

Revista de
CONTROL

FISCAL

111

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CARACAS-VENEZUELA

DIRECTORIO

DR. MANUEL RAFAEL RIVERO
Contralor General de la República

DIRECCION GENERAL

LIC. RAUL RAMIREZ MATERAN
Director General

DR. TOMAS AGUILAR M.
Secretario Privado

DIRECCION GENERAL TECNICA

DR. JESUS TAVI D GARN E I DIA
Director General

DR. FRANCISCO OJEDA SANTANA
Director Asistente

LIC. GUSTAVO CARVALLO BLANCO
Director Asistente

LIC. FRANCISCO MENDEZ BENITEZ
Director de Organización y Asesoría

ELIZABETH VAN KESTEREN DE FERNANDEZ
Directora de Sistemas Contables

LIC. BEATRIZ A. CUEVAS DE ESTRADA
Directora de Planificación Administrativa

LIC. JOSE DIAZ DIAZ
Director de Procesamiento de Datos

DIRECCION GENERAL DE LOS SERVICIOS JURIDICOS

DRA. CELIA POLEO DE ORTEGA
Directora General

DR. ENRIQUE SANCHEZ FALCON
Director de Asesoría Jurídica

DRA. ANA MERCEDES ALVINNS DE VISO
Directora de Estudios Jurídicos

DR. FREDDY JOSE ORLANDO SUAREZ
Director de Procedimientos Jurídicos

DR. ANTONIO JOSE IZAGUIRRE
Director de Averiguaciones Administrativas

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

DR. MIGUEL F. BRICEÑO DUNN
Director General

LIC. ROBERTO IVAN OLIVER RUGELES
Director de Control Previo de Gastos

DR. EDUARDO PEÑALOZA V.
Delegado de la Oficina de Cotizaciones
con sede en Nueva York

SR. CARLOS PALMERO AZERM
Director de Control Previo de Pagos

LIC. GEORGINA MELENDEZ URETH
Directora de Fiscalización y Examen
de Ingresos

LIC. PEDRO MANUEL PARES
Director de Inspección y Examen
de Gastos y Bienes

Contraloría General de la República

**REGLAMENTO INTERNO
DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA
REPUBLICA
RESOLUCION
ORGANIZATIVA No. 1
ORGANIZACION Y
FUNCIONAMIENTO DE
LOS ORGANOS Y
DEPENDENCIAS
ADSCRITOS AL DESPACHO
DEL CONTRALOR Y A
LA DIRECCION GENERAL**

CAPITULO II

De la Dirección General

Artículo 10.— La Dirección General de la Contraloría, a cargo del Director General es órgano inmediato del contralor a través del cual se orientará la acción coordinadora de la gestión administrativa del Organismo entre todas sus direcciones y dependencias y contará con el personal técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones.

índice

Introducción	5
José María Fernández Pirla.- Las Cuentas del Gran Capitán.	7
José Andrés Octavio.- La Transacción en el Código Orgánico Tributario	21
D. F. Maza Zavala.- Cuando y Cómo Superar la Coyuntura Económica Adversa.	33
Freddy J. Orlando S.- La Responsabilidad Administrativa y la Incompetencia de los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario para Declararla	45
Enrique Vilorio V.- Los Efectos Políticos de la Actividad de las Empresas Multinacionales sobre los Países en vías de Desarrollo	49
J. Reinaldo Demori.- La Administración de Recursos Humanos Bajo Condiciones de Incertidumbre.	55
Gilberto Mejías.- El Intervencionismo Estatal en la Actividad Privada	71
Frederick M. Babcock.- Aspectos Conceptuales de la Valuación y la Valoración de Edificios	83
Guillermo Fariñas.- La Codificación del Derecho Tributario y el Código Orgánico Tributario de Venezuela de 1982, señalando su finalidad y estructura y sus títulos referentes a algunas ramas del Derecho Tributario.	97
José Luis Morantes Mago.- Reclamaciones por errores materiales en la Ley de Impuesto sobre la Renta	105
Ildefonso Leal.- El Control de los Funcionarios en la América Colonial.	125

**CONTROL
FISCAL**



Revista de **CONTROL FISCAL**

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

Director: Dr. MANUEL RAFAEL RIVERO

OCTUBRE-NOVIEMBRE-DICIEMBRE

1983

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 y la Contraloría se reserva el derecho de publicarlos o no.

AÑO XXIV N°

111

CARACAS

VENEZUELA

en esta edición

Introducción.

(Ver pág.5).

Don José María Fernández Pirla, Presidente del Tribunal de Cuentas de España, se refiere a la vida de un famoso personaje histórico, Gonzalo Fernández de Córdoba (1453-1515) conocido como El Gran Capitán, y comenta el Libro de Cuentas que éste, presentó al Rey Fernando el Católico. (Ver pág. 7).

El Ex-Contralor General de la República Dr. José Andrés Octavio, nos comenta en su artículo intitulado La Transacción en el Código Orgánico Tributario, interesantes disposiciones legales referentes a esta materia.

Por ser este artículo de gran interés lo recomendamos ampliamente. (Ver pág. 21).

El Dr. D.F. Maza Zavala, valioso colaborador de esta revista, en una forma sucinta nos pasea por el horizonte económico nacional y nos dice cuando y cómo superar la Coyuntura Económica Adversa. (Ver pág. 33).

En este número, nuestro asídúo colaborador el Dr. Freddy J. Orlando S., comenta dos recientes fallos de los Tribunales de lo Contencioso Tributario, haciendo hincapié en que la competencia para declarar la responsabilidad administrativa no la tienen esos órganos jurisdiccionales, sino la Contraloría General de la República y las Contralorías Municipales, de conformidad con los textos legales correspondientes. (Ver pág. 45).

El Dr. Enrique Vilorio V., nos hace reflexiones de singular interés en esta edición, sobre las relaciones de las empresas multinacionales con los estados soberanos, y nos señala los efectos políticos de dicha actividad, sobre los países en vías de desarrollo. (Ver pág. 49).

El Economista José Reinaldo Demori, nos presenta para esta edición un trabajo de análisis sobre la Administración de Recursos Humanos bajo condiciones de incertidumbre, por la importancia del tema tratado, recomendamos su lectura. (Ver pág. 55).

En este número de Control Fiscal, presentamos a nuestros lectores, el trabajo del Dr. Gilberto Mejías, el cual expone puntos de vista muy interesantes de la vida socio-económica nacional y la intervención del Estado en la actividad privada venezolana. (Ver pág. 71).

El Sr. Frederick M. Babcock, quien es miembro de la Sociedad Americana de Avaluadores, y Creador del Sistema de Avalúos del Federal Housing Administration, nos señala aspectos conceptuales de Valuación, Propiedad etc. Por lo útil e importante de este artículo, lo recomendamos ampliamente a los interesados en esta materia. (Ver pág. 83).

El Dr. Guillermo Fariñas, Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV, nos ofrece para esta edición un trabajo intitulado La Codificación del Derecho Tributario y el Código Orgánico Tributario de Venezuela de 1982, recomendamos este artículo por lo interesante del tema tratado (Ver. pág. 97).

El abogado José Luis Morantes Mago, nos hace interesantes comentarios sobre las Reclamaciones por errores materiales en la Ley de Impuesto sobre la Renta, clasificando conceptos sobre esta materia. (Ver pág. 105).

El Dr. Ildelfonso Leal, historiador y catedrático universitario, analiza desde el punto de vista Histórico-Jurídico, los medios empleados por España en sus posesiones de América para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios coloniales, a través de los llamados Juicios de Residencia. (Ver pág. 125).

Las Cuentas del gran Capitán

INTRODUCCION

Don José María Fernández Pirla, actual Presidente del Tribunal de Cuentas de España, Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Madrid, Catedrático de Economía de la Empresa de esa misma Universidad y de Contabilidad en la Escuela de Comercio, es un estudioso altamente distinguido entre los integrantes de las generaciones españolas formadas después de la guerra civil. Ha sido un observador dedicado de las extraordinarias transformaciones sociales y políticas sucedidas en España durante el período que culmina con la implantación del sistema democrático. Su actividad universitaria la ha compartido con el ejercicio de su profesión, pues también ha ocupado cargos de significación en la Administración Pública, tales como: Intendente de Servicio de la Hacienda Pública e Inspector de los Servicios del Ministerio de Hacienda. Es Agente de Cambio y Bolsa, inscrito en el Ilustre Colegio de Madrid.

El Licenciado Fernández Pirla es autor de diversas obras de muy reconocida aceptación. Se destaca entre todas “Teoría Económica de la Contabilidad. Introducción Contable de Estudio de la Economía”. Esta obra cuenta ya con nueve ediciones. En el prólogo de la última, dice el autor: “La esencia de la tesis, mantenida en el desarrollo de mi Memoria Pedagógica y en los Programas propuestos, fue la de que la Contabilidad, en su manifestación científica enraizaba directamente con la economía y que la Contabilidad, como instrumento de representación del acontecer económico, servía tanto para la microeconomía, como para la macroeconomía y aunque la misma, como técnica formal de representación, era idónea para revelar otras manifestaciones del acontecer humano no estrictamente económicas en este sentido podía hablarse hasta de una contabilidad jurídica o tecnológica.

“Control Fiscal” se complace en acoger en sus páginas este trabajo del Licenciado Don José María Fernández Pirla, el cual, aun cuando no estrictamente sujeto a su especialidad, sí queda dentro del amplio margen que, de una manera u otra, le sirve de caja de resonancia, el cual no es otro que el marco mismo en donde se cumple la historia; por eso en su introducción, muy acertadamente dice, al señalar que las cuentas presentadas por Don Gonzalo Fernández de Córdoba tienen un triple significado, uno de los cuales, destaca, “Desde el punto de vista de la ortodoxia en la rendición de cuentas, la altanera ironía que entraña representa precisamente lo que nunca debe hacer un cuentadante”.

M.R.R.

Las Cuentas del gran Capitán

JOSE MARIA FERNANDEZ PIRLA

El día 11 de octubre de 1.983 fue entregada al Pleno del Tribunal de Cuentas por el Excmo. Sr. Subdirector, en funciones de Director, del Museo del Ejército General Don Ezequiel Morala Casaña acompañado por los Excmos. Sres. Coroneles Don Antonio Caudevilla Monteserin y Don Emilio Serrano Lasalle, una reproducción artística de Las Cuentas del Gran Capitán obrantes en dicho Museo. Con tal motivo, fue celebrado un acto en el que el Presidente del Tribunal de Cuentas, Excmo. Sr. Don José María Fernández Pirla, pronunció unas palabras de agradecimiento, procediendo seguidamente a glosar la figura del Gran Capitán Don Gonzalo Fernández de Córdoba y sus famosas Cuentas, en la siguiente forma:

Las Cuentas del Gran Capitán se hallan en el límite entre la historia y la leyenda. Como vamos a ver, parece que le fueron exigidas dos veces las cuentas al Gran Capitán, correspondiendo las que se refieren en este pergamino, a una supuesta lectura que ha llegado por tradición oral, a juicio de los historiadores. Sin embargo, como lección histórica tienen un gran valor bajo un triple significado:

- a) Desde el punto de vista de la ortodoxia en la rendición de cuentas, la altanera ironía que entrañan representa precisamente lo que nunca debe hacer un cuentadante.
- b) Desde un punto de vista político evidencian la existencia de valores superiores a los contables o a los que la contabilidad es capaz de reflejar.
- c) Constituyen, por otra parte, una prueba del carácter español en el que frente a la mezquindad que tiene su origen en la envidia que como mal nacional ha sido calificado por Marañón (1) opone la hidalguía que con despectiva altivez rechaza el agravio que trata de inferírsele.

(1) *“La envidia, que todo el que triunfa encuentra escondida en la gloria, es en España más que un tábano que pica, un monstruo que devora”.* Marañón: Obras Completas. Ed. Espasa-Calpe. 1977. Págs. 353 del Tomo 6º y 590 del Tomo 10º.

EL GRAN CAPITAN: SU NACIMIENTO Y ACCIONES BELICAS

Don Gonzalo Fernández de Córdoba, al que la historia conoce con el nombre de El Gran Capitán, nació en el castillo de Montilla el 1º de septiembre de 1.453, el mismo año que se fijó como hito del tránsito en la Historia Universal de la Edad Media a la Edad Contemporánea con la entrada de Mohamet II, sultán de Turquía, en Constantinopla, hecho acaecido el 21 de mayo de dicho año.

Fué el segundo hijo de Pedro Fernández de Aguilar y Doña Elvira de Herrera y por tanto secundón de aquella casa de la que su hermano Alonso de Aguilar era el heredero. Se educó en Córdoba, de donde le viene su segunda denominación.

Reinaba en España Enrique IV, depravado monarca según la historia, que se hallaba ya en lucha con su hermano el Infante Don Alonso. Al servicio de éste acudió el joven Gonzalo Fernández de Córdoba desplazándose a la Corte de Avila en cuyo lugar fue desposeído formalmente Enrique IV de su dignidad real, aunque él no llegase nunca a admitirlo, y nombrado Rey Don Alonso, si bien con escasa fortuna pues el poco tiempo moriría, muy joven y en circunstancias extrañas.

Don Gonzalo volvió a Córdoba en donde fue llamado por la Princesa Doña Isabel, la que habría de ser la Reina Católica de España, ya casada con el Príncipe Heredero de Aragón, Don Fernando, y hermana también de Enrique IV. Isabel, adscribiendo a su mando la parte más sana del Reino de Castilla y apoyada por su marido el Príncipe de Aragón, inicia la oposición a su hermano el Rey, dudoso padre de Doña Juana, llamada "La Beltraneja".

Las primeras armas de guerra las hace Fernando González de Córdoba frente al Rey de Portugal que había contraído matrimonio con Doña Juana "La Beltraneja" (2) que aspiraba a ocupar el trono de Castilla, en razón de dicho matrimonio, frente a Isabel. Prosigue su carrera militar luchando contra los infieles en dos campañas: La de Illora (1.486) y en la que culminó con la entrada de los Reyes Católicos en Granada (2 de enero de 1.492). Pero su gloria habría de encontrarla en las campañas de Italia, a las que nos referimos seguidamente.

LA PRIMERA CAMPAÑA DE ITALIA

El 4 de mayo de 1495 llega Don Gonzalo al puerto de Mesina. Entra en relación amistosa con el Rey Fernando II de Nápoles y con su padre, Don Alfonso, que recientemente había renunciado a la corona de aquel reino en favor de su hijo. El reino de Nápoles estaba íntimamente vinculado, con otros territorios de Italia, a la Corona de Aragón y el enemigo era entonces el Rey de Francia.

(2) Manuel José de Quintana (conocido poeta historiador: 1772/1857) en "Vida de Españoles Célebres". Ed. Espasa-Calpe Austral. Madrid 1966.

En esta primera expedición a Italia liberó, a instancias del pontífice reinante, el puerto de Ostia ocupado por el corsario Menoldo Guerri, que servía a los franceses y desde el que se dificultaba la llegada de abastecimiento a Roma. En el asalto a Ostia, que fue un alarde de técnica militar en aquel tiempo, logrando romper mediante la artillería y las minas la muralla que rodeaba el puerto, participó el Embajador de España en Roma, Garcilaso de la Vega.

Gonzalo Fernández de Córdoba volvió a Castilla con un gran prestigio ganado con sus éxitos en Italia y participó activamente para reprimir el levantamiento de la morería en las Alpujarras.

EL ENTORNO HISTORICO-POLITICO

La amplia aventura del Gran Capitán y su conquista de un Reino no son comprensibles con facilidad sin conocer previamente el entorno político e histórico en que sus actuaciones tuvieron lugar.

Las potencias dominantes en el mundo occidental eran Francia, Inglaterra, Portugal, el Imperio Austríaco y la naciente España, además de las Repúblicas Italianas y los Estados Pontificios. Las monarquías buscaban alianzas y acuerdos a través de relaciones matrimoniales y las guerras eran frecuentes en orden a conseguir la hegemonía y nuevos territorios. Italia, con sus varios Reinos, Ducados y Principados, constituía lugar de enfrentamiento que ha llevado a algún autor contemporáneo a calificar aquella península y sus islas, como de “turismo militar”. Frente a los Príncipes cristianos se alzaba el Islam que se asentaba en el norte de Africa y alcanzaba los límites del antiguo Imperio Romano de Oriente.

En las postrimerías del siglo XV, Carlos VIII de Francia se dispone a ocupar Perpignan cuando muere de apoplejía y le sucede en el trono de Francia el Duque de Orleans con el nombre de Luis XII (11 de noviembre de 1500). El nuevo Rey de Francia celebra con el Rey Fernando el Tratado de Granada en cuya virtud se reparten entre las dos potencias el Reino de Nápoles: El Rey francés se titularía Rey de Nápoles y los Reyes españoles, al ocupar la parte meridional de la región, se titularían Duques de Calabria. Para realizar tal acuerdo, se dan instrucciones a Gonzalo Fernández de Córdoba de cesar en la lucha contra los franceses y dominar a los Duques, Condes o Príncipes italianos que no prestaran acatamiento a la Corona de Aragón. Luis XII renunciaba, además, a todos los derechos sobre el Rosellón y La Cerdeña y el Rey Católico, a los que España pudiera tener sobre Montepellier. Estos acuerdos llevan de nuevo al Gran Capitán a Italia pero en esta ocasión a luchar contra Federico III de Nápoles, sucesor de Fernando II, el antiguo aliado y amigo de Gonzalo Fernández de Córdoba, que era sobrino a su vez del Rey Don Fernando de Aragón.

LA LUCHA CONTRA “EL TURCO”

Como hemos visto al principio, el mismo año del nacimiento del Gran Capitán, se produce la caída del Imperio Romano de Oriente con la conquista de Constantinopla por los turcos. El sino del Gran Capitán iría unido a la lucha contra el Islam que inicia a sus 47 años con motivo de su segunda expedición a Italia.

El 1º de junio del año 1500 sale de Málaga el Gran Capitán con una amplia flota que tiene una doble misión: Luchar contra “el turco” y afirmar el dominio de España en los territorios italianos. Gonzalo Fernández de Córdoba obtiene su gran triunfo frente a los infieles con la conquista, el 24 de diciembre, de la fortaleza de San Jorge en la isla de Cefalonia, con la que no habían podido los venecianos durante largo tiempo. Dice al respecto Luis María de Lojendio (3) *“El día 8 de noviembre de 1500 inició Gonzalo el asedio de la fortaleza de San Jorge. La conquistó el día 24 de diciembre. Las luchas de Cefalonia aparecen como un inciso, como un intermedio, en la serie de combates llevados a cabo por el Gran Capitán. Pasan desapercibidas en la sucesión de las dos campañas de Italia. Y, sin embargo, Cefalonia es uno de los grandes momentos de la carrera admirable de Gonzalo. Pocas veces el jefe y los soldados del Ejército español dieron, como en esta isla perdida en el Jónico, tan alto testimonio de la bravura combativa de la raza. El amor al peligro, en el que perecen los débiles y triunfan los fuertes. Y sobre la energía, la inteligencia. El cerco y conquista del castillo de San Jorge en Cefalonia se ofrece ante los ojos de un hombre de guerra moderno como una operación en la que, en el umbral del siglo XVI, aparecen ya actuando con perfecto enlace y coordinación las distintas armas de lucha y de combate. La artillería pesada con las piezas de bronce venecianas, que entonces llamaban basiliscos, abría brecha en las defensas de la fortaleza. Cooperaba a su acción destructora el esfuerzo de las minas y contraminas, que tanto los sitiados como los atacantes emplearon en el curso de la batalla. En el campo cristiano se encontraban Micer Antonello, muy perito en esta clase de ingenios, y Pedro Navarro, hasta hacía unos meses corsario, que en ellos había de lograr su gran prestigio y su fama. Y sobre el destrozo causado por las fuerzas auxiliares se lanzaban una infantería impetuosa, que con su fuerza irresistible fue, al fin y al cabo, la que llevó la victoria.*

El día 8 de noviembre formalizó el Gran Capitán el dispositivo del ataque. “Halló muy grande dificultad para dar asiento a la artillería por razón que el castillo está puesto en muy alto monte, que muy áspero de subir era, porque está lleno de muchas peñas. Finalmente, no se pudo asentar la artillería si no fue por la

(3) GONZALO DE CORDOBA, El Gran Capitán. Ed. Espasa-Calpe. Madrid-1973. págs. 156 y sgtes.

puerta que sale a la isla, adonde en un pequeño montecico estaba un poco de llano y allí la asentó, aunque con mucha dificultad. por razón que no había de lo llano más de hasta trescientos pasos alrededor”. Delante de la artillería, a tiro de piedra de la fortaleza, colocó seiscientos infantes al mando de dos capitanes que habían de ser famosos. Uno de ellos era Villalba, conocido más tarde como el coronel por antonomasia. Y el otro era Pizarro un nombre glorioso que entra en la Historia—, padre del conquistador del Perú. El Gran Capitán plantó su tienda junto a las estancias de la artillería. Tras él colocaron las suyas los venecianos. A la derecha, avanzados hacia la fortaleza, Diego de Mendoza y Pedro de Paz con doscientos hombres de armas, doscientos caballos ligeros y mil quinientos infantes. En el contorno de los muros, al pie del monte y por las riberas se instalaron otros mil quinientos infantes con sus capitanes respectivos. Y delante de la torre que llamaban el espolón, el Comendador Mendoza y Pedro de Hoces con cien hombres de armas, cien caballos y mil soldados de a pie completaban el cerco.”

Hemos reproducido esta espléndida redacción de Luis María de Lojendio porque resume el carácter del Gran Capitán, valor y energía, así como sus condiciones militares, buen estratega y magnífico táctico. Y al testimonio comprobado históricamente ha de añadirse la parte, que por legendaria, no es menos importante del fervor espiritual que animó a los Grandes Capitanes que escribieron la historia de España en la creación de un Imperio:

“Su tienda de campaña estaba acribillada por las saetas emponzonadas de los sitiados. Su esfuerzo rayaba en lo heroico y en lo extremo. En las crónicas aparece el elemento maravilloso. La manuscrita dice que, estando en oración y habiendo quedado dormido, una revelación de lo Alto le notificó que los turcos habían minado su estancia. Se levantó sobresaltado y consiguió que Micer Antonello y Pedro Navarro quebrantasen la mina, efectivamente preparada. La crónica general dice que una noche, en sueños, comenzó a dar órdenes para combatir, con lo que, despertándose sus capitanes, se aprestaron para la lucha, rechazando un ataque que por sorpresa preparaban los adversarios.

LA SEGUNDA CAMPAÑA DE ITALIA: LAS GRANDES BATALLAS

El Tratado de Granada obliga a Gonzalo Fernández de Córdoba a combatir a sus antiguos aliados, entre ellos al Rey de Nápoles. El día 5 de julio de 1501 el Gran Capitán ocupa Tarento en un alarde de estrategia militar, haciendo pasar “barcas de escaso calado transportadas sobre cureñas y rodillos”, según Aguado Bleye, por el lago que rodeaba la ciudad y que estaba desguarnecido por sus defensores.

Pero pronto el pacto de Granada no fue respetado y el Gran Capitán inició una nueva campaña contra los franceses que culminó, el 28 de abril de 1503, en Ceriñola. Esta batalla se inicia con un ataque francés del Conde de Nemours que el Gran Capitán defiende con un sistema de fortificaciones que había previsto y cuyo uso fue forzoso como consecuencia de la explosión del polvorín de los españoles que impidió utilizar la artillería. Este lamentable suceso que hizo presagiar una derrota, se convirtió en victoria. El Gran Capitán arenga a sus soldados diciéndoles que se trata de “las luminarias de la victoria”. La caballería francesa, cuya visibilidad es impedida por el humo, se sitúa de flanco al encontrar la resistencia de las fortificaciones y en el ataque muere el Conde de Nemours. La batalla termina con la retirada de las tropas francesas perseguidas por las españolas.

El 15 de mayo de 1503 entra Gonzalo Fernández de Córdoba en Nápoles, tratando con gran respeto y caballerosidad a sus habitantes, dejando a sus huestes, alemanes y castellanos, en la entrada y acompañado tan sólo por sus aliados napolitanos. El pueblo de Nápoles juró fidelidad a Fernando de Aragón.

Luis XII intenta obtener la revancha que termina con el gran desastre de Garellano. El Gran Capitán hizo alarde nuevamente de un profundo conocimiento de las técnicas militares. Tendió un puente sobre el río Garellano con materiales ligeros, cuatro millas más arriba del Cuartel General francés (el 25 de diciembre de 1503, día de Navidad) pasando el grueso de su ejército y sorprendiendo a la guarnición francesa. La gran batalla tuvo lugar el 29 de diciembre y obligó al ejército francés derrotado, a una retirada total del Reino de Nápoles. Luis XII tiene que firmar el Tratado de Lyon el 11 de febrero de 1504, renunciando al Reino de Nápoles para impedir que los españoles siguieran avanzando hacia el Norte.

LAS PRIMERAS CUENTAS DEL GRAN CAPITAN

Los éxitos del Gran Capitán comienzan a despertar recelos en la Corte Española. Gonzalo Fernández de Córdoba había repartido con gran generosidad terrenos y prebendas entre sus capitanes. Su ejército estaba contento después de las victorias logradas y se temió que el Virrey de Nápoles llegara a intentar independizarse del Rey Aragón. Parece que hubo intrigas en este sentido, pero que fueron rechazadas por el fiel Gonzalo de Córdoba, y en las que participaron el Papa Julio II, el Embajador en Roma, Francisco de Rojas y el propio Luis XII, quienes quizás vieran en esta posible solución la neutralización bélica de una parte importante de Italia.

Fernando El Católico llegó a decir que “*de poco le servía tener nuevos reinos si éstos eran repartidos antes de serle entregados*”. Orestes Ferrara, historiador poco favorable a la causa

española (citado por Martínez Campos) (4) admite esta posibilidad, no tanto porque Gonzalo de Córdoba aspirara a ser Rey de Nápoles, sino porque cambiara su vasallaje a favor de Roma o de Francia. Este autor no niega las virtudes castrenses del Gran Capitán pero cree que pudo haber habido ese intento, basado en el carácter mercenario que todavía conservaban los ejércitos y en la no consolidada aún, unidad de la nación española. Sin embargo, los acontecimientos posteriores demostrarán el error y la fidelidad del Gran Capitán.

Sea por una u otra razón, las envidias y recelos de la Corte se despertaron contra el Gran Capitán y Gonzalo Fernández de Córdoba fue requerido a presentar las cuentas de sus campañas a lo que repuso el guerrero que no era menester de su incumbencia esa tarea sino de Francisco Sánchez Despensero Mayor del Rey, que recibía el dinero de las rentas y lo administraba. El monarca español hizo venir al Interventor Principal, Juan Bautista Spinelli, que parece que demostró, como dice el historiador Zurita, que los ingresos remitidos eran en todo caso insuficientes para pagar los gastos de la contienda. Sin embargo, la actitud de Spinelli a partir de entonces fue de engreimiento ante Gonzalo de Córdoba por entender que la importancia de su función contable, basada en la confianza del Rey, había aumentado lo que parece que desembocó, según refiere Luis María de Lojendio (5), en el incidente en el que el Gran Capitán abofeteó en público a Spinelli. El estado de ánimo de Gonzalo de Córdoba se hallaba pues muy sensibilizado sobre el tema contable cuando más adelante le fueron requeridas, una vez más, las cuentas en presencia del Rey.

LA MUERTE DE ISABEL

El 25 de noviembre de 1504 muere Doña Isabel de Castilla, protectora del Gran Almirante, Don Cristobal Colón, y del Gran Capitán, Don Gonzalo Fernández de Córdoba (6). La muerte de la Reina agudizó la enemistad entre el Rey Fernando y su yerno, el hijo del Archiduque Maximiliano de Austria, a quien la historia conoce con el nombre de "Felipe El Hermoso". Las dificultades entre Fernando y Felipe se acentúan todavía más por los deseos de Maximiliano y Felipe sobre Nápoles.

(4) Martínez Campos "La España Bética del Siglo XVI". Pág. 591.

(5) Luis María de Lojendio (Ob. cit. pág. 315)

(6) Gonzalo de Córdoba gozó siempre de la amistad, admiración y protección de Isabel La Católica. Quintana llega a decir (Ob. cit. pág. 128) que "*nadie perdió tanto en su muerte como Gonzalo*" y antes habla (Ob. cit. pág. 66) de la admiración que la Reina tenía por el Gran Capitán. En el mismo sentido dice Lojendio (Ob. cit. págs. 71 y 72) refiriéndose a la Reina y a Don Gonzalo "*¿Se podrá definir algún día cuales fueron sus sentimientos reciprocos?*". Cualquier sombra de distinta relación de la admiración y aprecio, es rechazada por los historiadores.

Como es sabido, el hijo de los Reyes Católicos, el Infante Don Juan, había muerto y también murió Isabel, la segunda hija de Fernando e Isabel, casada con el Infante Juan Manuel de Portugal, de tal modo que la heredera de la Corona Española iba a ser y así se dispuso respecto de Castilla en el testamento de la Reina Católica, la Reina Juana, casada con Felipe El Hermoso. La unidad de España se hallaba de nuevo en peligro y el Rey Felipe y su padre, Maximiliano, que se sentían herederos de Castilla, también reivindicarían el Reino de Nápoles como base de operaciones para actuar en Italia.

En este trance, el Monarca español contrae matrimonio con Doña Ursula Germana de Foix, sobrina del Rey francés Luis XII, buscando la alianza con el monarca francés y con ella, una conjunción de intereses contraria a los de su yerno. Este matrimonio fue consecuencia de conversaciones secretas realizadas por Fray Juan de Enguera, Provincial de los Cistercienses, enviado por el Rey Fernando a la corte francesa (7), firmándose con el Rey francés un nuevo acuerdo que suponía la devolución de los territorios, prebendas y castillos a los antiguos napolitanos colaboradores de Francia, lo que supuso para el Gran Capitán una nueva contrariedad, al tener que privar a sus capitanes y oficiales de las mercedes y terrenos que les había entregado.

LAS CUENTAS LEGENDARIAS DEL GRAN CAPITAN

El malestar provocado en las tropas españolas por este viraje de historia unido a la correspondencia mantenida entre Gonzalo Fernández de Córdoba y el yerno del Rey, Felipe ("El Hermoso"), hicieron creer a Fernando El Católico en la probable deserción del Gran Capitán ordenándole, para evitarlo, licenciar a la mitad de sus efectivos militares: Algunos historiadores hablan incluso, de intentos del Monarca de apresar a Gonzalo de Córdoba.

Ante la manifiesta resistencia del Gran Capitán para regresar a España, decide el Rey Católico desplazarse con su nueva esposa, Germana de Foix, a Nápoles, sorprendiéndose de la lealtad del Gran Capitán, que salió a recibirle sin más dificultades. No obstante las pruebas de adhesión de Gonzalo de Córdoba, el Rey Católico accedió a las pretensiones de los enemigos del Gran Capitán y le pidió las cuentas de sus campañas, quizá para encontrar en ellas la justificación de la necesidad de reducir las tropas de que disponía Fernández de Córdoba.

Modesto Lafuente en su Historia General de España dice que: El Gran Capitán pidió un día para ordenar sus cuentas y que al siguiente y en presencia de la Corte del Rey, de sus oficiales, de

(7) P. Aguado Bleye: Manual de Historia de España. Ed. Espasa-Calpe. Madrid 1954. Págs. 108/109.

los nobles napolitanos y demás personalidades, abrió un voluminoso libro en el que leyó las cuentas conocidas por la historia con el nombre de LAS CUENTAS DEL GRAN CAPITAN. Parece ser que el Rey interrumpió la lectura en el segundo cargo y encajó perfectamente la lección del militar (8).

El historiador Quintana en “La vida del Gran Capitán” dice: “*En el Museo Nacional de Artillería de esta Corte, hay un impreso titulado CUENTAS DEL GRAN CAPITAN*” y añade que “*el original se halla en poder del Conde de Altimira*”. Modesto Lafuente, según consta en su Historia General de España, realizó una investigación por su cuenta pág. 395 manifestando que en los archivos del Conde de Altamira (pues el título de Altimira no existe, según nos dice) sólo figuran unas cuentas, en 20 folios, firmadas por Gonzalo Fernández de Córdoba y referidas al año 1499, de vuelta de su primera campaña en Italia. Prosigue Modesto Lafuente, diciendo que en el Archivo General de Simancas, existe un grueso volumen que la gente cree que contiene las Cuentas del Gran Capitán pero que, examinado personalmente por él, contiene sólo una colección de “alardes” de las Compañías del ejército que mandaba en Italia, con su firma y la del Capitán Contador en cada una de ellas; cuentas sin estridencias y expresivas de hechos reales.

Sobre este tema Luis María de Lojendio (9) da amplia información y dice:

De todos es conocida la leyenda famosa. Casi con las mismas palabras consignan el incidente de la crónica general, la manuscrita y Paulo Jovio: “Había Gonzalo Fernández en aquellos días burlado la diligencia y curiosidad de los tesoreros y mostrando ser muy mayor la entrada que no era lo gastado, respondió muy severamente que él traería otra escritura muy más auténtica que ninguna de aquéllas, por lo cual mostraría clara y patentemente que había mucho más gastado que recibido y que quería que le pagasen todo el alcance de aquella cuenta como deuda que le debía la Cámara Real. El día siguiente presentó un librito y con un título muy arrogante con el que puso silencio a los tesoreros al Rey y a todos mucha risa. En el primer capítulo asentó que había gastado en frailes y sacerdotes, religiosos, en pobres y monjas, los cuales continuamente estaban en oración rogando a Nuestro Señor Jesucristo, y a todos los santos y santas que le diesen victoria, doscientos mil y setecientos treinta y seis ducados y nueve reales. En la segunda partida asentó setecientos mil y cuatrocientos y noventa y cuatro ducados a los espías de los cuales había entendido los designios de los enemigos y ganado muchas victorias, y finalmente, la libre posesión de tan gran reino. Entendida del Rey la argucia mandó

(8) Tomo II. Pág. 395 Montaner y Simón. Barcelona 1879.

(9) Luis María de Lojendio (Ob. cit. Págs. 315 y sqtes.)

Poner silencio, porque quien sería aquél si no fuese algún ingrato o verdaderamente de baja y vil condición que buscase los deudores y quisiese saber el número de los dineros dados secretamente de un tan excelente capitán”.

Esta es una de las anécdotas de que más ha gustado la fantasía española, porque el gesto de Gonzalo, con cuanto tiene de arrogancia y desplante, de fino humor y amarga ironía, encajaba plenamente en la psicología de su pueblo. Y como ocurre en España con todos los relatos ingeniosos, la fantasía, cuando se apoderó de él, lo fue complementando. Las partidas de esa cuenta fabulosa se ampliaron. Ya no se trataba tan sólo de esos dos asientos iniciales que consignan las crónicas. Surgieron los diez mil ducados de guantes perfumados, los ciento setenta mil por reponer campanas gastadas a fuerza de repicar victorias, los cien millones por la paciencia en escuchar al Rey que pedía cuentas a quien le regaló un Reino *La anécdota pasaba a ser tema de leyenda. ¿Qué pudo haber de realidad en el gesto inicial? Don Antonio Rodríguez Villa, que con su investigación fecunda y competente tanta luz proyectó sobre la figura del Gran Capitán, ha dejado bien centrado el alcance de este problema: “Puede a este propósito decirse —escribe el informe dirigido a la Real Academia de la Historia— que si el hecho no fue cierto y oficial, mereció serlo, y lo fue, en nuestra opinión, de una manera oficiosa. Porque, enojado y resentido aquel invicto caudillo de que los codiciosos tesoreros de S.A., acaso incitados por ella, le apremiasen continuamente a dar cuenta de los gastos hechos en la segunda conquista de Nápoles, les presentó o refirió de palabra aquellas irónicas y graciosas partidas de descargo, que tanto se celebraron entonces y perduran todavía ahora en nuestra memoria”.* No hay razones que obliguen a dudar de la certeza de este incidente en su alcance concreto, tal como lo refieren las crónicas. Gonzalo, por su temperamento, por su noble desinterés y generosidad, no podía admitir una mezquina discusión de cuentas con gentes de la traza de un Spinelli. Se sentía ofendido, no sólo por el desconsiderado acoso de los tesoreros, sino también por la actitud del Monarca, que, cuando menos, lo toleraba. Desahogó su amargura envolviéndola en ingenio e ironía. Cuando se enteró el Rey Católico de las partidas fantásticas de aquella rendición de cuentas, apareció en su justa medida cuán ruin y ridículo resultaba este forcejo.

LA VUELTA A ESPAÑA

El Gran Capitán vuelve a España acompañando al Rey. Parece que este regreso fue de una gran cordialidad. En Savona se encontraron con las Cortes francesa y española y el Rey francés sentó a su lado, junto al Monarca español y su esposa, al Gran Capitán

(10) y en dicho acto le hizo entrega de un collar o cadena (11) como manifestación de su aprecio.

Todos estos hechos parecen probar el deseo del Monarca francés y de su sobrina, Germana de Foix, de acercar al Gran Capitán a su causa respecto de Nápoles.

La entrada en España por Valencia de los Monarcas españoles y del Gran Capitán, inicia el ocaso de este militar. Durante el viaje, los Reyes españoles recibieron la noticia de la muerte de Felipe "El Hermoso" con lo cual el hijo del mismo y de Doña Juana, el futuro Emperador Carlos I de España, se configuraba definitivamente como heredero de la Corona (12). Gonzalo Fernández de Córdoba fue fiel a esta idea, lo cual le enajenó la amistad de Doña Germana de Foix y sus continuos desaires, lo que indujo al Gran Capitán a renunciar al mando del ejército de Nápoles, renuncia que le fue aceptada de inmediato, nombrándose en su lugar como Virrey de Nápoles, a Ramón Folch de Cardona (13).

Folch de Cardona se empeñó en nueva lucha con el francés y en 1512, cuando Gonzalo de Córdoba se hallaba ya retirado en Loja, llegaron noticias a España de la derrota que el ejército español había experimentado en la batalla de Ravena frente a los franceses que a la sazón fueron mandados por Gaston de Foix, hermano de Doña Germana, que también llevaba el título de Duque de Nemours y que murió en la batalla.

El Rey Católico solicitó nuevamente los servicios del Gran Capitán y éste movilizó rápidamente y con éxito su ejército con la ilusión de una tercera campaña en Italia que no llegó a realizarse porque, al recibirse mejores noticias de aquel frente hicieron desistir a Fernando de emplear de nuevo al Gran Capitán, respecto del cual no se habían atenuado sus recelos.

LA DESTRUCCION DEL CASTILLO DE MONTILLA

Durante la ausencia de los Reyes de España habían surgido dificultades e incidentes con los nobles, que fueron frenados firmemente por el Cardenal Cisneros, quien estableció una Junta de Regencia pero quien no pudo evitar actuaciones aisladas como la de

(10) Marqués de Lozoya: Historia de España. Pág. 222. Ed. Salvat. Barcelona 1967.

(11) P. Aguado Bleye. (Ob. cit. pág. 121). Análogamente se manifiesta Lojendio en su ya citada obra.

(12) Don Fernando y Dona Germana tuvieron solo un hijo varón, que murió al poco de nacer.

(13) Su sepulcro se halla en la Iglesia de Bellpuig (Lérida) de cuyo lugar era Señor

Pedro Fernández de Córdoba, Marqués de Priego y sobrino del Gran Capitán (era hijo de su hermano Alonso, titular de la Casa de Aguilar). Las tropas del Rey le hicieron preso y condenado a muerte, fue indultado pero desposeído de todos sus bienes.

El Rey Católico ordenó, además, la demolición del castillo de Montilla, donde al parecer se había urdido la rebelión, lugar en el que había nacido Gonzalo Fernández de Córdoba. Cuando El Gran Capitán conoció la noticia parece que dijo (P. Aguado Bleye) “*tenía bastante crimen Don Pedro, con ser pariente mío*”.

Muy afectado y resentido por la actitud de los Monarcas, el Gran Capitán pidió licencia para retirarse a sus Estados de Loja que le habían sido concedidos como premio a sus campañas militares. El Rey le autoriza, obligándole previamente a la renuncia al Maestrazgo de Santiago que, en su día, le había prometido. La vida de Gonzalo Fernández de Córdoba transcurrió, desde entonces, entre Loja y Granada hasta su muerte, que tuvo lugar el 2 de diciembre de 1515, en Granada.

EL GRAN CAPITAN COMO ESTRATEGA

La importancia del Gran Capitán como militar, como estratega y táctico y como conocedor de la técnica militar es destacada en la obra, editada por el Museo del Ejército (14). En este libro se califica al Gran Capitán de *GENIO MILITAR* y, como hemos visto, ésto se evidencia en sus campañas de Italia y en particular:

En Tarento: El transporte de naves de pequeño calado para atacar la ciudad por la parte desguarnecida, jugando con la sorpresa y con la noche para realizar su ataque.

En Cefalonia: En la conquista de la fortaleza de San Jorge con el uso combinado de los medios disponibles en un alarde de técnica militar (minas, artillería pesada e infantería).

En Ceriñola: Con la construcción de fortificaciones, lo que no era usual en la época, y su eficaz empleo, frente al desastre inicial de la voladura del polvorín.

En Garellano: Con la sorpresa que causó en el ejército francés, utilizando para el cruce del río lo que hoy llamaríamos *pontones*.

Pero hay todavía una consecución técnica del Gran Capitán que hemos obtenido de la magnífica publicación del Ministerio de Defensa, reeditada en el presente año, en la que se contienen las láminas comentadas de Manuel Jiménez González, publicación de hace 130 años. En la página 67 del anexo se dice textualmente:

“Que en las campañas de Italia, llamó la atención del Gran Capitán, Gonzalo de Córdoba, el fuego rápido y sostenido de los batallones

(14) Manuel de Heredia: “Museo del Ejército Español”. Pág. 283. Ed. Torrecolor. Madrid 1982.

suizos y ésto le hizo sospechar que se servían de armas de fuego más perfectas que las espingardas. Comprobada su idea, con las averiguaciones que al efecto practicó, dio, inmediatamente, orden a los armeros italianos para que construyeran otro arma mejor acondicionada y de mayor fuerza de proyección, para que la usaran sus soldados. La “Scoppieta” fue el resultado de aquella gestión” y todavía añade que Alderete en su obra sobre el origen de la lengua castellana, dice que esta palabra deriva del griego “scopos”, que viene del verbo “escopiare” (dar estallido).

Por otra parte, como afirman varios historiadores, el Gran Capitán contribuyó eficazmente a la transformación en ejército regular de las mesnadas feudales que fueron sustituidas por las columnelas miliarias (15).

No obstante y hasta que las retribuciones de los ejércitos incluídas definitivamente en los gastos de la Hacienda Real, los Capitanes seguían contribuyendo con sus propios patrimonios al mantenimiento de la tropa, al par que recibían derechos de ocupar bienes y rentas de las tierras conquistadas, aunque ciertamente hubiera un límite a los expolios de las antiguas mesnadas feudales, por la presencia de los representantes del Rey en las Planas Mayores del ejército; Dispenseros, Alguaciles e Interventores.

Precisamente, el apellido Ollero, oriundo de Andalucía, tiene su origen en esta circunstancia porque uno de los Lugartenientes del Gran Capitán, por su destacada aportación dineraria a las campañas de Nápoles, era conocido como “El Ollero”, ya que la medida económica de tal aportación se hacía, precisamente, en ollas llenas de monedas de oro.

(15) De acuerdo con la obra “El Ejército y la Armada” (Pág. 69 Ed. Ministerio de Defensa 1983) en las Planas Mayores de las columnelas figuraban, además del Jefe, un Alcalde, un Contador General, un Alguacil y un Escribano.

La Transacción en el Código Orgánico Tributario

JOSE ANDRES OCTAVIO

El Código Orgánico Tributario, promulgado el 3-8-82 y vigente desde el 31-1-83, autoriza la transacción judicial como medio de terminación de las controversias que se susciten entre el Fisco y los sujetos pasivos de la obligación tributaria, con motivo de los tributos, multas, intereses o recargos que les sean exigidos. La autorización para recurrir a este procedimiento está limitada a las controversias relativas a los hechos, quedando excluidas aquellas causas en las cuales la decisión depende de la interpretación de las normas legales.

El propósito de este trabajo, redactado especialmente para la Revista de Control Fiscal que edita la Contraloría General de la República, es dar a conocer nuestro criterio sobre las razones de conveniencia que justifican la inclusión de la transacción en el Código, y muy especialmente, sobre los fundamentos jurídicos que respaldan la validez de la institución, en vista de que se han expresado opiniones contrapuestas, en algunas de las cuales se sustenta la tesis de la nulidad de las normas del Código que la consagran.

EL PROYECTO DE CODIGO TRIBUTARIO

La Comisión Redactora del Proyecto de Código Tributario, como también la Comisión Preparatoria de los trabajos de aquella, realizaron un detenido estudio de la transacción, para decidir la procedencia jurídica y la conveniencia de incluir esa institución en el Código. Ese estudio abarcó, en primer lugar, los principios y normas de la Constitución, para mantener la debida adecuación del Código a unos y otros. Se analizó la disposición del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que autoriza la transacción en las causas fiscales, así como la experiencia de su aplicación en casos regidos por la Ley de Impuesto sobre La Renta. Se estudiaron las disposiciones del Código Civil relativas a la transacción, especialmente la del artículo 1713 que define la institución, por último, se examinaron los artículos del Modelo Código Tributario para América Latina que prevén la transacción, como también las razones expuestas por la Comisión Redactora, cuyos respectivos textos se transcriben a continuación:

“Art. 51. La transacción es admisible en cuanto a la determinación de los hechos y no en cuanto al significado de la norma aplicable”.

“Art. 52. El consentimiento de la administración tributaria debe contar con la aprobación escrita del funcionario de mayor jerarquía”.

Motivación. “La transacción, mencionada en los arts. 51 y 52, es un medio que no todas las legislaciones aceptan. Está incluida en el Proyecto del Brasil y es posible que otros países también admitan la institución, por lo cual la Comisión ha considerado que debía incluirla en su Proyecto, reconociendo que se trata de un instituto que presenta sus riesgos. Por esa razón su adopción debe estar limitada a las cuestiones de hecho, a veces de muy difícil comprobación, y nunca en materia de interpretación de la norma.

Por otra parte, debe contar con la aprobación de los funcionarios de mayor responsabilidad, cuyas características funcionales dependerán de la organización administrativa de cada país, por lo cual el Proyecto los individualiza en la forma más genérica posible. En esa forma el instituto puede ser de gran utilidad en la rápida aplicación de la ley evitando la tramitación de controversias jurisdiccionales que, dadas las características de estos casos, posiblemente terminarían con la misma solución que la adoptada en la transacción”.

La Comisión Redactora del Proyecto de Código Tributario Venezolano llegó a la conclusión de que dicha Ley podía autorizar la transacción en materia tributaria, al igual que lo hace la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, sin que ello implicara una violación de los principios y normas de la Constitución ni de las disposiciones pertinentes del Código Civil. Por otra parte, la Comisión consideró enteramente ajustadas a la realidad de nuestro país, las razones expresadas en la Exposición de Motivos del Modelo de Código Tributario para América Latina, habida cuenta de la dilatada experiencia venezolana en la aplicación de ese medio de autocomposición procesal en el campo del impuesto sobre la renta, así como también la situación real de la administración tributaria y de los procesos judiciales relativos a esa materia. En tal virtud previó la transacción en los artículos que integran el Capítulo VI del Título II del Proyecto de Código Tributario, cuyos textos y su correspondiente motivación se transcriben seguidamente:

“Art. 63. La transacción judicial es admisible en cuanto a la determinación de los hechos y no en cuanto al significado de la norma aplicable.”

“Art. 65. El consentimiento de la administración tributaria será dado por el Procurador General de la República, por disposición

del Ministro respectivo, quien para dictarla deberá solicitar previamente la opinión de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República. La Autorización del Ministro podrá otorgarse sin las mencionadas opiniones, cuando hayan transcurrido tres meses después de solicitadas sin haberlas obtenido”.

Motivación. “En el Capítulo VI se admite la transacción judicial en materia tributaria, limitada a la determinación de los hechos pero no en cuanto al significado de la norma aplicable, pero se somete la utilización de este procedimiento a ciertos requisitos que garanticen la mejor defensa de los derechos de la Nación. Así, para poder realizar una transacción en materia tributaria, se requiere el consentimiento de la administración dado por el Procurador General de la República cuando así lo disponga el Ministro respectivo, pero éste no podrá dictar esa disposición sin oír previamente la opinión de la Contraloría y de la Procuraduría General de la República aunque estas opiniones no son de obligatorio acatamiento por parte del Ejecutivo. Para agilizar el procedimiento, se autoriza al Ministro a ordenar la transacción cuando hayan transcurrido tres meses después de haber solicitado aquellas opiniones sin haberlas obtenido.

La Comisión analizó detenidamente la conveniencia de mantener la transacción en materia tributaria, en la actualidad admitida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, por tratarse sin duda de un procedimiento que puede considerarse, si no como anormal, por lo menos como extraordinario en este campo. Sin embargo, el análisis del estado de la legislación tributaria, así como de la administración de los tributos en Venezuela, e inclusive de la conciencia tributaria existente en el país, la llevaron a decidirse por proponer la institución, estimando que rodeada de las debidas seguridades establecidas en el Proyecto, constituye un medio útil para resolver situaciones conflictivas difíciles”.

Como puede observarse en los textos transcritos, el Proyecto adoptó el articulado del Modelo, pero con dos diferencias importantes. En primer lugar, no calificó la transacción como un medio de extinción de la obligación tributaria, sino que la ubicó en Capítulo separado, bajo el criterio de que la transacción no extingue la obligación, sino que fija sus términos definitivos, en lo que podría considerarse como un procedimiento extraordinario de determinación, semejante a la figura denominada concordato tributario. en tanto que la extinción de la obligación ocurrirá cuando el sujeto pasivo efectúe el pago del tributo así determinado.

La segunda diferencia entre el Modelo y el Proyecto, es que éste sólo acepta la transacción judicial, limitación que el Modelo no

contiene. De allí que de acuerdo con el Proyecto — y con el Código — la transacción no puede efectuarse sino en el ámbito judicial, o sea cuando se ventila en los Tribunales el recurso contencioso tributario o el juicio ejecutivo de cobro.

EL CODIGO ORGANICO TRIBUTARIO

El Congreso de la República aceptó la proposición de incluir la transacción en el Código, con las mismas características y limitaciones previstas en el Proyecto, es decir, que la admitió sólo en la vía judicial y para cuestiones de hecho, excluyendo explícitamente del ámbito de la institución, las controversias sobre interpretación de la Ley.

Por otra parte, el Congreso modificó los requisitos para celebrar la transacción, con un evidente propósito de rodearla de las mayores garantías para la defensa de los derechos del Fisco.

A continuación transcribimos las disposiciones del Código sobre esta materia:

“Artículo 58. La transacción judicial es admisible en cuanto a la determinación de los hechos y no en cuanto al significado de la norma aplicable.”

“Artículo 59. El Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio de Hacienda, podrá autorizar la transacción, previo pronunciamiento favorable del Consejo de Ministros y oída la opinión del Contralor General de la República.

La transacción podrá celebrarse sin la opinión del mencionado funcionario, cuando hayan transcurrido tres (3) meses sin haberse recibido su respuesta. No será necesario el pronunciamiento del Consejo de Ministros, cuando el asunto sometido a transacción no exceda de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00). El Consejo de Ministros podrá elevar este límite hasta cinco millones de bolívares (Bs. 5.000.000,00) El contrato de transacción será otorgado en nombre de la República, por el Procurador General de la República”.

Es oportuno anotar aquí que el Congreso mantuvo este articulado, frente a las proposiciones modificatorias hechas por el Presidente de la República, en la oportunidad en que el Jefe del Estado devolvió el Código ya aprobado a las Cámaras Legislativas, para que éstas reconsideraran varias de sus disposiciones.

En lo que respecta a la transacción, el Presidente de la República propuso dos modificaciones. La primera, suprimir la limitación de la transacción a las cuestiones de hecho, aduciendo al respecto lo siguiente:

“La comisión redactora del modelo “Código Tributario-Organización de Estados Americanos — Banco Interamericano de De-

sarrollo” que ha servido de base al Código, advierte que la enumeración de los medios de extinción de las obligaciones tributarias en él contenidas es simplemente ilustrativa, por entender que su fijación o adopción definitiva depende de la legislación de cada país. Al señalar a la transacción como un medio de extinción, advierte de los riesgos que se pueden presentar y por ello afirma: “... su adopción debe estar limitada a las cuestiones de hecho a veces de muy difícil comprobación, y nunca en materia de interpretación de la norma”.

La experiencia reiterada y constante demuestra que generalmente la transacción surge cuando existen interpretaciones opuestas de una norma. Por eso formular la norma expresando que “la transacción judicial es admisible en cuanto a la determinación de los hechos y no en cuanto al significado de la norma aplicable”, puede llevar en la práctica a su desuso.

Se sugiere, por tanto, la eliminación del artículo”.

La segunda modificación propuesta por el Presidente de la República, consistía en limitar la exigencia de aprobación del Consejo de Ministros, a los casos en los cuales la opinión del Contralor General de la República fuese adversa a la transacción, y fue expresada así:

“El encabezamiento de este artículo exige la opinión favorable del Consejo de Ministros para la celebración de todas las transacciones. Este requisito es excesivo si la Contraloría General de la República las ha considerado procedentes y retardaría la actuación administrativa injustificadamente. Debe limitarse a los casos en lo que la opinión del organismo contralor resulte contraria, solución acogida en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario para las órdenes de pago objetadas.

Señala el artículo, además, que el contrato de transacción debe ser “ejecutado” por el Procurador General de la República. Al respecto se observa que dicha ejecución supone, entre otras cosas anular las planillas objeto de la transacción y emitir una nueva, lo cual sólo puede estar a cargo de la administración tributaria. Además, es innecesario expresar que el Procurador suscribe el contrato de transacción, pues el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que corresponde a éste “redactar y suscribir, conforme a las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Nacional, los documentos contentivos de actos, contrato o negocios relacionados con los ingresos públicos estatales”.

Se propone la siguiente redacción:

“El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministro respectivo, podrá celebrar transacciones oída la opinión del Contralor

General de la República. Si ésta fuere adversa, se requerirá la opinión favorable del Consejo de Ministros”.

El Congreso no acogió la primera modificación, y ratificó la norma que limita la transacción a las cuestiones de hecho. En cuanto a la segunda, fue acogida parcialmente, pues el Congreso modificó la norma originalmente aprobada, para exigir la intervención del Consejo de Ministros sólo en las transacciones que alcancen a Bs. 1.000.000,00, o al límite mayor que hasta Bs. 5.000.000,00 establezca el mismo Consejo.

OPINIONES SOBRE LA VALIDEZ DE LA TRANSACCION

Con respecto a la validez jurídica de la transacción en materia tributaria, se han expresado opiniones contrapuestas, las cuales examinaremos seguidamente.

Se ha sostenido que la transacción en este campo constituye un procedimiento nulo, en primer lugar porque el convenio no llena las características de la transacción, tal como están definidas en el Código Civil; y en segundo lugar, porque el acuerdo transaccional en materia tributaria sería violatorio de principios y normas de nuestra Constitución y del propio Código Civil.

Este criterio fue expuesto por el doctor Florencio Contreras Quintero, en declaraciones publicadas en el diario “El Universal” de esta ciudad, en su edición del 6 de junio de 1981, sobre las normas del Proyecto de Código Tributario relativas a la transacción, tesis que fue comentada y acogida por el doctor César J. Hernández B., en trabajo sobre el Código Orgánico Tributario, publicado en el No. 107 de la Revista de “Control Fiscal”, que edita la Contraloría General de la República, correspondiente al cuarto trimestre de 1982.

En lo que respecta al Código Civil, este define la transacción en su artículo 1713 en los siguientes términos:

“La transacción es un contrato por el cual las partes, mediante recíprocas concesiones, terminan un litigio pendiente o precaven un litigio eventual”.

El Rechazo que se hace de la transacción en materia tributaria, consiste en afirmar que cuando una controversia de esa naturaleza se concluye por acuerdo entre las partes, no existen “las recíprocas concesiones” que constituyen la esencia del convenio transaccional, pues el sujeto pasivo de la obligación tributaria que es parte de la transacción, recibe una reducción en el monto del tributo a pagar, pero no da nada en cambio como contraprestación por la reducción recibida.

En nuestro criterio esta argumentación carece de adecuado fundamento, pues parte del falso supuesto de que el reclamo fiscal

que se ventila en la controversia es legalmente procedente, por lo que al ser disminuido su monto en la transacción, el sujeto pasivo recibiría el beneficio de esa reducción, pero nada daría en cambio del mismo. Sin embargo, la realidad jurídica y económica es otra, pues el reclamo fiscal está sometido a un litigio, del cual puede resultar confirmado, disminuido en su monto, y aún anulado totalmente. Por lo tanto, cuando el sujeto pasivo de la obligación tributaria litigiosa recibe la ventaja de una reducción del reclamo fiscal, renuncia por su parte a la posibilidad de obtener en la sentencia una reducción mayor o una eliminación total de lo reclamado. En esta renuncia está la contraprestación del sujeto pasivo, por lo que mal puede afirmarse que la transacción en materia tributaria no tiene la característica esencial de fundarse en las recíprocas concesiones que las partes se otorgan.

En lo que respecta a la Constitución, se ha afirmado que la transacción en materia tributaria es violatoria de los siguientes principios y normas de la Carta Fundamental:

- a) Principio de la generalidad del impuesto consagrado en el artículo 56, el cual establece que: “Todos están obligados a contribuir a los gastos públicos”. Se aduce que como la transacción conlleva el pago de un impuesto menor, ella es violatoria del mencionado principio y de la norma transcrita.
- b) Principio de la igualdad ante el impuesto, establecido en el artículo 223 de la Constitución, el cual establece: “El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente...” En apoyo de este criterio se dice que como el contribuyente que interviene en una transacción paga un impuesto menor, no tributa de acuerdo con su capacidad económica.
- c) Principio de la legalidad tributaria, consagrado en el artículo 224 de la Constitución, el cual establece: “No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos”. El apoyo de este punto se expresa que las transacciones son verdaderas exoneraciones del impuesto, no autorizadas por la ley, puesto que ellas conducen al pago de una cantidad menor de la que fue exigida al contribuyente.

Con respecto a los tres puntos anteriores, según los cuales la transacción viola los principios de generalidad e igualdad del impuesto, así como el de la legalidad tributaria, observamos que las opiniones expresadas en ese sentido están basadas en el mismo falso supuesto comentado anteriormente a propósito de la transacción según el Código Civil. En efecto, se dice que la transacción viola los principios de la generalidad y de igualdad del impuesto,

porque el contribuyente que interviene en ella paga una cantidad menor, lo cual implica dar por sentado que el monto de reclamo fiscal que se ventila en el litigio terminado por la vía transaccional es legalmente correcto. Pero precisamente esa es la cuestión que da lugar a la controversia, por lo que la comentada opinión está fundada en falso supuesto.

Se dice además, que la transacción es una exoneración no autorizada por la ley, porque nuevamente se parte del falso supuesto de que el reclamo fiscal es procedente, ignorando la esencia del problema, o sea el carácter litigioso del tributo.

Por otra parte, la transacción establecida en el Código se contrae a cuestiones de hecho, es decir, a la solución de discrepancias entre el Estado y los contribuyentes sobre los elementos objetivos del hecho imponible, o sobre factores relativos al sujeto pasivo de la obligación. Así por ejemplo, son cuestiones de hecho susceptibles de dar lugar a una transacción los avalúos de bienes, las determinaciones cuantitativas de ingresos o de egresos, las características de determinadas mercancías, la identidad del sujeto pasivo de la obligación, los elementos de hecho que definen un responsable tributario, etc. No se trata, pues, de un procedimiento mediante el cual se puede modificar, sustituir o desechar el hecho imponible previsto en la ley como generador del tributo, ni el monto de éste, ni el del tributo una vez determinado el hecho generador sobre la base fijada en la norma legal. La transacción prevista en el Código sólo tiene por finalidad permitir el acuerdo entre el Fisco y el contribuyente en aquellos litigios en los cuales se discute sobre hechos como los indicados anteriormente, pero una vez determinado el monto del tributo que según ellos resulte, éste debe ser íntegramente satisfecho.

Entre las objeciones que se hacen a la admisibilidad de la transacción como medio para poner términos a controversias de naturaleza tributaria, se destaca por su importancia aquella según la cual la obligación tributaria es indisponible, por lo que la autoridad administrativa no sólo tiene el derecho de exigir su cabal cumplimiento, sino el deber ineludible de efectuar tal exigencia. En apoyo de esta tesis se dice que la transacción viola el artículo 6º del Código Civil, según el cual “No pueden renunciarse ni relajarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden público o las buenas costumbres”. Por último, se aduce también en respaldo de esta tesis, que la potestad tributaria, entendida no sólo como poder de crear tributos, sino como facultad de administrarlos, no es renunciable. de crear tributos, sino como facultad de administrarlos, no es renunciable.

Coincidimos, en principio, con varios de los conceptos expresados en respaldo de esta tesis, pero consideramos que ellos no son aplicables a la transacción tal como la ha consagrado el Código Orgánico Tributario.

Con respecto al rechazo de la transacción en materia tributaria como violatoria del orden público, debemos expresar de manera categórica que la norma del Código Orgánico Tributario que la autoriza es también de orden público, por lo que mal puede considerarse éste transgredido cuando se procede conforme a una norma de igual rango de aquéllas que se dicen violadas, sin que exista colisión entre ellas, ya que no son incompatibles.

Estamos enteramente de acuerdo con la tesis según la cual la obligación tributaria es indisponible, pero tal como lo hemos indicado en los párrafos inmediatamente anteriores, la transacción prevista en el Código no implica un acto de disposición del crédito tributario, sino que es una especie de procedimiento determinativo extraordinario, que frente a la discrepancia sobre elementos de hecho que ha dado lugar a la controversia, autoriza a fijar esos elementos por acuerdo transaccional, a fin de determinar sobre ellos la obligación tributaria. En la opinión que comentamos este incito el mismo falso supuesto a que aludimos anteriormente, pues presume que el reclamo fiscal, a pesar de estar sometido a un litigio y a la consiguiente determinación por sentencia judicial, es legalmente procedente, cuando la controversia versa, precisamente, sobre la procedencia del reclamo.

Coincidimos igualmente con la opinión de que la potestad tributaria no es disponible, pero consideramos que este concepto no es contrario a la transacción judicial prevista en el Código. Conceptuamos, con el maestro Dino Jarach, que la potestad tributaria se agota con la promulgación de la norma legal creadora del tributo pero que de allí en adelante las dos partes de la relación jurídica tributaria, o sea el Estado y el sujeto pasivo de la obligación, están en pie de igualdad, sometidas ambas a las pertinentes normas legales. Dicho en los términos utilizados por el citado maestro, la relación jurídica tributaria es de derecho y no de poder, en tanto que éste es característico de la potestad tributaria.

La competencia para administrar los tributos es, según estos conceptos, una función reglada, sometida a las pautas legales pertinentes. Por tanto, si esas pautas autorizan a la administración tributaria para llegar a un acuerdo con el contribuyente, la utilización de esa vía no se refiere a la potestad tributaria, sino que es una modalidad de la competencia para administrar los tributos, que está perfectamente ajustada a derecho cuando, como ocurre en el caso del Código Orgánico Tributario, existe norma legal válida que lo autorice.

En trabajo publicado en el No. 18 de la Revista de Derecho Tributario correspondiente a los meses de mayo y junio de 1967, el Dr. Allan Brewer Carías estima, en nuestro criterio acertadamente, que la administración tributaria no puede celebrar transacciones en la materia de su competencia, porque su actividad está reglada o vinculada, y por lo tanto no tiene disponibilidad sobre los créditos que serían objeto del acuerdo transaccional, salvo cuando la ley la autorice expresamente para ello. El Dr. Brewer Carías considera, con base en este criterio, que el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, autoriza a celebrar transacciones en materia tributaria, pero sólo en los casos de las deudas atrasadas previstas en el artículo 49 de la misma Ley.

No compartimos esta interpretación restrictiva del doctor Brewer Carías respecto al artículo 7 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, pues en nuestro criterio la norma autoriza las transacciones en materia tributaria, y establece sus propias pautas procesales, por lo que su alcance no debe entenderse limitado a aquellos casos previstos en el artículo 49 de dicha Ley. Sin embargo, lo que nos interesa destacar de la opinión de Brewer Carías, porque tiene relevancia frente a la norma del Código Orgánico Tributario, es que admite, con entera razón, que una norma legal puede autorizar la transacción en este campo, tal como él lo acepta con respecto a los casos previstos en el ya citado artículo 49. Por lo tanto, es obvio que esta opinión implica que esa norma, y consecuentemente las disposiciones del Código Tributario que autorizan la transacción, no son violatorias de la Constitución ni del Código Civil.

En igual sentido favorable a la validez de la norma del Código Orgánico Tributario que autoriza la transacción, se pronuncia la Dra. Aurora Moreno de Rivas, en trabajo publicado en el ya mencionado No. 107 de la Revista de Control Fiscal. Al dar su opinión sobre la interpretación del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y del articulado 58 del Código Orgánico Tributario, la Dra. Moreno de Rivas expresa:

“Consideramos que la comentada disposición de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, (Art. 7) no puede ser interpretada como una habilitación dada al Poder Ejecutivo para invadir las atribuciones del Poder Judicial, en cuanto al pronunciamiento sobre la legalidad de la aplicación de las consecuencias atribuidas en la norma jurídica, a las situaciones de hecho interpretadas y calificadas como hechos punibles o infracciones por la Administración Tributaria en ejercicio de su función de aplicación de las leyes fiscales. A nuestro parecer la interpretación del artículo 7 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional sobre lo transigible en materia tributaria no puede versar sino sobre aquellas circunstancias que permiten deter-

minar los hechos que van a ser subsumidos en el presupuesto de la norma tributaria para tipificar el hecho punible o la infracción.

Este mismo criterio parece ser el recomendado en el Modelo de Código Tributario para la América Latina y el acogido por el legislador venezolano en el Código Orgánico Tributario venezolano, al establecer en el artículo 58 la prohibición de trazar en juicio sobre la interpretación de la norma y eliminar la posibilidad de celebrar arreglos o transacciones sobre derechos pendientes y exigibles, al declarar expresamente la inaplicabilidad del artículo 49 de la vigente Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, a la materia tributaria”.

Dejamos así expresado, a través del análisis de los antecedentes y de las contrapuestas opiniones examinadas, nuestro criterio sobre la conveniencia, validez y alcance de la transacción autorizada en el Código Orgánico Tributario.

Cuando y como superar la Coyuntura Económica Adversa

D.F. MAZA ZAVALA

El inicio de un nuevo año —1984— y de un nuevo gobierno constitucional es oportunidad propicia para intentar una exploración del próximo futuro económico del país, con el propósito de establecer algunas hipótesis acerca de las dos cuestiones que sirven de título a este artículo y que preocupan al pueblo venezolano: en qué momento del tiempo por venir ocurrirá la reactivación del proceso económico nacional y qué es lo que hay que hacer para lograrlo en la mejor forma y en el más breve tiempo posible. En parte, el intento consiste en un pronóstico de corto y mediano plazo y en parte se trata de un diseño básico de política para enfrentar la coyuntura adversa que el país padece desde hace cinco años.

Para otear el futuro inmediato es indispensable un breve diagnóstico de la economía en los años comprendidos entre 1978 y 1983, ambos inclusive. Cifras indicativas se tienen únicamente para el período 1978-82, en cuanto se refiere a variables macroeconómicas reales. Para 1983 las cifras disponibles corresponden a una parte del año y sólo para las variables fiscales, monetarias, financieras y de precios; las magnitudes de la economía real —producto, demanda agregada interna: consumo, inversión, y otras significativas— se calculan una vez cerrado el ejercicio anual; en su lugar, lo posible es una apreciación cualitativa fundada en indicios más o menos evidentes. Todavía no disponemos en el país de un sistema de indicadores coyunturales, cada vez más necesario, que nos permita adelantar los resultados del período anual y nos proporcione una orientación confiable a los fines de la política económica. Con tales limitaciones, la tarea de los analistas económicos se hace bastante difícil y la política tiene más de ejercicio experimental que de actividad científica.

El período 1978-82.

El producto territorial bruto (PTB) medido a precios de 1968, es decir en términos de valor constante, se mantuvo prácticamente estancado en el período considerado, pues apenas varió de Bs. 77.024 millones en 1978 a Bs. 77.070 millones en 1982. Ello indica que el PTB por habitante disminuyó en un 16% aproximadamente entre los años de referencia. Si se excluye al petróleo para obtener la magnitud denominada producto bruto interno (PBI), correspondiente a las actividades que se realizan con destino al mercado doméstico, puede observarse que el mismo varió de Bs. 70.183 millones en 1978 a Bs. 70.899 millones en 1982, con un muy ligero crecimiento en cuatro años; pero en términos de producto por habitante, como ya señalé, se sufrió una sensible caída. La inversión bruta fija, que es una buena medida del gasto productivo, también se mantuvo prácticamente estancado entre los años de referencia: Bs. 22.336 millones en 1978 y Bs. 22.813 millones en 1982, a precios de 1968. Sin embargo, hay que observar una modificación interesante en su composición según los agentes de la inversión: la del sector público aumenta de Bs. 8.936 millones a Bs. 15.885 millones entre los años considerados, mientras que la del sector privado disminuye de Bs. 13.400 millones a Bs. 6.928 millones; de tal manera que la proporción que representa la inversión pública en el total asciende de 40% a 70%, en tanto que la privada se reduce de 60% a 30%. Ello indica que el nivel de la inversión bruta fija se sostuvo en virtud del crecimiento sustancial del gasto público; de no haber sido así, el total de la inversión real habría sufrido una contracción muy fuerte y, por consiguiente, el producto bruto interno habría caído considerablemente en términos absolutos. El consumo y la variación neta de los inventarios circulantes, el otro componente de la demanda agregada interna (DAI), registra, en conjunto, un ligero incremento entre 1978 y 1982 al pasar de Bs. 47.847 millones a Bs. 48.076 millones. Por tanto, puede afirmarse que la DAI sufrió un prolongado estancamiento durante el período cuatrienal considerado, en términos absolutos, y un descenso de un 15% en términos de población. Interesante es destacar que la composición de la DAI permaneció inalterada durante el período: 68% el consumo y la variación neta de inventarios y 32% la inversión bruta fija, lo cual es favorable desde el punto de vista de la potencialidad de estabilización de nuestra economía; pero, una vez más hay que observar la influencia del sector público en esta circunstancia.

La tasa de desempleo absoluto aumentó el 5% en 1978 a 8% en 1982. Para una mejor interpretación de esta variación hay que tener en cuenta que la fuerza de trabajo creció en cada uno de esos años en un promedio de 3,5%, lo que permite señalar que el mercado de trabajo, en conjunto, apenas absorbió una mínima parte de

los nuevos trabajadores. Supuestamente lo que ocurrió fue una sustitución de trabajadores en el frente económico activo, pero sin incremento en la demanda neta de fuerza de trabajo.

El gasto público total del Gobierno Central se amplió fuertemente durante el período observado: de Bs. 40.905 millones en 1978 a Bs. 89.468 millones en 1982. Este gasto fue cubierto en su mayor parte con ingresos ordinarios: Bs. 40.123 millones en 1978 y Bs. 78.253 millones en 1982; otra parte fue cubierta con ingresos extraordinarios: Bs. 9.782 millones en 1978 y Bs. 11.215 millones en 1982. La proporción del gasto corriente en el total subió de 55% a 61% entre los años de referencia, mientras que el gasto de inversión se contrajo, relativamente, de 40% a 31% del total. El servicio de la deuda pública absorbió la diferencia. Puede interpretarse que el gasto público ejerció una acción estabilizadora de la economía global, mediante su acentuada expansión, no obstante el hecho de que la eficacia de ese gasto en cuanto al impulso de la actividad económica privada ha tendido a debilitarse.

Naturalmente, la dinámica fundamental del proceso económico venezolano emerge de la actividad petrolera. A pesar de las fluctuaciones de ésta, inducidas por la coyuntura del mercado internacional, la tendencia observada es ascendente: el producto nacional bruto petrolero (PNBp) a precios corrientes aumentó de Bs. 36.622 millones en 1978 a Bs. 68.343 millones en 1982, con la circunstancia favorable de que la producción de petróleo crudo que generó ese ingreso disminuyó de 2.165.000 barriles diarios en 1978 a 1.919.000 b/d en 1982. Sin embargo, hay que observar que la participación del PNBp en el PNB total se amplió de 22% a 29% entre los años considerados, lo que indica una mayor dependencia con respecto al sector petrolero. El excedente petrolero nacional —suma de la participación fiscal y de la ganancia neta de la industria— ascendió de Bs. 32.417 millones a Bs. 56.721 millones entre los años comparados. La participación fiscal por barril producido se elevó de Bs. 31 a Bs. 66. La ganancia neta de la industria, a su vez, aumentó de Bs. 6.221 millones a Bs. 10.897 millones.

Las cuentas externas de la nación muestran la influencia de factores contradictorios. En 1978 el saldo comercial (exportación menos importación de mercancías) presentó un signo negativo con un monto de US\$ 2.060 millones; en 1980 ese saldo fue ampliamente positivo, en US\$ 8.398 millones; en 1982 el saldo fue también positivo, pero en un monto sustancialmente menor, de US\$ 3.383 millones. Esta variación tan acentuada, en uno y otro sentido, revela un comportamiento divergente entre el valor de la exportación (prácticamente petróleo) y el de la importación: el primero fluctúa, pero el segundo crece, lo que señala un desajuste que es indispensable corregir mediante instrumentos de política.

La cuenta corriente internacional, que incluye el balance neto de servicios, muestra una inclinación al déficit (en 1978, fue de US\$ 5.735 millones, en 1982, de US\$ 3.491 millones), en lo que influyen el aumento de la importación y la remisión de intereses y utilidades al exterior (deuda externa e inversión extranjera). La cuenta de capital no monetario se inclinaría al déficit si no mediara la gestión financiera del Estado, en el sentido de importar capital en préstamo y de reingresar al país fondos del sector público (PDVSA y Fondo de Inversiones de Venezuela). Estas fuentes financieras están prácticamente agotadas. La balanza de pagos global acusó un superávit en 1982, de US\$ 215 millones, en virtud de operaciones extraordinarias: creación oficial de reservas mediante la revaluación contable del oro del Banco Central y concentración de reservas poseídas por PDVSA en el Instituto Emisor, operaciones no repetitivas. El movimiento neto de capital y beneficios de la inversión privada internacional resultó en un saldo negativo de US\$ 4.827 millones en 1982, el más elevado de todos los tiempos. Puede observarse que las transacciones internacionales del país reflejan sensiblemente el curso de la coyuntura y que, hasta comienzos de 1983, poca influencia se derivó de la política económica, fiscal y monetaria para corregir los desequilibrios.

La gestión fiscal y económica del sector público requirió sensiblemente la aportación de fondos extraordinarios, obtenidos mediante el endeudamiento principalmente externo. La deuda autorizada legalmente aumentó de Bs. 49.099 millones en 1978 a Bs. 82.539 millones en 1982. La deuda no autorizada, virtualmente irregular, creció estimativamente en Bs. 15.000 millones entre 1978 y 1982, para situarse en Bs. 70.000 millones este último año. El componente externo de la deuda ascendió de un 63% a un 85% entre esos años. Ello permite indicar que, si bien la inversión pública contribuyó notablemente a sostener el nivel de la actividad económica, el costo financiero de esa gestión ha sido extraordinariamente elevado y cabe la duda razonable sobre la procedencia y justificación de tal conducta a la luz de la situación actual, derivada en buena parte de la carga directa e indirecta que significa una deuda externa excesiva en relación con el potencial de ingresos del Estado, tanto en términos de cambio extranjero como en términos de recursos fiscales ordinarios.

La política monetaria, centrada en el Banco Central, tuvo como principal objetivo la lucha contra la inflación, dejando en segundo término la defensa de la capacidad de pago al exterior. Aun la lucha contra la inflación, si se la interpreta desde un punto de vista netamente monetarista, fue contradictoria, pues la liquidez monetaria se amplió de Bs. 73.180 millones al cierre de 1978 a Bs. 129.136 millones al finalizar 1982. En 1980 y 1981 los incrementos de esa magnitud monetaria fueron muy considerables: 23,4%

y 20,2% respectivamente. En 1982, en virtud principalmente del fuerte drenaje de fondos al exterior a través del mercado cambiario, la tasa de crecimiento de la liquidez monetaria fue de sólo 2,6%. Afortunadamente —en función de mayores atractivos mediante tasas de interés pasivas variables— el público adoptó en gran medida una conducta tendente a reservar una apreciable proporción de su poder adquisitivo bajo la forma de depósitos a plazo, los cuales aumentaron de Bs. 10.881 millones en 1978 a Bs. 51.515 millones en 1982. La propagación de presiones inflacionarias, sin embargo, se dejó sentir intensamente en 1980 y 1981; en 1982 esas presiones se debilitan, de tal modo que el índice de precios al consumidor acusa un alza de sólo 10% en comparación con 16% en 1981. La defensa de la posición externa, es decir, de las reservas monetarias internacionales, de la fortaleza de la balanza de pagos y de la adecuada relación entre el valor interno y el valor externo del bolívar, fue menos eficaz y de cierto modo contradictoria, ya que durante el período en examen no se tomó ninguna providencia efectiva para frenar la cuantiosa y persistente salida de capital, estimulada hasta cierto punto por las fluctuaciones de la política económica y la inconsistencia de las frecuentes declaraciones oficiales sobre la solidez del bolívar, lo que, paradójicamente, despertaba inquietud en los medios privados. El costo de esa singular estrategia política ha sido el estancamiento económico.

El año 1983

Este año ha sido uno más de dificultades económicas. Puede estimarse que el PBI del país se contrajo en un 2,5% en términos reales. La producción de petróleo ha sido más baja que la del año anterior y el precio medio de realización de los hidrocarburos en el mercado internacional fue prácticamente semejante al de 1982; en consecuencia, el ingreso petrolero nacional ha debido ser menor. El establecimiento de un control de cambios con dos tipos preferenciales, uno supervisado (Bs. 9,95 en la banca comercial) y dos, por lo menos, en el mercado marginal, en la segunda quincena de febrero, modificó sensiblemente el curso de los hechos económicos. La salida de capital de carácter especulativo o aleatorio se ha frenado, sin duda. La importación de bienes y servicios se ha reducido sustancialmente. Se ha diferido en su mayor parte la amortización de la deuda externa, pública y privada, del país. Por ello, aunque el ingreso de divisas petroleras ha disminuido, el saldo comercial exterior de signo positivo ha debido aumentar sensiblemente, y puede estimarse entre US\$ 4.000 y US\$ 4.500 millones. También puede inferirse que el saldo en cuenta corriente se hizo positivo en comparación con el año precedente en una cantidad moderada (quizás alrededor de US\$ 800 millones). Es probable, por tanto, que la balanza de pagos global resulte en un

moderado superávit o un equilibrio aproximado. Estos hechos del sector externo de la economía han ocasionado ciertos efectos positivos en el sector interno. El aparato productivo del país, parcialmente ocioso en virtud de la recesión, se ha utilizado más este año, sin aumento significativo de costos. El abastecimiento del mercado nacional no ha sufrido apreciablemente en razón de que los inventarios —bastante elevados al inicio del control de cambios— han sido aprovechados con relativa eficiencia. Los empresarios se encuentran obligados a ajustar sus decisiones y su gestión dentro de márgenes más estrechos de financiamiento interno y de capacidad para importar. La conducta del consumidor también ha tenido que sufrir los efectos de la nueva situación. La tasa de inflación, no obstante las restricciones cambiarias bastante fuertes, no ha aumentado mucho, estimándose en un 11% a nivel de consumidor. Probablemente la tasa de inversión no se ha recuperado y ello indica la profundidad y persistencia de la recesión. La expectativa política en un año de elecciones generales influye notoriamente en las decisiones de invertir, en el sentido del aplazamiento.

En el horizonte económico nacional se extiende como una gran incógnita el asunto del refinanciamiento de la deuda externa, pública y privada. Se estima que la deuda pública de corto plazo a refinanciar montos a US\$ 14.000 millones y que la deuda privada refinanciable asciende a US\$ 6.000 millones, para un total de US\$ 20.000 millones. Evidentemente esas obligaciones perentorias exceden de la capacidad de pago del país a corto y mediano plazo, por lo que el refinanciamiento tendrá que considerarse con un período de gracia de dos o tres años, a partir de 1984. En todo caso, el refinanciamiento tendrá incidencia directa e indirecta en la coyuntura económica y en la política del gobierno. En 1983 el problema de la deuda ha pesado mucho como un obstáculo para la reactivación económica. En particular, la indefinición con respecto a la deuda privada externa ha tenido efecto en el potencial de liquidez de la banca y del sistema financiero en general, en la persistencia de altas tasas de interés, en la baja inversión y en el clima psicológico que ha dado en llamarse falta de confianza. La tasa de desempleo se mantiene alta: alrededor de un 12% y buen número de empresas, sobre todo medianas y pequeñas, ha cesado en su actividad.

El pronóstico para el año 1984.

Las dificultades económicas continuarán en el nuevo año. Sin embargo, la posibilidad de aliviarlas —siempre parcialmente— y de abrir camino a una lenta recuperación depende considerablemente de la confianza que logre inspirar el nuevo gobierno en los primeros meses de su gestión. La confianza —desde el punto de vista económico— depende a su vez de la consistencia de la política económica, fiscal monetaria y social que defina con claridad el gobier-

no y de la voluntad para ponerla en marcha desde el primer momento de la gestión. Debe tenerse en cuenta que el nuevo gobierno heredará problemas de mucha envergadura y difícil solución, principalmente la deuda externa y el régimen cambiario. Estas dos cuestiones determinarán, en gran medida, la orientación de la política económica el próximo año. Existe la posibilidad de que el nuevo gobierno tenga a su favor mejores condiciones para la renegociación de la deuda que el actual, por razones obvias. De ser así, se reduciría apreciablemente el costo social y político del refinanciamiento y la gestión económica tendría mayores facilidades.

El problema del régimen cambiario es bastante complejo y no podrá resolverse de una vez, sino por etapas y aproximaciones en el corto y el mediano plazo. Sin duda alguna el control de cambios tendrá que ser mantenido por un tiempo más o menos largo, hasta que se logre el equilibrio sostenido de la balanza de pagos en sus factores básicos. La administración del control de cambios debe ser más eficiente, ágil y oportuna. Lo indicado es que funcione en el Banco Central y que no exista discrepancia entre las decisiones que tome el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y la ejecución de las mismas por parte de la administración cambiaria. Tiene que sincerarse el tipo de devaluación conveniente para permitir el funcionamiento del sistema en concordancia con las necesidades de la economía y la sociedad. Todo control implica una devaluación (devaluación implícita), ya que restringe el ámbito de aplicación de la moneda nacional. Al existir cambios diferenciales —como en el presente caso— la devaluación se hace explícita, aunque no es del tipo lineal: la proporción de la devaluación se calcula mediante ponderación de las transacciones hechas a cada tipo de cambio que se fijen dentro del sistema.

La administración pública no podrá absorber mayor personal; por el contrario, debe reorganizarse en tal forma que permita reducir considerablemente el personal necesario, pero, al mismo tiempo, hay que procurar que los retirados de la administración encuentren colocación comparable en el sector privado. Ello indica que el desempleo será difícil de combatir si no tuviese lugar una rápida recuperación económica, lo que es prácticamente imposible. La recuperación, en el mejor de los casos, podrá lograrse paulatinamente y para esto es indispensable lo que se ha dado en llamar el restablecimiento de la confianza (propensión a producir, a invertir, a negociar, a trabajar, a consumir, entre otras manifestaciones positivas de la conducta económica), que no procederá por arte de magia, sino mediante la aplicación sostenida de una política económica, fiscal, monetaria y social clara, consistente, adecuada al diagnóstico objetivo de la situación. Por tanto, el desempleo persistirá, aunque es posible una disminución moderada de su tasa actual —estimable en un 12%— en 1984.

No debe esperarse un mejoramiento sensible del negocio petrolero; por el contrario, hay que estar preparado para un estancamiento prolongado del mismo, lo que indica que los ingresos petroleros (fiscales y cambiarios) no serán mayores que los obtenidos en 1983. El ingreso de divisas tendrá que ser reforzado mediante exportaciones distintas del petróleo; la demanda de divisas aumentará, en razón de la necesidad de mayor importación (reposición de inventarios, insumos, piezas y repuestos de maquinarias y equipo, bienes de consumo básico, etc.), del servicio de la deuda externa y otras exigencias. El ingreso fiscal ordinario podrá aumentar en virtud de las utilidades cambiarias y del mejoramiento de la administración tributaria. Una reforma fiscal —imperativa dentro del cuadro problemático de las finanzas del Estado— requiere tiempo para su aprobación y puesta en marcha: no menos de dos o tres años. La preocupación principal del gobierno tendrá que ser la economía del gasto público, procurar el mayor rendimiento del bolívar fiscal. En este sentido todo ahorro que pudiera obtenerse debe ser aplicado a inversión y desarrollo social.

La afluencia de capital al país —procedente en parte de la repatriación de fondos que antes se fugaron y en parte de nueva inversión extranjera— sería posible si la expectativa económica encuentra un piso firme, de estabilización en primer lugar y de reactivación del aparato productivo y la demanda, en segundo término. En todo caso, esa afluencia sería lenta y moderada en 1984. La política monetaria, en cuanto a fórmulas cambiarias y tasas de interés, entre otros aspectos, tendrá que jugar un papel importante en el retorno y el estímulo de capitales que están fuera. Tampoco sería conveniente al interés nacional en el mediano y largo plazo una apertura incondicional e indiscriminada al capital extranjero, pues se correría el riesgo de acentuar la dependencia económica y se reduciría el ámbito para un crecimiento económico equilibrado y sostenido.

La cuestión de las tasas de interés está vinculada al curso de la inflación y de la reactivación económica. Si la tasa de inflación se mantiene en un 12% —como es probable— la oferta de intereses a los ahorristas no podrá ser inferior a aquélla, es decir, la tasa media de interés pasivo no podrá descender a menos de 12%. Es indispensable mantener el atractivo a los ahorristas, pues esta es la base más sólida para la expansión del crédito bancario y financiero. La tasa media de interés activo debe bajar uno o dos puntos de su nivel actual, para facilitar la reactivación y en este sentido el manejo prudente de las tasas de redescuento y anticipo del Banco Central y la coordinación de la gestión crediticia de las entidades financieras del Estado tendrán que desempeñar papeles importantes en el nuevo año y más allá.

Existe capacidad instalada parcialmente ociosa en la industria manufacturera, la construcción y los servicios. La inversión necesaria para movilizar el potencial productivo no utilizado es en su mayor parte de índole circulante (capital de trabajo), para mantenimiento de inventarios y de equipos y fondo de salarios. Con un incremento de la inversión del orden de 15 a 20%, dentro de un cuadro de administración racional de recursos muy ajustada en virtud de la escasez, sería posible aumentar la proporción de aprovechamiento de la capacidad instalada, sin pretender alcanzar la plenitud en 1984, sino un 70 a 80%, lo cual aseguraría una tasa de producción bruta positiva (fortalecimiento del PTB).

¿Cuándo ocurrirá la reactivación?

El pronóstico de un cambio de coyuntura económica es siempre incierto, particularmente cuando no se dispone de un instrumental técnico para el análisis, bajo la forma de un conjunto coherente de indicadores económicos, financieros, monetarios y sociales de corto y mediano plazo, como es nuestro caso. Aun en países de alto desarrollo, como los Estados Unidos, donde la información es muy eficiente y oportuna, el pronóstico coyuntural es bastante endeble y la equivocación frecuente. Para Venezuela, hay que partir de la previsión sobre la coyuntura económica internacional, dado el alto grado de dependencia de nuestra economía. En este sentido la opinión más generalizada y autorizada es la de que en 1984 las economías industrializadas mejorarán, aunque ello no se reflejará inmediatamente en una recuperación de la demanda de petróleo. Por tanto, la posibilidad de una reactivación de la economía venezolana estará sujeta principalmente a factores internos, entre los cuales la política y la gestión de gobierno tienen la mayor prioridad.

En el supuesto de que la política económica del nuevo gobierno logre inspirar confianza en los medios empresariales y en amplios sectores del pueblo, sus efectos sólo se dejarán sentir hacia el segundo semestre del próximo año y de modo paulatino. La industria manufacturera que produce bienes de consumo general dará la primera respuesta, así como también una amplia gama de servicios. Más tardía —por su propia índole y los graves problemas que la agobian— será la reacción positiva de la agricultura, aunque este sector ha mostrado una resistencia sostenida a la recesión: la tasa de crecimiento agrícola se ha mantenido por encima de cero en el período 1979-82. Así mismo puede señalarse que la industria de la construcción, con estímulos y medidas concretas, reaccionará con lentitud ya que sufre una caída más profunda que la de otros sectores económicos. Estas observaciones de carácter general y tentativo permiten sugerir que el mejoramiento de la actividad económica alcanzará cierto impulso hacia fines de 1984 y comienzos de 1985, en el mejor de los casos. El año 1984 será de transición

hacia una situación menos difícil, pero que no podrá calificarse prontamente de recuperación en el concepto técnico.

La recuperación y el crecimiento económico.

Hay que notar, para mejor entendimiento de estas reflexiones y observaciones, que las serias dificultades económicas que sufre el país no son simplemente coyunturales, transitorias o debidas únicamente a errores y omisiones de la política económica y la gestión de gobierno. En la raíz de los problemas actuales se encuentran fenómenos que han venido acentuándose en el transcurso del tiempo, entre otros los siguientes: el agotamiento de la dinámica petrolera tradicional, que permitía una expansión secular del ingreso derivado de esa fuente, la que a su vez impulsaba el crecimiento económico nacional, no obstante fluctuaciones de corto plazo; la persistente secuela del desplazamiento acelerado de las dimensiones fiscales, financieras, monetarias y de servicios de la economía en virtud del alza pronunciada de los precios del petróleo, sin que hasta el presente haya tenido lugar un reajuste de las dimensiones reales; el progresivo estrangulamiento del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, por las dificultades intrínsecas del propio patrón industrialista para avanzar hacia el reemplazo de bienes intermedios, de capital y tecnología; la creciente ineficiencia del aparato del Estado para proporcionar una base estable al crecimiento económico y el desarrollo social; la falta de una política deliberada y consistente de distribución y redistribución del ingreso nacional real, entre otros procesos de índole estructural. En consecuencia, la llamada reactivación económica no podrá sostenerse en el mediano y largo plazo si no se promueven con vigor rectificaciones y reformas profundas en el modo de funcionamiento y de crecimiento de la economía, en la organización del Estado y en la dinámica social y política. De no hacerse así, la reactivación será débil y precaria.

Cuadro No. 1
VARIABLES ECONOMICAS VENEZOLANAS
(millones de bolívares)

CONCEPTO	1978	1980	1982
Producto Territorial Bruto (precios de 1968)	77.024	76.344	77.070
PTB interno (precios 1968)	70.183	69.432	70.899
Bienes (sin petróleo)	24.382	24.355	24.493
Porcentaje sobre el PTB interno	35	35	35
Servicios	45.801	45.077	46.406
Porcentaje sobre el PTB interno	65	65	65
Inversión Bruta Fija (precios de 1968).	22.336	21.778	22.813
IBF pública	8.936	11.728	15.885
Porcentaje sobre el total .	40	54	70
IBF privada	13.400	10.050	6.928
Porcentaje sobre el total .	60	46	30
Consumo y Variación de Inventarios (precios de 1968)	47.847	47.654	48.076
Composición de la Demanda Agregada Interna (%)			
Consumo y Existencias . .	68	69	68
Inversión Bruta Fija. . . .	32	31	32
Ingreso Nacional al Costo de Factores (%)			
Trabajo dependiente	45	45	48
Capital y Trabajo Independiente	55	55	52
Tasa de desempleo (%) . .	5	6	7
Tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo (%). . . .	4	3,5	3,3

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico, años indicados.

Cuadro No. 2
GESTION FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL
(millones de bolívares)

CONCEPTO	1978	1980	1982
Ingresos ordinarios	40.123	62.697	78.253
Gastos corrientes.	27.546	41.209	54.440
Porcentaje sobre el gasto global	55	60	61
Inversión.	19.795	21.987	27.964
Porcentaje sobre el gasto global	40	32	31
Amortización de Deuda Pública	2.564	5.355	7.064
Gasto Público Total.	69.905	68.551	89.468
Gasto financiado con crédito	9.782	5.854	11.215

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico, años indicados.

Cuadro No. 3
INDICADORES PETROLEROS VENEZOLANOS
(millones de bolívares)

CONCEPTO	1978	1980	1982
Producto Nacional Bruto Petrolero.	8.015	36.622	68.343
Porcentaje sobre el PNB global	19	22	29
Excedente de Explotación.	6.078	32.598	58.512
Producción (1000 b/d) . .	3.600	2.165	1.919
Participación Fiscal	5.503	25.196	45.824
Ganancia de la Industria .	2.653	6.221	10.897
Excedente Petrolero Nacional (+)	5.503	32.417	56.721
Participación Fiscal por barril (Bs.)	4,13	31,0	66,30

(+) Participación Fiscal + Ganancia de la Industria.

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico, años indicados.

*La Responsabilidad Administrativa
y la incompetencia
de los tribunales superiores
de lo Contencioso tributario
para declararla*

FREDDY J. ORLANDO S.

En sentencias dictadas en fechas 10 de noviembre y 1 de diciembre de 1983, los Tribunales Superiores Primero y Segundo de lo Contencioso Tributario, respectivamente, han declarado, de manera similar, la responsabilidad administrativa de funcionarios (sin cita nominal de ellos, ni especificación cuantitativa), con ocasión de los hechos indicados en tales fallos y relacionados con el ejercicio del recurso de amparo previsto en el artículo 208 del novísimo Código Orgánico Tributario.

Las decisiones antes aludidas, en su parte pertinente, se transcriben de inmediato:

“Por cuanto de lo expuesto aprecia el Tribunal que los funcionarios de la Administración Tributaria a quienes compete el trámite administrativo y decisión de la solicitud presentada ante aquel Organismo, por el Contribuyente Alberto J. Baumeister Toledo, han incurrido en la responsabilidad Administrativa establecida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por el retardo injustificado en decidir aquella solicitud, procede la imposición de la sanción pecuniaria prevista en el artículo 100 ejusdem, sin perjuicio de las acciones que el contribuyente tiene derecho a ejercer por el perjuicio que le haya podido causar tal incumplimiento, se ordena oficiar al ciudadano Ministro de Hacienda funcionario a quien compete la aplicación de dicha sanción de conformidad a lo dispuesto en el artículo 103 de la referida Ley, a objeto de que proceda a ello, en cumplimiento de las expresas disposiciones legales que rigen para estos casos”. (Sentencia del 10-11-83, dictada por el Tribunal Superior Primero de lo Contencioso Tributario) Subrayado nuestro.

“Por cuanto de lo expuesto aprecia el Tribunal que los funcionarios de la Administración Tributaria a quienes compete el trámite administrativo y decisión de la solicitud presentada ante aquel Organismo por la contribuyente SUCESION DE LOLA DEL GALLEGO DE PARIS, han incurrido en la responsabilidad administrativa establecida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por el retardo injustificado en decidir aquella solicitud, procede la imposición de la sanción pecuniaria prevista en el Artículo 100 ejusdem, sin perjuicio de las acciones que el contribuyente tiene derecho a ejercer por el perjuicio que le haya podido causar tal incumplimiento, se ordena oficiar al ciudadano Ministro de Hacienda, funcionario a quien compete la aplicación de dicha sanción de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 103 de la referida Ley, a objeto de que proceda a ello, en cumplimiento de las expresas disposiciones legales que rigen para estos casos”. (Sentencia del 1-12-83 emanada del Tribunal Superior Segundo de lo Contencioso Tributario). Subrayado nuestro.

Ahora bien, lo sucedido nos obliga a señalar que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (con su antecedente Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional), la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y la recientísima Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, son categóricas en afirmar las competencias que corresponden a los órganos del Estado en materia de responsabilidad administrativa, y que sólo están en cabeza de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Municipales, por disponerlos así los correspondientes artículos que seguidamente se trasuntan:

“La Contraloría podrá realizar investigaciones en todo caso en que surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos de las entidades sujetas a su control, hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias. Esta averiguación procederá aun cuando dichas personas hubieren cesado en sus funciones” (Artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).

“En los casos a que se refiere, el artículo anterior, la Contraloría formará expediente que terminaría por un auto de sobreseimiento, de absolución o de responsabilidad administrativa, según el caso” (Artículo 82 ejusdem).

“A la Contraloría corresponderá, además, instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción que hayan incurrido en falta en el cumplimiento de sus deberes. Si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se envía-

rá el expediente a las autoridades competentes para que éstas las hagan efectivas.

“Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, se seguirán las normas prescritas en el Capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”.

“Sin perjuicio de las atribuciones que se conceden al Contralor Municipal para realizar investigaciones, fiscalizaciones y averiguaciones administrativas en el respectivo Municipio, la Contraloría General de la República podrá iniciarlas y llevarlas a cabo directamente, de conformidad con el Artículo 81 y siguientes de la Ley Orgánica de esa Institución; como también asumirlas en cualquier momento, una vez iniciadas por la Contraloría Municipal, para lo cual ésta le hará entrega del expediente respectivo”. (Artículo 76 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal).

“En materia de Salvaguarda del Patrimonio Público, la Contraloría General de la República tendrá los siguientes deberes y atribuciones: (...) Declarar la responsabilidad administrativa de las personas a las cuales se refiere el artículo 2º de esta Ley e imponerles las sanciones pecuniarias previstas en ella”. (numeral 4 del artículo 22 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público).

“La determinación de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el título IV de esta Ley, es de la competencia de la Contraloría General de la República, y, en consecuencia, los organismos y entidades que señala el artículo 4º deberán remitirle todos los documentos e informes sobre hechos actos y omisiones relativos a la eventual responsabilidad administrativa del funcionario” (Artículo 27 ejusdem).

“El funcionario o empleado público responde administrativamente por sus actos, hechos u omisiones que sean contrarios a una disposición legal o reglamentaria. La responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad penal y civil” (Artículo 32 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público).

Fuera de los organismos mencionados en las normas precedentes, ningún otro tiene facultades para declarar la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, la cual bueno es recordarlo, surge, como se ha referido antes, cuando se compruebe la existencia de actos, hechos y omisiones contrarios a disposiciones normativas, todo ello también de conformidad con el artículo 46 de la Constitución de la República, que expresa:

“Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa según los casos, sin

que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes”.

Es oportuno señalar, además, que también difiere la responsabilidad administrativa de la disciplinaria, aun cuando la primera puede generar la segunda. Esta última surge cuando se dan los correspondientes supuestos normativos distintos de los de la responsabilidad administrativa, tales como los previstos en la Ley de Carrera Administrativa y que se traducen en amonestaciones (verbales o escritas), suspensiones (con o sin goce de sueldo) o destitución.

La aludida distinción entre estos dos tipos de responsabilidades se encuentra normada en la Ley de Carrera Administrativa Así:

“Los funcionarios públicos responden penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad no excluye la que pudiera corresponderles por efectos de leyes especiales o de su condición de ciudadanos”.

Igual diferencia entre ambos tipos de responsabilidades aparece señalada en el Artículo 1º de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Por último, debemos decir que la “responsabilidad política”, es distinta de las dos últimamente señaladas modalidades de responsabilidad, y que el único organismo encargado de pronunciarla es el Congreso de la República.

De manera, pues, que sería conveniente que los Tribunales de lo Contencioso Tributario reexaminaran los criterios que han vertido respecto de la materia de responsabilidad administrativa, en aras de una correcta precisión terminológica y de precaver que pudieran prosperar recursos fundamentados en usurpación de funciones, incoados contra sentencias como las ya referidas.

*Los Efectos Políticos
de la Actividad
de las Empresas multinacionales sobre los países
en vías de desarrollo*

ENRIQUE VILORIA V.

Las empresas multinacionales constituyen, al lado de los Estados soberanos, uno de los elementos de mayor significación en el espectro de las relaciones internacionales. En efecto, la extensión de sus actividades a escala mundial y su creciente participación en los intercambios mundiales de bienes y servicios son el fundamento de su presencia, en tanto que protagonistas del orden internacional.

Sin embargo, cuando ellas actúan en el extranjero, sus operaciones se encuentran sometidas a las jurisdicciones de los diferentes Estados soberanos y a veces, ocurre que los intereses de los Estados y los de las empresas no coinciden en un momento determinado. Estas divergencias de interés dan origen a un buen número de conflictos en los que las empresas y los Estados soberanos intentan hacer valer sus respectivos poderes.

Por otra parte, al origen de estos conflictos se encuentran las diferencias de objetivos perseguidos por los Estados y por las empresas. A los objetivos de lucro perseguidos por las empresas, los gobiernos de los Estados, oponen objetivos sociales generales que buscan preservar y aumentar el bienestar de las poblaciones. Tal y como lo señala Vernon "los Estados soberanos tienen objetivos legítimos, en cuya prosecución intentan utilizar los recursos que tienen bajo su control. Toda unidad de una empresa multinacional, cuando ella opera en el territorio de un Estado soberano responde no sólo a estos objetivos, sino que recibe además, del exterior, un conjunto de órdenes provenientes de la casa matriz o de otros Estados soberanos" (1).

Los gobiernos de los Estados soberanos se preocupan tanto por el hecho de que el centro de decisión referente a las unidades económicas situadas en el interior de sus fronteras se encuentra en otro país; como por la circunstancia de que las decisiones no sean tomadas sino en función de objetivos e intereses que difieren de los países receptores de la inversión directa multinacional.

(1) Vernon Raymond. "Les Conséquences Economiques et Politiques des Entreprises Multinationales. Paris, 1974. Edit. R. Laffont P.15.

Esta transferencia del poder de decisión de los Estados soberanos a las instancias centrales de dirección situadas en el país sede del grupo multinacional ha entrañado importantes consecuencias de orden político. Ciertos autores hablan de una disminución de la soberanía de los Estados, e incluso de una pérdida de vigencia del concepto de Estado-Nación.

1. Una Disminución de la Soberanía:

En efecto, se ha señalado que cuando una empresa multinacional moviliza recursos para instalar una filial, ésta desea lógicamente utilizarlos para obtener el máximo de beneficio de estos recursos. Pero, en virtud de que su filial actúa en el territorio de un Estado soberano, la empresa multinacional desea también tener las mejores relaciones con los gobiernos de los países receptores de sus inversiones. Sin embargo, esta estrategia de entendimiento cordial no significa que la empresa multinacional esté dispuesta a someterse, de manera absoluta, a las necesidades y prioridades económicas generales de los países receptores de su inversión. Las decisiones referentes a ciertos aspectos de las filiales (inversiones, mercados, aumento de las exportaciones, etc.) permanecerán siempre en el ámbito de competencia de la sede central y estarán referidas a una estrategia general que toma en cuenta los intereses propios y generales del grupo multinacional, antes que los del país receptor.

Por este hecho, los países receptores no disponen verdaderamente de ningún medio eficaz para obligar a las filiales a modificar una decisión tomada por la casa matriz. Frecuentemente, los responsables de los gobiernos no pueden recurrir sino a mecanismos de persuasión, con el fin de convencer a las filiales de que no ejecuten una decisión tomada por la Dirección Central.

Constatando esta debilidad de los Estados soberanos, el Report of the Task Force on the Structure of Canadian Industry, ilustra esta preocupación cuando señala que: “la tendencia inherente a las inversiones directas extranjeras de transferir fuera del Canadá, la toma de las decisiones en el sector privado ha planteado, a veces, graves problemas a los dirigentes políticos canadienses y ha llevado a muchos canadienses a preguntarse si la viabilidad de este país en tanto que Estado-Nación independiente podría ser mantenida” (1).

Por otra parte, esta tendencia dirigida a limitar el poder de decisión soberano de los Estados ha encontrado portavoces entre los dirigentes de las empresas multinacionales. Así, Georges Ball representa una corriente de opinión que proclama la extra-territoria-

(1) O.N.U. “Effets des Sociétés Multinationales”. New York. P. 31.

lidad de la acción de la empresa multinacional y la creación de la forma de la cosmocorporación, es decir, la ruptura de los lazos que atan a las empresas multinacionales a la legislación de un determinado país. Georges Ball propone, en consecuencia, la liberación de las empresas multinacionales estadounidenses de su identidad americana y señala la necesidad de que éstas no sean sometidas a las leyes norteamericanas.

2. La Relación entre la Empresa Multinacional y los Inversores Locales:

Esta situación de crisis del Estado-Nación se agrava cuando se analizan las relaciones existentes entre la inversión privada extranjera multinacional y los empresarios locales del país receptor de la inversión, debido a que las empresas multinacionales buscan asociarse con el capital nacional. A veces, este hecho limita la emergencia de una clase de empresarios locales en el país en desarrollo así como las posibilidades de afirmación de la economía nacional.

La vinculación entre las inversiones extranjeras multinacionales y los grupos nacionales produce nuevos factores de coparticipación y comunidad. Las empresas multinacionales incrementan sus posibilidades de influencia sobre la estructura, el funcionamiento y la orientación de la vida económica y política de los países en vías de desarrollo. Así, a la importancia económica de la actividad de la filial, las empresas multinacionales añaden la influencia y el prestigio de sus asociados locales.

Esta influencia de las empresas multinacionales, unida a su vinculación con las élites locales, ha sido evidente en ciertos procesos políticos de algunos países en vías de desarrollo, que buscaban obtener un mayor grado de intervención del Estado en la vida del país así como un desarrollo económico independiente. En estos casos, ciertas empresas multinacionales han ejercido su influencia para oponerse a las medidas adoptadas por los gobiernos.

3. Las Estrategias y los Objetivos de Desarrollo:

Otro motivo de preocupación de los gobiernos de los países en vías de desarrollo frente a las empresas multinacionales, es el referente a las posibilidades de éstas últimas de burlar o de perturbar los objetivos y las políticas de los países en desarrollo.

En este campo las posibilidades de acción de las empresas multinacionales son bastante grandes; ellas disponen de un buen número de opciones que les permiten hacer frente a las políticas de los gobiernos de los países en desarrollo.

En primer lugar, raramente las empresas multinacionales desarrollan sus operaciones en los sectores más desfavorecidos de la economía de un país en desarrollo. En efecto, las inversiones de las empresas multinacionales se localizan siempre en los sectores más

dinámicos de la economía subdesarrollada, ejerciendo así un creciente control sobre las actividades productivas de mayor rentabilidad. Después de 1950, por ejemplo, ninguna inversión importante se ha hecho en el sector agrícola de América Latina. Esta situación produce evidentes repercusiones sobre la política general de desarrollo de un país ya que, por una parte, los sectores tradicionalmente retrasados continúan sin ser atendidos y por la otra, se produce una movilización de los agentes económicos, nacionales o extranjeros, hacia los sectores más rentables. Todo esto contribuye al desarrollo de las distorsiones y los desequilibrios del aparato productivo del país en cuestión. Además, las estrategias adoptadas por las empresas multinacionales con el fin de afrontar y de resolver algunos de sus problemas pueden producir efectos negativos frente a los objetivos y a las políticas de los países en desarrollo.

Así, por ejemplo, ciertas empresas juegan con las capacidades de producción de las diferentes filiales antes de decidir la ampliación o la supresión de las actividades de una filial. De esta forma, una determinada filial no variará su producción de acuerdo con las fluctuaciones del mercado puesto que, en el caso de existir una capacidad de producción no utilizada en otra filial, la filial en cuestión podrá complementar su propia producción con la capacidad de producción excedentaria de otra filial del grupo multinacional.

Este procedimiento de utilización maximal de las capacidades de producción de las filiales reporta indudables ventajas a las empresas multinacionales, puesto que ellas reducen los riesgos del ciclo económico, es decir, que la producción de una filial no estará en función de las contracciones o de las expansiones coyunturales de un determinado mercado. Así, antes de ampliar la capacidad productiva del grupo, por razones quizás temporales, las empresas multinacionales prefieren equilibrar la producción de una filial localizada en el mercado de un país que sufre los efectos del ciclo económico, a través de la utilización de las capacidades productivas ociosas de las otras filiales.

Pero, por el contrario, esta estrategia de las empresas multinacionales dirigida a evitar las dificultades del ciclo económico, puede tener incidencias negativas sobre el cumplimiento de los objetivos de una política económica de un país cualquiera. Así, por ejemplo, el gobierno de un país determinado decide exportar más hacia uno o varios países. Pero, si en este momento, una de las filiales de una empresa multinacional está sufriendo las dificultades del ciclo económico, la dirección central puede decidir que la filial localizada en el país en cuestión dirija una parte de su producción hacia la filial que tiene problemas. Puede ocurrir entonces, que el país de la filial que atraviesa problemas no corresponda a las prioridades políticas de exportación del país en desarrollo.

De la misma manera, las estrategias adoptadas por las empresas multinacionales para afrontar los problemas de organización de las ventas pueden entrañar efectos sobre las políticas económicas de los países en desarrollo. Normalmente, las empresas multinacionales reparten los mercados entre sus diferentes filiales. Por el hecho de esta repartición de mercados, la filial de un determinado país tendrá sus propios mercados fijados por la dirección central del grupo. Esta asignación de mercados puede estar en contradicción con las prioridades de las políticas de exportación y de importación del país receptor de la inversión directa multinacional.

Además, puede ocurrir también que las restricciones comerciales impuestas por el país sede de la casa matriz de una empresa multinacional en materia de comercialización, deban ser seguidas por todas las filiales de la empresa. En este caso, los países de localización de las filiales deben soportar también los efectos de las políticas restrictivas del país de origen de la empresa multinacional. Así, las exportaciones o las importaciones que podría eventualmente realizar la filial hacia un determinado país estarán prohibidas por la casa matriz con el deseo de respetar las políticas de su propio país de origen.

En lo que se refiere a las estrategias de selección de los directivos de las empresas multinacionales, los países en desarrollo se preocupan mucho por el hecho de que las decisiones relativas a las políticas vitales de las filiales (inversiones, producción, mercados, ampliaciones eventuales, etc.) sean tomadas por ciudadanos de otros países que no tienen ninguna relación con el país de localización de las filiales. Tal problema ha sido puesto de relieve por las Naciones Unidas. En efecto, esta organización señala que: “cuando los residentes de un país ejercen un control directo sobre la afectación de los recursos de otro país —y los representantes de los países desarrollados como los de los países en vías de desarrollo nos declararon, en términos enérgicos, que ésta era una cuestión que suscitaba las más vivas inquietudes políticas— es particularmente difícil para los gobiernos armonizar los intereses divergentes y favorecer el bien público” (1).

Por otra parte, en lo que se refiere a la política de inversiones de las empresas multinacionales, hay que señalar el hecho, a veces dramático, de la competencia desleal entre ciertos países en desarrollo con el fin de ofrecer a los inversores extranjeros las mejores condiciones, con el fin de que aquellos localicen sus inversiones en uno de ellos.

Tal situación de relativa pérdida de soberanía, ha conducido a los países en vías de desarrollo a reflexionar, muy seriamente, so-

(1) O.N.U. Les sociétés Multinationales et le développement mondial, New York, 1978. P. 49.

bre la mejor manera de conciliar sus políticas y sus esfuerzos con el fin de evitar o de reducir los esfuerzos nocivos que acompañan la acción de las empresas multinacionales.

4. La Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados:

Una de las más importantes manifestaciones de esta inquietud y de esta toma de consciencia a nivel internacional, se tradujo en la adopción, por la Organización de las Naciones Unidas, de la “Carta de los Derechos y de los Deberes Económicos de los Estados”. Para lograr la aprobación y firma de esta carta, los países en vías de desarrollo desplegaron una intensa actividad a fin de convencer a la comunidad internacional de “la necesidad de codificar y de elaborar reglas con el fin de instaurar el nuevo orden económico internacional, fundado en la equidad y la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualquiera que sea su sistema económico y social” (1).

En lo que se refiere a la relación entre los Estados y las empresas multinacionales, la Carta consagra: el principio de la soberanía entera y permanente de los Estados; el derecho de los Estados a reglamentar las inversiones extranjeras, en general, y las actividades de las empresas multinacionales, en particular, así como el derecho de los Estados soberanos de nacionalizar, de expropiar o de transferir la propiedad de los bienes extranjeros (1).

(1) Extraído del preámbulo de la Carta de los Derechos y de los Deberes Económicos de los Estados.

(1) Ver el artículo 2 de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

La Administración de Recursos Humanos Bajo condiciones de incertidumbre

J. REINALDO DEMORI

TEXTO DE LA CONFERENCIA DICTADA EN LA ASOCIACION VENEZOLANA DE ADIESTRAMIENTO (AVAD)

INTRODUCCION

El tema que me ha sido asignado para su desarrollo en este reinicio de las actividades de la Asociación Venezolana de Adiestramiento (AVAD) es un tema de palpitante actualidad y se relaciona con la gerencia bajo condiciones de incertidumbre y, más específicamente, con la Gerencia de Recursos Humanos.

Agradezco la invitación que me ha sido formulada para compartir con ustedes algunas de las experiencias que, por más de 40 años de personal vinculación con los problemas de los recursos humanos en la industria petrolera, me ha tocado vivir de cerca. En este sentido creo que es importante comenzar formulándose la pregunta inicial de qué es la incertidumbre?.

1. La Definición de Incertidumbre:

Definimos a la incertidumbre como el desconocimiento del comportamiento futuro de las principales variables o parámetros que afectan la toma de decisiones. Como vemos la incertidumbre implica un virtual desconocimiento acerca de como se van a comportar determinados parámetros que constituyen el marco referencial del gerente pero, que en el futuro, es decir, vistos en perspectiva, no se sabe como van a reaccionar específicamente esos parámetros.

En este sentido, la administración bajo incertidumbre se diferencia de lo que se llama la administración por riesgos, ya que en ésta conocemos cual es la magnitud, cual es el impacto de lo que puede pasar y por lo tanto nuestras acciones en el presente se dirigen o se acomodan para minimizar en el futuro el efecto de esos riesgos. Sin embargo, sabemos que dadas determinadas condiciones esos parámetros o esas variables se van a comportar siempre de una manera más o menos similar.

Sin embargo, en el caso de la incertidumbre nos encontramos justamente en presencia de un fenómeno diferente, desconocer como se va a comportar una variable determinada, cual va a ser la reacción de un parámetro específico. Tenemos que generar instrumentos que nos permitan, si bien no predecir el comportamiento de estas variables o de estos parámetros, por lo menos establecer diferentes posibilidades a fin de tomar las acciones correctivas del caso cuando el comportamiento efectivo de estas variables así lo amerite.

Ahora bien, la incertidumbre ha sido definida como uno de los tópicos fundamentales de los tiempos modernos, Toffler ha calificado a nuestro tiempo como la era de la incertidumbre e indudablemente estamos en presencia de un mundo dinámico, de un mundo en el cual palpitan imponderables de difícil evaluación, en un mundo con variables cada vez más complejas y dificultosas. Un mundo difícil, complejo, impredecible, incierto.

Nos encontramos día a día ante situaciones de muy difícil predicción, estas situaciones son las que conocemos con el nombre de incertidumbre. Sin embargo, la incertidumbre ha estado presente en todos los tiempos, siempre me ha llamado la atención que el hombre antiguo, el hombre primitivo en sus primeras andanzas por la tierra una de las cosas que hacía cotidianamente era colocar guardias, vigilantes con el fin de asegurarse de que en la mañana el sol volvería a salir; no sabían si en la mañana la aurora presagiaría la salida del astro rey. Como vemos, este hombre primitivo también tenía un desconocimiento del comportamiento de una variable fundamental para su vida, como era el sol.

Sin embargo, esta incertidumbre era de mucho más fácil resolución que la incertidumbre de los tiempos actuales, ya que era una incertidumbre relativa relacionada con el comportamiento de un fenómeno físico y que, al poder predecir que cada 24 horas el sol volvería a salir por un movimiento natural de rotación de la tierra, era entonces factible minimizar la incertidumbre. Hoy, por el contrario, nos encontramos ante incertidumbres que no son exclusiva manifestación de fenómenos físicos sino que constituyen manifestaciones de fenómenos muchos más complejos que los simples fenómenos físicos, son manifestaciones de carácter político, cultural, que nos impiden en su momento conocer a ciencia cierta que lo que puede pasar con un mismo parámetro o con una misma variable. Dicho de otra forma, ese parámetro o esa variable puede comportarse de manera totalmente distinta a como se comportó en períodos anteriores. Esto hace que la incertidumbre actual sea una incertidumbre que, si bien es producto de la ignorancia, también es producto de la complejidad y de la dificultad del mundo moderno; es producto de la manifestación de factores múltiples que inciden sobre el comportamiento de estos parámetros o de es-

tas variables que el gerente debe tener presente cuando va a tomar decisiones hacia el futuro.

De esta manera, podemos afirmar que la incertidumbre se presenta entonces como propia de los tiempos actuales, los cuales podemos definirlos como los tiempos de la incertidumbre y, por supuesto, al ser nosotros gerentes modernos hay que reconocer que nos encontramos con un elemento propio también de nuestra manera de gerenciar, ya que la incertidumbre constituye una característica más o menos importante de la gerencia moderna y hay algunos negocios, como es el caso del negocio petrolero, en donde la incertidumbre se hace presente cotidianamente, es decir, donde la incertidumbre parece ser consustancial al negocio mismo.

2. El Negocio Petrolero y la Incertidumbre.

Y por que nosotros decimos que el negocio petrolero es un negocio de incertidumbre? por varias razones, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

En primer lugar, el petróleo ha adquirido un carácter complejo y de importancia creciente en el mundo moderno. Si se compara el valor estratégico que tiene ese producto llamado petróleo en estas alturas del siglo veinte y lo contrastan con el valor que se le asignaba hace 50 años o hace 30 años, constatamos que el negocio petrolero se ha hecho cada vez más complejo y cada vez más difícil en su manejo. El petróleo ha adquirido un carácter multivariable y complejo puesto que no está sólo influenciado por variables técnicas o económicas. Cada vez más las variables políticas y sociales condicionan al negocio petrolero. Este condicionamiento que va más allá de lo técnico, de lo económico, y donde se hacen presentes fenómenos políticos y sociales, es fácilmente palpable en el conjunto de acontecimientos que han signado a la historia política internacional reciente y que han tenido una repercusión fundamental en el negocio petrolero, tal y como lo conocemos hoy en día. Lo mismo ocurre a nivel nacional donde la industria petrolera no escapa a decisiones gubernamentales que, en su caso, han alterado sustancialmente el esquema que venía rigiendo las relaciones Gobierno-Industrial y que han sido decisiones que contribuyen a acrecentar la incertidumbre.

A nadie escapa las implicaciones que tuvo la guerra de los 6 días entre Israel y los Países Arabes en relación con de los precios petroleros, dando así origen al célebre embargo petrolero y a la triplicación de los precios del producto, sin que mediara ninguna circunstancia claramente técnica o económica. Igual ha ocurrido en fechas más recientes con la caída del Sha de Irán que hizo también aumentar sustancialmente los precios del petróleo debido a factores incluso de orden político y religioso, como ha venido siendo la política del nuevo régimen del Ayatollah Jomeini en el Irán.

Hoy en día estamos asistiendo a esta guerra entre Irán e Irak que ha tenido también sus repercusiones sobre el negocio petrolero. Con estos ejemplos fundamentalmente lo que queremos es ilustrar la dependencia cada vez más creciente que el negocio petrolero tiene de variables que ya no son técnicas, ni económicas, sino que son políticas, sociales, culturales e incluso religiosas, variables de difícil predicción, variables de comportamiento difícil que tiñen al negocio petrolero de una indudable incertidumbre.

Si se revisan las magnitudes y los ciclos de la producción petrolera en el período que va de 1917 hasta el presente, vemos una subida pronunciada de la producción petrolera del año 45 hasta el año 70, en la cual aproximadamente Venezuela pasa de producir cerca de 800.000 barriles diarios de petróleo a producir cerca de 3.5 millones de barriles diarios.

Muchas de estas subidas de la producción estuvieron vinculadas a fenómenos de difícil predicción, como fue el cierre del Canal de Suez, o como fue en su caso, hacia mediados de la década del 70, la influencia de factores políticos-sociales vinculados con la política en el Medio Oriente, y más recientemente, si tomamos el período del 73-83, vemos como de 3.4 millones de barriles diarios de petróleo Venezuela está hoy produciendo 1.7 millones de barriles diarios de petróleo. Si a cualquiera se le hubiera planteado esta situación hace diez años, nos hubiera parecido si no imposible, sí bastante difícil de que en menos de diez años Venezuela bajará su producción en un cincuenta por ciento.

Lo mismo podemos decir de la exportación petrolera, Venezuela como país productor de petróleo y como país monoexportador ha tenido, por supuesto, una relación y una vinculación muy estrecha entre su producción y su exportación de petróleo. La exportación, al igual que la producción, ha bajado sustancialmente en los últimos años sin que hubiese sido posible predecir a cabalidad un comportamiento tan difícil del mercado, incluso las expectativas más pesimistas que tenía la industria petrolera el año pasado en cuanto al comportamiento de las exportaciones, vistas hoy, a la luz de lo que ha sucedido en los mercados internacionales petroleros se convierten en expectativas viables, cuando no optimistas.

Igual podemos decir en relación con los ingresos fiscales provenientes de la exportación de petróleo, Venezuela después de haber tenido un comportamiento más o menos líneal con ciertos altibajos entre el año 48 y el 72; a partir del año 73 y hasta la fecha ha experimentado alzas y bajas sustanciales en el precio promedio de su barril exportado; alzas y bajas que en su momento han sido de difícil predicción y que no voy a decir que nos han tomado por sorpresa, ya que, estos ciclos constituyen la vida coti-

diana del negocio petrolero. Son las magnitudes de estos altibajos los que se hacen de difícil predicción y que, en su caso, sorprenden incluso hasta los más connotados expertos petroleros.

Desde otro punto de vista, y sobre todo en la época de las transnacionales, los recursos humanos tenían un comportamiento que seguía en lo fundamental el de la exportación y el de la producción petrolera. Sin embargo, nosotros hemos venido sosteniendo que la Industria debe asegurarse de la capacidad de reacción ante situaciones favorables del entorno petrolero internacional, así que nosotros procuramos conservar una capacidad instalada que nos permita justamente responder a la incertidumbre. Sin embargo, no quiero adelantarme a comentarios que realizaré posteriormente cuando veamos en mayor detalle cuales son las opciones que en concreto viene tomando la industria para gerenciar los recursos humanos bajo condiciones de incertidumbre.

3. La Gerencia Bajo Condiciones de Incertidumbre

Hechas las consideraciones anteriores, podemos entonces afirmar que la gerencia bajo condiciones de incertidumbre implica tomar decisiones, sobre la base de la experiencia y la flexibilidad, que permitan alcanzar los resultados esperados con el menor riesgo y dentro de adecuadas condiciones de costo.

Lo que estamos sosteniendo es que la experiencia y la flexibilidad son la base para alcanzar los resultados esperados con el menor riesgo y dentro de adecuadas condiciones de costo, es decir, que además de conciliar la experiencia con la flexibilidad debemos también correlacionar las implicaciones del riesgo y de los costos, es decir, cual tipo de riesgo es asumible por la empresa dentro de determinados niveles de costo. Por lo tanto gerenciar bajo incertidumbre implica apoyarse en el pasado, sobre la base de la experiencia, y en el futuro sobre la base de la flexibilidad, intentando reconciliar estos dos elementos como son el riesgo y el costo.

Ahora bien, si esto es gerenciar bajo incertidumbre; yo quisiera referir ahora a como minimiza la industria petrolera el efecto de la incertidumbre: es decir, qué instrumentos, qué herramientas gerenciales ha venido propiciando la industria petrolera con el fin de reducir el impacto que la incertidumbre tiene sobre un negocio que se basa mucho en estas condiciones de incertidumbre.

En primer lugar, la industria en función de que maneja un negocio complejo, difícil, ha propiciado la incorporación de **análisis estratégicos multidisciplinarios** que tomen en cuenta no solamente la incidencia de factores técnicos y económicos sobre el negocio petrolero sino que tengan también en consideración determinados aspectos de carácter político, cultural, social, religioso que, en su caso, pueden afectar de manera sustancial los parámetros o las variables que la industria petrolera maneja cotidianamente.

Así, dentro de la perspectiva de análisis multidisciplinarios la industria petrolera procura minimizar el impacto que situaciones de incertidumbre podrían tener sobre su futuro.

En segundo lugar, además de la incorporación de análisis estratégicos multidisciplinarios, en la Industria se realiza un seguimiento de variables críticas que nos permiten ver cuales son las tendencias que, en un determinado momento, podrían tener estas variables o estos parámetros, cuyo comportamiento puede propiciar una situación de incertidumbre dentro de la Industria.

En este sentido, en la industria petrolera se realiza el seguimiento de lo que se ha llamado las variables críticas, las cuales están relacionadas con el carácter propio del negocio petrolero, y son entre otras: los mercados, la producción de otros países, las medidas de ahorro energético, el crecimiento económico de los países industrializados, y en fin, un conjunto de factores que dimensionan el posible crecimiento o no crecimiento de las actividades de la Industria. En este sentido, la industria petrolera venezolana se ocupa mucho de seguir estas variables críticas con el fin de, si hay variaciones sustanciales en ellas, ir amoldando su actividad al comportamiento de estas variables.

En tercer lugar, la industria petrolera realiza lo que se llama el establecimiento de escenarios posibles con el fin de establecer determinados marcos de referencia en los cuales puede moverse la industria en un futuro. Así con el establecimiento de estos escenarios futuros algunos más pesimistas, otros más optimistas y otros que son una prolongación más o menos relevante de la realidad actual. La industria se fija así un cierto marco posible del comportamiento de estas variables o parámetros que constituyen la base de sus actividades y puede si se quiere minimizar, reducir el impacto que la incertidumbre tendría sobre sus actividades.

Sin embargo, como lo hemos dicho en muchos casos estas variables o estos parámetros se comportan de manera impredecible e incluso el mismo establecimiento de escenarios se queda por debajo de la realidad producida por el comportamiento real de estas variables o parámetros.

En cuarto lugar, en la Industria reducimos o minimizamos el efecto de la incertidumbre fortaleciendo la función de planificación estratégica en su conjunto, con el fin de seguir las variables críticas, incorporar estos análisis estratégicos multidisciplinarios, establecer escenarios posibles y tener un conjunto de herramientas o de instrumentos gerenciales de planificación que nos permitan contrarrestar el esfuerzo de la incertidumbre sobre el conjunto de las actividades futuras de la industria. Este fortalecimiento de la planificación estratégica no es sólo a nivel corporativo, sino que se da también muy especialmente en el caso de los recursos huma-

nos. En la industria petrolera desde hace más de 7 años venimos incorporando la actividad de planificación de recursos humanos y fortaleciéndola con el fin de reducir, en nuestra área específica, la incertidumbre que puede producir el no contar en el momento adecuado con los recursos humanos que requiere la Industria para cumplir con sus actividades.

4. La Planificación de los Recursos Humanos y la Motivación del Personal: Elementos Fundamentales de Reducción de la Incertidumbre:

Por planificación de recursos humanos estamos entendiendo el proceso gerencial que permite anticipar las necesidades de recursos humanos y diseñar las estrategias y programas necesarios para satisfacerlas, con el fin de cumplir eficientemente los objetivos previstos en los planes corporativos.

Descompongamos los elementos de esta definición con el objeto de apreciar mejor que es, para que sirve, de que se trata la planificación de recursos humanos.

Decimos que, en primer lugar, es un proceso gerencial, ya que provee información y análisis para la toma de decisiones. Los planificadores de recursos humanos suministran información relevante, realizan los análisis necesarios para que los gerentes de recursos humanos o, en su conjunto, los gerentes de la industria tomen las previsiones necesarias y adecuadas con el fin de poder contar con el personal que requieren para cumplir con sus programas.

En segundo lugar, decimos que la planificación de recursos humanos procura anticipar las necesidades de recursos humanos. En este sentido, se busca que la Industria cuente con los recursos humanos que requiere en la cantidad, la calidad y en la oportunidad necesaria, para dar eficaz cumplimiento a los planes y programas que se ha trazado para un período determinado.

En tercer lugar, la planificación de recursos humanos permite el diseño de estrategias y programas, los cuales son en definitiva el elemento sustancial y relevante de cualquier proceso de planificación; es decir, el proponer acciones, el proponer correctivos, el proponer directrices, el establecer una direccionalidad con el fin de resolver situaciones críticas que se plantean en los planes y, más específicamente, en el caso de los recursos humanos.

Con esta incorporación de estrategias y programas, se está propiciando también la perspectiva de una visión integral del programa de los recursos humanos que vincule la anticipación de necesidades, en términos cuantitativos y cualitativos, con las necesarias estrategias para resolver los problemas que se derivarían de la no existencia de un determinado personal, en el número y en la calidad requeridos en un momento dado.

Finalmente, el proceso de planificación de recursos humanos tiene un carácter instrumental, se planifican los recursos humanos no por el simple placer o por el simple regodeo de planificarlos, sino para contribuir con el fin de dar cumplimiento a los planes corporativos. Por esta razón, es necesario enfatizar la interrelación con los planes generales de la empresa y reivindicar, en su caso, el valor estratégico de los recursos humanos dentro de la actividad gerencial.

Ahora bien, pongamos el énfasis en cómo la industria petrolera ha ido concretando estos aspectos de la planificación de recursos humanos y refirámonos a la previsión de las necesidades de recursos humanos. En la industria se realiza anualmente, lo que se denomina el pronóstico de requerimientos de recursos humanos con el fin de prever, en un período de tiempo dado, que es fundamentalmente el período del plan a mediano plazo, seis años, la cantidad, la calidad y la oportunidad en que el personal que necesita la industria debe estar para poder dar cumplimiento a los planes y programas de la empresa.

Refirámonos a cómo se preven o se procura, mejor dicho, prever la cantidad, la calidad y la oportunidad de los recursos humanos.

La cantidad de los recursos humanos requeridos, es decir, el número de personas que la industria en un momento dado necesita para cumplir con sus planes y programas se anticipa mediante la utilización de una metodología común de pronóstico que se ha desarrollado a nivel de industria, la cual relaciona los objetivos que deben ser cumplidos, con los niveles de actividad previstos en los planes. El cumplimiento de esos objetivos y esos niveles de actividad están vinculados a la existencia de un número específico de recursos humanos.

Esta metodología ha venido siendo aplicada, con sus virtudes, con sus debilidades, pero, en todo caso, nos proporciona una aproximación, nos establece un índice del número de personas que se requerirán para cumplir con los planes.

Sin embargo, el simple número, la cantidad no basta, sino que debemos también saber que tipo de recursos humanos necesitamos, es decir, cuál es la calidad de los recursos humanos que la industria requiere para cumplir con sus planes y programas. Esta calidad se asegura mediante la utilización de lo que hemos llamado el sistema de pericias sectoriales. La pericia es el conjunto de conocimientos y destrezas relevantes que tiene una persona para el desempeño de un puesto. Dicho de otra manera, es, en concreto, específicamente, el conjunto de conocimientos y habilidades, de destrezas que una persona debe poseer para desempeñar eficazmente un puesto dentro de la industria. Con la utilización de las

pericias estamos superando la noción de profesiones, porque en muchos casos los puestos pueden ser cumplidos por personas que poseen profesiones distintas. Así, a lo que estamos yendo es a lo que efectivamente hace el puesto, a lo que en concreto significa ese puesto para la industria. Esta noción de pericia que se viene aplicando desde hace más de dos años en la industria permite obtener pronósticos de personal requerido, no sólo en números, sino en calidad.

Estos pronósticos de requerimientos de recursos humanos no sólo se relacionan con la cantidad y la calidad de personal requerido, sino que nos dicen en que momento se requiere ese personal, a objeto de poder tomar las previsiones del caso, sea para reclutarlos externamente, para adiestrarlos internamente, es decir, para formular estrategias, alternativas que nos permitan contar con el personal.

Por esta razón la planificación de recursos humanos se hace plurianualmente, está vinculada con el ciclo de planificación corporativa y el pronóstico se establece a 6 años. Si bien es cierto que las cifras más importantes, por ser las cifras inmediatas, son las cifras del año próximo; sin embargo el pronóstico permite establecer una tendencia en los próximos 5 años que se va ajustando mediante la realización anual de los pronósticos, es decir, que el año 2 del pronóstico actual se convierte en el año 1 del pronóstico del año próximo. De esta forma, vamos ajustando los requerimientos y vamos diseñando estrategias que nos permitan contar con esos recursos humanos.

Dentro de la planificación de recursos humanos y en la perspectiva de reducir la incertidumbre, la industria pone mucha atención en lo que se ha llamado el recurso humano clave, es decir, aquel número limitado de personas que posee pericias críticas y que permiten responder adecuadamente a los incrementos de los niveles de actividad, asegurando la flexibilidad y la capacidad de reacción.

Decíamos que gerenciar bajo incertidumbre implicaba poner en conjunto la experiencia y la flexibilidad, implicaba contar con elementos que nos permitiesen reaccionar favorablemente ante cambios del entorno. En el caso de los recursos humanos, la industria tiene lo que se llama una reserva estratégica con el fin de utilizarla cuando se dan incrementos de niveles de actividad, ya que estas reservas estratégicas, estos recursos claves, son de muy difícil obtención y formación y la industria no se puede dar el lujo de someterlos a las variaciones coyunturales del mercado. Por esta razón, pensamos que hay que conservarlos, utilizándolos adecuadamente, a objeto de que no exista una capacidad ociosa y cuando sea necesario esos recursos están allí, en la industria, y

permiten establecer una adecuada capacidad de respuesta ante situaciones o cambios favorables del entorno petrolero.

Sin embargo, en esta situación nos encontramos ante una perspectiva de carácter gerencial, es decir, cual es el número de recursos claves que es necesario tener. En este sentido, la planificación de recursos humanos, asentada sobre los recursos claves, lo que hace es conciliar lo que habíamos denominado la convivencia de costo y riesgo, dicho de otra manera, en el caso de los recursos humanos claves debe conciliarse, por un lado, el costo de dimensionarlos al máximo en el presente y no requerirlos en el futuro, vis a vis el riesgo de no tenerlos en el presente y de requerirlos en el futuro.

Sin embargo, el simple pronóstico, la simple estimación de la cantidad, la simple determinación de la calidad, el simple establecimiento de la oportunidad en que el personal se requiere, no es, por si solo, el elemento más relevante de la planificación de recursos humanos, ya que, como lo hemos venido indicando el objetivo final de todo proceso de planificación es la puesta en práctica de estrategias integradas.

En el caso de los recursos humanos, se debe contar con estrategias integradas que no vean exclusivamente una función, tal y como ha venido pasando en muchas ocasiones en esta área, es decir, que a través de análisis reduccionistas, se piensa que una sola variable es la indicada para resolver problemas complejos como son los problemas de recursos humanos. De esta forma, en muchos casos se pone exclusivamente atención en el reclutamiento y la selección o en el adiestramiento o que lo más importante, en su caso, son las políticas compensatorias. Nosotros, por el contrario, sostenemos que deben manejarse estrategias integradas convergentes donde el adiestramiento, el reclutamiento, la selección, las relaciones laborales, las políticas salariales y, en su conjunto, todos los elementos que constituyen la función de recursos humanos se encuentren presentes e integrados y nos permitan diseñar y poner en práctica estrategias globales que nos posibiliten responder a la complejidad de la función de los recursos humanos.

Sin embargo, la sola planificación de recursos humanos no basta para reducir la incertidumbre, es necesario también una adecuada motivación del personal. Hemos sostenido que ningún sistema técnico o administrativo es mejor o peor que los hombres y mujeres que lo dirigen y personifican. Así, ningún sistema, ningún instrumento gerencial por más perfecto que sea es mejor que los hombres y mujeres que lo están personificando y dirigiendo.

Por esta razón, en la industria petrolera hemos puesto un énfasis muy especial en la motivación de nuestro personal, con esta moti-

vación buscamos preservar y fortalecer los valores tradicionales de la industria como son la mística, la disciplina, la estabilidad y, sobre todo, el conocimiento de las situaciones planteadas por la incertidumbre.

Nuestro personal sabe y conoce que la incertidumbre es propia del negocio petrolero y actúa en consecuencia. Sabe incluso que su permanencia en la industria no puede estar, a menos que se trate de situaciones terriblemente extremas, vinculadas directamente con los vaivenes coyunturales de los ciclos económicos petroleros, sino que su estabilidad y su permanencia se basan en la posibilidad de realizar un trabajo productivo.

Sin embargo, la motivación constituye, en nuestro criterio, el elemento más importante sobre el cual debe basarse una política de recursos humanos bajo condiciones de incertidumbre.

En síntesis, dentro de la perspectiva de recursos humanos, queremos enfatizar que hay dos elementos que son importantes para reducir la incertidumbre:

En primer lugar, planificar adecuadamente los recursos humanos con el fin de poder contar —en la cantidad, en la calidad y en la oportunidad requerida— con el número de personas que nos permitan ejecutar los programas y planes de la empresa y, en segundo lugar, y sobre todo, que el personal tenga una alta motivación que le permita a la empresa superar los altibajos y los efectos nocivos que plantea la incertidumbre.

Ahora bien, desde otro punto de vista, yo quería referirme, muy brevemente, a como la industria petrolera ha venido solventando los problemas que le plantea la incertidumbre, sobre todo en la actualidad cuando estamos atravesando una situación en el mercado petrolero que ha tenido repercusiones importantes sobre la política petrolera venezolana. Estas repercusiones se caracterizan por: en primer lugar, una disminución de las inversiones de la industria debido a las condiciones de la demanda en el mercado internacional por todos conocidas, y, en segundo lugar, a determinadas decisiones financieras del gobierno nacional que no es el caso comentar acá, pero que, todos también sabemos han impactado el nivel de recursos propios de la industria requeridos para realizar sus inversiones. Esta situación de contracción de las inversiones de la industria ha traído como consecuencia el diferimiento de algunos proyectos en el área de producción y de refinación. En el área de producción, los proyectos vinculados con la explotación de la Faja Petrolífera del Orinoco, han debido ser diferidos así como algunos proyectos que tenía planteada la industria en la Costa Occidental del Lago.

En el área de refinación, algunos proyectos también han sufrido un diferimiento en el tiempo como es el caso del CPC en Cardón; MPRA II en Amuay y el MRM en Puerto La Cruz.

Por supuesto, que todos estos proyectos venían adelantándose, que el nivel de actividades ha bajado, entonces, la pregunta es:

¿Qué hace la industria en materia de recursos humanos?

En esta perspectiva, la industria ha venido tomando acciones dirigidas, en primer lugar, a conservar los recursos humanos claves y continuar desarrollándolos. Ya hemos dicho que la industria no debe dejar de lado el esfuerzo que ha hecho por captar, reclutar, formar estos recursos claves que vienen participando en proyectos o actividades operativas propias de la industria.

Así, la acción principal que hemos tomado es conservar estos recursos claves y continuar desarrollándolos. En segundo lugar, crecer desde adentro y lateralmente sin desaprovechar oportunidades para incorporar recursos destinados a cubrir posiciones críticas en la industria.

Dicho de otra manera, no es que la industria no está reclutando personal externo, sino que está aprovechando este receso de las actividades para crecer desde adentro y lateralmente; es decir, para cubrir puestos vacantes con personal de la propia empresa o en su caso con personal proveniente de otras empresas del grupo petrolero.

Sin embargo, el reclutamiento de personal externo sigue abierto con el fin de cubrir posiciones críticas que aún continúan siendo importantes dentro de la industria, a la luz del conjunto de brechas que hemos debido enfrentar por efecto de un crecimiento importante del número de actividades que la industria petrolera nacional ha debido emprender desde su nacionalización.

En tercer lugar, estamos enfatizando el adiestramiento y el desarrollo, ya lo hemos dicho, ningún sistema administrativo es mejor que sus hombres o sus mujeres; estamos perfeccionando la capacidad de ejecución de la industria.

En cuarto lugar, estamos utilizando los recursos que han quedado disponibles por efecto del diferimiento de proyectos, o por la reducción de actividades en programas de mejora de la productividad y la eficiencia. La industria ha sido pionera en programas de mejoramiento de la productividad y, pensamos que esta es una circunstancia particularmente propicia, para que el personal que ha quedado disponible se ocupe de mejorar la productividad de la industria.

Además de estas acciones, estamos consolidando los sistemas de planificación en general y los de recursos humanos en particular.

Ya hemos indicado que para reducir la incertidumbre debemos apuntalar nuestro sistema de planificación. Y, por último, en coherencia con todo lo que hemos venido exponiendo, estamos fortaleciendo los programas de motivación de nuestro personal a objeto de que este personal pueda enfrentar con mística, lealtad y entusiasmo las situaciones un tanto difíciles que viene atravesando la industria petrolera que, como ya lo hemos visto, constituyen práctica normal del negocio petrolero signado por situaciones de incertidumbre.

5. Ocho Propositiones para Reducir la Incertidumbre:

Ahora bien, para concluir, si me preguntaran, en concreto, las recomendaciones que deberían formularse para gerenciar recursos humanos bajo condiciones de incertidumbre, sin que esto sea un conjunto de verdades absolutas, yo propondría las siguientes condiciones o requisitos para gerenciar recursos humanos bajo condiciones de incertidumbre:

1. La adecuada aplicación de técnicas gerenciales; ya que el problema fundamental de Venezuela es un problema de gerencia. Somos un país que necesita disponer de adecuados niveles de resolución de problemas y de toma de decisiones. Sin un adecuado conocimiento de las técnicas gerenciales y sin una conveniente aplicación de las mismas, es muy difícil gerenciar bajo incertidumbre.

De allí, que el primer requisito para poder reaccionar ante situaciones impredecibles sea la aplicación adecuada y oportuna de técnicas gerenciales, repito, creo que en este sentido el problema fundamental venezolano es un problema de gerencia, necesitamos ante todo buenos gerentes, gerentes que sepan responder a su medio, gerentes que sepan afrontar situaciones difíciles como las que venimos atravesando.

2. Un conocimiento de la empresa y de su entorno; por supuesto que además de adecuadas habilidades gerenciales y de oportuna aplicación de técnicas de gerencia moderna; es importante que el gerente conozca adecuadamente su propia empresa y conozca a cabalidad el entorno donde se mueve la empresa. Sin embargo, este conocimiento de la empresa y de su entorno debe ser particular a cada una de las situaciones; ya que no es lo mismo una empresa petrolera y el entorno petrolero internacional, que el entorno y la realidad concreta de una empresa manufacturera que actúa en un mercado de bienes de consumo masivo y donde quizás la incertidumbre o los efectos de la misma se hacen sentir con menos intensidad. Sin embargo, recalamos que sin un conocimiento profundo de las realidades de la propia empresa y del entorno en el cual ella se mueve, es muy difícil que podamos reducir la incertidumbre.

del entorno en el cual ella se mueve, es muy difícil que podamos reducir la incertidumbre.

3. **Una adecuada integración entre la función de recursos humanos y la planificación corporativa;** no pretendo que todas las empresas deban tener sofisticados sistemas de planificación corporativa; pero es preciso que la alta gerencia esté pensando e indagando acerca de la dirección que va a tener el negocio y, por supuesto, que la función de recursos humanos se encuentre integrada de manera efectiva a estas grandes orientaciones y direcciones que el equipo planificador de la empresa ha establecido para el futuro inmediato de la misma.
4. **El Desarrollo de sistemas de planificación de recursos humanos** acordes con las características de cada empresa; nuevamente, no se trata tampoco de que se implanten sistemas de planificación de recursos humanos como los que maneja la industria petrolera que por su complejidad y el número de personas envueltas en el negocio, ha debido establecer sistemas computarizados complejos, basados en pronósticos que vinculan como les decía, niveles de actividad con números de personas, no se trata de esto, sino de que se establezcan instrumentos y herramientas gerenciales que permitan anticipar las necesidades de recursos humanos en cuanto a su número, a su cantidad y, sobre todo, en el momento en que se van a requerir; a objeto de poder diseñar estrategias que permitan obtener el personal cuando la empresa así lo requiera para cumplir con sus planes y programas.
5. **La implantación de estrategias integrales de recursos humanos;** ya que es necesario que la función de recursos humanos sea vista en su totalidad, en su complejidad, a objeto de que la misma no sea considerada como una función simple, sino que se aprecie el valor de la integridad que la función de recursos humanos debe tener.
6. **La reivindicación del valor estratégico de los recursos humanos;** Usualmente, a los recursos humanos se les otorga, al menos al nivel retórico una importancia decisiva. Sin embargo, en muchas ocasiones este valor que se le da a los recursos humanos, no es sino un valor de palabra, puesto que, en la práctica, nos encontramos que las empresas piensan que es importante contar con recursos financieros, contar con la infraestructura y contar con la tecnología pero, que a la hora de la verdad descuidan los recursos humanos que son la base fundamental de la actuación de la empresa y, al descuidarlos, los valiosos equipos se convierten en maquinaria ociosa, la infraestructura muy propicia para desarrollar sus actividades que se convierte en elefantes blancos por no contar con el personal que le dé vida a esa infraestructura y se cuenta, en muchos casos, con la más valiosa tecnología,

que no puede ser aplicada porque el recursos humano que debe manejarla no la conoce y no la sabe utilizar. Dicho de otra manera, hay que reivindicar el valor estratégico de los recursos humanos, al igual que el valor que le otorgamos a los otros recursos de la empresa; es decir, a la par de los recursos financieros y tecnológicos.

7. El aseguramiento de la estabilidad y la competitividad dentro de los límites de cada empresa, debemos asegurar la estabilidad del personal y si en algunos casos es preciso prescindir de los servicios de cierto personal, es preciso también que esto sea hecho sensata y racionalmente con una política adecuada de información, con el objeto de que no se presenten sobresaltos y sinsabores innecesarios y es muy importante, también que, dentro de los límites de cada empresa, se asegure la competitividad con los otros agentes de la economía, a objeto de que quien trabaja en una empresa determinada se siente que está trabajando de manera permanente y estable y que está siendo remunerado adecuadamente.
8. Sin embargo, todos estos factores, condiciones o requisitos no tendrían validez plena si no hay una preocupación creciente por el fortalecimiento de los valores básicos de lealtad, mística y disciplina que aseguren la necesaria motivación del recurso humano.

Señoras y señores, yo concluiría diciendo lo siguiente: que para gerenciar recursos humanos bajo condiciones de incertidumbre, se requiere entonces una total identidad con la misión, política y programas de la empresa, así como un conocimiento de las aspiraciones de realización material y espiritual del ser humano.

El Intervencionismo Estatal en la Actividad Privada

GILBERTO MEJIAS

I. Generalidades:

El intervencionismo no sólo es una actitud de avanzada frente a la concepción individualista, sino, además, una necesidad permanente del Estado determinada por las múltiples exigencias que debe afrontar, y que motivan que su acción se proyecte al ámbito privado, bien por la naturaleza de la prestación a dar, bien por exigencia de una cobertura mayor, bien por las razones que fundamentan la participación pública.

El intervencionismo lleva por bandera un fin colectivo, mira hacia el grupo grande fundamentalmente, tiene un propósito de beneficio común. No propende hacia intereses personalistas, egoístas, por cuanto, de ser así, no sería propiamente intervencionismo estatal sino oportunismo del “mayor”, aprovechamiento injusto, perturbación, en detrimento, lógicamente, de los destinatarios del mismo. Su aceptación, a ese modo, sería la imposición forzosa de una actitud histórica, pero de mala historia.

No es de interés inmediato, a los fines del desarrollo del presente punto, hacer mucho hincapié en cuanto a la gestión del Estado en materias que le estarían reservadas legalmente, por no ser propiamente intervencionismo, sino que más nos importa la participación del ente estatal en otros ámbitos donde la actividad privada tiene su campo de acción y en donde es menester tal intervención para fines múltiples o particularmente considerados, por exigirlo así las circunstancias en que ello ocurra.

Pues bien, ese proceso de intervención ha sido paulatino, progresivo, aunque a veces sorpresivo también, en donde inicialmente aparece timidez de acción estatal y luego, por las cuantiosísimas necesidades del colectivo, e inclusive para la mejor supervivencia y bienestar del propio Estado, más visible participación de éste. Omitimos toda referencia a penetración o invasión, por creer que no debe ser esa la finalidad del ente estatal en el aspecto que examinamos.

La intervención en el ámbito de las actividades de los particulares puede abarcar muy diversas situaciones. Puede ello referirse, y es lo más frecuente e importante, a la materia económica, laboral o asistencial. Asimismo podría estar dirigida la acción a otros campos. Así encontramos el porqué de la regulación de la jornada máxima o del establecimiento de salarios mínimos, o de la protección de la mujer y el niño trabajadores (poder de policía en lo laboral); de la nacionalización de hidrocarburos, del hierro; del control de cambios; del otorgamiento de créditos a bajo interés (poder de policía en lo económico). En fin, el Estado, a través de la promoción, estímulo, planificación, injerencia y control del proceso, sea o no económico, logra su intervención.

No es única la manera como el Estado materializa su acción en otros renglones. De allí que podríamos indicar que en algunas ocasiones la intervención la hace de manera coactiva, imponiendo la manera de conducirse en determinados aspectos; en otras oportunidades asume él directamente la actividad que le importa a cuyo fin acude a expedientes tales como el de la nacionalización. Así ocurrió, verbigracia, con la reserva que se hizo el Estado de la industria y el comercio de los hidrocarburos (año 1975) y de la industria del hierro (1974).

Pero puede también ocurrir que la intervención sea por vía de coparticipación con el destinatario de la misma.

Por supuesto que toda esa acción debe estar amparada en una normativa expresa, para salvaguarda del Estado Social de Derecho; lo contrario, salvo justificada razón de emergencia impostergable, implicaría el retorno a los tiempos, que todavía se tratan de superar, del absolutismo.

Ejemplos claros de intervención estatal encontramos en la Constitución Nacional. Así, verbigracia, los artículos 96 y 98, el primero referente a la protección de la actividad lucrativa de cada uno, salvo las limitaciones que el mismo texto constitucional señala y las que, por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social, establezcan las leyes, entre las cuales pueden mencionarse las relativas a la usura, indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica. El segundo de dichos artículos protege la iniciativa privada, todo ello sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país.

Véase, pues, cómo en ambos preceptos legales, al tiempo que se vela por los derechos a que ellos se concretan, individualmente vistos, se autoriza al ente estatal para que haga uso del poder de intervención con las finalidades dichas.

Como bien dice el Dr. Henrique Meier E., en “Fundamento Constitucional de la actividad económica del Estado Venezolano”, aparecido en la Revista No. 22 de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, páginas 153 a 240, ambas inclusive:

La “democratización” de la vida social y económica, implica para la nueva concepción de la acción estatal del constituyente de 1961, no sólo que el Estado intervenga para conformar, e incluso, reformar las estructuras sociales y económicas con el fin de lograr una mejor distribución de las riquezas; sino que ello lleva consigo también, la necesidad de hacer participar en las decisiones fundamentales del Estado, para reestructurar la vida socio-económica en general, a aquellos que son realmente “afectados” por esas decisiones, es decir, a la propia población, que comienza a ser considerada entonces, no sólo como el objeto pasivo de los actos de “imperium” de un poder omnipotente, sino como el sujeto principal de sus propias transformaciones”. (página 220).

En conexión con lo antes transcrito, en una monografía intitulada “El Sistema Político Venezolano”, que publicó el Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la U.C.V., publicación realizada bajo los auspicios del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de dicha Universidad, página 51, se sostiene:

“Típicamente, las demandas que recibe el sistema político venezolano encierran la exigencia de intervención estatal en la sociedad y sobre todo en la economía. Vinculados como están a las necesidades creadas por la movilización social y por el desarrollo económico emprendido en la periferia de un mundo ya industrializado, las demandas de intervención estatal en Venezuela, sin embargo, tienen sus raíces en las características específicas de este país y, sobre todo, en el modelo de relaciones entre estado, sociedad y petróleo que se implantó casi implícitamente desde los primeros años de la explotación petrolera. Según este modelo, el estado venezolano actúa como correa de transmisión o puente entre la economía petrolera y la sociedad (14). Desde el quinquenio lopecista (1936-1941), se oye la demanda de que el estado debe “sembrar el petróleo” en los otros sectores de la economía y en la sociedad, para fomentar el desarrollo y reducir la dependencia del petróleo. Ello ayuda a explicar las altas expectativas de todos los sectores de la población en relación a las funciones del estado y su responsabilidad de solucionar los principales problemas del país (CENDES, op. cit.). Constituye, por ende, el trasfondo del populismo consagrado en el preámbulo de la Constitución”.

Dicho lo anterior, que lo ha sido a manera general y preliminar, nos circunscribiremos, de la manera más breve posible, a cubrir el aspecto de más interés cual es el de la intervención del Estado en el ámbito de la actividad privada venezolana, ya sea anexionándose parte de esa actividad, ya lo sea por vía de supervigilancia y sometimiento a normas administrativas, con señalamiento, además de las limitaciones coactivas de la actividad privada por normas de derecho público.

II. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL CAMPO DE LA ACTIVIDAD PRIVADA VENEZOLANA. (Anexión y supervigilancia con sometimiento normativo administrativo). LIMITACIONES COACTIVAS O NO DE TAL ACTIVIDAD POR NORMAS DE DERECHO PUBLICO.

Con propiedad, no podría asegurarse que la intervención del Estado, al menos a la manera que antes hemos señalado, como ente promotor, planificador, regulador y de fomento, sea de data muy lejana en lo que al presente siglo respecta. Y lo es así porque al comienzo el Estado se caracterizó por una actuación carente de disciplina, de planificación y concepción clara de la necesidad de actuar más allá de su consuetudinario hacer. Es posible que en ello haya incidido el apego a las creencias liberales, las cuales arrancan con nuestra primera Constitución, la de 1811, en donde, por predominio de la burguesía comercial existente en el país para la época (influencia del liberalismo económico europeo), estaba vedada toda posibilidad de intervención estatal en los asuntos particulares. Baste con leer los siguientes artículos de dicha Carta Magna, para darnos cuenta de ello:

“142. El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos (subrayado nuestro).

“144. La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad reside, pues, esencial y originalmente, en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución” (subrayado nuestro).

“146. Los Magistrados y Oficiales del Gobierno, investidos de cualquier especie de autoridad (...) son de consiguiente meros agentes y representantes del pueblo en las funciones que ejercen (...)” (subrayado nuestro).

“151. (...) los gobiernos han sido instituidos para asegurar al nombre (...), aumentando la esfera de sus goces y procurándole el más justo y honesto ejercicio de sus derechos”. (subrayado nuestro).

“152. Estos derecho son la libertad, la propiedad y la seguridad” (Subrayado nuestro).

(155. La propiedad es el derecho que cada uno tiene de gozar y disponer de los bienes que haya adquirido con su trabajo e industria” (Subrayado nuestro).

“156. La seguridad existe en la garantía y protección que da la sociedad a cada uno de sus miembros sobre (...) sus propiedades” (Subrayado nuestro).

“165. (...) ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta podrá aplicarse a usos públicos sin su propio consentimiento (...) (Subrayado nuestro).

Obsérvese, en el artículo 165 antes transcrito, que sólo habría la posibilidad, en materia de propiedad, de que se aplique ésta a uso público, previa justa indemnización, así lo establece la norma en su parte final no transcrita. Es un síntoma inicial de intervención.

En la Constitución de 1819, de manera muy breve se ratifica lo de la **propiedad** como derecho del hombre en sociedad, y a ese respecto se indica que nadie podrá ser privado de ella sino con su consentimiento y mediante una justa indemnización en casos de probada utilidad pública. En esto, de lo del tratamiento de la propiedad, hay similitud en las Constituciones de 1821 (Artículo 177), 1830 (Artículo 209), 1957 (Artículo 108), 1958 (Artículo 26), 1864 (Artículo 14, ordinal 2º), 1874 (Artículo 14, ordinal 2º), 1881 (Artículo 14, ordinal 2º), 1891 (Artículo 14, ordinal 2º), 1893 (Artículo 14, ordinal 2º), 1901 (Artículo 17, ordinal 2º), 1904 (Artículo 17, ordinal 2º), 1909 (Artículo 23, ordinal 2º), 1914, Estatuto Provisorio (Artículo 16, ordinal 2º), 1914 (Artículo 22, ordinal 2º), 1922 (Artículo 22, ordinal 2º), 1925 (Artículo 32, ordinal 2º), 1928 (Artículo 32, ordinal 2º), 1929 (Artículo 32, ordinal 2º), 1931 (Artículo 32, ordinal 2º), 1936 (Artículo 32, ordinal 2º), 1945 (Artículo 32, ordinal 2º), 1947 (Artículo 65), 1953 (Artículo 35, ordinal 9º), 1961 (Artículo 99, 100, 101 y 102).

En consonancia con lo anterior, creemos conveniente referir, de seguida, a la luz de las mencionadas Constituciones, lo relativo a la industria y comercio, a cuyo fin mencionaremos en la tercera columna que viene, los artículos constitucionales que a ello se contraen. Asimismo referiremos lo de la propiedad sujeta a tributo y a otras restricciones, en la columna central, sólo de manera incidental y a manera de ejemplo, todo ello con la finalidad de evidenciar la carencia inicial de restricciones (prueba de no intervencionismo estatal) y el apareamiento de tales restricciones en esas materias.

CONSTITUCION AÑO	ARTICULO
1811	155 — 167
1919	13
1921 (Cúcuta)	178
1830	209
1857	97
1958	16
1864	14, ordinal 8º
	aparece la propiedad sujeta a las contribuciones decretadas por la autoridad legislativa (Artículo 14, ordinal 2º).
1874	14, ordinal 8º
1881	14, ordinal 8º
1891	14, ordinal 8º
1893	14, ordinal 8º
1901	17, ordinal 8º
1904	17, ordinal 8º
1909	23, ordinal 8º
	Aquí aparece por primera vez la previsión de limitaciones a la libertad de industria por exigencias del orden público.
1914	16, ordinal 8º
Estatuto Provisorio	idem
	Se establece, además como atribución del Presidente Provisional de la República: “fiscalizar por razón de orden público los teléfonos particulares” (Artículo 34, ordinal 11).
1914	22, ordinal 8º
	Esta constitución declara que queda abolida la concesión de monopolio (nueva actitud de intervencionismo) y que la ley otorgará privilegio temporal de propiedad intelectual, de patente, de invención, de marcas de fábrica, y para construir vías de comunicación (Artículo y ordinal que se citan). En el ordinal 10 del Artícu-

	lo 78 de ese texto constitucional, como atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, aparece lo de “Reglamentar al servicio de correos, Telégrafos y el de Teléfonos, públicos o particulares, con facultad de crear y suprimir estaciones u oficinas fiscales que reclamen urgentemente estas medidas” (Subrayado nuestro).	
1922		22, ordinal 8º
1925	Según esta constitución pueden otorgarse, por ley, privilegios para establecimiento y la explotación de ferrocarriles, empresas de navegación, tranvías, líneas telefónicas o telegráficas y sistemas de comunicación inalámbrica (Artículo 32, ordinal 8º). Asimismo, según el Artículo 15, ordinal 3º, los Estados convienen en reservar a la competencia federal “La suprema vigilancia en pro de los intereses generales de la nación venezolana” (Subrayado nuestro).	32, ordinal 8º
1928	Obliga a los propietarios a observar las disposiciones sobre higiene pública, conservación de bosques y aguas, y otras semejantes que establezcan las leyes en beneficio de la comunidad (Artículo y ordinal que se mencionan). Se vuelve a insistir en el Artículo 100, ordinal 10, como atribución del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, en lo siguiente: “Reglamentar, en consejo de Ministro, los servicios de sanidad, correos, Telégrafos, y Teléfonos Públicos o Privados” (Subrayado nuestro).	32, ordinal 8º
1929	idem	32, ordinal 8º
1931	idem	32, ordinal 8º
1936	Sigue siendo del Poder Federal, por reserva que en su favor hacen los Estados de la Unión: “La suprema vigi-	32, ordinal 8º

	lancia en pro de los intereses generales de la Nación venezolana...” (ordinal 3º, Artículo 15).	
1945	idem	32, ordinal
1947	“La exportación no podrá prohibirse o limitarse sino cuando lo exijan los intereses generales de la nación (Artículo 74). También Artículo 138, ordinales 3º, 6º, 7º, 8º, 15, 20, 22, 23.	73
1953		35, ordinal 12
1961		97

Para mayor abundamiento normativo, es conveniente mencionar a continuación algunas Leyes o Reglamentos, y algunos artículos de ellas, en donde se consagran aspectos intervencionistas del Estado.

LEY	ARTICULOS
de Propiedad Industrial	2, 4, 37 y siguientes.
de regulación de Alquileres	1, 3, 4, 11, 12, 13, 14.
del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo . . .	1, 2, 3, 6, 63, 69, a 72, y especialmente los artículos 73, 74 y 75.
de ejercicio del Bioanálisis	29, 32, 33, 34, 42.
del Banco Central de Venezuela	2, 45, 46, 47, 48, 49, 90 (a parte único) y 91 literal b, 97 y 98.
del Banco Industrial de Venezuela	7, 8, 41, 43, 46.
del Trabajo	208 y siguientes
de Bancos y otras Instituciones de Crédito . . .	especialmente el 132 y siguientes.
de mercado de Capitales	2, 49 y siguientes; 119 y ”

del Instituto Nacional de la Vivienda.	2.
de incentivo a la exportación.	1, 2, 3, 4, 6, 7, 12, 13, 14.
del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario . . .	1, 2, 4.
que autoriza el Establecimiento de Bancos Mul- tinacionales de crédito habitacional.	6, 8, 9, 10, 15, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 31.
General de Asociaciones Cooperativas.	69 y siguientes.
del Banco de los Trabajadores de Venezuela . . .	55, 69.
de Empresas de Seguros y Reaseguros.	1, 2, 3, 4, 5, 6, y siguientes; 44, 64.
del ejercicio de la Medicina	2, 3, 5, 6, 7, 21.
Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos	1, 2, 3, 4, 5.
del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas	1, 2, 3, 26.
de nacionalización y coordinación de los ser- vicios de recolección y tratamiento para resi- duos, desechos y desperdicios	1, 2, 3.
sobre transfusión y Bancos de Sangre	1, 2, 3, 37 al 44
Orgánica de Educación	5, 115, 120.
de protección al consumidor.	1, 2, 3, 23, y si- guientes.

II. REGLAMENTOS

ARTICULOS

Parcial sobre Permisos para Radiodifusión	1, 2, 3 y 4
de ley contra despidos injustificados.	44
Normas para el Desarrollo de la Industria Auto- motriz.	1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 11.
de la ley de Incentivo a la Exportación	3, 32
Parcial No. 2 de la ley de Protección al Consu- midor	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 17.

No. 1 de la ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los hidrocarburos.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 23, 24.
Régimen sobre estímulos a la construcción de viviendas, locales y edificaciones educacionales, asistenciales y turísticas.	2, 26, 27, 28, 38.
Parcial No. 4 de la ley general de Bancos y otros Institutos de Créditos (Tarjetas de Crédito). . . .	1, 2, 3, 4, 5, 6.
que determina el precio de la venta primaria de viviendas, locales comerciales y oficinas, para cuya construcción se hayan concedido préstamos hipotecarios	1, 2, 3, 4.
Reformatorio Parcial del Decreto No. 47 de fecha 16-4-74 (discriminación de medicinas en cuentas de clínicas, hospitales, etc.)	1
mediante el cual se fija en 24 meses el plan máximo de vencimiento de los efectos de comercio relacionados con operaciones de compra-venta con reserva de dominio de carros nuevos, cuyo precio de venta al público haya sido regulado por el Ejecutivo Nacional, y se mantiene para los carros no regulados el plan de 18 meses.	1, 2, 3.
sobre normas y condiciones mínimas para la prestación del servicio de transporte de bienes clasificados como de primera necesidad.	1 al 9.
sobre condiciones generales de contratación para la ejecución de obras	1, 122
que prohíbe la realización de modificaciones en los vehículos cuando ellas incidan sobre su seguridad o puedan afectar la salud del conductor, de los usuarios o de los terceros	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15.
sobre seguridad bancaria	1 al 6
de la ley de transfusiones y Bancos de Sangre . .	1, 2, 3, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40.
para el registro del inmueble que le sirva a su propietario de vivienda	1, 4, 5, 6.

para el desarrollo de la industria fabricante de ascensores	1, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26.
de la ley de Reforma Agraria sobre regularización de la tenencia de la tierra.	1, 2, 5, 15, 20.
No. 5 de la ley orgánica del ambiente relativo a ruidos molestos o nocivos.	1, 3, 5, 38.
para las transmisiones por las estaciones de radiodifusión audiovisual	1 al 8 y 10.
de operación del sistema nacional de ahorro y préstamo	1.01, 2.01, 2.02, 2.03, 11.01 en adelante.
mediante el cual se prohíbe la transmisión a través de las estaciones televisoras de toda aquella publicidad comercial que induzca directa o indirectamente al consumo de cigarrillos y demás productos derivados de la manufactura del tabaco	1, 2.
sobre arrendamiento financiero de bienes	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 20.
para la comercialización de obras cinematográficas.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 33, 41, 52, 69 a 71.
parcial de la ley forestal de suelos y de aguas sobre regulación de las actividades que impliquen destrucción de vegetación con fines agropecuarios	1, 3, 7, 21.
mediante el cual se autoriza al Ministro de Hacienda para acordar por convenios con el Banco Central de Venezuela, limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9.

Podemos decir, a la luz de nuestra realidad nacional, que inicialmente la intervención es tímida, lo cual obedece a la realidad económica, poblacional y social de otros tiempos, y que es sólo hace pocos años cuando se hace visible el Estado como Rector de la Economía, como empresario, vinculado su hacer al proceso de

industrialización cuya efectividad sustancial aún no se ha logrado, unas veces por desidia o indolencia, otras por carencia de una normativa adecuada que simultáneamente sea planificadora y propenda al desarrollo general, principalmente en la parte agropecuaria, esta última de necesidad para remediar los tiempos que se avecinan en cuanto a las contingencias del oro negro y otras riquezas que tienden a escasear. Así se evitarían igualmente males que se sumen a los que ya venimos padeciendo.

Aspectos Conceptuales de la Valuación y la valoración de Edificios

FREDERICK M. BABCOCK

I.— PROPIEDAD, UTILIDAD Y VALOR.

¿QUE ES LA VALUACION? la Valuación es un proceso de estimación que se requiere efectuar en el caso de muchas transacciones, sean éstas de carácter público o privado. La Valuación es una estimación del valor, que deberá distinguirse de la MEDICION DEL VALOR — cuando más, las Valuaciones son juicios o criterios— pero criterios esenciales que son requeridos para continuar la buena marcha de la vida económica en nuestro mundo moderno.

Mediante las valuaciones, nosotros valoramos o justipreciamos las propiedades. ¿Qué queremos decir con el término propiedades?

La Propiedad Raíz: La Propiedad se refiere a ciertos derechos que, bajo el amparo de las Leyes, otorgan a su poseedor el goce y disfrute de la riqueza (La riqueza la representan muchas cosas; la propiedad la representan los derechos que existen sobre esas cosas).

La Propiedad es todos los derechos que se relacionan con los beneficios futuros que surgen de la propiedad.

Nosotros distinguimos “la propiedad” de “una propiedad”. El primero es un concepto amplio. El segundo se refiere a una unidad apta para ser objeto del dominio pleno y para ser utilizada independientemente. Y eso es lo que nosotros avaluamos. Los bienes inmuebles o bienes raíces siempre implican la tierra. Aunque puede abarcar edificaciones y otras estructuras y obras, el factor esencial que los convierte en bienes inmuebles es la tierra, puesto que las edificaciones son consideradas simplemente como pertenencias, mejoras o anexidades incorporadas a la tierra. La propiedad mínima es la propia tierra.

NOTA: Bajo este título se recoge la autorizada opinión del autor expresada en la oportunidad en que desarrolló para la Sociedad de Tasadores de Venezuela, en 1965, el primer curso avanzado de Tasación que se dictaba en el país. El señor Babcock es de nacionalidad Norteamericana, miembro de la Sociedad Americana de Avaluadores, asesor por más de 20 años del Departamento de Estado de los E.E.U.U., en materia Valuatoria y creador del Sistema de Avalúos del Federal Housing Administration.

Nosotros distinguimos los bienes inmuebles de los bienes muebles principalmente en virtud de la inmovilidad de los bienes inmuebles, en comparación con la movilidad de los bienes muebles. Tradicionalmente, la unión o lo fijo o adherido, ha sido la prueba principal respecto a si una propiedad es inmueble o mueble. Sin embargo, de acuerdo con el concepto moderno sobre la propiedad raíz, por lo general, consideramos que el bien inmueble junto con sus muebles asociados constituye una sola propiedad. (De allí que una propiedad representada por un teatro o cine, puede abarcar no solamente el terreno y el edificio, sino también los asientos, la pantalla, el proyector cinematográfico y las alfombras). Hoy día se pone menor énfasis en la materia de la inmovilidad del bien y se hace mayor hincapié sobre las metas o propósitos de las partes interesadas (vendedores, prestamistas, etc).

El dominio y el disfrute constituyen una parte esencial de la propiedad. Las acciones en una compañía, los derechos pro-indivisos en propiedades, o los derechos de condominio, el derecho del usuario (contrato de arrendamiento y permisos), la propiedad mancomunada por parte de la comunidad, (puentes, carreteras), y muchas otras formas de propiedad, se ponen de manifiesto y crean una amplia variedad de propiedades que requieren avalúos.

LA UTILIDAD: La riqueza tiene valor porque es provechosa y útil. La riqueza satisface necesidades. La riqueza sirve a la humanidad. La riqueza produce o satisface. Y cuando la riqueza relativamente es escasa, adquiere valor.

La utilidad es la fuente del valor, el cual se establece y aquilata en virtud de la relativa escasez de la propiedad, de las diferencias en su utilidad y de la competencia por poseerla.

Y porque el usufructo está en el futuro, el valor presente es un reflejo de la futura utilidad que se espera.

La utilidad de determinadas propiedades es diferente para distintas personas. De allí que el valor también sea diferente para las distintas personas.

La utilidad asume una serie considerable de formas diferentes, a saber: la productividad de una granja, la renta proveniente del alquiler de un almacén, la utilización como asiento de los negocios de un propietario, la amenidad y el placer para un dueño de casa; el orgullo y la ostentación de riquezas para el propietario de una lujosa residencia y para los Clubes; el prestigio y la grandiosidad en las edificaciones del gobierno, la transportación en las vías públicas y en los aeropuertos, los servicios directos en talleres y plantas manufactureras, la belleza arquitectónica en las iglesias, en los museos y en las galerías o salones de arte —en suma todos aquellos motivos que estimulan e impulsan a los seres humanos a querer y a utilizar la tierra y las edificaciones.

Nosotros fundamentamos muchos de nuestros avalúos en el uso particular que se da a una propiedad, o sea el “mayor y mejor uso”, porque ese, precisamente, es el uso que encarna el valor más alto. Con respecto a la tierra, el uso mayor y mejor que puede dársele, se relaciona con alguna especie de edificio o con las estructuras, las vallas, los cultivos etc., que vengan a ser los medios más razonables, los más satisfactorios o los más provechosos de utilizar la tierra.

La utilidad es la base fundamental para todas nuestras comparaciones, y la consideración que priva en todo caso es que el valor está en proporción a dicha utilidad.

El efecto que surte la posesión de la propiedad en cuanto a la utilidad o a su capacidad de uso es de largo alcance.

El uso de la tierra ocurre dentro de parcelas definidas y los lineamientos de la propiedad son los que gobiernan y rigen para los efectos de lo que se podrá hacer con la tierra.

La especulación se entromete en la idea de la utilidad. La motivación de comprar tierra para fines de su reventa realizada con una ganancia más adelante, siempre está presente en nuestra economía, pero la utilidad que es el factor que en definitiva crea el valor es el uso real que se dé a la tierra.

EL VALOR; El valor se puede definir como “la proporción en la cual se intercambian los bienes”. El valor puede ser subjetivo o valor de mercado. Pero, en nuestro trabajo, también necesitamos estimar y aplicar como concepto al “valor de inversión”. Porque el simple hecho de proceder a visitar y a pulsar y citar datos provenientes del mercado corriente no es suficiente: Obsérvese el valor que algunas propiedades representan para sus dueños, aún en aquellos casos en que, realmente, no existe mercado alguno para la venta de esas propiedades.

El concepto de la Renta y El Valor Capital: En este sentido nosotros razonamos que, el comprador de una propiedad no ha disfrutado de esa propiedad con anterioridad a la fecha en que la adquiere. Por lo tanto, la productividad que le da valor a esa propiedad, tiene que estar en función del futuro.

De modo que, por parte del comprador la adquisición de bienes inmuebles implica una expectativa de productividad o una expectativa de servicios futuros. Para el comprador, el valor capital habrá de ser proporcional, tanto al carácter, como a la importancia de la probable o de la esperada productividad o servicio, moderados por aquellas alternativas que puedan estar a disposición de tal comprador, bien sea en el mercado o a través de un proyecto de construcción.

Debemos hacer una distinción entre el valor de mercado y el valor de inversión. A veces, nosotros necesitamos de las dos cifras para poder estudiar el contraste entre ambas y así estar en capacidad para proceder a tomar una decisión comercial.

La definición del valor varía de una situación a otra. La palabra “valor” hoy día ya ha dejado de referirse a una idea abstracta, tal como aquella de que el valor podría definirse como el precio convenio entre el vendedor y el comprador dispuestos pero no obligados a comprar o a vender. Esta idea se convierte más bien en un precio o una estimación de precio que realmente es aplicable o pertinente al problema exacto que se tiene entre manos. El valor siempre es el valor en un contexto.

La valuación en los casos de expropiación depende de la Ley que rige la materia. Y esa valuación tendrá que estar de acuerdo con la idea de lo que significa una justa compensación. Una valuación en este caso, deberá incluir únicamente tales renglones de valor que tienen un carácter compensatorio. Esta clase de valuación se refiere a la pérdida que sufre el propietario, y no se refiere, necesariamente, al precio que podrá ser obtenible de un comprador en el mercado.

“La idea final es que el nivel de precios se sitúe en un justo equilibrio que permita alcanzar la meta fijada, la cual es la realización del nuevo desarrollo o remodelación”.

Además, muchas expropiaciones, especialmente aquellas que se decretan para la construcción de carreteras, representan fraccionamientos de la propiedad y la medida de una justa compensación obliga al tasador a que determine el valor en dos tiempos — o sea una estimación a hacerse antes de la aparición de la carretera, y la otra en el futuro, cuando la carretera haya sido terminada.

El valor para el caso de préstamos hipotecarios introduce una dimensión del tiempo que puede faltar en una valuación que se realiza para fines de expropiación. El punto de vista a largo plazo tiende a reemplazar el punto de vista a corto plazo. Y el énfasis en el precio del mercado, viene a ser reemplazado por la idea del precio justificado “a largo plazo”.

Para los efectos del trabajo de tasaciones con fines de préstamos, la mejor definición sería la siguiente:

El valor se refiere a un precio que un comprador está justificado en pagar por una propiedad para uso continuado, o a título de inversión a largo plazo.

Con la aplicación de esta definición se hace una distinción del valor representado por el precio corriente disponible en el mercado de inversiones. Porque la justificación no radica en el campo especulativo, sino en el mercado de inversiones.

Y el valor en el campo de la remodelación de barrios o de la renovación o desarrollo urbanos toca otros puntos más, que bien vale la pena de prestarles atención. En algunos casos que ocurren tales como donde la tierra ha de ser vendida al mejor postor, el justo valor se convierte en el precio mínimo que la Municipalidad está justificada en aceptar, después de que el sitio haya sido despejado y cuando la tierra es ofrecida en venta de acuerdo con las limitaciones impuestas por el plan de remodelación o renovación urbana y con las ventajas que su nuevo desarrollo se espera que habrá de crear. En tales casos es aparente que surgen dos ideas de carácter esencial. Ellas son: primero, la idea de que el valor es un precio el cual, realmente, es obtenible de parte de un comprador responsable y, por consiguiente, es el precio mínimo que la Municipalidad deberá aceptar. Segundo, la idea de que el valor de re-utilización deberá reconocer que es posible que se logre obtener un precio más alto y que, por consiguiente, la Municipalidad deberá tratar de lograrlo.

En otros casos, el valor de re-utilización en lo que se relaciona con la remodelación o la renovación o desarrollo urbano, es un precio fijo que se establece del mismo modo que ocurre en el caso de muchas mercancías. Este precio es obtenible en el mercado—por lo menos en opinión del tasador— y también está justificado en el sentido de que no es demasiado alto como para que la operación resulte en el fracaso económico del urbanizador o remodelador, y lo suficientemente bajo de modo tal, que toda la tierra que se ofrece sea adquirida.

II.— LA DISTINCION ENTRE EL COSTO Y EL VALOR

EL COSTO CONTRA EL VALOR

Debemos distinguir entre el costo y el valor. Por ejemplo, si construimos un hotel de treinta pisos en un desierto remoto, su costo sería mayor que si hubiera sido construido en una ciudad accesible, pero en cambio, su valor sería como mucho menor que el valor que habría de tener en la ciudad. Un comprador del hotel ubicado en el desierto, no tendría justificación alguna en pagar su costo de reposición porque la renta que él podría prever, en todo caso, no justificaría una inversión tan grande. Por lo tanto, tenemos que es la capacidad de ganancia y no el costo, lo que representa la comprobación.

De allí que el método de valuación que se fundamenta en el costo de reposición, simplifica la fórmula de un modo falso. Los gastos no crean el valor necesariamente. La utilidad del producto acabado (la edificación), haciendo caso omiso del costo, es la única base del valor.

Esto no significa que los tasadores no utilicen y apliquen las estimaciones de costos. Por el contrario, los tasadores sí las utilizan y las aplican. Y lo hacen en muy diversas ocasiones, como por ejemplo, para estimar costos de reposición de edificaciones en condiciones nuevas, o los costos de reposición de partes integrantes de edificios, de ampliaciones y anexos a los edificios existentes, costos de mantenimiento y reparación de los edificios y los costos requeridos para efectuar preparación de tierras, tanto en el sitio como fuera del mismo. El punto que se trata de fijar aquí es, sencillamente, que “Las estimaciones de costos no son valuaciones”.

EL COSTO COMO MONTO MAXIMO DE LA VALUACION

- 1.- El costo de reposición a nuevo, incluyendo no solamente la inversión en construcciones, sino todos los gastos inherentes a la misma, más el valor de la tierra, en casi todos los casos representa el valor máximo posible de una propiedad, porque una de las alternativas que tiene un comprador, es la de comprar el terreno y construir un edificio nuevo. Esto concuerda con la teoría de la substitución y siguiendo el mismo razonamiento, es claro que ninguna propiedad puede valer más del precio al cual puede adquirirse una propiedad similar disponible en el mercado.
- 2.- Cuando se calcula el costo de reposición, el tasador deberá asegurarse de incluir todos los costos requeridos en la construcción del edificio. El costo incluye no solamente los gastos por concepto de mano de obra y materiales, sino también la ganancia razonable del constructor, los honorarios pagados a los arquitectos e ingenieros, los intereses y los impuestos que han de ser pagados durante el período de construcción, los honorarios, comisiones pagadas a los prestamistas por concepto de los arreglos financieros, y todos los demás costos reales. Todos estos renglones deberán ser incluidos, porque toda “la inversión excluyendo la tierra” se deprecia con el transcurso de los años y este hecho tiene que ser tomado en cuenta por el propietario, por los contadores y por los propios tasadores.
- 3.- A veces, en la comparación entre las propiedades referenciales y la propiedad a avaluar, se hace necesario recurrir a la estimación de costos. Este procedimiento es muy válido y se basa en la teoría según la cual los valores relativos y los costos relativos tienden a mantener la misma proporcionalidad o relación, cuando se trata de propiedades verdaderamente uniformes, como serían casas muy parecidas.

III.— EL METODO Y EL OBJETO DE LA VALUACION

EL METODO ES CONTROLADO POR EL OBJETO DE LA VALUACION

La responsabilidad significativa del tasador es la de enfrentarse y resolver los problemas que ocasionan las solicitudes de valuación. Estos son los propósitos de la valuación. Y hay que tener presente que esos propósitos difieren considerablemente y requieren la aplicación de métodos diferentes de valuación. Lo que queremos decir con esto es que, la valuación no es una finalidad en sí. El problema no radica en el hecho de establecer el valor, sino que hay que encontrar un valor o una serie de valores para un propósito determinado.

Entre los propósitos enumerados de la valuación, se incluye:

- 1) La determinación del precio para fines de venta o de compra.
- 2) La apreciación de las garantías para el financiamiento.
- 3) La estimación de la justa compensación en casos de expropiaciones por causa de utilidad pública.
- 4) El estudio de la solidez económica o de la factibilidad de los proyectos respectivos.
- 5) La valuación para fines de determinación y fijación de impuestos sobre propiedad, impuestos sucesorales y del impuesto sobre la renta.
- 6) Las estimaciones que se requieren para fines relacionados con la contabilidad o la administración.

Confrontados por esa vasta variedad de propósitos de avalúo, nosotros nos hemos inclinado a considerar el método de avaluar como proceso único y encasillado, y a pesar que la única demanda por la variación en cuanto a método, es creada, tan sólo o principalmente, por las diferencias existentes entre la clase o tipo de bienes muebles, cuando en realidad, la variable principal es el propósito por el cual se solicita la realización de la valuación.

Por tanto, la valuación para fines de seguros o para fijación de impuestos a la propiedad, de un modo muy apropiado se convierte en una forma de estimación de costos. Y la valuación para fines de préstamos hipotecarios, pone énfasis en una comprobación del grado del riesgo, en lugar de acentuarse sobre la estimación del valor como tal. Y la valuación que se aplica para fijar los alquileres de viviendas rentales de propiedad pública, hace hincapié sobre el valor rental y no sobre un valor capital de tales viviendas.

Los propósitos difieren muchísimo y exigen la aplicación de métodos diferentes, tanto porque las metas que se persiguen son diferentes, como porque en muchos contextos, la Ley o los Reglamentos estipulan las diferencias.

Consideraremos otra clase de problema de valuación: El problema de la utilización de tierra urbana, que viene a ser creado por la erradicación de barrios bajos y su saneamiento y nuevos desarrollos. El tasador se encuentra con que el valor puede ser controlado por reglamentos cuya finalidad es la de mantener los alquileres de viviendas en niveles relativamente bajos para las familias de ingresos bajos o reducidos. O que, en el caso de valuaciones para sitios o “puntos” comerciales o industriales que han de ser vendidos a los mejores postores, su estimación es la cifra que, al mismo tiempo representa el menor precio que la Municipalidad podría responsablemente aceptar, y un precio obtenible en el mercado que pagaría un comprador responsable; o que, para el caso de que algunos sitios comerciales y la mayoría de sitios residenciales sean vendidos a un precio fijo, en lugar de venderlos al mejor postor, la cifra del avalúo del tasador equivalga al precio que la Municipalidad deberá cobrar. Y, en todo caso, la valuación está sujeta a la influencia de la meta principal, la cual es la remodelación o nuevo desarrollo de la ciudad por medio de la aplicación del plan de renovación urbana que haya sido adoptado.

Consideremos ahora el caso de los préstamos hipotecarios. El problema de la valuación es el de asignar un valor para la garantía subsidiaria y asegurarse si el préstamo está bien afianzado o no. El objetivo inmediato es el de encontrar un denominador representado por la tasa valor-préstamo.

Pero téngase presente que la tasa o proporción es, realmente, la medida que cuenta, no la valuación propiamente dicha. De allí que, la estimación sirve para proporcionar alguna indicación acerca del precio obtenible, si hubiera que ejecutar la hipoteca y para medir la diferencia entre el valor total y el monto de la hipoteca y la intensidad de la motivación del prestatario. En todo el proceso de la aceptación del préstamo, a la valuación se le asigna un papel importante pero de orden secundario. La valuación es, tan sólo, una de las pruebas por medio de las cuales se puede enjuiciar un préstamo, y las características de los riesgos envueltos en una operación de préstamos hipotecario, no pueden ser establecidas únicamente en base de la proporción valor-préstamo.

Para los efectos de la valuación de una hipoteca, el proceso implica el negocio que se tiene entre manos; reconoce con toda franqueza que hay un negocio (verdadero o típico) y que se deberá tener en cuenta los términos y condiciones, los saldos deudores y las estipulaciones sobre pagos previos, etc.

Uno de los principios primarios que han de servir de guía para el futuro desarrollo técnico de la valuación, deberá ser el de reconocer que el método tiene que fundamentarse sobre los requerimientos del problema particular de avalúo y no sobre alguna definición abstracta del “valor”.

Porque la valuación nunca es una finalidad de por sí. La valuación produce información o una estimación que: (1) ayuda a tomar una decisión respecto a algún problema de acción, negociación o norma que se contempla; (2) determina la base sobre la cual fundamentar alguna norma de acción que ya se ha convenido o establecido, pero en la cual, el traspaso de fondos o de créditos depende, por lo menos en lo que respecta a la cantidad, de valores que todavía no han sido establecidos o convenidos.

Esta es otra razón del porqué los servicios futuros de la propiedad, han de ser la base fundamental para el análisis de la valuación.

La renta (o los servicios) en perspectiva es la base de la valuación. La rentabilidad futura es el hecho de carácter más fundamental de la vida económica. Si esto es cierto, entonces al valor de los bienes inmuebles habrá que darle una posición secundaria. En tal sentido, la propiedad verdaderamente es una renta de perspectiva (o servicio en perspectiva) y la cifra capitalizada, el valor, es un hecho derivado, el cual, en alguna forma depende de la futura corriente de renta.

Por tanto, la valuación requiere pronósticos y predicciones: La admisibilidad de utilizar acontecimientos y experiencias pasadas para predecir los sucesos futuros, es evidente. Pero con todo, los tasadores tienen que predecir.

En la práctica, las valuaciones deberán producir cifras lo suficientemente cercanas a las de los valores reales, a fin de permitir el establecimiento de un grado de confiabilidad.

IV.—EL VALOR DE LOS EDIFICIOS

Cuando nosotros nos referimos a edificios debemos asegurarnos de que queremos decir no solamente la estructura misma del edificio, sino también las obras exteriores en su totalidad, e incluyendo todo el equipo que se encuentra en los edificios y en el cual se puede incluir (generalmente mediante acuerdo entre las partes) muebles asociados, asientos de salas de teatro y cine, los proyectores cinematográficos, etc.

No obstante, nosotros también debemos distinguir entre las mejoras permanentes y útiles incorporadas a la tierra y las bienhechurías o mejoras que están por encima de ésta. También hacemos una distinción entre las mejoras existentes en el sitio y las mejoras existentes fuera del mismo (o sea que la tierra puede ser tierra bruta o tierra mejorada).

No se puede efectuar valuación alguna a un edificio en forma separada de la tierra (a menos que el edificio en verdad y de hecho pueda ser movido intacto, demolido o considerado como un desecho). O sea que, el valor de un inmueble es controlado por su ubicación y por su utilidad en tal ubicación.

Tanto en lo que respecta a la materia jurídica, como a la económica, el concepto que priva es que la propiedad inmueble es la tierra, o la tierra más otras cosas. De allí que los edificios son pertenencias o anexidades de la tierra, y sus valores son las cantidades que ellos agregan al valor de la tierra.

Un edificio nuevo o viejo, bueno o malo, inútil o provechoso y útil, siempre se considera residual en el proceso de valuación, porque no puede tener un valor independiente. En cambio, la tierra tiene un valor independiente que existe, bien sea que el edificio permanezca o que sea eliminado.

Y por lo mismo, que los sitios difieren considerablemente, los edificios con diseños estructurales semejantes, condiciones físicas idénticas y que han sido diseñados del mismo modo, pueden tener y tienen valores diferentes.

La utilidad es la única base real para efectuar la valuación. El valor de un edificio surge de su capacidad productiva y deberá ser estimado a través de un análisis de su productividad o utilidad en el sitio donde se encuentra y como parte integrante de ese sitio.

No existe evidencia comprobatoria alguna por medio de la cual se pueda determinar una valuación por separado de un edificio. Con la excepción de las estructuras removibles o recobrables, los edificios no se venden sino en conjunción con la tierra.

Por tal razón, una valuación de bienes inmuebles que se determina sumando una valuación de la tierra efectuada por separado a la estimación del costo de reposición o reemplazo, y restándole el montante correspondiente a la depreciación y a la caída en desuso, siempre será incorrecta.

Un proceso como se requiere que se efectúe una valuación por separado de un edificio.

Un avalúo determinado mediante la suma de los valores de la tierra y del edificio es engañoso. La realización de tales valuaciones deberá ser denunciada como una práctica reñida con el ejercicio de la profesión y carente de ética. Porque el tasador se confía en los costos, en lugar de fundamentarse en los datos de las ventas en el mercado y en los datos de las rentas. Llega a presumir que es capaz de efectuar estimaciones directas respecto a la diferencia entre el costo total nuevo y el valor del edificio, haciendo caso omiso del sitio donde está ubicado y de consiguiente, no hay forma alguna de estimar la depreciación que hay que hacer. En realidad, el valor total no es la suma del valor de la tierra y del valor de un edificio. Por el contrario, el valor total es la cifra que es directamente determinable. Puede ser distribuida entre tierra y edificio, pero no se encontrará por medio de la suma.

En la práctica, la aplicación general de las valuaciones por suma de valores o costos, es una fuente importante de sobre compensación en la adquisición y expropiación de propiedades para uso público, y es la causante de la pérdida de millones en fondos públicos. Aparentemente no existe o no se establece límite práctico alguno en los altos niveles hacia los cuales los valores imputables pueden ser elevados al fijar los precios a las fracciones por separado y luego sumarlas.

En el proceso de la valuación, los métodos que contempla la aplicación de la depreciación acumulada siempre son incorrectos. Nosotros debemos hacer una distinción entre los sistemas de depreciación utilizados por los contadores para demostrar la parte que no se ha recuperado de una inversión real en un activo depreciable tal como lo es un edificio, y el precio que un nuevo comprador está justificado o puede ser inducido a pagar por un activo depreciable que forma parte de una inversión total en bienes inmuebles. El proceso de depreciación en base a tasas fijas es una práctica de contabilidad, pero nunca un método aceptable de valuación.

En realidad, la determinación del valor de un edificio no es siempre afín al propósito de la tasación. No obstante, cuando se quiere tener la cifra, de algún modo el proceso deberá consistir bien sea en: (a) determinar la diferencia entre un valor total y el valor de la tierra, o (b) la capitalización de la ganancia de un edificio (o un pronóstico de la contribución del edificio a los servicios totales) el cual será determinado como la diferencia entre la renta neta total y la renta correspondiente a la tierra.

Para justipreciar cualesquiera edificios, incluyendo los edificios de servicios (tales como muchas fábricas o bibliotecas) nosotros necesitamos aplicar un procedimiento técnico para convertir la corriente probable de futuros servicios en una "renta" por año. Si podemos obtener un sustituto para "renta" (tal como las economías logradas en los costos de producción, las economías en el mantenimiento o un monto anual equivalente al interés del dinero que tendría que ser invertido en una estructura o propiedad sustituyente) la citada "renta" puede ser tratada lógicamente lo mismo que a cualquier otro tipo de renta futura. (A veces, esto implica la conversión de una forma de estimación de costo en una renta anual equivalente. Sin embargo, la estimación se relaciona con los servicios, las economías, el uso del edificio, o con el costo de sus instalaciones substitutas, no con su costo de reemplazo.

Una estimación del costo de mantenimiento y reparación regulares, o de provisión de un fondo de reserva para el reemplazo, o para cubrir una necesidad presente o futura de una suma global específica, es un renglón lógico y apropiado para su deducción

de las rentas pronosticadas, o de la valuación de un edificio si el programa de mayor y mejor uso de la propiedad requiere o presupone un gasto como ese.

Los pronósticos respecto a la vida útil de los edificios que van implícito en los métodos de valuación en base de la renta, no son determinados propiamente con fundamento al tipo de construcción, los materiales o el carácter físico de los edificios. Por el contrario, dependen para su determinación, en gran parte, de las consideraciones de índole económica. (obsérvese que, físicamente, la mayoría de los edificios que cuentan con servicios adecuados de mantenimiento, fácilmente pueden sobrevivir a sus ubicaciones, o a su propia arquitectura o planes).

Hay razones de peso para desconfiar de las presunciones tales como: (a) de que un edificio de larga duración tiene una vida útil total que puede ser pronosticable con algún grado de seguridad; (b) de que los compradores son influenciados considerablemente por las presuntas ganancias de los edificios cuando éstas son diferidas a largo plazo; (c) de que el valor de cualquier edificio realmente decae hasta cero (en lugar de algún valor de uso inferior calidad, o un valor de desecho más allá de su llamada vida económica).

Las tasas de capitalización aplicable a las estructuras depreciables son más elevadas que las tasas globales de capitalización que se deducen del mercado, o que las tasas que se refieren a la tierra propiamente dicha. La razón no está en el hecho de que la tasa debe incluir un cierto porcentaje por concepto de depreciación (no debiera), sino porque el riesgo de la inversión es mayor.

Lo que se ha dado por llamar el proceso de “la depreciación observada”, no puede ser nada más que una observación de los deterioros del servicio o uso, o de los costos de reparación diferidos. Por consiguiente, el citado proceso no sirve para emitir un criterio con respecto al valor de un edificio o de una cantidad a ser deducida del costo de reemplazo nuevo, para obtener la valuación de un edificio.

El costo total de reemplazo o reposición a nuevo, es un límite máximo que rige para los efectos de la valuación de un edificio, en base a la teoría y la verdad práctica de que un comprador en realidad tiene, como una alternativa, la oportunidad de obtener una propiedad equivalente, por medio de una nueva construcción. (En efecto, es poca la aplicación práctica que esto tiene para fines de la valuación, porque el comprador también tiene la alternativa de comprar, generalmente a un precio más bajo, una propiedad equivalente existente, o un sustituto razonable).

Asimismo, en su condición de límite máximo, la estimación puede significar tan sólo que el valor real del edificio se encuentra

ubicado en alguna cifra entre cero y la cifra que corresponde al costo nuevo.

Cuando el costo total de reposición a nuevo ha de ser estimado para determinar el valor tope máximo, la estimación deberá incluir todos los costos que el citado comprador habría de cubrir. (Por lo tanto, nosotros nos procedemos a “incluir” ésto y a “excluir” aquello. En cuanto a lo que se refiere a los renglones de costos, al efectuar tal estimación, absolutamente todos los costos deberán ser incluidos).

Una estimación del costo de reposición a nuevo es el valor de una estructura, si el edificio es realmente nuevo y corresponde en toda forma al mayor y mejor uso del sitio. Con esto no se viola la regla general de que el valor de los edificios es residual en cuanto al proceso de valuación. El valor total de la propiedad, menos el valor de la tierra, producirá una cantidad igual al valor de reposición a nuevo de la construcción.

Desafortunadamente, en la práctica la valuación tiende a declinar y decaer al simple proceso de la estimación de costos. (obsérvese las tasaciones características para las servidumbres de paso, para la imposición de contribuciones y para la mayoría de otros fines).

Y pocos son los tasadores capaces o bien dispuestos a hacerle frente a las implicaciones de las definiciones jurídicas o económicas del valor.-

*La Codificación del Derecho Tributario
y el Código Orgánico Tributario
de Venezuela de 1982,
Señalando su finalidad y estructura
y sus títulos referentes a algunas
ramas del Derecho Tributario.*

GUILLERMO FARINAS

- A) CODIFICACION DEL DERECHO TRIBUTARIO;
- B) FINALIDAD Y ESTRUCTURA DEL CODIGO ORGANICO TRIBUTARIO VENEZOLANO;
- A) CODIFICACION DEL DERECHO TRIBUTARIO.

Los Derechos más importantes del Derecho Privado y Público, como ya es sabido, han sido codificados por la importancia y la autonomía del Derecho Civil y Mercantil, el Penal, el de Procedimiento Civil y Penal y el Criminal. Pero, últimamente el que se ha querido codificar ha sido el Derecho Tributario, aun cuando se ha discutido su conveniencia, por la multiplicidad de las situaciones tributarias y porque la acción tributaria no debería limitarse en normas rígidas como las contenidas en un Código, sobre todo, porque la actividad y situación económica cambia continuamente y son la base de la actividad tributaria. Por tanto, ello ocasiona una variedad de los preceptos tributarios que impide someterlos a un esquema codificado, lógicamente. Pero estas objeciones en los últimos años, en la doctrina administrativa-tributaria, ha ocasionado reacciones en muchos países, incluso en los latinoamericanos, pensándose que el tratamiento unitario de los problemas tributarios facilita las reformas estructurales, tanto en jurisprudencias como en legislación tributaria. Por tanto la codificación tributaria comenzó en Alemania en 1919, y ha sido una causa del brillante desarrollo del Derecho Tributario, luego Méjico en 1939, y por último de 1961 a 1966 se efectuó en Brasil, Chile, Ecuador, Perú y España como Ley General Tributaria y así mismo, en los Estados Unidos y Francia. En Latinoamérica con el modelo del Código Tributario "OEA-BID", varios países codificaron esta materia tributaria. En Venezuela el proyecto definitivo en 1977, y legalizado en 1982 para entrar en vigencia en 1983, por aprobación del Congreso y el nuevo Poder Ejecutivo, con pocas modificaciones. Por estas evoluciones históricas, conviene comen-

tar el citado Código Orgánico Tributario Venezolano, primero en su estructura y finalidad y luego, estudiando sus diversos títulos en cuanto son las ramas del Derecho Tributario, es decir, el sustantivo, el Formal y Administrativo, el Penal y el Procesal, en los diferentes literales de este Capítulo, y en otros más. Por tanto, tal Código, en la forma referida y aún más ampliamente, tendría que estudiarse en Finanzas Públicas y sus Derechos Financiero y Tributario, en las respectivas escuelas universitarias de nuestro país. La Comisión Venezolana que elaboró el citado Proyecto de 1977 fue presidida por el Dr. JOSE ANDRES OCTAVIO, inspirado, como ya expuse, en el modelo del Código Tributario para América Latina elaborado por GUILIANI FONROUGE, GOMES DE SOUSA y RAMON VALDES COSTA y otros, inclusive, nuestro citado tributarista, Dr. JOSE ANDRES OCTAVIO, quien solicitó a la Comisión, la asesoría de VALDES COSTA y HECTOR B. VILLEGAS, este último en la parte penal.

En nuestro país, en los últimos 15 años, cuando se venían elaborando proyectos de nuevas leyes tributarias, creadoras de nuevos impuestos, al no existir un Código Tributario se tuvo que establecer que ciertas normas formales y procesales fueran resueltas aplicando algunas disposiciones de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, pues era y sigue siendo la Ley Tributaria más completa en su aspecto sustantivo, adjetivo y penal. Sin embargo, tales proyectos tributarios no los aprobó el Congreso Nacional; y como luego veremos, el Código Orgánico Tributario Venezolano tiene efectos modificadores de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, de otros impuestos y a la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, que antes del C.O.T.V., tenía varios artículos Tributarios, ahora derogados.

B) FINALIDAD Y ESTRUCTURA DEL CODIGO ORGANICO TRIBUTARIO VENEZOLANO:

- 10) **FINALIDAD:** Este Código tiene por finalidad dictar en forma sistemática las normas fundamentales y generales aplicables a todos los tributos y especialmente, a los diversos impuestos, salvo los tributos aduaneros y sin contener las disposiciones específicas que establecen y regulan cada tributo, lo cual tiene que dejarse a las diversas leyes especiales tributarias. A los aduaneros, que ahora tienen una Ley Orgánica se les puede aplicar las normas del Código Tributario, sólo con carácter supletorio, como a los tributos estatales y municipales, o sea, aplicar lo que les falta. En Venezuela, se dictó por primera vez, en 1873, mediante un Decreto-Ley del Presidente Antonio Guzmán Blanco, un Código de Hacienda, que tenía cuarenta leyes que incluía, tanto las disposiciones generales tributarias como también las especiales de los tri-

butos existentes para esa época, incluyendo los aduaneros con sus aranceles y hasta el Presupuesto de ingresos y gastos, por lo que, por su amplitud era un Código Hacendario y no sólo Tributario. Por tanto, en Latinoamérica, como en otros países del mundo, se ha venido considerando la especialización tributaria orgánica, y su promulgación superaría el atraso que tenía Venezuela en legislación tributaria con relación a los otros países, que como ya dije, han dictado Códigos Tributarios similares, pues los Códigos o Leyes Hacendarias, son totalmente hacendarias y no limitativas a las normas generales tributarias, como nuestra Ley Orgánica de Hacienda Pública.

En las Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, desde la efectuada en Méjico en 1958, hasta la de Uruguay en 1970, se ha venido recomendando, dentro de los países latinoamericanos, una codificación tributaria que fijará sistemáticamente los principios sustantivos generales del Derecho Tributario, así como los formales y procesales que garanticen los derechos individuales y los del Fisco respectivo, e igualmente los penales. En consecuencia, se elaboró el modelo de Código Tributario para América Latina, para inspirar, según lo antes dicho a tales países latinoamericanos, siendo los primeros en elaborar sus proyectos de códigos tributarios los países como Bolivia, Perú, Costa Rica, Guatemala y Uruguay y posteriormente otros países, como Venezuela que lo elaboró en 1977 pero fue promulgado en 1982 para entrar en vigencia en 1983. El modelo a que nos hemos referido, señala los principios jurídicos generales, esenciales para el fortalecimiento de los sistemas tributarios de los citados países y para estimular su desarrollo económico-social.

Así mismo, en nuestra Constitución (Art. 162) se establece que las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia, podrán denominarse Códigos, como ha sucedido con el Civil, de Comercio, de Procedimiento Civil, Penal y el de Enjuiciamiento Criminal, y ahora que se ha agregado el Orgánico Tributario, que concretamente se ha referido a leyes especiales existentes como las tributarias, salvo las aduaneras, que las estudia el Derecho Aduanero, que es una rama del Derecho Tributario.

Sin embargo, es sabido que el Código Orgánico Tributario Venezolano, en su disposición final N° 222, dispone la no aplicación de 175 artículos de nuestra citada Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, o sea 13 artículos y los Títulos X, XI, y XII, a los cuales deben someterse las leyes especiales Tributarias, pero también otros ingresos que si quedan vigentes, que en su aspecto como Código Financiero, sólo contiene algunas normas generales tributarias y muchas generales fisca-

les, y como antes hemos dicho, la principal Ley Tributaria especial en Venezuela, que es la de Impuesto Sobre la Renta, ya tratada en mi libro en varios capítulos y principal inspiradora en algunos de sus artículos en varios proyectos de leyes tributarias nuevas no aprobadas y en ciertas materias del Código Tributario, al que aquí nos referimos, aun cuando en él se eliminan algunas normas de la referida Ley sobre lo cual trataremos más adelante, señalando sus artículos modificados y de otra Ley de Impuesto directos. En síntesis, aunque el Proyecto del Código Orgánico Tributario fue originalmente elaborado tomando en cuenta fundamentalmente el modelo Latinoamericano, pero adaptándolo a la legislación venezolana y a las necesidades especiales de nuestro país, según previa codificación del Ministerio de Hacienda y posteriores pocas modificaciones parciales propuestas por el Congreso y el Ejecutivo en el año 1981.

- 2º) **ESTRUCTURA:** Este Código está estructurado en seis títulos, 224 artículos y diversos capítulos y sus secciones, cuyos contenidos respectivos describiré en forma didáctica, ya que su estudio detallado sería materia de los abogados tributaristas calificados.

El contenido esencial y didáctico tributario de cada Título del Código, estado es el siguiente:

TITULO I— “DISPOSICIONES PRELIMINARES”: Contiene los artículos generales relativos al ámbito de aplicación del Código a todos los tributos nacionales, con excepción de los tributos aduaneros, que desde 1978 han sido regulados por una Ley Orgánica Aduanera y por ello, existe una rama del Derecho Tributario que es el Derecho Aduanero, que trataremos en futuro Capítulo de mi Libro, sin embargo pueden aplicarse las normas del Código de carácter supletorio, al igual que a los tributos de los Estados y Municipios. (Art. 1º). También se refiere este Título a las fuentes del Derecho Tributario (Art. 2º), así como a la promulgación y vigencia de la Ley Tributaria en el tiempo y en el espacio, a la interpretación jurídica y aplicación de sus normas y a la enumeración de los tributos, impuestos, tasas, contribuciones de mejoras y de seguridad social y otros, que en el Proyecto fueron definidos, pero no ahora.

TITULO II— “OBLIGACION TRIBUTARIA”: Contiene nueve capítulos que agrupan disposiciones mediante un amplio conjunto de normas que definen su relación jurídica, los sujetos activos y pasivos, es decir el acreedor del tributo y los contribuyentes y responsables, su domicilio, el hecho imponible, definido en el artículo 36 “como el presupuesto

establecido por la Ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación”; y además señala como nace y también como termina, es decir, su extinción (Art. 39). Igualmente señala la forma de pago de los tributos, de las prórrogas, de la compensación, de la extinción por confusión, que es “cuando el sujeto activo de la misma quedare colocado en la situación del deudor, como consecuencia de la transmisión de los bienes o derechos objeto del tributo”; de la condonación o remisión, de la declaratoria de incobrabilidad y de la prescripción de la obligación tributaria, así como de otros casos de extinción que las leyes especiales tributarias pueden establecer. Este Título también regula la transacción, los intereses moratorios establecidos en el Art. 60 y el cual ha sido redactado igual al Art. 168 de la reforma de 1982 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1978, fijando una tasa básica equivalente al 12% anual, que en ningún caso podrá exceder del 18% sobre las cantidades adeudadas. Por último, este Título que corresponde al Derecho Tributario Material, núcleo de tal Derecho y de este Código, se refiere a los privilegios y garantías que respaldan los tributos; de las exenciones y exoneraciones, definidas en el Art. 65 como “la dispensa total o parcial del cumplimiento de la obligación tributaria, otorgada por la Ley (exención) “o...“concedida por el Ejecutivo Nacional en los casos autorizados por la Ley” (exoneraciones), tal como existen tal distinción en la Ley de Impuesto Sobre la Renta.

TITULO III— “INFRACCIONES Y SANCIONES: Este Título está dedicado a lo ilícito tributario, es decir al Derecho Tributario Penal, por lo tanto, se refiere a las infracciones y sanciones y está integrado por una Parte General, que define las normas tributarias punitivas (infracciones y sanciones) y su responsabilidad. Las sanciones son básicamente pecuniarias, mediante multas, no convertibles en penas privativas de la libertad. Tema este que en futuro Capítulo de mi libro veremos más ampliamente, y tales multas se haran efectivas como obligaciones civiles, y permite que el comiso cuando no fuere posible podrá ser reemplazado por multa equivalente al valor de la mercancía u objetos comisables (Art. 88). Se dispone, que se aplicará supletoriamente los principios y normas de derecho penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del Derecho Tributario. Luego, el Art. 94 define la defraudación, la cual es penada con multa de dos a cinco el monto del tributo omitido, y si tiene que ver con el ejercicio clandestino de la industria o comercio del alcohol o especies alcohólicas, será penada con prisión de tres meses a dos años. El Art. 103 aplica pena de prisión igual a la anterior, a los

agentes de retención o de percepción que se apropien de los tributos retenidos o percibidos.

TITULO IV “ADMINISTRACION TRIBUTARIA”: Este Título comprende las normas de administración de los tributos, con sus facultades y deberes, los procedimientos para la determinación de la obligación tributaria, los deberes de los contribuyentes y otros sujetos pasivos de carácter formal, de manera tal que está ligado al Derecho Tributario Formal. El Capítulo V de este Título, fija las disposiciones relativas a la expedición de los Certificados de Solvencia, los cuales deberán ser expedidos en un plazo no mayor de tres (3) días, salvo que dicha administración no estuviere en condiciones de otorgarlo y sobre lo cual deberá dejar constancia documentada. Por último este Título, en su Capítulo VIII reglamenta la posibilidad del recurso jerárquico, que es la primera fase del Derecho Tributario Procesal, mediante el cual se puede apelar ante ciertos funcionarios administrativos, los actos de la administración tributaria que determinen tributos, apliquen sanciones o afecten en cualquier forma los derechos de los administrados.

TITULO V— “PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS”: Este título contiene las disposiciones sobre los procedimientos contenciosos, que va desde la procedencia del recurso, lapso para interponerlo, de los efectos de la interposición, inclusive en el caso de que hubiese sido interpuesto el recurso ante un Tribunal competente; además se agregan medidas cautelares (Art. Nos. 204 al 207) como embargo preventivo de bienes muebles, secuestro o retención de bienes muebles y prohibición de enajenar y gravar bienes inmuebles, cuando exista riesgo para la percepción de los créditos por tributos, intereses o recargos pues para ejercer recursos jerárquicos o contenciosos no se exige el “solve et repete”, es decir, la presentación de fianzas o pagos para ejercerlos. —El Art. 213 de este Título determina la competencia para conocer en primera instancia de estos recursos contenciosos a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario y sus decisiones podrán apelarse ante la Corte Suprema de Justicia. El Art. 214 establece que tales Tribunales serán unipersonales y “cada uno de ellos tendrá competencia en los procedimientos relativos a todos los tributos regidos por este Código”.

TITULO VI — “DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES”. Por último, este Título trae las disposiciones transitorias y finales, para coordinar las legislaciones vigentes tributarias y precisamente en sus artículos finales se suspenden las aplicaciones de mas de sesenta (60) artículos de nuestra Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, pues tienen fi-

nes tributarios directos o como ingresos y se derogan las disposiciones de otras leyes tributarias especiales, que ahora están regidas por este Código. Incluyo al final de mi libro el texto íntegro de este Código Orgánico Tributario, ya que es esencial en la aplicación del Derecho Tributario y especialmente, porque he venido mencionando varios de sus artículos en este Capítulo y otros, a lo largo de mis comentarios referentes a este nuevo instrumento como es el “Código Orgánico Tributario”.

¿PORQUE ES ORGANICO?

Dicho Código Tributario Venezolano es Orgánico, que significa que ocupa como Ley orgánica un lugar jerárquico más elevado que las leyes tributarias ordinarias, e incluso tales orgánicas son intermedias entre la Constitución y dichas leyes ordinarias. Por tanto, por leyes tributarias e impositivas, según el Código Orgánico Tributario no pueden impedirse la aplicación de artículos de ese Código. Ahora según ya veremos la materia de la existencia de otra Ley Orgánica Fiscal, como es la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, sus artículos se pueden no aplicar a la materia tributaria, como así lo establece el Código Orgánico Tributario en el citado artículo 222. Y por qué tiene dicho Código Orgánico el nombre de Tributario?, porque se refiere a todos los impuestos y también a los tributos especiales, que son las tasas, contribuciones e ingresos parafiscales, pero hay ahora clara distinción entre los impuestos y los citados tributos especiales, señalados en el Art. 13 del C.O.T.V., pues según ya expusimos en el Capítulo de los citados tributos especiales, históricamente la distinción entre el impuesto y la tasa no era tajante, pero ahora si es. En síntesis tal Código es Orgánico y Tributario, que demuestra especialmente la importancia fiscal de los impuestos que en su parte general sustantivo (obligación tributaria) y administrativa formal y penal y procesal, deben regularse básicamente por un Código y el resto por cada ley especial tributaria, especialmente el Impuesto Sobre la Renta, salvo los —tributos aduaneros, regulados ahora por una rama especial tributaria que es el Derecho Aduanero y por ello en Venezuela por la Ley Orgánica Aduanera, según lo establece el C.O.T.V. en su Art. 1º. En síntesis la materia tributaria está regulada por la Constitución y especial y ampliamente por las leyes tributarias y el C.O.T.V.

Reclamaciones por errores Materiales en la Ley de Impuesto Sobre la Renta

JOSE LUIS MORANTES MAGO

INTRODUCCION

Desde su aparición en 1.966, las reclamaciones por errores materiales han suscitado una serie de problemas y de interrogantes, tanto de orden jurídico como de orden práctico, que no han sido resueltas con la claridad y certeza que la materia fiscal por su propia naturaleza impone, y ello debido, fundamentalmente, a la falta de desarrollo por vía reglamentaria y al escaso tratamiento doctrinario y jurisprudencial que se ha dado a esta figura. Es por tanto, objeto de este capítulo, el tratar de resolver, o por lo menos ayudar al esclarecimiento de tales cuestiones mediante su planteamiento.

1) CONSAGRACION LEGISLATIVA:

Estas reclamaciones aparecen consagradas en nuestra Legislación de Impuesto Sobre la Renta, a partir de la derogada Ley de 1.966, la cual en su artículo 126 disponía: “Las Reclamaciones por errores materiales, que provengan de actuaciones no previstas en el artículo 116, se tramitarán y resolverán por la Administración Seccional que las originó. Las reclamaciones deberán formularse dentro del término concedido para el pago de las correspondientes planillas, y en estos casos no se requerirán las garantías a que se refiere el artículo 120 de esta Ley”.

También ha sido incluida en la Vigente Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1.978, en el artículo 130, la cual establece que: “Las reclamaciones por errores materiales, que provengan de actuaciones no previstas en el Título VII (1) de esta Ley, se tramitarán y resolverán por la Administración donde se originaron los errores. Las reclamaciones deberán formularse dentro del lapso concedido para el pago de las Planillas, y en estos casos, no se requerirá garantía alguna”.

“El Reglamento señalará los errores de la Administración y del contribuyente objeto de la reclamación prevista en este artículo”.

(1) El título VII trata “De la Fiscalización y Reglas de Control Fiscal” .

2) ORIGEN Y EVOLUCION

En mi criterio, las reclamaciones por errores materiales tienen, entre nosotros, su más remoto antecedente en materia de Hacienda Pública en los primitivos Recursos de Revisión y de Reconsideración Administrativa, ejercitables ante el Ministro de Hacienda, establecidos en el Reglamento Interno del Ministerio de Hacienda (2) dictado por Resolución del 4 de Abril de 1.940. (3).

Así, este Reglamento, en su artículo 2 ordinales 1^o y 4^o, establece entre las atribuciones del Ministro de Hacienda la de “Revisar, a petición de los interesados o de oficio, las actuaciones de los funcionarios de la jerarquía, cuando se pida gracia respecto a lo dispositivo de ellas o se alegue que el funcionario carece de facultades legales o las ha extralimitado o que ha actuado por interés distinto al de la Administración o que ha incurrido en errores de hecho o cálculo “(Subrayado nuestro) y” reconsiderar sus propias decisiones cuando se trate de actos revocables, y se aduzca que se ha omitido la apreciación de algún dato, o que se ha incurrido en errores de hecho o de cálculo (Subrayado nuestro) o se presente documento o recaudo no presentado anteriormente, capaz de influir en lo decidido”.

Cito esta disposición por cuanto en ella es cuando por primera vez se hace referencia a errores de hecho o de cálculo como posibles motivos para ejercer dos tipos de recurso administrativo, debiendo señalarse que mientras en un caso tales errores debían provenir de funcionarios de jerarquía inferior a la del Ministro, y el recurso se ejercía ante una autoridad distinta (el propio Ministro) a la que dictó el acto (recurso de revisión), en el otro caso los errores podían provenir bien del interesado (4), o bien, del propio Ministro al emitir su decisión y se ejercía ante éste como autoridad que dictó el acto, para que él mismo reconsiderara su actuación.

Vemos pues, como, primitivamente, el error de cálculo —que no es más que la especie más representativa de error material— podía alegarse como uno entre varios motivos para ejercer dos tipos distintos de recurso administrativo, según quien fuese la persona que lo cometiera, pero ese error material no tenía autonomía causal, en el sentido de servir de motivo único, independiente y autónomo para intentar una reclamación como hoy se establece en nuestra vigente Ley de Impuesto sobre la Renta.

- (2) En ese mismo Reglamento se esbozan también el Recurso Jerárquico y la petición de Gracia.
- (3) Año en que ni siquiera se había promulgado la 1ra. Ley Venezolana de Impuesto Sobre la Renta, que data de 1.942.
- (4) La expresión “o que se ha incurrido...”, así lo hace concluir.

Luego de los Recursos de revisión y reconsideración contenidos en el ordinal 4^o del artículo segundo del citado Reglamento Interno de Hacienda, tenemos también como antecedente cronológico de las reclamaciones por errores materiales — y ahora sí, concretamente en materia de Impuesto sobre la Renta — al artículo 36 del Reglamento Orgánico de la Administración General del Impuesto Sobre la Renta de 1.943 (5), el cual decía textualmente. “Los errores aritméticos que se observaren en las liquidaciones antes de hacerse el pago, deberán ser corregidos por el Administrador Seccional, o por el Administrador General, a petición del contribuyente, o de oficio”.

Esta disposición del Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta fue copiada al pie de la letra por el Reglamento de la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1.944 (6). Es de hacer notar que antes de este Reglamento, ni la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1.942, —que fue nuestra primera Ley en la materia— ni su reglamento de 1.943 decían nada acerca de los errores aritméticos o de ningún otro tipo, por lo que es de inferir que el contribuyente sólo contaba con dos vías, que si bien eran de tipo administrativo, no eran las más idóneas ni proporcionales a este tipo de problema. Así el afectado por esta situación o ejercía el recurso de revisión (7) ya citado, o bien acudía a la recién creada Junta de Apelaciones, que era para entonces un órgano administrativo, invocando en este caso la causal genérica de “inconformidad con la liquidación fiscal”, para lo cual debía, además, afianzar o pagar previamente el impuesto.

Eran, a mi juicio, vías exorbitantes, exageradas para corregir un problema que por su propia índole debía ser resuelto por el propio órgano liquidador. Pero hay que señalar en descargo de esta situación, que para la época no se contaba con la organización administrativa necesaria para ejercer tal función, ya que es apenas en 1.943 cuando se crean la Administración General del Impuesto Sobre la Renta y las Administraciones Seccionales. Por

- (5) La Administración General del Impuesto Sobre la Renta fue creada por Decreto No. 46 del 16-3-1.943.
- (6) Artículo 119 de ese Reglamento.
- (7) Sólo podía ejercer, bien el Recurso de Revisión o el de Apelación, ya que hasta 1.954 la jurisprudencia de Casación consideraba que el recurso jerárquico sólo era admisible cuando una Ley expresamente lo consagrara (Ver al respecto Sentencia de la Corte Federal y de Casación de fecha 23 de Abril de 1.942, en Memoria de 1.943, Tomo I, pág. 245), y por otra parte, en cuanto a la Reconsideración Administrativa en materia de Impuesto Sobre la Renta, es sólo a partir de la Ley de 1.966 cuando se le reconoce también como un Recurso Administrativo del contribuyente, pues desde 1.942 y hasta entonces, sólo se trataba de “un derecho o facultad discrecional de la Administración (Véase al respecto a BREWER CARIAS, A. R. “Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia Venezolana”, p.p. 446).

otra parte, tales recursos sólo eran ejercitables en la medida en que el error proviniese del órgano administrativo liquidador, con lo que se daba la injusta situación de que el contribuyente quedara a merced de su propio error (8). De modo que es con la creación de la organización administrativa básica en 1.943 y mediante el Reglamento de la Ley de 1.944, cuando se dota al contribuyente, por primera vez, de la posibilidad de que antes de hacer el pago del Impuesto se corrigiesen los errores cometidos en la liquidación, (aun cuando circunscribiéndose sólo a errores aritméticos) y además se daba al contribuyente el derecho a optar entre acudir a la propia Administración Seccional o a la Administración General, y por su parte, éstas podían corregir los errores bien a petición de parte, o de oficio.

En los Reglamentos de Impuesto Sobre la Renta de 1.948 y 1.949, en los artículos 121 y 131, respectivamente, se siguió copiando como en 1.944, la disposición original contenida en el artículo 36 del Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto y en el artículo 119 del Reglamento de la Ley de Impuesto de 1.944.

Sin embargo, el problema de lo que yo llamo “vías exorbitantes” y que se presentaba antes de 1.944 se repite a partir de 1.956, ya que en el Reglamento de ese año —el cual reglamentaba a la Ley de 1.955—, se eliminó la disposición relativa a la corrección de errores aritméticos, que ya se había hecho tradicional, por lo que el contribuyente, hasta para que se corrigiese este tipo de errores, debía acudir bien a la más alta instancia administrativa (es decir el Ministro de Hacienda) o bien al para entonces creado “Tribunal de Apelaciones del Impuesto Sobre la Renta”, con el agravante de que entonces debía acudir a la vía jurisdiccional para resolver un problema de naturaleza netamente administrativa.

Ello también era así, por cuanto el Reglamento Orgánico de la Administración General del Impuesto Sobre la Renta vigente para esa época (9), tampoco dotaba expresamente a este órgano ni a las Administraciones Seccionales de la atribución de efectuar tales correcciones.

Ni las Leyes posteriores a la de 1.955 ni el Reglamento Orgánico de la Administración General del Impuesto Sobre la Renta de 1.960, trataron siquiera incidentalmente el problema de la corrección de errores materiales, por lo que el vacío impuesto a este res-

(8) Debe señalarse en este sentido, que la incursión en errores por el propio contribuyente debía repetirse aún más que en la actualidad, si tomamos en cuenta el nivel de la enseñanza básica de la época e incluso que la propia Administración de entonces tampoco contaba con métodos contables idóneos.

(9) Reglamento dictado por Decreto No. 91, Gaceta Oficial No. 22.680 de fecha 31-7-1.948.

pecto por el Reglamento de 1.956 subsistió hasta 1.966, en que la Ley de Impuesto Sobre la Renta de ese año incorporó “las reclamaciones por errores materiales”, práctica seguida por la Ley de 1.978, actualmente en vigencia.

3) MOTIVACION DEL ESTABLECIMIENTO LEGAL DE LAS RECLAMACIONES POR ERRORES MATERIALES EN LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Una vez establecido el origen de la reclamación por errores materiales, ello conlleva a tratar de determinar la motivación, las razones de la consagración legislativa de tal figura. A tal efecto, es menester hacer un estudio tanto del proyecto de Ley de 1.966 y su exposición de motivos, como también de las razones de orden práctico e incluso de técnica legislativa que llevaron al legislador de 1.966 a redactar el artículo 126 del modo en que lo hizo.

En este sentido, resulta interesante destacar que tanto en proyecto como en la exposición de motivos de la ley de 1.966, no se habla en forma específica de reclamaciones por errores materiales, sino de “reclamaciones que impliquen la reconsideración de actos de liquidación que no provengan de intervenciones fiscales”.

Así, tenemos que el artículo 107 del Proyecto decía textualmente: “Las reclamaciones que impliquen la reconsideración de actos de liquidación que provengan de actuaciones no previstas en el artículo 97, se tramitarán y resolverán por la Administración Seccional que las originó, en la forma en que se establezca en el reglamento, y no será necesario el requisito de la fianza o caución a que se refiere el artículo 102 de esta Ley”.

Por su parte, la exposición de motivos se limitaba a señalar: “Es muy importante destacar, finalmente, que todas las demás reclamaciones de los contribuyentes, que impliquen la reconsideración de otros actos de liquidación que no provengan de intervenciones fiscales, se tramitarán y resolverán por las Administraciones Seccionales respectivas en donde se originaron, y no será necesario cumplir previamente el requisito de fianza o caución”.

Puede apreciarse que la redacción del proyecto en el artículo 97 era muy vaga e imprecisa, en el sentido de que no se aludía expresamente a errores materiales, ni se mencionaban a título ilustrativo cuales hechos o actos podían motivar tales reclamaciones.

En mi opinión, esta imprecisión en la redacción del proyecto fue el principal motivo entre los que llevaron a los legisladores en 1.966 a cambiar la expresión “reclamaciones que impliquen la reconsideración de actos de liquidación que no provengan de intervenciones fiscales”, por la expresión: “reclamaciones por errores

materiales”, que sin ser perfecta, por lo menos aclara que tales reclamaciones serán admisibles y procedentes cuando se funden en errores de índole material, pero sin determinar o ejemplificar qué debía entenderse por errores materiales y sin encomendar siquiera tal determinación a la vía reglamentaria (10). De allí que el Reglamento Vigente de 1.968 tampoco desarrolla este aspecto.

Por otra parte, en lo referente a la exposición de motivos, ésta es demasiado escueta y no llega a aclarar de modo preciso el porqué de la consagración legislativa de tales reclamaciones, limitándose sólo a señalar que “es muy importante”, lo cual lleva a colegir que la motivación de esa consagración es, en el fondo, la misma motivación que indujo al establecimiento del Recurso Administrativo de Reconsideración, fundamentación que aparece en la mencionada exposición de motivos, expresada en los términos siguientes: “Los contribuyentes se quejan de que se ven forzados a ocurrir al tribunal de Apelaciones en situaciones que muy bien pudieran resolverse satisfactoriamente en el nivel administrativo propiamente dicho...” (11).

También cabría deducir dentro de este último punto, el deseo del legislador de reservar la vía de la reclamación para que un problema de tan pequeña entidad, como es la incursión en errores materiales, sea corregido mediante una vía más sencilla, más breve y menos formalista que la vía del recurso, ya sea administrativo o jurisdiccional, el cual debe reservarse para la resolución de problemas cuya importancia realmente así lo amerite.

A todo esto habría que añadir, en mi opinión, la circunstancia fáctica de que la incursión en esta clase de errores (tanto por parte del contribuyente, como del personal administrativo) y los subsiguientes reclamos se hicieron tan frecuentes, que ocasionaron una sobrecarga de trabajo para el Tribunal de Apelaciones, que entonces debía postergar el estudio y resolución de problemas de presunta ilegalidad administrativa, para ocuparse de cuestiones que por su propia naturaleza debían ser resueltas por la Administración Seccional respectiva; mediante la simple revisión y eventual corrección del error material en que se hubiese incurrido.

Por último, habría que invocar como fundamentación de esta figura, el elemental principio general de Derecho Administrativo, según el cual la Administración tiene la facultad de revisar sus propios actos, bien de oficio o mejor aún, a instancia de parte.

(10) La Vigente Ley sí encomienda tal tarea a un futuro reglamento, el cual aún no se ha dictado.

(11) Situación a que se hizo referencia al tratar el punto relativo a la evolución de las reclamaciones por errores materiales.

De modo pues, que una serie de razones de orden teórico-administrativo, de orden práctico y aún de técnica legislativa, han pesado para que se establecieran estas reclamaciones por errores materiales en la forma como ha sido redactado el artículo 130 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta actualmente vigente.

4) CUESTIONES QUE PLANTEA LA RECLAMACION POR ERRORES MATERIALES:

Como se dijo en la introducción de este capítulo del presente trabajo, esta figura de las reclamaciones por errores materiales reviste ciertas singularidades que la caracterizan y debido fundamentalmente a su insuficiente desarrollo legislativo y reglamentario se han planteado al respecto una serie de importantes interrogantes, tales como:

- A) ¿Qué debe entenderse por errores materiales a los fines de las eventuales Reclamaciones?
- B) ¿Estas reclamaciones proceden cuando el error proviene del contribuyente? (12).
- C) ¿Se trata realmente de un Recurso Administrativo?
- D) ¿La decisión que tome la Administración Seccional respecto de la reclamación, ¿agota la vía administrativa?

A) ERRORES MATERIALES

No disponemos actualmente de una definición legal ni reglamentaria acerca de lo que debe entenderse por errores materiales. La vigente Ley de Impuesto Sobre la Renta sólo habla de “errores que provengan de actuaciones no previstas en el título VII de esta Ley”, es decir, que no provengan de intervenciones fiscales.

De modo que como punto de partida para resolver esta primera interrogante, tenemos que la propia Ley fija un criterio excluyente, en el sentido de que para ejercer la reclamación por errores materiales deben descartarse aquellos errores provenientes de intervenciones fiscales, y ello debido a que contra ellos está reservado el Recurso de Reconsideración Administrativa, en el sentido de servir como uno de los motivos alegables para el ejercicio de tal recurso, lo cual se evidencia, además del texto del artículo 214 del Reglamento Vigente (13), que al referirse al Recurso de Reconsideración Administrativa dice: “Procede contra todo acto de liquidación expedido por los órganos com-

(12) Esta cuestión ya ha sido resuelta en el único aparte del artículo 130 de la Ley Vigente, pero se ha incluido en el presente trabajo por el interés que despertó el debate doctrinario y jurisprudencial, que se produjo con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Ley.

(13) Gaceta Oficial No. 1.194 Extraordinario del 3-4-1.968.

petentes de la Administración del Impuesto Sobre la Renta, que no sean de los comprendidos en el artículo 126 (14) de la Ley...”

Dentro de este mismo orden de ideas, que sirven para establecer un criterio excluyente, hay que señalar que de la propia lectura del artículo 130 de la Ley, se deduce que queda excluida del ámbito de aplicación de la Reclamación por errores materiales, la llamada “Estimación o determinación de oficio”, que es aquella que realiza unilateralmente la Administración, y que viene a ser una sanción al contribuyente que no declare o que no lo haga en su oportunidad, o bien que no compruebe satisfactoriamente sus enriquecimientos, aplicable también cuando la declaración no sea hecha en la forma reglamentaria, o cuando se presuma que la declaración no es fiel exponente de la capacidad contributiva del contribuyente.

La exclusión de este tipo de determinación es evidente, pues ella es producto de una actividad fiscalizadora de la Administración y como tal, el artículo 101 ejusdem que regula los supuestos de esa estimación y se encuentra ubicado dentro del título VII relativo a la fiscalización, queda expresamente excluido por la propia Ley del ámbito de procedencia de la reclamación por errores materiales.

Pero también quedaría dentro del ámbito de procedencia los errores cometidos en la denominada “Auto-Liquidación”, es decir aquella liquidación efectuada totalmente por el contribuyente, y la cual está expresamente prevista por la Ley (16) y cuya instrumentación y regulación ha sido encomendado al Ejecutivo. Esta inclusión reviste especial importancia, pues este tipo de liquidación no configura un acto administrativo, y sin embargo nada obsta para que el contribuyente que haya cometido una equivocación material al practicar la auto-liquidación (y que incluso haya pagado una porción o el monto total del impuesto) promueva la rectificación de su propio error mediante la reclamación por errores materiales.

(14) Artículo 130 de la Vigente Ley.

(15) Sobre los distintos tipos de Determinación impositiva, véase a CASADO HIDALGO, Luis R. “Procedimiento Administrativo Tributario en el Derecho Venezolano” publicado en Revista del Ministerio de Justicia, números 55-56, p.p. 132 a 150.

(16) Art. 86 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta. Hay que advertir que con posterioridad a la elaboración de este trabajo, el Ministerio de Hacienda, mediante Resolución No. 196 de fecha 23 de mayo de 1.980, publicada en la Gaceta Oficial No. 31.992 del 27 de Mayo del mismo año, ha establecido normativa sobre la auto-liquidación, la cual se aplica sólo a personas naturales que se encuentren dentro de los supuestos regulados en esa Resolución.

De tal forma, pues, que sólo quedarían dentro de ese ámbito, los errores cometidos en la llamada “Determinación Mixta” (15) que es la que se realiza conjuntamente por los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, es decir por el contribuyente y por la Administración, en el sentido de que por medio de la declaración, el contribuyente juega un papel coadyuvante a la labor administrativa, la cual a su vez consiste en la verificación administrativa de los datos aportados y en acto final de liquidación.

Ahora, habiendo partido de un criterio excluyente, y habiendo determinado, además, en forma general lo relativo a los tipos de liquidación cuya incursión en errores materiales puede dar lugar a la reclamación prevista por la Ley, queda pendiente la caracterización, oportunidad y enumeración de los errores materiales que pueden ser alegados a los efectos de la Reclamación Administrativa.

Debe señalarse, en primer lugar, que los errores materiales son, en cuanto a su esencia, errores de hecho. Así, autores de la talla de Garrido Falla (17) señalan y fundamentan esa caracterización diciendo: “La doctrina y la jurisprudencia reiterada de tribunales españoles tiene sentado que únicamente pueden calificarse como error de hecho, el de carácter material-aritmético, numérico y accidental, el cual ha de versar sobre el hecho en sí...”.

Sin embargo, no todo error de hecho puede ser considerado como error material, puesto que el error de hecho debe considerarse como el género y el error material como la especie. Así, pues, tenemos por ejemplo, que el error en la apreciación de los hechos no configuraría un error material, ya que se trataría de un error sustancial, de fondo, cuya incursión, por tratarse de un error mayor daría lugar a una vía también mayor, distinta a la simple reclamación.

Es por ello, que los errores materiales, en cuanto errores de hecho deben situarse dentro de la sub-categoría de errores “accidentales o no esenciales”, es decir, aquel tipo de error “que versa sobre cualidades secundarias o no esenciales de la relación jurídica” (18), por contraposición a los llamados errores “esenciales”, que recaen sobre alguno de los elementos esenciales de la relación jurídica y que son causa de nulidad absoluta.

Toda esta caracterización determina que quedarían excluidos del ámbito de los errores materiales (y consecuentemente del ámbito de la reclamación), los errores de interpretación. Es importante este señalamiento, porque se ha pretendido con inusita-

(17) Garrido Falla, Fernando “Derechos Públicos Subjetivos”, en Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo VIII.

(18) CABANELLAS, Guillermo: Diccionario de Derecho Usual “Tomo II p.p. 77 y 81.

da frecuencia fundamentar esta clase de reclamación en errores de interpretación, y al respecto nuestra jurisprudencia de Impuesto Sobre la Renta ha sido muy clara al establecer que tal reclamo no es procedente porque “el error en la interpretación de la Ley rebasa el campo puramente de los errores materiales” (19)

Ahora, en cuanto a en qué momento, en qué oportunidad puede incurrirse en errores materiales, tenemos que puede incurrirse en este tipo de errores bien al declarar el contribuyente (etapa declarativa), por ejemplo: al omitir un desgravámen o bien, al hacer la Administración la liquidación (etapa de determinación impositiva), como sería, por ejemplo: al hacer mal una suma. Así lo ha establecido el Tribunal 1º del Impuesto Sobre la Renta en Sentencia No. 707 del 17-3-76.

Ahora, toda esta problemática sobre los errores materiales se debe principalmente a que ni la Ley de 1.966 ni su reglamento, y tampoco la ley vigente han elaborado un concepto o un catálogo respecto de los errores materiales. Sólo tenemos, aparte de los criterios excluyentes que ya hemos señalado, que la vigente Ley en el aparte único del artículo 130 encomienda esa tarea a un futuro reglamento, el cual no ha sido dictado (20).

En virtud de ello, han sido la doctrina y la jurisprudencia las que se han encargado de elaborar y desarrollar los elementos de ese concepto.

Así, para el Dr. Guillermo Urbina Cabello (21), por errores materiales se entienden “equivocaciones en los cálculos o errores aritméticos, en los nombres de las personas naturales, en la razón social de las compañías en nombre colectivo o de la compañía en comandita por acciones, en la denominación social de las compañías anónimas y de las compañías de responsabilidad limitada”.

También se han incluido como errores materiales, los errores resultantes de ciertas omisiones. Así, lo ha hecho la Escuela Nacional de Administración Pública, la cual en su cuaderno No. 63 ha confeccionado el siguiente catálogo de errores materiales:

(19) Sentencia No. 240 del 28-2-74, Trib. 2º del Impuesto S. R.

(20) Es de advertir que el actual reglamento es anterior a la Vigente Ley, y por tanto no reglamenta a ésta, sino a una Ley anterior, la de 1.966.

(21) Urbina Cabello, Guillermo “Comentarios a la Ley de Impuesto Sobre la Renta”. p.p. 282.

- a) Errores en la persona.
- b) Errores de ubicación de rentas, sin que medien problemas de calificación de la misma.
- c) Errores de cálculo (22).
- d) Errores por omisión o modificación de desgravámenes.
- e) Errores por omisión o modificación de rebajas de impuestos.

A este catálogo habría que agregar “la omisión de deducciones a las cuales tiene derecho el contribuyente, conforme a la Ley”, según lo ha establecido la propia jurisprudencia. (23)

Tomando en cuenta todos los aspectos señalados anteriormente, me atrevo, tentativamente, a dar una definición de Errores Materiales, a los efectos de la eventual reclamación administrativa, en los términos siguientes: “Aquellos errores de hecho, de carácter accidental (24), incluidas ciertas omisiones, en que incurran bien la Administración — siempre que tales errores no provengan de intervenciones fiscales, — o bien, los propios contribuyentes (25), que afecten el acto de liquidación, en perjuicio de los intereses del contribuyente”. (26).

A esta definición seguiría la expresión “tales como”, para hacer luego una enumeración enunciativa, hecha de acuerdo con la doctrina, la jurisprudencia y la práctica administrativa, para mejor conocimiento y seguridad de los eventuales reclamantes. Así, esa enumeración incluiría necesariamente errores materiales típicos, como: errores aritméticos o de cálculo, errores en la persona, omisiones en los desgravámenes, etc.

En mi criterio tal enumeración debe ser enunciativa y no taxativa, pues tan larga sería la lista de errores como los hechos en que se funden, y por tal razón, sólo debe servir de soporte a la definición propuesta, o a otra mejor que proponga alguno de nuestros excelentes tratadistas en la materia.

B) PROCEDENCIA DE LA RECLAMACION CUANDO EL ERROR PROVIENE DEL CONTRIBUYENTE:

Aunque el problema planteado por la Ley del 66, en cuanto a si la reclamación procedería también contra errores cometidos por el propio contribuyente, ha sido subsanado por la vigente Ley

(22) El error de cálculo podría calificarse como el error material por excelencia.

(23) Sentencia No. 707 del 17-3-76, Trib. 1^o del Impuesto Sobre la Renta.

(24) Error accidental en el sentido de no esencial.

(25) Se tratará ampliamente en la parte 4-B.

(26) Lo cual es obvio, puesto que es presupuesto de todo recurso y de toda reclamación administrativa, que quien la haga sea por lo menos titular de un interés legítimo, que le haya sido perjudicado.

(27), esta cuestión con anterioridad fue muy debatida, y a favor y en contra se esgrimieron argumentos que resultan de gran interés y que son confirmatorios del útil papel que desempeñan la doctrina y la jurisprudencia como fuentes del Derecho y como intérpretes y promotores de mejoras legislativas. Es por ello que se incluyen en este Trabajo.

El problema se originó porque el art. 126 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1.966 (ya citado textualmente al hablar de la consagración legislativa de las reclamaciones), establecía que esas reclamaciones se tramitarían “por la Administración Seccional que las originó” (Subrayado nuestro), y no especificaba si podía reclamarse contra errores cometidos por el propio contribuyente.

Tal problema no se plantea en la Ley actual, por cuanto ella en el artículo 130 no habla de la Administración Seccional que las originó, sino de la Administración Seccional donde se originaron las reclamaciones (Subrayado nuestro) y para no dejar dudas al respecto, en el mismo artículo 130 en su único aparte habla de “los errores de la Administración y del Contribuyente”.

Así pues, la redacción del artículo 126 llevó a interpretaciones contradictorias, por parte de la doctrina y la propia jurisprudencia.

Un sector de la doctrina, partiendo de una interpretación literal del artículo 126 se pronunció en forma contraria a la procedencia de la reclamación por errores del contribuyente, opinando que del contenido de la propia norma se desprendía que por su naturaleza las reclamaciones únicamente podían versar sobre los hechos, sobre los errores materiales en que hubiere incurrido la Administración Seccional y que no era correcta la interpretación contraria, por cuanto un contribuyente deshonesto podría estar alegando periódicamente errores y olvido involuntario y así retardar el pago de la planilla de liquidación, demorando la recaudación fiscal, además de propiciar un excesivo trabajo a la Administración, al estar anulando planillas de liquidación y emitiendo otras nuevas en sustitución de aquellas.

Este mismo criterio desfavorable a la reclamación por errores del contribuyente, fue aplicado por el Tribunal 2º del Impuesto Sobre la Renta, el cual en la parte motiva de la Sentencia No. 240 del 28-2-74, partiendo también de una interpretación literal del artículo 126 de la Ley del 66, expuso: “...Las reclamaciones por errores materiales no proceden cuando el error proviene del contribuyente...” y más adelante expresó: “La disposición legal transcrita es clara y por lo mismo no es lícito desatender su tenor literal, en el sentido de que los errores materiales... ‘se tramitarán y resolverán por la Administración Seccional que las originó’...”

(27) Aparte único del art. 130 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1.978.

A estos 2 criterios desfavorables a las reclamaciones por errores del contribuyente, se opusieron los de quienes partiendo de una interpretación flexible, llegaron a una conclusión contraria, entre ellos, el Dr. Ramírez Murzi (28) y el Tribunal 1º del Impuesto Sobre la Renta. El Dr. Ramírez Murzi expuso: “De ninguna manera debemos distinguir donde no distingue la Ley. Las reclamaciones materiales a que se refiere el ‘art. 126 que venimos comentando pueden incidir sobre errores materiales originados en la liquidación que efectúen los funcionarios administrativos, o cometidos por los propios contribuyentes. No hay necesidad de buscar razones de mala fé en el contribuyente para negarle a éste el normal y lógico derecho a equivocarse. Ningún legislador presume que legisla para gentes de mala fé, ni frente a la Ley existe la presunción de mala fé para los actos de los ciudadanos. Tan mala fe podría, en este caso, atribuirse a los funcionarios de la Administración como a los contribuyentes. La reclamación del artículo 126 ha sido consagrada en previsión de errores de suma u otros y de allí la facilidad y la viabilidad de la misma”.

Por su parte el Tribunal 1º del Impuesto Sobre la Renta, en las varias veces citada Sentencia No. 707 de fecha 17 de Marzo de 1.976 reconoce la procedencia de las reclamaciones por errores del contribuyente, al establecer que: “Los errores materiales pueden ocurrir bien sea en la fase declarativa o en la determinación impositiva..”, y como es obvio, sólo el contribuyente puede errar en la fase declarativa. Además en esta Sentencia se ordenó a la Administración renuente a dar trámite legal a la reclamación por error material interpuesta por un contribuyente, el cual había alegado que él mismo había omitido ciertas deducciones a las cuales tenía derecho conforme a la Ley.

Criterios sensatos como estos dos últimos, y el deseo de evitar que siguieran produciéndose problemas y jurisprudencia contradictoria al respecto, hicieron que el texto original del artículo 126 de la Ley del 66 fuera enmendado mediante el artículo 130 de la Ley de 1.978, actualmente vigente, resolviéndose así la polémica planteada, al establecer de modo expreso que también los errores materiales cometidos por los contribuyentes, dan derecho a éstos para ejercer las respectiva reclamación.

C) NATURALEZA DE LA RECLAMACION POR ERRORES MATERIALES:

¿Se trata realmente de un Recurso Administrativo?

Esta cuestión, conjuntamente con la de que si la decisión sobre la Reclamación por la Administración Seccional agota o no la vía administrativa sean quizás las que despiertan mayor interés.

(28) RAMIREZ MURZI, Marcos “Los Recursos en la nueva L.I.S.R.”, p.p. 12-13.

A mi juicio, lo peculiar de la figura, y la escasa atención que entre nosotros se presta a la propiedad y precisión terminológica, es lo que ha suscitado una polémica que en rigor, no tiene razón de ser. Es algo parecido a lo que ocurre con términos como “definitivo y firme”, “autorización y aprobación”, “proceso y procedimiento”, etc, que pese a ser conceptos diferentes, se usan indistintamente, como si fueran sinónimos y con cierta ligereza.

Es esta, quizás, la causa principal de que incluso tratadistas autorizados, como el Dr. Guillermo Urbina Cabello (29), hayan expresado que “contra estos errores sólo se da el recurso de reclamación por ante y para ante la Administración Seccional”. (Subrayado nuestro).

En mi opinión, esta figura en cuanto a su naturaleza no se trata de un recurso administrativo, y para afirmar esto me apoyo en una serie de razones de orden legal, teórico administrativo y jurisprudencial:

a) En primer término, tenemos que tanto la Ley del 66 como la Ley del 78 hablan de “Reclamación por errores materiales” y no de “Recurso de reclamación” ni de “Recurso contra errores materiales”. Si realmente se tratase de un Recurso ¿no debería la propia Ley calificar esas reclamaciones como un recurso? Porque realmente llama la atención que cuando la Ley se refiere a la Reconsideración Administrativa sí la califica de “Recurso de Reconsideración Administrativa”.

Entonces, si la propia Ley de Impuesto Sobre la Renta no hace esa calificación, ¿Por qué y con qué argumentación un sector de la doctrina, de la jurisprudencia y el propio Poder Ejecutivo (30) sí califican esas reclamaciones como un recurso administrativo?

b) También debe señalarse que el artículo 130 de la Ley en su único aparte habla de “errores de la Administración y del contribuyente **objeto** (subrayado nuestro) de la reclamación, lo cual es muy significativo, ya que el objeto de los Recursos Administrativos son los actos administrativos, a los cuales se ataca mediante su ejercicio, y los errores materiales (que la propia Ley señala como objeto de la Reclamación), no son actos administrativos, sino que a lo sumo constituirían actos materiales, hechos de la Administración, (y ello en los casos en que sea la Administración la que incurra en el error), y es un principio general del Derecho Administrativo que “no es posible ejercer Recursos

(29) URBINA CABELLO, Guillermo: ob. cit. p.p. 282.

(30) En el Reglamento Orgánico de la Administración General del Impuesto Sobre la Renta de 1.974.

Administrativos contra hechos de la Administración, ni contra actos materiales de la misma. Sólo es posible ejercerlos contra actos administrativos”. (31)

- c) Analizando ahora la situación desde el punto de vista netamente teórico-administrativo, apreciaremos que si examinamos los vicios que pueden invocarse como motivos para el ejercicio de un recurso administrativo, tendremos que los errores materiales no tienen la entidad suficiente para ser invocados como causal de impugnación del acto administrativo. Llegaremos a tal conclusión si partimos de la premisa de que los vicios de error y dolo que puedan acompañar a la manifestación de voluntad de la Administración sólo pueden afectar la validez del acto administrativo cuando conlleven un vicio de ilegalidad (32). Ello se explica porque en el campo administrativo, a diferencia de lo que sucede en el campo privado, el error y el dolo no aparecen como vicios propios del acto administrativo que sirvan como medios directos para impugnarlo, sino como vicios o defectos de ese elemento considerado como requisito de validez. (33)

Nuestra propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha establecido que: “Los errores materiales no pueden considerarse vicios suficientes para producir la nulidad del acto administrativo”. (34)

Esto se hace evidente, además, si tomamos en cuenta que los vicios de los que puede adolecer un acto administrativo, y susceptibles de provocar su nulidad, son los vicios de forma y los vicios de fondo. Ahora, si el acto administrativo de liquidación fiscal ha cumplido con todos los requisitos que la Ley y el Reglamento exigen tanto para la constitución del acto, como para su notificación, tendremos que la existencia de un error material, (como sería, por ejemplo, un error de cálculo), no constituiría un vicio de forma capaz de viciar la validez de la liquidación. Por otra parte, en lo relativo al fondo, tenemos que la única posibilidad de que un error constituyese un vicio de fondo, sería el que hubiera una errónea apreciación de los hechos que constituyan la causa fáctica del acto administrativo, situación ésta que no es factible de producirse respecto de los errores materiales, ya que el error material no puede ser producto de una errónea apreciación de los presupuestos de hecho del

(31) Garrido Falla, ob. cit. p.p. 68-69.

(32) Brewer Carías, Allan Randolph, “Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana”, p.p. 102.

(33) De Arcenegui, Isidro E.: “Aportaciones a la teoría de los Vicios del acto administrativo en “Estudios Homenaje al profesor López Rodó”, p.p. 445.

(34) Decisión de la C.S.J. en Sala Politico-Administrativa, de fecha 14-8-63, Gaceta Forense No. 41, 1.963, p.p. 303.

acto de liquidación y por tanto tampoco pueden llegar a configurar un vicio de fondo del acto administrativo. (35)

Por otra parte, aun si partiésemos del supuesto negado de que el error material cometido por la Administración es un vicio de fondo o forma, capaz de conllevar la ilegalidad del acto administrativo, y por tanto causal para ejercer un recurso administrativo, ¿qué pasaría con respecto a los errores cometidos por los contribuyentes? tales errores no podrían ni pueden constituir causal para el ejercicio de recurso administrativo alguno, puesto que no emanan de la Administración. Es por ello que la propia Ley otorga al contribuyente equivocado la posibilidad de “reclamar” (en el sentido de pedir rectificación) y no de “recurrir” contra los errores materiales.

De allí, pues, que por la imposibilidad de que el error material sea atacado por la vía del Recurso Administrativo, es que la Ley ha dotado al contribuyente de las “reclamaciones por errores materiales” como vía para la defensa del interés legítimo del contribuyente afectado por esa situación de error.

- d) También es demostrativo de la diferencia existente entre reclamación y recurso administrativo, la circunstancia de que la Ley expresamente exonere al reclamante del requisito previo de pagar el impuesto (e incluso lo exonera de dar garantía alguna), hecho muy significativo, puesto que el pagar o garantizar el pago del impuesto es un requisito inherente al ejercicio de los recursos administrativos.
- e) Por último cito como fundamentación de que la reclamación por errores materiales no constituye un recurso administrativo, la ya citada Sentencia 707 del 17-3-76, dictada por el Tribunal Primero del Impuesto Sobre la Renta, que estableció el siguiente criterio de distinción entre el Recurso Administrativo y la Reclamación por errores materiales: “Una de las diferencias sustanciales entre el recurso administrativo strictu sensu y la Reclamación administrativa, está en que mediante aquél se impugna la legalidad o legitimidad de los actos administrativos, en tanto que, mediante ésta se advierten errores u omisiones ocurridas dentro del procedimiento de formación de los actos administrativos”. A mi parecer, esta Sentencia ha interpretado cabalmente el porqué de la distinción que se plantea en la Ley entre recurso administrativo de reconsideración y reclamación por errores materiales.

(35) En errónea apreciación de hecho sólo podría incurrir la Administración en la llamada “Liquidación de Oficio”, la cual, como vimos está excluida del ámbito de procedencia de la reclamación.

D) LA DECISION QUE TOMA LA ADMINISTRACION SECCIONAL PARA RESOLVER LA RECLAMACION ¿AGOTA O NO LA VIA ADMINISTRATIVA?

Lo que se plantea es si es la decisión adoptada por la Administración Seccional es un acto que causa estado, es decir si agota la vía administrativa en el sentido de no ser susceptible de ulterior revisión en el orden jerárquico administrativo.

Hay autores que opinan que la decisión de la Administración Seccional sobre la reclamación sí agota la vía administrativa, por lo que en caso de que tal decisión le sea total o parcialmente desfavorable al contribuyente, éste ya no podría ejercer el recurso de reconsideración administrativa ni ningún otro recurso administrativo contra esa decisión. Razonan su criterio a partir del artículo 124 de la Ley de 1.966 (36), según el cual: “La decisión recaída en el recurso previsto en este capítulo produce la extinción de todo recurso de naturaleza administrativa”.

Pero esa argumentación no es válida, puesto que ese artículo 124 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1966, (cuya disposición ha repetido la actual Ley de 1.978 en su artículo 128) se refiere es a la decisión que tome la Administración General sobre el Recurso de Reconsideración administrativa y no a las que tome la Administración Seccional respecto de las reclamaciones por errores materiales. Tal conclusión se deduce incluso del texto literal de la disposición, que se refiere a “recurso” (en singular) y no a recursos (en plural).

Por otra parte, además de que ese agotamiento de la vía administrativa por la decisión de la Administración Seccional no lo establece la Ley, habría que señalar también mediante un razonamiento lógico y de principios administrativos, lo siguiente: Si las Administraciones Seccionales están por debajo de la Administración General en jerarquía y no existiendo texto expreso que establezca excepción al respecto, entonces resultaría absurdo suponer que las decisiones de las Administraciones Seccionales sobre las reclamaciones administrativas vayan a causar estado y por ende no puedan ser esas decisiones, a su vez, recurribles por la vía del Recurso de Reconsideración administrativa, cuya decisión compete a la Administración General del Impuesto Sobre la Renta. Lo lógico y real es que contra las decisiones desfavorables al contribuyente reclamante que tomen las Administraciones Seccionales puede recurrirse, ya que configuran actos administrativos impugnables por la vía del Recurso de Reconsideración Administrativa y cuya ulterior decisión por la Administración sí agota la vía administrativa.

(36) Artículo 128 de la Vigente Ley.

Entre quienes tienen esta opinión ajustada a la realidad y al Derecho está el Dr. Ramírez Murzi (37), quien señala que: “...Si el resultado de la reclamación administrativa por errores materiales es una decisión de la Administración Seccional, la cual confirma la liquidación reclamada, el contribuyente sin lugar a dudas podrá hacer uso de los Recursos de Reconsideración Administrativa y contencioso fiscal que establece la Ley de Impuesto Sobre la Renta. El primero, porque se decide por el funcionario superior al Administrador Seccional, lo cual está dentro del propio espíritu con que fue creado este recurso”.

Este criterio lo comparto plenamente, pues el sentido de un acto que agote la vía administrativa sería que ya no hubiese la posibilidad de que tal acto sea revisable por otro órgano o funcionario administrativo de Superior Jerarquía, lo cual no es cierto, Además, como ya se señaló la vigente Ley en ninguna parte señala que la decisión recaída sobre la Reclamación Administrativa cause estado, por lo que ni siquiera tal conclusión es deducible de una interpretación literal de la Ley.

Del tal modo que, a mi juicio, en caso de que la decisión de la Administración Seccional sobre la Reclamación Administrativa sea total o parcialmente desfavorable al contribuyente, tal decisión sería susceptible de ser impugnada por la vía del Recurso Administrativo de Reconsideración.

(37) Ob. cit., p.p. 13.

BIBLIOGRAFIA

- 1) *BREWER CARIAS, Allan Randolph*: "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana", colección Tesis de Doctorado, Vol. IV, Facultad de Derecho UCV, Caracas, 1.964.
- 2) *CABANELLAS, Guillermo*: "Diccionario de Derecho USUAL", TOMO II, 10a. edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1.976.
- 3) *CASADO HIDALGO, Luis R.*: "Procedimiento Administrativo Tributario en el Derecho Venezolano", aparecido en Revista del Ministerio de Justicia, Números 55-56, Caracas, 1.967.
- 4) *DE ARCENEGUI, Isidro*: Aportaciones a la Teoría de los Vicios del Acto Administrativo, en "Estudios Homenaje al Profesor López Rodó", Universidad de Santiago de Compostela, Unión Complutense, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1.972.
- 5) *GARRIDO FALLA, Guillermo*: a) "Los Motivos de Impugnación del Acto Administrativo", en Rev. Adm. Públ. No. 17, Madrid, 1.955. b) "Derechos Públicos Subjetivos", en Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo VIII, Madrid, 1.955.
- 6) *GONZALEZ PEREZ, Jesús*: "Los Recursos Administrativos", Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1.960.
- 7) *RAMIREZ MURZI, Marcos*: "Los Recursos en la nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta", en revista de Derecho Tributario, números 23-28, Caracas, Marzo, Febrero 1.968, 1.969.
- 8) *URBINA CABELLO, Guillermo B.*: "Comentarios a la Ley de Impuesto Sobre la Renta", Gráficas Americana, C.A., Caracas, 1968.

**PRESENCIA
DE LA HISTORIA**

El control de los funcionarios en la América Colonial

ILDEFONSO LEAL

Aunque América Colonial no fue —como lo expresara don Miguel de Cervantes Saavedra— “refugio y amparo de los desesperados de España, iglesia de los homicidas, pala y cubierta de los jugadores, añagaza general de mujeres libres”, no hay la menor duda que el elemento humano que pasó a las Indias, sobre todo en los primeros momentos de la Conquista, estaba compuesto en su mayoría por hombres de espada y aventureros poco inclinados a dejarse manejar por autoridades instaladas a varias semanas, o meses, de marcha de sus campos de operaciones.

El que abandonaba su casa, su familia y sus amigos para venir a algún rincón de América a rodearse de infieles y a pasar revéses e incomodidades, era natural que aspirase a amasar rápidamente la fortuna que le permitiese volver a disfrutar de la vida civilizada. Por todas estas circunstancias, España adoptó una serie de medidas de control tan pronto como la geografía física y humana del Nuevo Mundo se fue dando a conocer. Primero limitó los amplios privilegios otorgados a Cristóbal Colón; luego creó centros de gobierno; más tarde seleccionó los viajeros que cruzarían el Atlántico; después formó una tupida malla que dificultaba el enriquecimiento ilícito, protegía al vasallo y le daba oportunidad de hacer valer sus derechos. Y para evitar los abusos y expoliaciones de los funcionarios públicos puso en marcha, desde comienzos del siglo XVI, los llamados Juicios de Residencia (1), cuya misión vital era la de hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales.

El historiador argentino José María Mariluz Urquijo define el **juicio de residencia** así: “Llamábase juicio de residencia, o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario al terminar el desempeño de su cargo. El juicio constaba de dos partes. En la primera se investigaba de ofi-

1.- El estudio de conjunto más completo fue publicado por José María Mariluz Urquijo, *Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispánicoamericanos, 1952. Al final, incluye una larga bibliografía.

cio la conducta del funcionario, en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciamiento” (2).

Fíjese el atento lector que Mariluz Urquijo emplea el término Llamábase y esto obedece a que es un criterio anticuado sostener que el juicio se iniciaba siempre al concluir el mandato del funcionario. Se ha comprobado documentalmente que el juicio podía abrirse en cualquier momento, pues incluso ya las Leyes Nuevas de 1542 establecían que los Presidentes y Oidores de las Audiencias podían mandar tomar residencia a los gobernadores y otras justicias “cuando les pareciere que conviene”. Y la Ley 19, tit. 15, libro 5 de la Recopilación de las Leyes de Indias, advertía que “como muchos gobernadores, corregidores y otros ministros no usan de sus oficios como deben y hacen muchos excesos confiados en que no se les ha de tomar residencia hasta que acaben de servirlos, se autoriza a los Presidentes, gobernadores y virreyes a hacérselas tomar, siempre que los motivos, causas y personas agraviadas sean de tanta calidad que no convenga demorarlas”.

La primera vez que se emplea el juicio de residencia es en el año 1501, cuando a Nicolás de Ovando se le encarga que residencie al Gobernador Francisco de Bobadilla por treinta días y de acuerdo con “la ley hecha por Nos en la Corte de Toledo”. Bueno es también señalar que todos los funcionarios oficiales en Hispanoamérica —desde los virreyes hasta el más modesto corregidor de indios— estaba obligado a presentar un examen judicial de su conducta tan pronto expiraba el término de su mandato (3). Quedaban eximidos de la residencia los marinos que hacían la carrera de las Indias y

- 2.- Ricardo Zorraquín Becú, en su obra *La organización judicial argentina en el período hispánico*, Buenos Aires, Librería La Plata, 1952, anota: “La residencia consistía en la averiguación, hecha por un juez especial, de los actos abusivos o delictuosos cometidos por un funcionario durante el desempeño de su cargo. El juicio constaba de dos partes: la investigación de oficio y la recepción de las demandas o denuncias hechas por los particulares que se creyeran agraviados. La causa era seguida en el lugar en donde el funcionario había ejercido su empleo, a cuyo efecto éste quedaba obligado a permanecer en el distrito o a designar un representante. Substanciada la causa con audiencia del interesado, y producidas las pruebas, el juez dictaba sentencia adecuada a la gravedad de los cargos demostrados, absolviendo o condenando a penas pecuniarias, a destierro o a la privación de oficios. Estas sentencias eran apelables ante la Audiencia o el Consejo de Indias, según se tratara de un funcionario nombrado en América o en España, pero las demandas de particulares iban siempre en segunda instancia al tribunal del distrito”.
3. La lista comprendía: virreyes, gobernadores, intendentes, corregidores, presidentes de audiencias, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes y alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, factores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, veedores, ensayadores, marcadores, fundidores y oficiales de las casas de moneda, depositarios generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alféreces reales, alcaldes ordinarios, fieles

los Ministros de las Audiencias; pero a partir del siglo XVIII comienzan las primeras dispensas parciales. Esta exención se refería solamente a la investigación de oficio, pero no a la parte pública, en la que cada agraviado podía hacer valer sus derechos. En líneas generales, el juicio comprendió a todos los funcionarios e incluso durante el siglo XVI y principios del siglo XVII fueron varios los virreyes y otros oficiales enjuiciados después de fallecidos, aunque esta práctica parecía oponerse a algunas Leyes de las Partidas, especialmente aquellas que establecían que después de muerto nadie podrá ser acusado, pues “la muerte desata y deshace tanto a los yerros como a los que los hicieron”.

Se establecía que el Juez designado para la residencia fuese “una buena persona de letras y de conciencia, hábil y de confianza y sin sospecha”, “de fidelidad y prudencia”. Y se advertía que todas las personas, incluyendo a los indígenas de los más apartados caseríos, tenían pleno derecho a interponer demandas para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado. El Juicio de Residencia era como una espada de Damocles suspendida en la cabeza de cada funcionario, que le recordaba en todo momento la necesidad de ajustar sus actos al ordenamiento jurídico en vigor.

Para llevar a conocimiento de todos la existencia del juicio y señalar el momento a partir del cual comenzaba, acostumbrábase leer edictos al “son de cajas y marcha de bando” en la plaza mayor de la ciudad, y a traducirlos a lengua aborigen o hacerlos explicar por personas capacitadas; pero como es natural, en regiones pobladas por indios de bajo nivel cultural, era escasa la utilidad que prestaba la lectura de tales edictos aunque fueran traducidos.

Posteriormente el juez redactaba el interrogatorio a cuyo tenor serían examinados los testigos, y para ello seguía los modelos corrientes incluidos en las obras clásicas de práctica forense o los utilizados en las residencias anteriores tomadas en el mismo distrito. Las preguntas versaban:

Si el funcionario ejerció sus empleos conforme a ordenanzas, cédulas, instrucciones, etc.

Si trató o contrató por sí, o por interpósitas personas.

Si hizo a alguna persona agravios, injusticias o sinrazones.

Si en el nombramiento de personas, procedió con rectitud o imparcialidad.

ejecutores, regidores, procuradores generales, comisarios del campo, mayordomos de la ciudad, mayordomos del hospital real, escribanos, oficiales reales, correos mayores, almirantes, capitanes, maestros pilotos y oficiales de las armadas de las Indias. Cfr. Mariluz Urquijo, José María, ob. cit. pp. 83-84.

Vale la pena advertir que la compra de un oficio no era impedimento para ser sometido a residencia. Tampoco el carácter eclesiástico del funcionario lo eximía del juicio. “En la práctica —dice Mariluz Urquijo— fueron muchos los eclesiásticos de toda América sometidos a residencia por haber desempeñado oficios no religiosos”.

Si permitió negociaciones ilícitas a sus criados o allegados.

Si hizo violencias en las elecciones eclesiásticas o seculares.

Si anticipó salarios.

Si libró de unas cajas lo consignado en otras, etc.

El Juez para investigar la conducta del residenciado examinaba los testigos, revisaba abundantes papeles y solicitaba informes a los distintos organismos oficiales. Pero el Juez tenía además la obligación de cerciorarse de que los testigos no eran enemigos del residenciado por tenerle odio, por haber sido castigado por éste o por haber sufrido alguna sentencia adversa dictada por el funcionario enjuiciado. Igualmente debía dar la más amplia protección y amparo a los quejosos y prometer la aplicación de fuertes penas a los que quisieran amedrantarlos o impedirles en cualquier forma el acceso al tribunal.

El juez debía circunscribirse a declarar si el enjuiciado obró bien o mal y a hacer efectiva su responsabilidad. Todo se investigaba en el juicio de residencia, incluso la vida privada, costumbres y pasatiempos de los residenciados. Si el residenciado era absuelto de los cargos, el Juez lo declaraba recto y buen ministro, acreedor a ascensos. Por ello, algunos residenciados, previo permiso, imprimían las sentencias para difundirlas o presentarlas con las relaciones de sus méritos y servicios.

Si el residenciado resultaba culpable, las penas que acostumbraban imponer los jueces en sus sentencias, eran las de multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro o traslado.

Fue corriente en las residencias la práctica de remitir papeles anónimos relatando las fechorías de los funcionarios y tampoco faltaron algunas componendas entre jueces y residenciados, entre residenciado y cacique, entre residenciado y monarca para restar efectividad al juicio de residencia. Muchos funcionarios solían entregar desde el comienzo del juicio una lista de personas a quienes consideraban sus enemigos para que el juez se abstuviera de citarlos como testigos. En varios casos resultaron tan nutridas esas listas que sólo quedaban fuera de ellas los integrantes de sus camarillas. Pero el recurso de las listas eran una arma de dos filos que convenía utilizar con tiento, pues no faltaban jueces que llamaban antes que a nadie a los incluidos en tales nóminas.

Concluido el juicio, era frecuente la división del vecindario en bandos que apoyaban o repudiaban la conducta del residenciado. La excitación del pueblo se manifestaba en pasquines, versos satíricos, pullas, etc. A través de lo dicho hasta aquí, habrá podido verse, que España procuraba que en América no hubiera funcionarios corruptos e irresponsables, y por eso puso el mayor empeño

en que las vías de hacer efectiva la responsabilidad fueran numerosas y estuvieran abiertas a todos los habitantes. Pero cabe preguntar con José María Mariluz Urquijo hasta qué punto el Juicio de Residencia logró cumplir la misión de servir de muro de contención de abusos y expoliaciones.

EFFECTIVIDAD DE LAS RESIDENCIAS

El historiador argentino, arriba mencionado, examina el problema con bastante erudición e imparcialidad en su magnífico *Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos* (Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1952). Allí recuerda que los funcionarios sometidos a ellos, miraron los Juicios con poca simpatía dado los gastos y sinsabores que traían aparejados, y además indica que los virreyes siempre se sintieron molestos ya que apenas concluía su mandato, el juicio los colocaba a la altura del más oscuro de sus gobernadores. El virrey Revilla Gigedo clamaba por la abolición de las residencias, pues eran aprovechadas por muchos estafadores. Y en 1787 el Consejo de Indias en pleno de tres salas, manifestaba que ellas habían desatado “injustos odios contra celosos ministros”, y que aunque hubiera algún togado que necesitara corrección no parecía esa suficiente razón “para imponer a todos los crecidos costos que causaban”.

Varios viajeros extranjeros que visitaron América a finales del siglo de las luces no perdieron oportunidad de estampar sus criterios. Así, el naturalista alemán Alejandro de Humboldt afirmaba que en las Indias “si el virrey era rico, hábil y estaba sostenido en América por un asesor valiente y en Madrid por amigos poderosos, podía gobernar arbitrariamente”. Y el francés Francisco Depons, en su obra “*Viaje a la Parte Oriental de Tierra Firme*”, alaba la política de la corona española de haber instituido el juicio de residencia para conocer los abusos de los funcionarios y castigarlos. “Esta institución —agrega— la más eficaz protección de los ciudadanos contra cualquier clase de arbitrariedad, honra el espíritu sagaz que la concibió, al Rey cuya solicitud por sus súbditos lo llevó a adoptarla, y al Monarca que sabiamente la conserva”; pero más adelante advierte: “Le ruego al lector que no infiera de mi opinión sobre los tribunales de residencia, que yo los crea absolutamente eficaces. Aplaudo directa y únicamente la sabiduría de la ley, y dejo la crítica de sus efectos a aquéllos que saben las condescendencias de la débil Themis con el seductor dios de la riqueza” (4).

4.- Depons, Francisco, *Viaje a la Parte Oriental de Tierra Firme en la América Meridional*, Caracas, Banco Central de Venezuela, 1960, 2 tomos. T.I. Pág. 185.

Una feroz crítica contra las residencias las estampan los españoles Antonio de Ulloa y Jorge Juan y Santacilia, en sus *Noticias Secretas de América*, libro cuya seriedad todavía hoy se discute por las alteraciones introducidas por el editor inglés en el texto primitivo.

Ulloa y Jorge Juan expresan que era público y notorio en América el soborno a que estaban sometidos los jueces de residencia, sumas que variaban según la calidad de los corregimientos ocupados por los residenciados. El juez acostumbraba a desviar el proceso y se limitaba, en consecuencia, a tomar información a los amigos y familiares del funcionario para dejar constancia de que “había gobernado bien, que no había hecho mal a nadie y que había dado buen trato a los indios”. Pero para que no se cuestionara tanta bondad y rectitud, buscaba tres o cuatro sujetos que hicieran algunas inculpaciones de las que resultaban condenaciones leves. Los jueces exigían unos cuatro mil pesos, suma en que se tasaba el cohecho, para que el funcionario quedara libre de los cargos y absuelto.

Entre los historiadores modernos hay una variada disparidad de criterios en torno a los Juicios de Residencia. Lilian Fisher, en su trabajo *Viceregal administration in the Spanish American Colonies* (California, 1926) señala que el temor a las residencias “fue a menudo un incentivo para la eficiencia del servicio y el cumplimiento del deber”, pero advierte que en los últimos años del dominio hispánico perdieron parte de su eficacia originaria.

El historiador norteamericano Clarence Haring, en su libro *El Imperio Hispánico en América* (Buenos Aires, Ediciones Peuser, 1958) escribe lo siguiente:

“Aun como freno del mal gobierno, la residencia no siempre resultó eficaz. Podía omitirse por orden real, como sucedió a veces en el caso de altos funcionarios con poderosas vinculaciones sociales y familiares en la corte. Así ocurrió con uno de los últimos virreyes de Nueva España, el marqués de Branciforte, merced a la influencia de su cuñado, el favorito real Godoy, aunque se habían elevado numerosas y justificadas quejas contra él... Además —añade— el funcionario deshonesto estaba generalmente preparado, y con toda probabilidad de buen suceso, para eliminar por el soborno los escrúpulos del comisionado, evitando así cualquier castigo serio..

La residencia —apunta más adelante— era a menudo insatisfactoria por la falsedad de muchos de los testigos de ambas partes. Como señaló Ernesto Schäfer, si eran enemigos del residenciado se lo presentaba como el más grande criminal y malhechor del mundo, mientras sus amigos lo elogiaban hasta los cielos, como un modelo del bueno y leal servidor de la Coro-

na. La malicia, el rencor o la ambición defraudada encontraban su oportunidad, y a menudo es imposible para el investigador moderno separar el grano de verdad de la masa de declaraciones contradictorias”.

En fin, Haring indica que las causas que impidieron a España mantener siempre un gobierno leal, honesto y eficiente en el imperio americano, se pueden reducir: a las condiciones impuestas por la época en que el imperio había sido creado y organizado, a factores que la Corona no podía dominar; a las grandes distancias que separaban las colonias de la metrópoli, las debilidades humanas de los agentes que representaban al soberano en el Nuevo Mundo. Y, por otro lado, al principio absolutista, que impedía la concentración de autoridad en nadie que no fuera el rey y su Consejo de Indias.

Diego Barros Arana —según testimonio recogido por Mariluz Urquijo en su *Compendio de Historia de América* y en su *Historia general de Chile* llega a la conclusión que las residencias fueron ordinariamente una vana fórmula, pues “si el gobernante contaba en la Corte con amigos o parientes poderosos, con dinero para allanar tropiezos y con la protección de obispos y clérigos caracterizados, podía estar seguro de la más absoluta impunidad”.

Un criterio distinto sostiene don Ricardo Levene en su *Ensayo histórico sobre la Revolución de Mayo y Mariano Moreno*. El juicio de residencia apunta —“no fue como algunos historiadores afirman una traba inútil que en nada contuvo los pretendidos excesos de virreyes y demás funcionarios”. Y esta tesis es compartida por el tanta veces citado historiador Mariluz Urquijo.

Mariluz Urquijo recuerda que la enorme documentación conservada de las sentencias de los Juicios de Residencia —cuyos originales pueden examinarse en la sección Escribanía de Cámara, del Archivo General de Indias, de Sevilla— corroboran que fueron numerosos los casos de funcionarios condenados a crecidas penas pecuniarias o a privación de oficio, y ello demuestra que las residencias fueron un positivo recurso para sanear la burocracia indiana. Y hay un hecho bastante significativo: los pedidos del pueblo a favor de los Juicios de Residencia, pues consideraba que esta institución constituía una firme y segura defensa de los intereses colectivos.

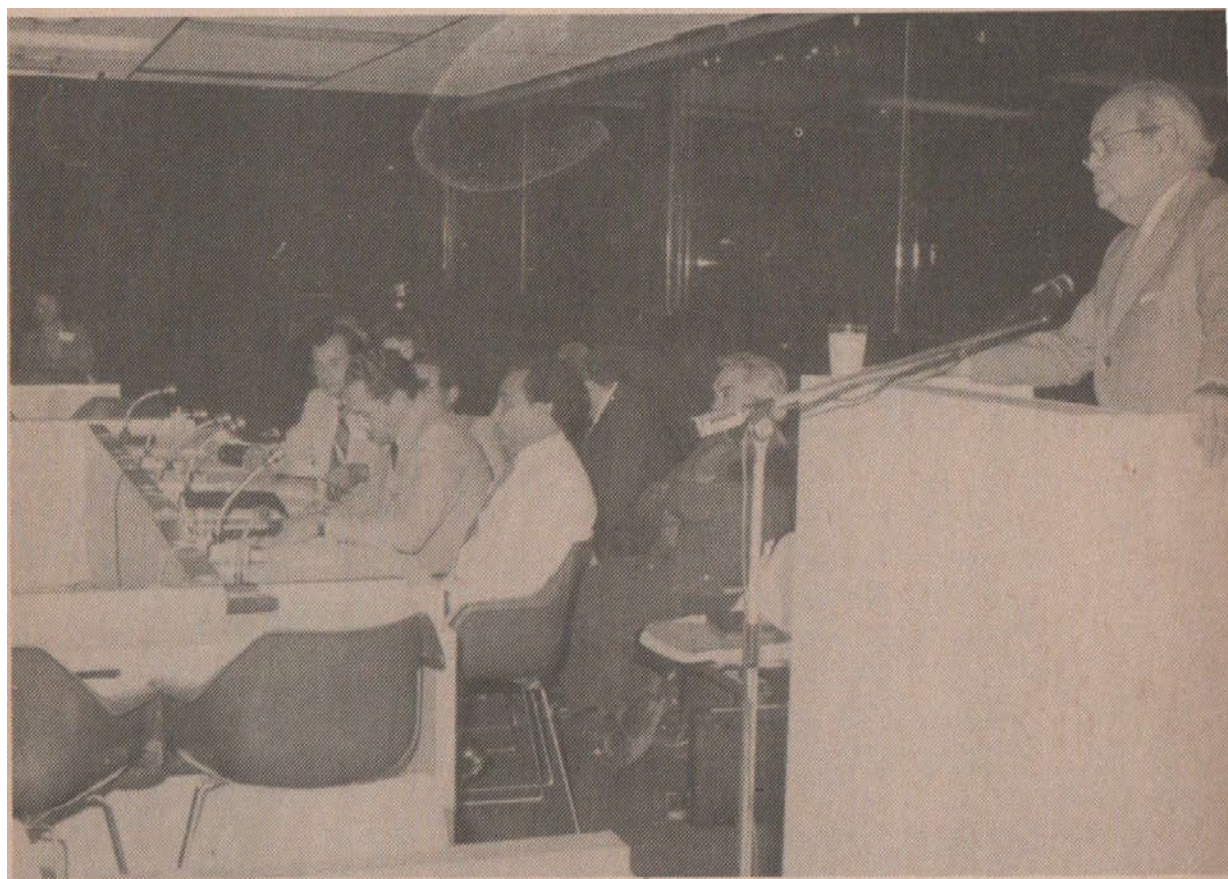
No puede silenciarse —dice— el esfuerzo incesante de la Corona por perfeccionar el juicio de residencia y prevenir las triquiñuelas con que se pretendía desvirtuarlo. “Independientemente de su función de control —escribe—, las residencias servían para poner en evidencia ciertos defectos en el gobierno de las Indias y provocar que se subsanaran con la sanción de nuevas disposiciones o

con la reiteración de viejas leyes que habían caído en desuso”. Ellas también cumplieron un papel nivelador de las distintas clases sociales en América. “La soberbia de los altos funcionarios encontraba un correctivo en el pensar, que no obstante sus dorados galones o su negra garnacha, llegaría un momento en que el indio más desarrapado de su distrito podría exigirle cuenta de sus excesos. El más encumbrado personaje sabía que terminado el tiempo de su función, perdería de golpe sus prerrogativas y oropeles y quedaría expuesto a las querellas y denuncias de cualquiera de sus ex-gobernados, no pudiendo hacer valer más arma que la honestidad de su conducta”. En síntesis, las residencias— según Mariluz Urquijo— activaron la vida pública americana y educaron al pueblo a comportarse sin servilismo, como hombres libres. “La residencia —concluye— es una institución de profunda raigambre popular. Si ocasionalmente sirve para consolidar el poder central, no debe olvidarse que la posibilidad que brinda a los gobernados el exigir al funcionario cuenta de sus actos, es una forma de gobierno del pueblo.

Y ya para concluir, sólo resta indicar que el tema de los Juicios de Residencia ha llamado poderosamente la atención de la historiografía venezolana. Corresponde a la Academia Nacional de la Historia el especial interés por ordenar la copia de la abultada documentación que reposa en el Archivo General de Indias, de Sevilla. Duante muchos años el Hermano Nectario María, cuya edad alcanza casi los 96 años, ha transcrito inmensos volúmenes de expedientes, de las residencias de los Gobernadores de la Provincia de Venezuela y esos expedientes pueden consultarse ahora en Caracas, en el Archivo de la Academia. Pero no contenta con esta labor de transcripción, la propia Corporación Académica, a través de su Departamento de Investigaciones Históricas, comisionó a un equipo de investigadores (las licenciadas Letizia Vaccari, Diana Rengifo y Marianela Ponce) para el análisis de la documentación. Por más de diez años, estas investigadoras vienen trabajando con plena y fructífera dedicación y han publicado varios volúmenes en torno al palpitante tema de las Residencias. Cabe citarlos: **Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela .I. Los Welser; Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela. II. Juan Pérez de Tolosa y Juan de Villegas** y el último volumen, el N° 162, de la Serie Fuentes para la Historia Colonial de Venezuela, de la licenciada Letizia Vaccari, intitulado **Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela .III. Don Francisco Dávila Orejón Gastón (1673-1677)**, Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1983.

Hay, pues, materia para una profunda reflexión en estos densos trabajos venezolanos que abren nuevos rumbos a la investigación histórica.

LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA



La Asociación Venezolana de Derecho Tributario, celebró durante los días 17 y 18 de noviembre, en el Parque Central un foro sobre “La Corrupción en Venezuela”. El Dr. Manuel Rafael Rivero, pronunció el discurso de instalación; contándose entre los expositores a destacadas personalidades como: Dr. Héctor Atilio Pujol, Prof. Simón Sáez Mérida, Dr. Jorge Olavarría, Lic. José Ignacio Arrieta (SJ), Sr. Tello Benítez, Dr. José Guillermo Andueza, Dr. Jaime Parra Pérez, Dr. Gustavo Tarre, Dr. Domingo Alberto Rangel, y Dr. Miguel Santana Mujica

A NUESTROS COLABORADORES

Agradecemos a los autores que envían colaboración a Control Fiscal, elaborar sus artículos de acuerdo a las siguientes normas:

1º. Título; en la parte superior de la página donde se inicia el trabajo y no en página aparte. Debajo del título colocar el nombre del autor y sus referencias profesionales o académicas.---

2º. Si el trabajo lleva gráficos, favor enviarlos ya listos para su publicación.

3º. Si el artículo lleva llamadas, numerarlas en forma corrida, siguiendo la secuencia numérica y no repitiendo la secuencia en cada página.

4º. Cada autor deberá enviar un resumen de su artículo para nuestra sección. En esta Edición.

**DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE
LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA**

LIC. IVAN ROJAS CORDOVA

Director Asistente encargado
de la Dirección General

LIC. ROMULO MARTINEZ RAMOS

Director de Control del Sector Industrial

LIC. JOSE MANUEL ALVAREZ

Director de Control del Sector
Agropecuario

LIC. HOMERO A. FERREIRA VILORIA

Director de Control del Sector Servicios

LIC. IVONNE DIAZ DE ESCOBAR

Directora de Control del Sector Social

LIC. RAFAEL PADRON DIAZ

Director de Control del Sector Educación,
Ciencia y Cultura

LIC. NORA I. GUERRA HERRERA

Directora de Control del Sector Financiero

LIC. GISELA HADDAD DE HENRIQUEZ

Directora de la Oficina de Control Externo
en el Fondo de Inversiones de Venezuela

LIC. AMERINTA GUILLEN

Directora de la Oficina de Control Externo
en Petróleos de Venezuela –Encargada–

**DIRECCION GENERAL DE CONTROL
DE ESTADOS Y MUNICIPIOS**

LIC. FEDERICO DIAZ LEGORBURU

Director General Encargado

ABOG. RAUL PELAEZ ORTA

Director Asistente

DRA. MIRIAM OROPEZA DE RAMOS

Directora I de Inspección de Estados
y Municipios

DR. JOSE GREGORIO ARAUJO SEQUERA

Director II de Inspección de Estados
y Municipios

SR. PEDRO TINOCO YEPEZ

Director de Administración

ABOG. MARIELI MARRERO SANTANA

Directora de Personal

LIC. HERIBERTO AGUILLON S.

Jefe de Prensa