domiciliada en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.606.007, FREDDY ROJAS, venezolano, perteneciente a la etnia indígena Piapoco, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.605.976, MARÍA HERMELINDA GARRIDO QUIN, venezolana, perteneciente a la etnia indígena Baré, mayor de edad, soltera, agricultora, domiciliada en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 1.562.191; PEDRO LARA, vene-

zolano, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, casado, agricultor, domiciliado en Campo Florido, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 7.678.737; ENELDA RODRÍGUEZ, venezolana, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, soltera, docente, domiciliada en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.024.864; LUIS PONARE, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, soltero, comisario, domiciliado en Queda, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 8.947.275; JOSÉ ALVARO JIMÉNEZ, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, casado, docente, domiciliado en La Reforma, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 4.781.383; OLGA MARÍA REYES, venezolana, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, soltera, docente, domiciliada en La Reforma, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 8.902.683; EDUARDO GAITÁN, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Monte Blanco, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 13.058.451; JOSÉ SANTIAGO GARCÍA, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, soltero, comisario, domiciliado en Monte Blanco, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 8.948.730; PABLO LARA, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad soltero, artesano, domiciliado en Bambú Lucero, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 8.948.722; GUILLERMO GUEVARA QUERRA, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, casado, docente, domiciliado en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 6.060.679; JOSÉ ALVAREZ, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, casado, docente, domiciliado en Coromoto, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 1.564.773; LINA ESTELA CARIBÁN SINOSO, venezolana, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, soltera, docente, domiciliada en Coromoto, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 8.945.266; DAVID COLINA, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye'Kuana**, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Caño Negro, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 4.779.551; ALFONSO COLINA, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye'Kuana**, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Penkua, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 6.721.972; RICARDO COLINA, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye'Kuana**, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Caño Negro, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 7.657.649; SILVINO ANTONIO FERNÁNDEZ, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye'Kuana**, mayor de edad, soltero, agricultor,

domiciliado en Guasaraña, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 13.714.840; ROBERTO SARMIENTO, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye´Kuana**, mayor de edad, casado, agricultor, domiciliado en Kakurí, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 6.016.159; WILFREDO SARMIENTO, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye´Kuana**, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Kakurí, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 6.721.842; JOSÉ ANTONIO ASISA, venezolano perteneciente a la etnia indígena **Ye´Kuana**, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Penkua, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 7.657.491; SIMÓN GÓMEZ, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye´Kuana**, mayor de edad, soltero agricultor; domiciliado en Yatote, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 13.058.566; EDUARDO BOLÍVAR GÓMEZ, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye´Kuana**, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Yatote, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 13.558.216; ISAÍAS RODRÍGUEZ VARGAS, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye´Kuana**, mayor de edad, soltero, agricultor domiciliado en Yatote, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 930.643; ALBERTO CAYUPARE, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye´Kuana**, mayor de edad, soltero, docente, domiciliado en Penkua, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.024.309; YECUANA RENÉ ESTABA, venezolana, perteneciente a la etnia indígena **Ye´Kuana**, mayor mayor de edad, soltera, docente, domiciliada en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 6.538.079; RICARDO MARTÍNEZ, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye´Kuana**, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Kakurí, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 8.947.801; SIMEÓN GUERRA, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Ye´Kuana**, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en La Esmeralda, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.606.668; ISAÍAS ULI, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Sanema**, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Momi, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.532.100; ALBERTINA CUICHE, venezolana, perteneciente a la etnia indígena **Puinave**, mayor de edad, soltera, religiosa, domiciliada en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.606.569; BENJAMÍN PÉREZ, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Yabarana**, mayor de edad, soltero, docente, domiciliado en Majagua, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.024.453; JOSÉ PEDRO JARO, venezolano, perteneciente a la etnia indígena **Jivi**, mayor de edad, soltero, enfermero y domiciliado en Campo Flori-

do, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 8.901.713; ARTURO CASTILLO MIRABAL, venezolano, perteneciente a la etnia indígena Jivi, mayor de edad, soltero, agricultor y domiciliado en Queda, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 12.628.891; GUILLERMO AVANA AVANA, venezolano, perteneciente a la etnia indígena Piaroa, mayor de edad, soltero, agricultor, domiciliado en Caño Gruela, Estado Amazonas y titular de la cédula de identidad N° 10.024.126; LUIS JESÚS BELLO DÍAZ, venezolano, mayor de edad, titular de la cédula de identidad N° 6.660.351, abogado, soltero, domiciliado en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas; ADRIÁN ENRIQUE GELVES OSORIO, venezolano, mayor de edad, titular de la cédula de identidad N° 8.709.054, abogado, soltero, domiciliado en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas; MARÍA EUGENIA RENGEL MENDOZA, venezolana, mayor de edad, titular de la cédula de identidad N° 5.073.583, geógrafa soltera, domiciliada en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas; ANTONIO GERARDO GRATEROL, venezolano mayor de edad titular de la cédula de identidad N° 8.575.425 ingeniero agrónomo, casado, domiciliado en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas; e ISABEL SANTOS MARTIN, venezolana mayor de edad, titular de la cédula de identidad N° 12.629.712 antropólogo, soltera, domiciliada en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas quienes somos legítimos habitantes del Estado Amazonas, y GUILLERMO GUEVARA, venezolano, mayor de edad, titular de la cédula de identidad N° 6.060.679, domiciliado en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas, en su carácter de Coordinador General de la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA), inscrita por ante la Oficina Subalterna de Registro Público de Puerto Ayacucho, Estado Amazonas, el 22 de octubre de 1993, bajo el N° 4, del Protocolo Primero del Cuarto Trimestre de 1993, facultado para este acto, según se desprende del artículo XXVI, literal C, del acta constitutiva y, estatutaria de la misma, nombramiento que consta de la misma acta; JOSÉ ÁLVAREZ, venezolano, mayor de edad, titular de la cédula de identidad N° 1.564.773, domiciliado en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas en su carácter de Presidente de la Unión Guahiba Venezolana, inscrita por ante la Oficina Subalterna de Registro Público de Puerto Ayacucho, Estado Amazonas en fecha 15 de mayo de 1987, bajo el N° 44, del Protocolo Primero del Segundo Trimestre de 1987, facultado para este acto, según se desprende de la Cláusula Décima Quinta del Acta Constitutiva Estatutaria, nombramiento que consta de la misma acta; y RICARDO MARTÍNEZ, venezolano, mayor de edad, titular de la cédula de identidad N° 8.947.801, domiciliado en Puerto Ayacucho, Estado Amazonas, en su carácter de Director-Ejecutivo de la empresa Indígena Unión Maquiritare del Alto Ventuari, Estado Amazonas, registrada por ante la Oficina Subalterna del

Primer Circuito de Registro del Municipio Libertador del Distrito Federal en fecha 6 de diciembre de 1972, bajo el N° 51, Tomo 20, Protocolo Primero del Cuarto Trimestre de 1972 facultado para este acto según el artículo Vigésimo Noveno de sus Estatutos, nombramiento que consta del Acta de Asamblea General, realizada en fecha 6 de enero de 1994, registrada por ante la Oficina Subalterna de Registro de Puerto Ayacucho, Estado Amazonas, en fecha 8 de febrero de 1994, bajo el N° 6 del Protocolo Primero del Primer Trimestre 1994, asistidos en este acto por los abogados CARLOS AYALA CORAO, PEDRO NIKKEN, GERARDO FERNÁNDEZ y CLAUDIA NIKKEN, venezolanos, mayores de edad, domiciliados en Caracas, de estado civil casados los tres primeros y soltera la última, titulares de las cédulas de identidad números 4.767.891, 758.988, 5.531.007 y 10.810.802, respectivamente, abogados en ejercicio inscritos en el IMPREABOGADO bajo los números 6.021, 5.470, 20.802 y 56.662, respectivamente, ocurrieron por ante esta Corte, con el objeto de interponer Acción de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad contra la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas, sancionada por la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas en fecha 29 de junio de 1994 y publicada en la Gaceta Oficial del Estado Amazonas número 3 Extraordinario de 24 de septiembre de 1994.

En el referido recurso los accionantes solicitaron la medida cautelar in-nominada de suspensión de efectos de la Ley de División Político Territorial y la reducción de lapsos en la tramitación.

El 9 de febrero de 1995 se dio cuenta ante la Corte en pleno del anterior escrito y se acordó remitirlo al Juzgado de sustanciación, quien por auto de fecha 7 de marzo del mismo año, notificó al Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas, al Fiscal General de la República y al Procurador General de la República. Efectuados los trámites pertinentes, se ordenó la remisión del expediente a la Corte en Pleno, a los fines de la designación de Ponente y la correspondiente decisión. Por auto de fecha 29 de marzo de 1995 se designó Ponente al Magistrado Dr. Luis Manuel Palis, a los fines de resolver sobre las solicitudes de la medida cautelar y reducción de lapsos en la tramitación del recurso.

Siguiendo las secuelas del proceso, con el escrito de fecha 25 de abril de 1995, los abogados en ejercicio Román José Duque Corredor, Irene Loreto González, Leopoldo González Coulténye, Vanesa Sarmiento Colmenares, REPRESENTANTES JUDICIALES DEL ESTADO AMAZONAS, solicitaron la declaración sin lugar de la suspensión de efectos del acto impugnado, asunto que en definitiva fue resuelto por la Corte en DECISIÓN de fecha 28

de noviembre de 1995, en el sentido de que la solicitud fue declarada improcedente, ordenándose que el presente proceso de nulidad se tramitara con la omisión de la etapa de relación. Consecuentemente, los representantes judiciales del Estado Amazonas, mediante escrito de 17 de enero de 1996, solicitaron la declaratoria “sin lugar con todos los pronunciamientos de ley” del recurso intentado. La parte actora consignó escrito de promoción de pruebas documentales, las cuales fueron admitidas por auto de fecha 18 de enero de 1996 (por tratarse de un documento público).

Mediante escrito de fecha 25 de enero de 1996, los ciudadanos **Hugo Alencar Tovar, William José Velásquez, Bernabé Arana, Nepomuceno Patiño, Jaime Turón, Reinaldo Fuentes y Pedro Antonio Briceño**, en su carácter de Alcaldes de los Municipios Autónomos: **ATURES, RÍO NEGRO, ANTANA, ATABAPO, ALTO ORINOCO, MANAPIARE y GUAINIA**, respectivamente, asistidos por el abogado en ejercicio, Pelayo De Pedro R., formalizaron su oposición al recurso intentado y se adhirieron al escrito que en este sentido fue presentado por el Estado Amazonas, mediante sus representantes judiciales, doctores Román José Duque Corredor e Irene Loreto. La CORTE, mediante auto de 30 de enero de 1996, admitió como parte, en el presente juicio, a los referidos ciudadanos.

Concluido el lapso de comparecencia, se fijó acto de informes (la parte actora consignó oportunamente el escrito correspondiente) y se nombró ponente al Magistrado que con tal carácter suscribe la presente sentencia (auto de fecha 29 de febrero de 1996).

El Ministerio Público y la Procuraduría General de la República no consignaron sus dictámenes, con el fin de manifestar opinión sobre la controversia planteada.

Encontrándose entonces la causa en estado de dictar sentencia, conforme a la decisión del 28 de noviembre de 1995 (citada supra), la Corte con este fin, observa:

CAPÍTULO PRIMERO

El presupuesto de la controversia

En fecha 23 de julio de 1992, el Congreso de la República sancionó la “Ley Especial que eleva a la Categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas” (Gaceta Oficial de la República de Venezuela, número 35.015 de fecha 29 de julio de 1992). Como consecuencia de dicha ley, la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas decretó, el 2 de mayo de 1993, su Consti-

tución estatal y, en desarrollo de lo establecido en el artículo 17 ordinal 2º de la Constitución de la República, de los artículos 3 y 6 de la Ley Especial mencionada y del numeral 2 del artículo 40 de la Constitución de dicho Estado, dictó la LEY DE DIVISIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL DEL ESTADO AMAZONAS, Ley que fue promulgada por el Gobernador de este Estado y publicada en su Gaceta Oficial, el 24 de septiembre de 1994. Es esta la ley cuya nulidad se solicita mediante el recurso interpuesto y, para los fines de decidir el caso subjudice, se inicia la sentencia, con la síntesis de la controversia, en los términos previstos en el artículo 243 ordinal 3º del Código de Procedimiento Civil (aplicable con base al artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

CAPÍTULO SEGUNDO

La argumentación del recurso

La parte actora considera que la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas fue promulgada en violación de diversas disposiciones legales y pactos internacionales, constitucionales y con el desacuerdo del pueblo de dicho Estado, específicamente, de las comunidades indígenas, que constituyen el 44% de la población. El texto legislativo impugnado no desarrolla en su articulado las características de base humana y socio-económico excepcionales, en la creación de los municipios autónomos, causando una situación de inseguridad jurídica con relación a la tenencia de las tierras y a los espacios territoriales habitados por las diferentes etnias. La división política del Estado no consideró la unión de las comunidades indígenas.

“En efecto, en los considerandos de la Ley impugnada se señala que ‘Los nuevos municipios dispondrán de suficientes recursos para mediante inversión coordinada con el Ejecutivo Estatal, establecer las bases de una adecuada rentabilidad, comenzando por la dotación y organización de sus propios ejidos municipales...’. Esta situación determina que a través de la enajenación de ejidos para los fines previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, puedan afectarse los territorios donde tranquila y armoniosamente han vivido, por milenios, estas etnias amazónicas, ocasionándose la violación de sus derechos como pueblos.

Por otra parte, es importante destacar que aproximadamente el cincuenta por ciento (50%) del territorio del Estado Amazonas está declarado como ‘Áreas Bajo Régimen de Administración Especial’ (ABRAE), las cuales tienen un régimen jurídico específico y particular, de acuerdo con sus respectivos decretos de creación. La creación de estos municipios en territo-

rios que son ABRAE, donde el municipio no puede actuar de forma tradicional, es evidente que traerá conflictos de competencia entre los Municipios y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, y sus órganos de adscripción encargados por ley, de administrar estos ABRAE”.

Los recurrentes alegan que a la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas incurre en las siguientes violaciones:

1) Violación del derecho al régimen de excepción de las comunidades indígenas.

El artículo 77 de la Magna Carta consagra un deber constitucional de protección de las comunidades indígenas y la ley impugnada no desarrolló el régimen de excepcionalidad. En efecto, los municipios fueron creados con criterios urbanos, desconsiderándose: la especificidad indígena, las variables históricas, ambientalistas, de ordenamiento territorial de seguridad y defensa y de la integración del espacio amazónico, el derecho político y representativo de los pueblos y comunidades indígenas. Con la división territorial, la ley impugnada, impuso “modelos ordinarios no adaptados a la cosmovisión y organización socio-cultural” de las etnias, con lo cual resulta lesionado también el artículo 27 constitucional, o sea, la concordancia del régimen de organización, gobierno y administración de los Municipios con las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia. Asimismo, la ley impugnada vulneró la Constitución estatal (artículo 15) al no haberse, previamente a su promulgación, efectuado la consulta popular, mediante referendos a las comunidades. No fueron creados “municipios especiales indígenas”, en las áreas habitadas mayoritariamente por grupos étnicos, como lo exige el régimen constitucional de excepción para las comunidades indígenas.

2) Violación de los requisitos de ley para la creación de Municipios:

La ley impugnada viola el artículo 18 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en cuanto a la población, territorio, centro de población, capacidad para generar recursos propios, todos estos requisitos concurrentes para que las Asambleas Legislativas puedan declarar la creación de Municipios. La tesis enunciada la confrontan los recurrentes con el censo indígena efectuado en 1992, con la población de los municipios creados, con la inexistencia de actividades económica, industrial y comercial para generar ingresos, concluyendo con base a lo expuesto en el vicio de ilegalidad de la ley impugnada.

3) Violación del derecho a la tierra de las comunidades indígenas.

Sostienen los recurrentes que se lesionó la Ley de Reforma Agraria (artículo 2º letra d), la Ley Aprobatoria del Convenio 107 relativa a la Protección e Integración de las Poblaciones y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes, la Ley Especial que Eleva a la Categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas, la Constitución del Estado Amazonas, en cuanto a la posesión y propiedad de las tierras, creándose al respecto un estado de inseguridad jurídica, con “despojos automáticos de territorios ancestrales” (la problemática de los terrenos ejidos).

Es entonces con base a las razones expuestas de violación de la normativa constitucional y legal que se pide que se declare la nulidad de la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas.

CAPÍTULO TERCERO

La oposición al recurso de nulidad

Los apoderados del Estado Amazonas, fundamentan la oposición, en los argumentos que a continuación se señalan en su esencia:

1) Oposición a la supuesta violación al régimen de excepción de las comunidades indígenas.

– La Asamblea Legislativa del Estado legisló legítimamente sobre la división política estatal, en ejercicio de su autonomía y soberanía constitucional, en base al federalismo que consagra la Constitución (artículo 2º). Esta prerrogativa no está sometida al control jurisdiccional (se cita al respecto jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación).

– El artículo 77 constitucional (el régimen de excepción), no constituye un límite impuesto por el Poder Constituyente Nacional a la potestad soberana de los Estados de determinar su propia división político-territorial, “de ser así no existiría la autonomía estatal que proclama el Texto Fundamental”. Al respecto señalan los recurrentes:

“En efecto, tal régimen excepcional, en primer término, es provisorio y no definitivo, ya que sólo se creará y tendrá vigencia de ser necesario; cuestión ésta que es de naturaleza socio económica. En segundo término, la decisión, que por lo demás corresponde al Poder Nacional, sobre la necesidad o no de establecer tal régimen es de contenido social, que no pueden los órganos jurisdiccionales revisar o controlar; y en tercer término, que dicho régimen atiende a los aspectos sociales, económicos y jurídicos, de

carácter interno, de las comunidades indígenas, que tiene que ver con los derechos de las personas de sus integrantes y no con la organización territorial de los poderes públicos de las localidades donde se encuentran; y por ello no puede servir de base para postular una República, unos Estados o unos Municipios indígenas, dentro de la división político territorial del Estado venezolano. Y en cuarto término, el régimen de excepción en cuestión, si acaso en lo que al aspecto organizativo se refiere, pudiera servir de base para algún tipo de organización o repartición administrativa, como por ejemplo, las Misiones o reservas indígenas, que deben y pueden existir dentro de una misma República, dentro de un mismo Estado y dentro de un mismo Municipio, pero sin llegar nunca a significar un tipo diferente de organización político territorial distinto a la que postula la Constitución en sus artículos 9º y 25 para todos los venezolanos”.

– Se sostiene que la colocación del artículo 77 constitucional en el Capítulo de los “Derechos Sociales”, fuera del Capítulo “De la República su Territorio y su División Política”, permite concluir que de la señalada norma “no se desprende mandato alguno para los entes públicos territoriales de crear entidades locales indígenas, por razones de carácter étnico. Ello incluso iría en contra del mismo texto mencionado, artículo 77, del cual no se desprende que las comunidades indígenas deben vivir y situarse en divisiones políticas territoriales separadas del resto de la población del país, o bajo formas organizativas distintas a las de los demás venezolanos. Y constituiría además, un atentado en contra de la unidad e integridad nacional, que postulan los artículos 1º, 2º, 7º y 9º del Texto Fundamental”.

– El artículo 77 constitucional constituye un mandato para el Poder Nacional y no para los Estados (respecto del establecimiento de un régimen legal tuitivo de las comunidades indígenas);

– El artículo 77 de la Constitución es de naturaleza programática por tanto, no procede la denuncia de su violación. Se trata de una norma que no puede aplicarse sino cuando la completa una legislación ulterior, o sea, no es operativa. Consecuentemente, la ley impugnada no puede violar el artículo 77 citado.

– Consideran los opositores al recurso intentado, citando la doctrina de la Corte Federal y de Casación, que la ley impugnada no lesiona la Constitución del Estado Amazonas (artículos 2, 3, 11 y 12) por cuanto dicha normativa no puede calificarse como constitucional sino como ley general de organización de los poderes públicos, que no tiene un rango superior a cualesquiera otra ley estatal y, además, la Corte Suprema no puede conocer de las supuestas

contradicciones entre las diferentes leyes de los Estados y las Constituciones Estadales, por ser una materia extraña a la inconstitucionalidad (para la cual sí es competente).

2) Oposición a la supuesta violación de los principios de organización del régimen municipal.

a) La supuesta lesión del artículo 27 constitucional. Se sostiene que la norma en referencia constituye “una guía para el legislador nacional respecto del no establecimiento de bases poblacionales mínimas, o de criterios rígidos, únicos e inmodificables en lo que se refiere a la organización municipal”. Se trata de una norma que no es taxativa sino por el contrario de un dispositivo general y flexible, afirmativa de la autonomía estatal. La tesis contraria significaría una infracción del citado artículo 27 como del artículo 17, en sus ordinales 1º y 2º así como del artículo 16, todos de la misma Constitución (lesión de la autonomía de los Estados).

En concordancia con la argumentación anterior, los oponentes consideran que los criterios poblacionales no son taxativos, ni excluyentes de otros factores sociales y económicos, que también justifican la creación de entidades locales. Se citan al respecto los factores históricos, sociales (el carácter de centros económicos, sociales o culturales de los poblados), el interés geopolítico, la promoción de poblamientos humanos, la integración territorial, los factores étnicos etc., todos los cuales –se afirma– fueron estimados por la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas.

En este mismo orden de ideas se señalan que el artículo 18 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no establece la base poblacional con carácter definitivo y obligatorio, no obstante el señalamiento de la concurrencia de los requisitos para la creación de los Municipios. Intervienen entonces en su creación (con prescindencia de límites poblacionales) criterios flexibles que permiten configurar una unidad política primaria dentro de la organización territorial del país, con potencialidades de desarrollo y de generación de recursos. El artículo 18 ordinal 3º de la citada Ley (exigencia de la población mínima) de interpretarse estrictamente, resultaría inconstitucional, razón por la cual se impondría su desaplicación (los oponentes formularon la solicitud en este sentido).

3) Oposición a la supuesta violación del derecho a la tierra de las comunidades indígenas.

La infracción denunciada, del artículo 11 de la Ley Aprobatoria del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo relativa a la Protec-

ción e Integración de las Poblaciones y de otras Poblaciones Tribales y Semi-tribales en los Países Independientes y con la violación de dicha norma la del derecho colectivo o individual a favor de las poblaciones indígenas – artículo 50 constitucional– no es procedente por cuanto la Asamblea Legislativa al dictar la ley impugnada, actuó conforme a su competencia, no modificó, ni restringió, “ni mucho menos eliminó los derechos a la tierra de las comunidades indígenas, cuyos títulos jurídicos devienen de leyes nacionales o de otros títulos. En efecto, la creación de Municipios y el señalamiento de sus límites sólo tiene efectos políticos administrativos, pero nunca modificatorios de derecho alguno sobre los bienes que pudieran tener los ciudadanos que habiten en los nuevos Municipios”.

Por la misma razón, se considera que no procede la denuncia de violación de la Ley de Reforma Agraria en cuanto a la violación del derecho de usufructo comunal, o de dotación de tierras (como una garantía constitucional prevista en el artículo 50 de la Carta Magna), en vista de que la ley impugnada no crea derecho alguno de propiedad en favor de los Municipios en detrimento de los que puedan corresponderles a los indígenas y tampoco es posible que en la Ley Estatal se hubieran incorporado disposiciones protectoras de tales derechos, porque ello corresponde al Poder Legislativo Nacional.

Refutan asimismo los oponente al argumento de los recurrentes que consiste en que con la vigencia de la ley impugnada se crearían ejidos sobre las tierras que pertenecen o que disfrutaban las comunidades indígenas.

Al respecto se señala que las tierras de los resguardos indígenas que por mandato de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 123 ordinal 1º), pasan a ser ejidos, “son sólo aquellas que hasta 1.904 mantenían su estado de indivisión o copropiedad, originado en los títulos de reparto previstos en las leyes coloniales; es decir, las tierras sobre las cuales jurídicamente existieron títulos reales de adjudicación colectiva a las tribus indígenas, y que por no haber sido divididas con anterioridad entre sus integrantes, como lo exigía la Ley de Resguardos Indígenas del 8 de abril de 1.904, se extinguieron y se convirtieron desde aquella oportunidad en Ejidos. De modo, que si alguna violación existe o existió, por esta disposición, se originaría de la Ley de 1.904 citada, o de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pero de ninguna manera de la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas, que no regula lo relativo a la formación o creación de Ejidos a los Municipios”. Asimismo, precisan los oponentes que la ley impugnada no contiene disposición alguna que permita la extinción de los derechos de las comunidades indígenas sobre otras tierras que no constituyan resguardos o que les han sido

adjudicados o dotados o fueron adquiridas por ellas, como tampoco lesiona el acto impugnado el derecho de usufructo sobre terrenos baldíos no adjudicados a las comunidades indígenas. Se precisa asimismo que la Ley de División Política Territorial del Estado Amazonas, no contiene ninguna disposición que modifique o altere el régimen de tenencia de los indígenas por lo cual no puede denunciarse la lesión del artículo 8º de la Ley Especial que elevó a la Categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas.

Finalmente señalan los oponentes (en el contexto de la supuesta violación del derecho a la tierra de las comunidades indígenas) que los posibles conflictos que puedan existir entre leyes nacionales y estatales –que en el presente caso no existen– no constituyen un problema de ilegalidad sino un asunto de conflicto de competencia entre los Poderes Nacional y Estadales, en razón de las potestades legislativas que a ambos Poderes, reconoce la Constitución, conflicto que se resuelve “mediante la delimitación de tales competencias, que permiten anular las leyes nacionales y estatales que excedan los límites de esas competencias”. Asimismo reiteran el criterio según el cual no procede el pedimento de control jurisdiccional por parte de la Corte de la supuesta contradicción entre la ley estatal con la Constitución del Estado Amazonas, por no tratarse de un problema de inconstitucionalidad, (materia que escapa a la competencia de la misma Corte).

4) Oposición a la supuesta violación del derecho a la participación política.

Señalan los oponentes al recurso de nulidad intentado que tal pretensión carece de fundamento por cuanto la Asamblea Legislativa en la formación de la ley impugnada consultó órganos oficiales, como el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Servicio Autónomo para el Desarrollo Ambiental de Amazonas, recibió observaciones sobre el Proyecto de Ley de diferentes organizaciones indígenas. Asimismo, el Gobernador antes de la promulgación de la ley explicó a la Organización Regional de Pueblos Indígenas la razones de la ley y, finalmente, se dispuso la elaboración de una Ley de Régimen Municipal Estatal “que prevea un sistema de Gobierno Municipal completamente adaptado a las normas y patrones culturales de dichos Pueblos y Comunidades, para así complementar el ejercicio real del Poder Municipal que les otorga la Ley de División Política Territorial”.

De lo expuesto, deducen los oponentes, que en la formación de la ley, no se desconoció el derecho o la participación política, por lo cual, la denuncia de violación de ese derecho debe desestimarse.

PETITUM: Considerando demostrada la improcedencia del recurso de anulación por inconstitucionalidad e ilegalidad de la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas, los apoderados de dicho Estado, solicitan la declaratoria sin lugar del recurso con todos los pronunciamientos de ley.

CAPÍTULO CUARTO

Para decidir La Corte observa:

1) El presente recurso se intentó con base a los artículos 42 ordinal 3º, 112, 84 y 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 43 ejusdem, normativa que establece la vía judicial de impugnación de actos de efectos generales para solicitar su nulidad por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, competencia que le es atribuida a esta Corte Suprema de Justicia, en Pleno.

Dicho procedimiento contencioso tiene su respaldo constitucional en los artículos 215 ordinal 4º y 216 de la Constitución de la República.

En la narrativa de la presente decisión se señaló que la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas se impugnó por razones de inconstitucionalidad y de ilegalidad por colidir con la Constitución de la República, con la Ley Orgánica de Régimen Municipal y otras leyes nacionales, con los Pactos y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos (argumentación desarrollada en el escrito de Informes) y con la misma Constitución del Estado Amazonas.

Se observa entonces que la fundamentación es diversa, en cuanto al rango de las normas lesionadas, con la consecuencia jurídica del petitum de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad del acto impugnado.

Como cuestión previa la Corte precisa que la inconstitucionalidad por la pretendida vulneración de la Constitución Nacional, o de ilegalidad por la alegada lesión de leyes nacionales, no presenta mayor dificultad para ser admitidas en cuanto ha lugar en derecho y consideradas como de competencia de este alto Tribunal, precisamente, en virtud del carácter vinculante de la normativa constitucional, incluyendo el Preámbulo que "constituye la base fundamental, el presupuesto que sirve de fundamento a la norma constitucional" (sent. CSJ en SPA de fecha 8 de agosto de 1989, G.F. N° 145, vol. I p. 313). En cuanto a la vinculación con las disposiciones constitucionales y el consecuente control constitucional de todos los actos del Poder Público, la

Corte reitera su doctrina establecida en las decisiones dictadas por la Sala Plena, en fecha 30 de marzo de 1993, caso: Hernán Gruber Odremán y la dictada por la Sala Político-Administrativa, de esta misma Corte Suprema de Justicia, en fecha 21 de noviembre de 1988, caso Jorge Olavarría.

El examen de la inconstitucionalidad se hará entonces, con base a la normativa señalada supra y al artículo 17 ordinales 1º y 2º de la Constitución de la República en cuanto a la competencia de cada Estado de organizar sus poderes públicos conforme a esta Constitución y proceder a su división político-territorial, de conformidad con la Carta Magna y las leyes nacionales, en concordancia con el artículo 77 ejusdem, respecto al régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas.

Asimismo, debe mencionarse el artículo 163 ejusdem que dispone que las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas. El incumplimiento de este dispositivo constitucional constituye, sin duda, un vicio de inconstitucionalidad.

Evidentemente, en este contexto, pueden y deben incluirse también los pactos y convenios internacionales por ser leyes de la República o en virtud del artículo 50 constitucional, por evidenciar el presente recurso, una problemática de derechos humanos referida a las minorías, específicamente, a las comunidades indígenas. La norma en referencia establece:

“Artículo 50. – La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.

La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

Ahora bien, la anterior fundamentación, no puede esgrimirse en cuanto a la colisión planteada entre la ley estatal (el acto impugnado) y la Constitución estatal, por cuanto, en este contexto, la colisión no constituye un problema de inconstitucionalidad, tal como está previsto en la Carta Magna (véase al respecto sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 19-12-75, en Gaceta Oficial N° 1741 Extraordinaria de 21-5-76 pp. 26 y 27), sino un asunto de colisión de leyes estatales (si se considerasen como leyes del mismo rango) que deberá resolverse por vía similar al recurso de colisión de leyes nacionales (artículo 215 ordinal 5º de la Constitución y el artículo 42 ordinal 6º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) estableciéndose la prevalescencia o por vía de nulidad, si se calificara la Constitución estatal como una normativa de rango superior con res-

pecto a la ley estatal. Al respecto se observa: el Estado al cual hace referencia el artículo 13 de la Constitución de la República, conforme al artículo 16 ejusdem, es una entidad política autónoma, autonomía que se manifiesta a través de la competencia que le es atribuida por la Carta Magna en cuanto a la organización de sus poderes públicos, de sus Municipios y demás entidades locales, la división político-territorial (entre otras), conforme al artículo 17 ejusdem. Asimismo detenta el Estado, a través de su Asamblea Legislativa, la facultad de legislar, en materia de la competencia estatal (artículo 20 ordinal 1º ejusdem). Considera entonces la Corte, que en el contexto de esta autonomía puede y es deseable que se establezca una jerarquía normativa local, un ordenamiento jurídico, siendo la máxima expresión su propia Constitución, por similitud al modelo nacional kelseniano (véase al respecto, a título ilustrativo, el artículo 42 ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que señala la existencia de las “constituciones o leyes estatales”). Es así que en la Constitución del Estado Amazonas se establece la supremacía de este texto, en la Declaración Preliminar, en sus Disposiciones Fundamentales, en cuanto a la organización, funcionamiento y gobierno (artículo 1º), en la inviolabilidad y reforma de la Constitución (artículos 118 y 119).

Consecuentemente, la Corte considera que en el caso que se planteara una antinomia entre la ley estatal y la Constitución estatal, por ser normas de rango distinto, la vía judicial de solucionarla sería el recurso de nulidad por razones de lesión de la Constitución estatal, para así circunscribirla al principio fundamental de la legalidad (lato sensu), previsto en el artículo 117 de la Constitución de la República. Por supuesto, estos recursos deberán intentarse por ante el órgano judicial competente, que en criterio de esta Corte, deberían ser los Tribunales Superiores (artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). No obstante, en el presente caso, la mencionada competencia no es determinante, por cuanto el recurso no se fundamenta únicamente en la lesión de la normativa estatal (Ley-Constitución) sino en violaciones múltiples que se originan con la lesión de la Constitución de la República, por lo cual, por razones de CONEXIDAD, conforme al artículo 42 ordinal 17º de la mencionada Ley, aplicable con base al artículo 102 ejusdem (se considera esta última disposición en virtud de que la mencionada conexidad, según el artículo 43 ejusdem, se refiere a la competencia de la Sala Político-Administrativa), esta Corte en Pleno conoce también de la petición de nulidad de la ley estatal por lesión a la Constitución estatal. La Corte utiliza esta *perífrasis* en razón de que el término inconstitucionalidad se reserva a la Carta Magna de la República (se evitan así posibles confusio-

nes). Seguramente, serán las mismas necesidades de la realidad que en el futuro crearán el vocablo jurídico apropiado (el neologismo jurídico).

2) El acto impugnado mediante el presente recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad es la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas, dictada por la Asamblea Legislativa de dicho Estado y publicada en su Gaceta Oficial, el 24 de septiembre de 1994. Como se señaló en el Capítulo Primero de esta sentencia, la ley en referencia se dictó como consecuencia de la ley sancionada por el Congreso de la República, el 23 de julio de 1992, mediante la cual se elevó a la Categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas.

La problemática del recurso se concentra en torno a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, los cuales, según se alega, fueron lesionados por el acto impugnado. En este sentido se señala que fue violado el régimen de excepción previsto en el artículo 77 de la Constitución de la República, fueron violados los requisitos para la creación de los municipios y el derecho a la tierra de las comunidades indígenas. (Los argumentos de los recurrentes y de los oponentes fueron ya mencionados —en su esencia— en la parte narrativa del fallo).

La Corte para decidir el asunto estima que no es necesario considerar in extenso, la argumentación esgrimida por las partes (la cual sin duda revela un alto valor jurídico y humanístico, en los aspectos particulares de cada denuncia como en su refutación) por cuanto de verificarse una sola razón fundamental concluyente del recurso (ratio decidendi) de una de las denuncias, ella sería suficiente para anular el acto.

Véase, entre otras, sentencia de la Corte en Pleno de 15 de abril de 1980, caso nulidad del artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y sentencia de la Sala de Casación Civil de 28 de junio de 1989, caso Santiago González (respecto al artículo 320 CPC, el conocimiento de las denuncias en el recurso de casación).

En este sentido la Corte examina la alegada violación del **derecho a la participación política**, en la formación de la ley (el acto impugnado), mediante la consulta popular y referendos a las comunidades indígenas.

Se aprecia este derecho por considerarlo de contenido esencial de protección de la comunidad indígena (artículo 77 constitucional, en concordancia con los artículos: 19, 72 y 105 ejusdem), por ser el derecho a la participación política en una sociedad democrática un principio general de rango constitucional, lo que la doctrina define como gobernabilidad participativa

(Preámbulo, penúltimo párrafo y artículos 2° y 3° de la Carta Magna) y por ser un derecho de las minorías (los indígenas, en el presente caso), susceptibles de la tutela jurídica, conforme al artículo 50 ejusdem, los grandes tratados y convenciones internacionales sobre los derechos humanos, las leyes nacionales y estatales.

La participación en los asuntos públicos se considera hoy día como un principio constitucional en la defensa de un interés general, de la comunidad, lo que permite una ósmosis recíproca entre el Estado y la sociedad y una reafirmación de la legitimidad del Poder Público. La participación ciudadana en la formación de una ley por su enjuiciamiento y valoración, antes de su aprobación, permite descubrir los intereses generales de la comunidad y verificar la real respuesta a sus aspiraciones, así como el eficiente cumplimiento a posteriori de su finalidad (la ley, el derecho, pertenecen al mundo del derecho). La acción unilateral legislativa se justifica en la formalidad de su elaboración mas no en su contenido en cuanto a los intereses sociales y públicos. Es entonces a través de la consulta popular en la formación de la ley (sustanciación del procedimiento mediante mecanismos consultivos formales, e informativos) –como lo exige el caso subjudice–, que el derecho a la participación política se verifica.

Respecto a la normativa señalada supra, como fundamento del derecho constitucional en referencia, la Corte observa:

El artículo 77 de la Constitución de la República prevé que “la Ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación”. Asimismo, el artículo 8° de la Ley Especial que eleva a la Categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas dispone: “Las comunidades y pueblos indígenas serán respetadas en sus culturas, lengua y tradiciones, así como en la forma de tenencia y uso de las tierras que ocupan, atendiendo al régimen constitucional de excepción”. (En este contexto cobra toda su vigencia en el ámbito de las leyes nacionales el artículo 28 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal). Este régimen de excepción fue desarrollado en el propio artículo 2° de la Constitución del Estado Amazonas al prever que “El Estado Amazonas es una Entidad Política multiétnica y pluricultural de la República de Venezuela, donde se garantiza la convivencia armónica entre sus poblados”; en el artículo 3 ejusdem que se refiere a la biodiversidad ecológica, genética y ecológica del territorio del Estado Amazonas y en los artículos 11 y 12 ejusdem, referentes

al derecho a cultura, religión y lengua propia y el derecho a la tierra. Estas últimas normas son del tenor siguiente:

Artículo 11: El Estado Amazonas le reconoce a sus Pueblos y Comunidades Indígenas el derecho a tener su propia cultura, a profesar y practicar su fe religiosa y ritos ancestrales, a emplear y fomentar su lengua materna” y el **Artículo 12** dispone que: “las tierras ocupadas por los Pueblos y Comunidades Indígenas son de interés social e inalienables, en tal sentido los órganos competentes del Estado procederán a delimitarlas de acuerdo a sus Patrones de Asentamiento para adjudicárselas en propiedad colectiva, según lo previsto en las leyes nacionales que rigen la materia (subrayado de la Corte).

Las mencionadas disposiciones, constituyen el marco obligante de una ley de división político-territorial y así lo reconoce el mismo acto impugnado en sus “CONSIDERANDOS” respecto a las características de excepción en cuanto a los aspectos demográficos, indigenistas, ambientalistas, geográficos e históricos y en su propio artículo 17 que establece su concordancia con el “espíritu, propósito y razón de la Ley Especial que Eleva a la Categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas y de la Constitución del Estado Amazonas, que tienen como fundamento los artículos 13 y 17 ordinal 2º y 27 de la Constitución de la República de Venezuela.

Ahora bien, tales presupuestos de la mencionada ley, se reitera, requieren de la participación ciudadana-política. En este sentido, el artículo 25 de la Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicada en Gaceta Oficial, número 2.146 Extraordinario, de fecha 28 de enero de 1978 prevé el derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Disposiciones similares se encuentran en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 20), y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 23), instrumentos formales de derecho, ratificados por Venezuela y que forman parte integrante del ordenamiento jurídico venezolano. Esta normativa fue consagrada expresamente en la propia Constitución del Estado Amazonas en su artículo 15: “**La Asamblea Legislativa promoverá la realización de referendos en las comunidades para la modificación de los elementos relativos a la organización municipal en la jurisdicción estatal**”.

La Corte observa que en el presente caso no se demostró el cumplimiento cabal de la normativa en cuanto a la participación ciudadana, restándole al acto impugnado la legitimación originaria conferida por la consulta popular.

Alegan los oponentes al recurso intentado que fueron consultados los órganos oficiales, como el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y el Servicio Autónomo Ambiental de Amazonas y se recibieron observaciones de diferentes organizaciones indígenas, asimismo, antes de la promulgación de la ley, el Gobernador explicó a la Organización Regional de Pueblos Indígenas las razones de la ley. Estima la Corte que este procedimiento constituye una expresión tímida e insignificante del derecho constitucional de participación ciudadana en la formación de la ley. Tal participación debe manifestarse antes y durante la actividad legislativa y no tan sólo en el momento de su promulgación por parte del Gobernador del Estado. Por otra parte, el hecho que se consultaron los referidos organismos nacionales (actuación idónea) no exime la obligatoriedad de cumplimiento de la consulta popular sobre todo en una materia en la cual está involucrada: el régimen de excepción de las comunidades indígenas (de rango constitucional) el carácter multiétnico y pluricultural, la biodiversidad, la cultura, religión y lengua propia de las comunidades indígenas, el derecho a la tierra que respecto a dichas comunidades es de interés social e inalienable, en definitiva, la organización municipal (como lo es el acto impugnado) constitutivo del marco institucional de tales realidades preexistentes, permanentes y objetivas. La participación es un fenómeno de la vida democrática, que al manifestarse antes de dictarse la norma, instruye a la autoridad sobre los intereses legítimos y necesidades de la comunidad y produce, a posteriori, consecuencias positivas, que se revelan en el respaldo democrático de su aplicación.

La participación ciudadana constituye una forma de expresión política que en el caso de las comunidades indígenas cobra una relevancia especial, en el contexto del régimen de excepción previsto en el artículo 77 de la Constitución de la República y en el del ámbito de los derechos humanos de las minorías, específicamente, los indígenas.

La Corte precisa que mediante la participación ciudadana, la minoría indígena (que tal estatus tiene, conforme al censo de 1992 —44% de la población— de dicho Estado identificable como grupo, ejerce, efectivamente, sus derechos relacionados con sus tradiciones y costumbres, características étnicas, religiosas o lingüísticas (reconocidas en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

La participación ciudadana en la ordenación planificación territorial constituye un medio conciliatorio entre los intereses generales y particulares y se manifiesta como una exigencia permanente en materia de ordenación político-territorial. Al respecto pueden señalarse, a título ilustrativo, la Ley

Orgánica de Ordenación del Territorio, la Ley Orgánica de Ordenación Urbánística, los Planes de Ordenación Territorial, Nacional y Regional, la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Ilustrativo para el caso subíndice, en cuanto a derecho de participación de los indígenas en el desarrollo de su identidad y de participación en la ordenación territorial lo constituye la normativa constitucional en el derecho comparado. A tal efecto, se mencionan los artículos 329 y 63 de las Constituciones de Colombia y Paraguay, respectivamente. Artículo 329: “La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (151, 288) y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas (omissis) (subrayado de la Corte). Artículo 63: “Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en su respectivo habitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interna siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena”.

Estima este alto Tribunal que en la formación de una ley de división político-territorial del Estado, como lo es el de Amazonas, con la cual se modifican las condiciones económicas y sociales de la región, se cambia el entorno vital del individuo, se establecen los municipios y sus límites, se modifica la normativa jurídica (consecuencia de la mencionada división), se afecta la tenencia de las tierras, se ordena el territorio bajo un nuevo régimen, se cambia la vida cotidiana de la población, no debe desestimarse la expresión de la voluntad de los mismos indígenas. Más aún, su participación debe ser considerada con especial atención, en vista de que los indígenas constituyen uno de los grupos sociales más expuestos a la violación de sus derechos humanos, por sus condiciones socioeconómicas, culturales, y aislamiento, por cuanto en su hábitat intervienen intereses distintos y a veces contrarios a los legítimos derechos de la población autóctona, porque, lamentablemente, la historia de la humanidad, evidencia un largo y triste padecer de las minorías, en algunos casos, por el desconocimiento de sus legítimos derechos, en otros, por la cultura del odio y el prejuicio. Es entonces, en este contexto, que los derechos humanos de los indígenas, cobran mayor fortaleza, y esta Corte así lo reconoce expresamente. Asimismo, precisa el alto Tribunal, que la lesión de los derechos humanos de las minorías no les atañe sólo a esas comunida-

des sino a la nación entera, en virtud de la solidaridad y protección de los intereses superiores del gentilicio venezolano (artículos 57 y 51 de la Carta Magna).

Según lo expuesto, se circunscribe, la presente decisión a la **lesión constitucional** de los derechos de las minorías, previstos en la Carta Magna y en los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, situación que permite, con fundamento en el artículo 46 del Texto Fundamental: “Todo acto de Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo”, **ANULAR** el acto impugnado, en sus disposiciones lesivas de los mencionados derechos, con prescindencia del análisis de violaciones de rango legal. Así se declara, conforme al artículo 215 ordinal 4° de la Carta Magna y el artículo 42 ordinal 3°, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por haberse violado entonces el derecho constitucional de participación ciudadana en la formación de la ley, en el sentido de que no se efectuó la consulta popular, la normativa concerniente a la división político territorial del Estado Amazonas, decretada por la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas, resulta ser nula de nulidad absoluta, conforme al citado artículo 46, quedando vigente de la misma ley, la delimitación estatal y fronteriza internacional (artículos 1 al 3 inclusive) y las disposiciones referentes a la aplicación de la normativa estatal, nacional y constitucional (artículo 17), la modalidad de solución de las controversias (artículos 18 y 19) y la entrada en vigencia de la ley (artículo 20).

CAPÍTULO QUINTO

Los efectos de la sentencia en el tiempo

Los artículos 119 y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, prevén que, anulado el acto, la Corte determinará los efectos de la decisión en el tiempo. Al respecto se observa:

Se anuló con la presente decisión las disposiciones referentes a la división político-territorial del Estado Amazonas pero resulta que conforme a la ley contentiva de dichas disposiciones, desde su entrada en vigencia, el Estado Amazonas, a través de sus organismos públicos, organizó su vida institucional, se crearon entidades locales, surgieron situaciones jurídicas, en definitiva, se estableció un sistema jurídico-político del Estado y de los Municipios y una estructura legal de derecho público y privado. Anular entonces el presente acto con efectos hacia el pasado, *ex tunc* (desde la promulgación de la ley), vulneraría gravemente la seguridad jurídica. Es por ello, que se mantiene la

vigencia de los actos cumplidos, en la ejecución de la ley anulada. Así se declara. (Véase en este sentido, sentencias de la Corte en Pleno de 31 de octubre de 1995 y 19 de noviembre de 1985 y de la Sala Político-Administrativa de 30 de marzo de 1993 y 3 de febrero de 1994).

Con base a la anterior declaratoria la decisión surte, entonces, efectos hacia el futuro (ex nunc) pero en este contexto, la Corte de nuevo aplica los citados artículos 119 y 131, o sea, establece los efectos en el tiempo de la sentencia, en el futuro.

Organizada la vida institucional del Estado Amazonas y creadas situaciones jurídicas en el marco de la legalidad estatal, las mismas no pueden cesar ipso facto y de iure, en virtud de la presente sentencia, por cuanto con la anulación de la ley, una nueva división político-territorial del Estado se impone, lo que implica un complejo proceso, como lo sería, la consulta popular, la elaboración y promulgación de una nueva ley, con la consecuente elección de las autoridades locales, sometidas éstas a períodos y lapsos preestablecidos. En efecto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece en sus artículos 58 y 59:

“Artículo 58. – El período de los Poderes Públicos Municipales será de tres (3) años.”

“Artículo 59. – La elección del Alcance y de los Concejales se celebrará en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral, la cual necesariamente deberá ser distinta y separada de las elecciones nacionales”.

Asimismo, la Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados, en su artículo 1º prevé que: “El período de los Poderes Públicos de los Estados será de tres (3) años” (omissis). Y, finalmente, debe considerarse en este contexto, el artículo 91 de la Ley Orgánica del Sufragio el cual dispone que las elecciones de todas las autoridades, a nivel local, se efectuarán conjuntamente.

Ahora bien, la última elección de las autoridades locales, es decir, de los Alcaldes, de los Concejales y de los miembros de las Juntas Parroquiales (artículo 149 y ss. de la Ley Orgánica de Sufragio), se celebraron en el mes de diciembre de 1995, por tanto el período de las mencionadas autoridades en el Estado Amazonas, se vence en el mes de diciembre de 1998. La Corte estima que posponer los efectos de la sentencia hasta el término señalado, para crear de este modo la posibilidad de la elaboración y promulgación de una ley de división político-territorial y efectuar la elección de las nuevas autoridades locales, repercutiría gravemente en la vida de la comunidad indí-

gena y de la población en general del Estado Amazonas afectadas en sus intereses legítimos por una ley anulada, por la misma postergación prolongada de sus efectos vinculantes.

Respecto a las elecciones de autoridades locales, la Sala Político-Administrativa de este alto Tribunal, en sentencia de fecha 21 de abril de 1994, N° 246, caso Carlos Campos, interpretó la posibilidad de modificar los diversos lapsos o términos, relacionados con el proceso electoral, y estableció que los mismos pueden abreviarse, cuando se trate de una convocatoria para cumplir el tiempo restante del período constitucional respectivo.

Al reiterar el anterior criterio (*mutatis mutandi*), la Corte considera que la prudencia y la máxima de experiencia aconsejan entonces, buscar el equilibrio de las necesidades y requerimientos jurídicos, conciliarlas, de manera que un nuevo marco jurídico surja, de conformidad con la nueva normativa de división político-territorial. Al respecto la Corte considera que en un lapso de tres (3) meses, a partir de la fecha de publicación de la presente sentencia, la Asamblea Legislativa y el Gobernador, deberán dictar y promulgar la nueva Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas.

Transcurrido un (1) mes después de entrada en vigencia de la ley, se elegirán las nuevas autoridades locales. Su mandato se extenderá hasta el mes de diciembre de 1998, fecha en la cual, según la normativa señalada supra, se celebrarán las nuevas elecciones, coincidentes con el proceso electoral de los demás Estados de la República.

Con base entonces a las anteriores decisiones, la existente conformación de ordenación territorial y político-institucional, se mantiene por un período de cuatro (4) meses, a partir de la publicación de la presente sentencia.

Insta la Corte a la Procuraduría General de la República, al Ministerio Público, al Consejo Supremo Electoral, así como a los Ministerios afines con la problemática de la división político-territorial, sin perjuicio de la autonomía estatal, participar en el marco de sus propias competencias, en la ordenación del recién creado Estado Amazonas, en el proceso electoral correspondiente, y vigilar por la satisfacción de los derechos legítimos de los indígenas, con especial énfasis de la participación ciudadana, en la elaboración de la ley en referencia.

DECISIÓN

Con base en los argumentos contenidos en esta sentencia, la Corte Suprema de Justicia en Pleno, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de Ley, declara **PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de nulidad interpuesto por **ANTONIO GUSMÁN** y demás ciudadanos, identificados en autos y consecuentemente:

PRIMERO: Anula la normativa concerniente a la división político-territorial, contenida en la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas, publicada en la Gaceta Oficial del Estado Amazonas, número 3, Extraordinario de 24 de septiembre de 1994.

SEGUNDO: En un lapso de tres (3) meses, a partir de la fecha de publicación de la presente sentencia, la Asamblea Legislativa y el Gobernador del Estado Amazonas, deberán dictar y promulgar la nueva Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas.

TERCERO: Transcurrido un (1) mes después de entrada en vigencia de la mencionada Ley, se efectuará el proceso electoral de las nuevas autoridades locales, exceptuándose la del Gobernador y la de Diputados a la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas.

CUARTO: El mandato de las nuevas autoridades se extenderá hasta el mes de diciembre de 1996, fecha en la cual se celebrarán las nuevas elecciones de las autoridades locales, especificadas en el artículo 143 y ss. De la Ley Orgánica del Sufragio.

QUINTO: De conformidad con los artículos 119 y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en consideración de los anteriores pronunciamientos, la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas, mantendrá su vigencia por un período de cuatro (4) meses a partir de la publicación de la presente sentencia.

SEXTO: Publíquese la presente decisión inmediatamente en las Gacetas Oficiales de la República de Venezuela y del Estado Amazonas, en cuyo sumario deberá indicarse:

“Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno que anula los artículos: 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas, sancionada por la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas, en fecha 29 de junio de 1994 y publicada en

la Gaceta Oficial del Estado Amazonas número Extraordinario de 24 de septiembre de 1994”.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Cúmplase con lo ordenado y archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en Salón de Despacho de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, en Caracas, a los cinco días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y seis. Años 186° de la Independencia y 137° de la Federación.

**La Presidente,
CECILIA SOSA GÓMEZ**

NOTAS INSTITUCIONALES

VII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)

En la Séptima Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la OLACEFS, celebrada en la ciudad de Santiago de Chile, el 10 de octubre de 1997, se decidió por aclamación que la VIII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS se celebre en la ciudad de Caracas, Venezuela, en la semana comprendida entre el 12 y 16 de octubre de 1998, en el marco de la celebración del 60 aniversario de la Contraloría General de la República de Venezuela.

Igualmente durante la Sesión se procedió a elegir los miembros del Consejo Directivo de la OLACEFS para el período 1998-1999, quedando integrado por los titulares de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del Perú, Chile, Brasil, México y Venezuela, Doctores Víctor Enrique Caso Lay, Arturo Aylwin Azócar, Homero Santos, Javier Castillo Ayala y Eduardo Roche Lander, respectivamente.

Delegación de la Contraloría General de la República de Nicaragua

Bajo el Convenio de Cooperación Científica y Técnica firmado entre las Contralorías Generales de Nicaragua y de Venezuela, el pasado mes de marzo, las licenciadas Débora Fornos Márquez, Directora de Capacitación, y Celia Sandino, Jefe del Centro de Documentación de la Contraloría nicaragüense, llevaron a cabo una apretada agenda de trabajo con el propósito de obtener información y experiencias del Organismo Contralor venezolano en las áreas de desarrollo, capacitación y adiestramiento de recursos humanos, servicio de información, procesamiento técnico de material bibliográfico, uso de Internet y organización del acervo documental, actualmente en desarrollo en nuestro Organismo.

XVII Reunión del Consejo Directivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)

El 4 de marzo de 1998, se llevó a cabo en Brasilia-Brasil, la XVII reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS.

La delegación que representó a la Contraloría General de la República de Venezuela, en su condición de miembro del Consejo Directivo de la OLACEFS, estuvo presidida por el Dr. Eduardo Roche Lander, Contralor General de la República, Dr. Alberto Silva Aristeguieta, Director General de Control de la Administración Central y Descentralizada y el Dr. Armando Guédez Alejo, Director General Técnico.

Durante la reunión se analizaron básicamente, el informe de la gestión financiera 1997 y el Plan de Trabajo para el ejercicio 1998 de la OLACEFS, el cual comprende un conjunto de actividades orientadas a proseguir con el proceso de reforzamiento institucional iniciado en 1997 y el desarrollo de conocimientos, experiencias, tecnologías y nuevos enfoques de auditoría gubernamental, con el propósito de fortalecer el rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la lucha contra la corrupción.

Primera Reunión de Contralores de Estados

El pasado 12 de marzo, en el auditorio de la Fundación Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado (FUNDACEA), se reunieron los 22 Contralores Generales de Estado, con el fin de estudiar la planificación operativa del control en el marco del Sistema Nacional de Control (SNC).

La apertura del evento estuvo a cargo del Contralor General de la República, Dr. Eduardo Roche Lander, y su presentación a cargo del Director General Técnico, Dr. Armando Guédez Alejo.

Durante la jornada se realizaron varias mesas de trabajo, cuyo propósito principal fue el intercambio de ideas y experiencias con y entre los distintos contralores estatales.



Contralores de Estados participantes de la primera reunión.

Torneo Pre-Olimpiadas 60° Aniversario

El pasado 21 de marzo en el Parque Recreacional “El Encantado” fueron inauguradas las Pre-Olimpiadas 60° Aniversario de la Contraloría General de la República.

La apertura del evento estuvo a cargo del Sub-Contralor, Nelson Mogna Lárez, quien en compañía del Director General de Desarrollo Interno, Luis Mirabal y del Presidente del Parque Recreacional “El Encantado”, Néstor Ali Salas, realizaron el acto protocolar del izamiento de las banderas, dejando así inauguradas las Pre-Olimpiadas 1998.

Al ritmo de la Banda de Guerra del Colegio Madre del Divino Pastor, desfilaron los atletas de las distintas disciplinas integrantes de los equipos de la Contraloría, así como también los equipos de organizaciones amigas que por primera vez fueron invitados a participar en estas competencias.



El Dr. Nelson Mogna Lárez, durante el acto de apertura del Torneo Pre-Olimpiadas 60 Aniversario.



Desfile de un equipo participante con su respectiva madrina.

Visita de la Presidenta del Tribunal de Cuentas del Paraguay

El pasado 1º de abril, estuvo de visita en la Contraloría General de la República, la Dra. Blanca Ramírez Peña, Presidenta del Tribunal de Cuentas del Paraguay, quien fue recibida por los doctores Joaquín Marta Sosa, Delegado Especial del Contralor, María Valery, Directora de Coordinación de Secretaría en el Despacho del Contralor y Cristina Rojas Valery, Directora de Información Técnica y Cooperación Internacional.

Durante la visita, los Directores ofrecieron a la Dra. Ramírez Peña, una exposición detallada sobre la estructura organizativa y el funcionamiento de la Contraloría General de la República.

Presentación del Informe Anual de la Contraloría General de la República 1997

El pasado 22 de abril, el Contralor General de la República, Dr. Eduardo Roche Lander, presentó ante el Congreso de la República el Informe 1997.

Durante su intervención en el Congreso, el Contralor se refirió a algunos de los casos más importantes llevados adelante por la Contraloría General de la República, entre los cuales destacan la intervención realizada con motivo del otorgamiento de los auxilios financieros, que permitió establecer la responsabilidad de 20 directivos y exdirectivos del Banco Central de Venezuela y del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE); la investigación e imposición de multas a los funcionarios del Ministerio de Transporte y Comunicaciones transgresores de la Ley de Licitaciones; la investigación por el uso indebido de naves y aeronaves de PDVSA; la apertura de averiguación administrativa y decisiones de responsabilidad administrativa en el caso Samana y la apertura de la averiguación administrativa por el canje de los bonos Brady.

Previamente a la presentación del Informe 1997 al Congreso de la República, el Contralor realizó un encuentro con todos los funcionarios del organismo, en el cual hizo una presentación interna de los resultados del año más reciente de su gestión, y destacó tanto el esfuerzo como la constancia de todos aquellos que trabajaron para llevar adelante las distintas actuaciones y de quienes formaron equipo para la elaboración del informe.



La gráfica capta el momento en que el Dr. Eduardo Roche Lander, Contralor General de la República, en compañía del Dr. Nelson Mogna Lárez, Subcontralor, hace entrega del Informe Anual 1997 al Dr. Pedro Pablo Aguilar, Presidente del Congreso de la República, y a la Dra. Ixora Rojas, Presidenta de la Cámara de Diputados.

Día del Libro y el Idioma

Para conmemorar el Día Mundial del Libro y el Idioma, el pasado 23 de abril tuvo lugar en el Auditorio "Contralor Luis A. Pietri", la presentación de cuatro libros editados por el Fondo Editorial 60 años de la Contraloría General de la República, acto en el cual los autores comentaron brevemente sus obras y el escritor Denzil Romero disertó acerca de "El idioma y el libro en la vida del hombre".

Los libros presentados en esta oportunidad fueron los siguientes:

- **Veinte poetas venezolanos del siglo XX (antología)** Rafael Arráiz Lucca.
- **La Espada Tenaz de Vincencio Pérez Soto (novela)** Antonio García Ponce.
- **Vuelve al lugar que se te ha señalado (cuentos)** José Pulido.
- **Introducción a la Gerencia Pública** Alberto Silva Aristeguieta.



De izquierda a derecha: Alberto Silva Aristeguieta, José Pulido, Antonio García Ponce, Rafael Arráiz Lucca y Joaquín Marta Sosa, comentando las obras presentadas.



Personal directivo de la CGR, invitados especiales y funcionarios de la Institución escuchan atentamente la exposición del escritor Denzil Romero, sobre "El idioma y el libro en la vida del hombre".

Foro: La Descentralización y su Impacto en el Control Externo

El pasado 24 de abril se llevó cabo en el auditorio de la Fundación Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado (FUNDACEA), el 2º foro del ciclo denominado “Cinco temas para el control público”, organizado conjuntamente por la Dirección de Desarrollo y Transferencia de Tecnología de la Dirección General Técnica, la Dirección General de Control de Entidades Autónomas y la Dirección de Seguridad Pública de la Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada.

El propósito de este foro sobre **La descentralización y su impacto en el control externo** es fortalecer y ampliar los conocimientos de los funcionarios que conforman el cuerpo de auditores de la Contraloría, en los aspectos técnicos, legales y de control del proceso de descentralización.

Los temas tratados y sus expositores fueron los siguientes:

- *Resultados y expectativas de la descentralización*, Dr. Gustavo León.
- *La descentralización como factor clave para fortalecer la gerencia pública*, Ing. Luis Eduardo Martínez, Gobernador del Estado Monagas.
- *La efectividad, la eficacia y la eficiencia en el desempeño de las competencias transferidas*, Dr. Nelson Mac Quhae.

En el foro participaron 75 funcionarios de la Contraloría General de la República, así como un grupo de profesionales de los entes involucrados en el proceso de descentralización, tales como: Ministerio de Relaciones Interiores, Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), Oficina de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) y Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN).



De izquierda a derecha los doctores Gustavo León (Presidente de la Copre - Portuguesa, Luis Eduardo Martínez (Presidente de la Asociación de Gobernadores) y Nelson MacQuhae, durante el Foro “La Descentralización y su Impacto en el Control Externo”.



Participantes y personal directivo de la CGR en el Foro: “La Descentralización y su Impacto en el Control Externo”.

Alto Funcionario de la Oficina Estatal de Auditoría de la República de Croacia de visita en la Contraloría

Dentro del Programa de Cooperación Internacional que lleva a cabo la Contraloría General de la República, el pasado 24 de abril el Dr. Josip Colic, Director de Relaciones Internacionales de la Oficina Estatal de Auditoría de la República de Croacia, estuvo de visita en nuestra Institución. El Dr. Colic fue recibido por el Dr. Germán González Monasterio, Director de Coordinación de la Dirección General Técnica, con quien conversó acerca del origen y estructura organizativa de la Oficina de Auditoría de su país, e intercambió información y experiencias sobre la materia que compete a ambos organismos.



Dr. Josip Colic, Jefe de la Oficina Estatal de Auditoría de la República de Croacia, en compañía de los doctores Armando Guédez Alejo, Director General Técnico y Germán González, Director de Coordinación de la Dirección General Técnica.

II Encuentro de la Contraloría General de la República con las Asambleas Legislativas

Con el propósito de definir los lineamientos fundamentales que permitan la elaboración de un programa de acción legislativa orientado a fortalecer el Sistema Nacional de Control (SNC) y promover la modernización financiera de los estados, el pasado 28 de abril se realizó el II Encuentro de la Contraloría General de la República con las Asambleas Legislativas del país, que tuvo lugar en el auditorio de la Fundación Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado (FUNDACEA).

La apertura del evento estuvo a cargo del Dr. Nelson Mogna Lárez, quien realizó una exposición sobre la necesidad de la actualización jurídica que requieren las contralorías de los estados, en concordancia con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Los temas tratados y sus expositores fueron los siguientes:

- * *Importancia del Sistema Nacional de Control*, Lic. Mariela Pérez, Directora de Sistemas de Control.
- * *Elementos para el diagnóstico general de las Contralorías Estadales*, Lic. Magda Lovera de Semidey, Directora de Control de Estados.
- * *Creación y supresión de Municipios Autónomos en las Entidades Federales*, Dra. María Josefina Hernández, Directora General de Control de Entidades Autónomas.

Finalmente, el Contralor General de la República, Dr. Eduardo Roche Lander, dirigió a los presentes unas palabras para la reflexión acerca de la función de control fiscal que les corresponde.



La Dra. María Josefina Hernández, Directora General de Control de Entidades Autónomas y el Dr. Eduardo Roche Lander, Contralor General, en compañía de los representantes de las Asambleas Legislativas del país.

Foro y presentación de libro sobre la defensa y enseñanza de nuestra historia patria

El pasado 25 de junio se llevó a cabo en el auditorio “Contralor Luis A. Pietri” el foro **La historia acosada: defensa y enseñanza de nuestra historia patria**, el cual contó con la participación de los escritores e historiadores Diego Bautista Urbaneja, Simón Alberto Consalvi, Elías Pino Iturrieta y Karl Krispin.

Igualmente estuvieron presentes, en calidad de invitados especiales, los doctores Ramón J. Velázquez, escritor y ex Presidente de la República, Antonio Luis Cárdenas, Ministro de Educación, y Manuel Rafael Rivero, ex Contralor General de la República.

Durante el evento fue presentado el libro *Defensa y enseñanza de la historia patria en Venezuela*, recopilación de quince ensayos sobre la enseñanza y la importancia de la consolidación de la identidad nacional, publicados entre 1952 y 1998, reeditado por el Fondo Editorial 60 años de la Contraloría General de la República.



Doctores: Simón Alberto Consalvi, Karl Krispin y Elías Pino Iturrieta en el foro y presentación del libro sobre la defensa y enseñanza de nuestra historia patria.



Público e invitados especiales al foro y la presentación del libro sobre defensa y enseñanza de la historia patria.

Foro los Procesos de Privatización y el Ejercicio del Control Externo

El pasado 26 de junio en el auditorio de la Fundación Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado (FUNDACEA), se llevó a cabo el foro **Los procesos de privatización y el ejercicio del control externo**, 3º del ciclo denominado “Cinco temas para el control público”, organizado por la Dirección de Desarrollo y Transferencia de Tecnología de la Dirección General Técnica, en el marco del 60 aniversario de la Contraloría General de la República.

Las ponencias estuvieron a cargo de personalidades que han tenido una participación destacada en el proceso de privatización que adelanta el Estado venezolano, como son los doctores Alberto Poletto (Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela) quien disertó sobre los *Resultados y expectativas del proceso de privatización*, Pedro Carmona Estanga, el cual realizó una amplia exposición acerca de la *Visión del sector privado en los procesos de privatización*, y Adán Celis, quien explicó *Las condiciones que inciden en los procesos de privatización*.



El Subcontralor Dr. Nelson Mogna Lárez, en compañía de los Doctores Alberto Poletto, Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela y Ramón Rojas, Director de Coordinación en la Dirección General de Control de Entidades Autónomas, en el Foro “Los Procesos de Privatización y el Ejercicio del Control Externo”.

**SI DESEA COLABORAR CON LA REVISTA DE CONTROL FISCAL,
PUEDE ENVIAR ARTÍCULOS O TRABAJOS A LA SIGUIENTE
DIRECCIÓN:**

**Contraloría General de la República, Dirección de Información Técnica y
Cooperación Internacional. Piso 18, edificio Contraloría General de la Repú-
blica - Av. Andrés Bello, Sector Guaicaipuro - Caracas - 1050.**

**Teléfonos: 508-34-02 - 508-36-56.
FAX N° 571 - 84 - 02.**

.....
Cristina Rojas Valery :
Coordinadora

Marcos Carpio Figuera
Óscar Silva Álvarez
Mauricio Sánchez
Alexay Hernández de Colan :
Crisálida Dupuy Ordoñez :
Olivia Barrios Romero :

