

Revista de
CONTROL
**FISCAL**

113

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CARACAS-VENEZUELA

DIRECTORIO

DR. RICARDO SILLERY LOPEZ DE CEBALLOS
Contralor General de la República

DIRECCION GENERAL

LIC. RAUL RAMIREZ MATERAN
Director General

SRA. GLADYS RAMOS DE LA ROSA
Secretaria Privada

DIRECCION GENERAL TECNICA

DR. JESUS DAVID GARMENDIA
Director General Técnico

LIC. GUSTAVO CARVALLO B.
Director Asistente

LIC. CARLOS A. MARTINEZ F.
Director de Organización y Asesoría
(Encargado)

SR. JUAN B. GALAVIS
Director de Sistemas Contables (Encargado)

LIC. FELIX CEDILLO C.
Director de Planificación Administrativa
(Encargado)

LIC. JOSE DIAZ DIAZ
Director de Procesamiento de Datos

DIRECCION GENERAL DE LOS SERVICIOS JURIDICOS

DRA. CELIA POLEO DE ORTEGA
Director General de los Servicios Jurídicos

DR. ENRIQUE SANCHEZ FALCON
Director de Asesoría Jurídica

DRA. ANA ALVINS DE VISO
Director de Estudios Jurídicos

DR. FREDDY ORLANDO S.
Director de Procedimientos Jurídicos

DRA. MARIA L. ALONSO DE ESPITIA
Director de Averiguaciones Administrativas

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

LIC. BEATRIZ A. CUEVAS DE ESTRADA
Director General de Control de la Administración
Central (Encargada)

DRA. CARMEN LOPEZ DE ANZOLA
Director de Control Previo de Gastos
(Encargada)

SR. CARLOS PALMERO AZERM
Director de Control Previo de Pagos

**REGLAMENTO INTERNO
DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA
REPUBLICA**

CAPITULO II

TITULO III

**DEL CONTROL DE LA
ADMINISTRACION
DESCENTRALIZADA**

Artículo 25.— Los directivos y demás funcionarios de los Institutos Autónomos están obligados a atender los requerimientos y observaciones que la Contraloría les formule para el mejor cumplimiento de las funciones de control, vigilancia y fiscalización que la Ley Orgánica establece.

índice

	Pág.
Editorial. —	11
Rafael Romero P. — El Bolívar de Marx.	13
Armando Rodríguez G. — Anotaciones sobre la administración de ejidos.	27
Evelyn Marrero de Alonzo. — Delimitación de la competencia del abogado representante de la Contraloría General de la República para defender judicialmente los intereses patrimoniales del Fisco Nacional.	51
Laura Villalobos L. — Recurso Jerárquico contra las decisiones de la responsabilidad administrativa de la Contraloría General de la República.	59
Enrique Vilorio. — Comentarios al proyecto de ley Orgánica de la Administración Descentralizada.	67
Adelina Velazco L. — Estudio de la vigente Ley de Impuesto sobre sucesiones donaciones y demás ramos conexos de fecha 13 agosto de 1982, con la derogada ley del mismo nombre de fecha 26 de diciembre de 1966.	83

**CONTROL
FISCAL**

AS Y SOCIALES

Revista de **CONTROL FISCAL**

Organo de la Contraloría
General de la República

Director: Dr. RICARDO SILLERY LOPEZ DE CEBALLOS

ABRIL – MAYO – JUNIO

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.

1984
AÑO XXV
No. 113
CARACAS
VENEZUELA

en esta edición

El Dr. **Rafael Romero Pirela**, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia analiza el juicio de Marx sobre Simón Bolívar. Las fuentes bibliográficas que Marx utilizó, sus fobias y prejuicios constituyen el marco de referencia. Ver pág. 13

El Dr. **Armando Rodríguez García**, Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela aclara los conceptos básicos de Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre los Ejidos. Ver pág. 27

La Delimitación de la competencia del Abogado representante de la Contraloría General de la República en la defensa judicial de los bienes patrimoniales del Fisco es el tema del cuidadoso estudio de la Abogado **Evelyn Marrero de Alonso**, Abogado Fiscal de la Dirección de Procesamiento Jurídicos. Ver pág. 51

La Abogado **Laura Villalobos Losada** de la Oficina de Recursos Jerárquicos y Revisión presenta un estudio bien documentado del Recurso Jerárquico contra las decisiones de Responsabilidad Administrativa de la Contraloría General de la República. Ver pág. 59

El Dr. **Enrique Vitoria** comenta con acierto el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Ver pág. 67

Un estudio de utilidad profesional es el de la Abogado **Adelina Velazco Lazo** sobre la comparación entre Urgente Ley de Impuesto sobre Sucesiones, donaciones y demás ramos conexos de 13-08-82 y la Ley anterior. Ver pág. 83



DR. RICARDO SILLERY LOPEZ DE CEBALLOS
CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA

CURRICULUM VITAE

RICARDO SILLERY LOPEZ DE CEBALLOS. Nació en Caracas el 22 de septiembre de 1938. Estudió derecho

en la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, años académicos 1956-1957 al 1960-1961. Se graduó de Abogado en agosto de 1961 con mención “summa cum Laude” — Posteriormente estudió en la Universidad de París, aprobando el Curso de Doctorado, Sección Derecho Comercial. Siguió cursos en la U.C.A.B., obteniendo el título de “Especialista en Derecho Privado” y después obtuvo el de “Doctor en Derecho” (Dr. Juris) de esa Universidad. La Tesis de Grado, “El Carácter Accesorio del Derecho de Hipoteca (Ensayo sobre la Autonomía Estructural y Funcional de la Hipoteca)” mereció mención “Excelente”, la más alta que se confiere a una Tesis.

Cursó en la Southern Methodist University, Dallas, Texas, Academia de Derecho Americano e Internacional, que terminó el 19 de julio de 1968.

Ha desempeñado varios cargos y funciones: Consultor Jurídico del Ministerio de Justicia. Asesor de la Comisión de Legislación Municipal del Distrito Federal.

Conjuez del Tribunal Segundo de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta.

Asesor Jurídico en asuntos de Derecho Tributario de la Consultoría Jurídica del Congreso Nacional.

Ha sido Asesor Jurídico de la Oficina de Control Externo en el Fondo de Inversiones de Venezuela.

Asesor de la Contraloría General de la República
Asesor Jurídico del Ministerio de Hacienda.

Fue Presidente de la Bolsa de Valores de Caracas.

Ha formado parte de diversas comisiones para el estudio y preparación de Leyes y Reglamentos.

Ha formado parte del Escritorio Nicomedes Zuloaga y C.A.

En la Universidad Central de Venezuela ha profesado las Asignaturas de Derecho Constitucional y Derecho Civil (Bienes y Derechos Reales).

Igualmente en la U.C.V., y por el Instituto de Derecho Privado, ha dirigido Seminarios sobre “Capital Social en las Compañías Anónimas” y dictó cursos monográficos sobre “Cédulas Hipotecarias Bancarias”.

En la U.C.A.B., ha dirigido prácticas de Derecho Mercantil.

Ha profesado la Cátedra de Fundamentos de Derecho Público en la Facultad de Economía de la U.C.A.B. En la misma Universidad, ha sido profesor en los cursos de Postgrado en Impuesto sobre la Renta.

En los cursos de Doctorado de la U.C.V., ha dictado cursos breves sobre Dividendos.

Ha publicado: “Apuntaciones sobre la Prescripción en Materia de Impuesto sobre la Renta”, (1966).

“La Garantía de la Cédula Hipotecaria” en Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.A.B. (1967).

“Notas Esquemáticas sobre la Hipoteca Naval en el Derecho Comparado” (en Revista del Ministerio de Justicia).

“El Carácter Accesorio del Derecho de Hipoteca”, publicada por la U.C.V., (1968), laureada con el premio Ministerio de Justicia y con mención honorífica en el concurso para optar al premio Luis Sanoja.

“Operaciones, Contratos y Negocios Jurídicos que puede realizar el Fondo de Inversiones de Venezuela” (separata del N° 72 de la Revista de Control Fiscal).

“Apreciación General y Observaciones Preliminares del Proyecto de la Ley de Impuesto sobre la Renta”, (publicado entre los trabajos realizados para el Foro Investigación sobre la Reforma Tributaria auspiciado por la Facultad de Economía de la U.C.V., en Cuadernos de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, 1977).

“Algunos aspectos relevantes del Nuevo Proyecto de la Ley de Impuesto sobre la Renta”, Conferencia dictada en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, el 12 de julio de 1977, (publicado por Italgráfica, Caracas, 1977).

“Principios de Legalidad y de Reserva Legal en materia Tributaria” publicado en la Revista del Ministerio de Hacienda.

“Brevísimas Anotaciones sobre la Revalorización de Activos en las Sociedades Anónimas” (separata de la Revista de la Bolsa de Valores de Caracas N° 369).

“Rebajas de Impuesto sobre la Renta” (separata de la Revista de Control Fiscal N° 99, Editada por la Contraloría General de la República).

“Informe sobre el Mercado de Valores (1980) (Diagnóstico y Recomendaciones” Publicado en Mensaje Económico Financiero y en Revista de la Bolsa de Valores.

“Anotaciones Jurídicas sobre el Capital Social y los Dividendos en la S.A.” Publicado en Nº 18 de Revista de El Contador Público.

Pertenece al Colegio de Abogados del Distrito Federal y es Miembro Principal (Senior Member) de la Inter-American Bar Association.

Miembro del Alumni Association de la “Academy of American and International Law of the S.M.U.”

Miembro Fundador de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario.

Ha intervenido en Foros y ha dictado Conferencias en muy diversas materias.

Control Fiscal editorial

*E*l difícil momento histórico que vive el país exige de sus instituciones y ciudadanos un aporte mayor y decidido, en términos de esfuerzo y sacrificio, para superar los múltiples y complejos problemas económicos y fiscales que se confrontan.

De nuestra máxima institución fiscalizadora, por la naturaleza de sus funciones, se espera una participación y una contribución de relieves singulares. Tan clara y evidente me resulta la idea de que la Contraloría General de la República dará una respuesta exitosa a esas expectativas, como firme es la convicción que tengo de que la misma estará siempre asociada a la contribución de sus funcionarios y dependerá así positivamente del fervor con que ellos acometan las trascendentes tareas de defensa del interés fiscal que tienen asignadas.

Sabiendo que la solidez y eficacia de una institución depende, en mucho, de sus raíces, bases y tradiciones fundamentales, quiero expresar, de la manera más categórica, que entre los propósitos principales que tengo al frente de la entidad contralora se cuentan el de defender con un especial celo la independencia y autonomía que tiene consagradas constitucionalmente y el de mantenerla al margen de las controversias político-partidistas. Conservar la objetividad de las actuaciones de la Contraloría, elevar tanto como sea posible su reconocido nivel técnico, e introducir las mejoras estructurales y funcionales que sean recomendables, serán también objetivos prioritarios, coadyuvantes a la intención de mantener y aumentar el sólido prestigio de que ella goza ante la colectividad.

El país está pendiente de las actuaciones que cumplirá la Institución Contralora y de las medidas que dictará en procura de un buen orden administrativo las cuales deberán coadyuvar a erradicar las deficiencias y vicios que afectan la recta administración del fisco nacional.

Igualmente tengo el firme propósito de desarrollar una política de cooperación y orientación permanente a la Administración Activa, a tenor de lo dispuesto en el Artículo 118 de la Constitución de la República, la cual ejecutaré sin menoscabo de la función de control que le está asignada al Organismo Contralor por nuestra Carta Magna y con la total convicción de que esta política de colaboración, debidamente orientada y practicada, coadyuvará a perfeccionar la debida marcha y el mejor control de la Administración Pública. La realidad nos demuestra que un muy alto número de irregularidades que se detectan en los procedimientos de la Administración Pública, derivan de desconocimiento de las normativas, métodos y procedimientos aplicables a las respectivas situaciones y no de dolo o intencional propósito de infringir las reglas que correspondería aplicar en tales casos. También evidencia la realidad que dentro del gran número de la intrincada maraña de irregularidades incurridas por ignorancia, se ocultan y se facilita la comisión de actos que si tienen propósitos intencionados y caracterizados de beneficio para sus autores y de lesión al Patrimonio Público. Consecuencialmente todo lo que tienda a lograr una Administración Pública que se rija disciplinada y responsablemente por las normas, y los métodos y procedimientos correspondientes, constituirá uno de los mayores y más firmes aportes para el logro del objetivo de una más honesta Administración Pública, al hacer marcadamente más fácil detectables a las irregularidades dolosas. Será pues, por tanto, objetivo prioritario del máximo Organismo de Control de la República, el concientizar a los funcionarios del Estado en la inexorable necesidad del indeclinable respecto a las normas y a los procedimientos que correspondan a las distintas situaciones de la acción administrativa.

Hay cifradas esperanzas —y se hará todo lo necesario para no defraudarlas— en el sentido de que la Contraloría velará porque los recursos públicos, que son los de la colectividad misma, sean manejados debida y adecuadamente y siempre dentro del marco de la Ley. Estoy seguro de que con la voluntad y el deseo incrementado de trabajo por el país de todos los funcionarios del Organismo Contralor, podremos lograr niveles superiores de eficiencia y muy positivos resultados en provecho de nuestra patria.

El Bolívar de Marx, Una perspectiva diferente

RAFAEL ROMERO P.

INTRODUCCION:

Con ocasión de la reciente celebración, en 1983, del bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar (24 de Julio) y del centenario de la muerte de Karl Marx (14 de Marzo) nos ha parecido oportuno plantear algunas ideas acerca de la opinión del segundo sobre el primero.

Como se verá más adelante, la opinión que tenía Marx de Bolívar fue sumamente hostil y hasta prejuiciada, tal actitud constituye a juicio nuestro un enigma histórico: ¿Por qué Marx, siendo un hombre identificado con la lucha contra el colonialismo europeo, sintió antipatía por el Libertador quien fue precisamente paradigma de esa lucha toda su vida?

El presente trabajo pretende entonces aportar algunas ideas sobre dicho enigma, a través de una ojeada a las fuentes documentales de Marx, así como a otras circunstancias que en el curso de nuestra investigación se han revelado como pertinentes en la explicación del mismo.

No pretendemos “excusar” a Marx de su error, ni tampoco “defender” al Libertador poniendo en evidencia las ideas equivocadas de aquél; a estas alturas de la historia, sería ocioso hacerlo: primero porque sería una tarea fácil y segundo porque el tiempo se ha encargado de restar toda influencia al evidente error del fundador del socialismo científico. El rol histórico de Marx es independiente de cualquier desatino en su juicio sobre el Libertador y en cuanto a éste, con el tiempo crece su gloria como crecen las sombras cuando el sol declina.

I. GENERALIDADES:

La opinión de Marx acerca de Bolívar fue formulada por aquél en un poco conocido artículo para la “New American Cyclopaedia” (1) como parte de una colaboración total de ocho que preparó Marx para dicha enciclopedia a petición de su editor (2).

El artículo sobre Bolívar que apareció en el tercer volumen de la enciclopedia (3) es el más largo de los ocho; consta de unas 15.000 palabras, lo cual contrasta con los restantes artículos que apenas exceden de las 1.000 palabras (excepto uno de ellos que llega a 4.000).

Su preparación puede atribuirse más que todo a la casualidad, pues Marx, como buen eurocentrista, (4) bien hubiera podido morir sin saber una palabra, y mucho menos escribir algo, sobre Bolívar; pero ocurre que el nombre de este aparece en la lista de artículos que Marx debía preparar para la *New American Cyclopaedia* y dado que la mayoría de ellos eran sobre temas militares (como “bastión”, “batería”, “batalla”, “bayoneta”, etc.), materia que Engels dominaba muy bien, asumió éste la preparación de los mismos (ver nota No. 2) dejándole a Marx los de tema biográfico (“Berthier”, “Blum”, “Bolívar”, “Brune”, etc.).

II. RESUMEN DE LA OPINION DE MARX ACERCA DE BOLIVAR.

El artículo que comentamos (5) comienza con una breve nota biográfica (nacimiento, viudez, etc.) del Libertador y pasa de inmediato al análisis de su vida pública. Comienza con negarle toda participación en los sucesos del 19 de Abril de 1810, sigue con una síntesis de los hechos posteriores hasta su muerte “repentina” en 1830 y concluye con una caústica cita sobre los detalles de su personalidad.

Todo el artículo está concebido como un frontal ataque al Libertador, tratando siempre de desprestigiar la buena fama con que ya contaba para la época en que Marx escribe, 1857. La lista de diatribas es larga; no nos detendremos mucho en ella pues no resiste el menor análisis, sin embargo, mencionaremos algunas de las afirmaciones más representativas:

En primer lugar, como antes se dijo, afirma Marx que Bolívar “rehusó unirse a la Revolución que estalló en Caracas el 19 de Abril de 1810” (Extracto No. 1).

Posteriormente, afirma que estando al frente de la plaza de Puerto Cabello, ante un amotinamiento de los soldados españoles detenidos allí, salió precipitadamente en la noche a espaldas de sus soldados y se refugió en su hacienda de San Mateo (Extracto No. 2).

El éxito de la Campaña Admirable es presentado como consecuencia de pasados excesos y cobardía de las tropas y oficiales españoles (Extracto No. 3).

El Manifiesto de Cartagena es referido como “memoria justificatoria de altisonante fraseología”.

Posteriormente sostiene Marx que en un enfrentamiento con Morales —después de la Expedición de los Cayos— perdió toda

presencia de ánimo y huyo dejando a sus hombres desvalidos en tierra (Extracto No. 4).

Durante la Campaña del Sur, afirma Marx que Bolívar se limitó a entradas triunfales, proclamas y constituciones (Extracto No. 9).

Respecto al Congreso de Panamá afirma que el verdadero propósito de Bolívar era el de erigirse dictador de toda Suramérica (Extracto No. 11).

Finalmente, concluye el artículo con una extensa y caústica cita tomada de Ducodray-Holstein (la más influyente de las fuentes de Marx) sobre la personalidad de Bolívar; en la misma se afirma que gustaba el Libertador referirse "... con sarcasmo a personas ausentes", "leía sólo literatura ligera", y que "poseía un talento casi asiático para la disimulación". Concluye la cita reconociendo que Bolívar "entendía al ser humano mejor que la masa de sus compatriotas" (Extracto No. 12).

Hemos afirmado antes que el artículo de Marx sobre Bolívar no resiste el menor análisis, plagado de toda suerte de imprecisiones históricas (6) carece del más mínimo valor desde el punto de vista de la bibliografía sobre el Libertador, no tiene siquiera el mérito documental de la obra de Madariaga (7). Refleja sólo la pobreza de las fuentes consultadas y un evidente prejuiciamiento hacia la persona de Bolívar.

III LAS FUENTES DE MARX:

Para documentarse sobre Bolívar no disponía Marx ni de mucho tiempo. No disponía de mucho pues en la época en la cual escribía —finales de 1857— la información sobre Bolívar se reducía a algunas enciclopedias y unos pocos libros escritos por oficiales europeos que participaron en nuestra guerra de independencia. Y no disponía de mucho tiempo puesto que los artículos para la *New American Cyclopaedia* debían ser escritos a toda prisa (8) para permitir su publicación según el cronograma respectivo y si Marx robaba tiempo a sus investigaciones económicas, era porque los artículos en cuestión significaban para él un pequeño ingreso del cual estaba urgido.

Según recientes investigaciones (9), en la preparación de sus artículos para la "ciclopedia", Marx solía revisar las enciclopedias más importantes de su época publicadas en inglés, francés y alemán: *The Penny Cyclopaedia*, *Encyclopaedia Americana*, *The Encyclopaedia Britannica* —7a edición—, *Dictionnaire de la Conversation et de la Lecture*, *Encyclopédie nouvelle dictionnaire... des connaissances humaines au XIX^e Siècle* y *Conversations-Lexicon* (10).

Los artículos que estas enciclopedias consagran al Libertador tienen dos cosas en común: ser relativamente extensos y ser todos

muy elogiosos de su persona y de su hazaña, en especial los incluidos en las ediciones francesas. Curiosamente, sólo las ediciones en inglés mencionan sus fuentes, y una de éstas, la Penny Cyclopaedia, incluye al inicio del artículo respectivo la bibliografía disponible para entonces sobre el Libertador (11).

Si Marx consultó o no las enciclopedias a su alcance nunca lo sabremos con certeza —habría que preguntárselo a él—. En favor de la afirmativa está el hecho de que en una carta a Engels (12) expresa agriamente su disgusto por ver a Bolívar “ensalzado como si fuera Napoleón I”, lo cual es consistente con los favorables artículos que ofrecen dichas enciclopedias sobre el Libertador.

En favor de la negativa está el hecho de que ante la petición expresa del editor de suministrarle sus fuentes informativas, (ver nota 12) Marx le envió una lista de tres obras en la cual no aparecen las susodichas enciclopedias. Nos inclinamos a pensar que tal vez no las consultó pues dada su rigurosidad en la selección de sus fuentes bibliográficas, no es difícil suponer que prefiriera utilizar el testimonio de quienes conocieron personalmente al Libertador, antes que limitarse a los refritos contenidos en las enciclopedias.

Por otra parte, si las hubiera consultado se habría enterado de la existencia de otras obras de testigos directos que presentan una imagen de Bolívar muy distinta a la ofrecida por los autores a los cuales limitó su consulta, y que inevitablemente hubieran tenido alguna influencia en su opinión.

El caso es que Marx basó su análisis de Simón Bolívar, según la bibliografía que aparece al final de su artículo en la primera edición de la *New American Cyclopaedia*, en las siguientes obras, escritas todas por oficiales europeos que, como tantos otros, lucharon por la independencia de la América hispana, pero que por motivos diversos manifestaron luego resentimientos contra los libertadores.

- *Memoirs of General Miller, in the service of the Republic of Peru by John Miller. 2 vol. (London, printed for Longman et al., 1828) (13) citado erróneamente por Marx como “Memoirs of General John Miller”.*
- *A narrative of the expedition to the rivers Orinoco and Apure in South America; Which sailed from England in november 1817, and joined the patriotic forces in Venezuela and Caracas by G. Hippisley, Esq. (London, John Murray, 1819 (14) citado también erróneamente como Col. Hippisley, account of his Journey to the Orinoco.*
- *Memoirs of Simón Bolívar President-Liberator of the Republic of Colombia; and of his principal Generals; secret history of the revolution, and the events Which preceded it, from 1807 to the present time by Gen. H.L.V. Ducoudray—Holstein (Boston, S.G*

Goodrich & Co., 1829) erróneamente citado por Marx Como Ducoudray-Holstein (15).

1. Las memorias del General Miller fueron escritas en realidad por John Miller (?-?) en base a las cartas, diario y recuerdos de su hermano el General William Miller (1795-1861). La obra es bastante ambiciosa pues pretende “dar cuenta de la guerra de independencia de las provincias de Río de La Plata, Chile y Perú”, “ilustrar el carácter, modales y costumbres de sus habitantes” y “dar un conciso esquema de estos países junto con un estimado de su población” (16).

Respecto al Libertador, presenta en general una visión bastante objetiva. Describe con imparcialidad su rol en la Guerra de Emancipación y hace un bosquejo de sus rasgos personales en el cual logra un buen balance de defectos y virtudes, mencionando entre los primeros: su “propensión a la grandilocuencia”, “celoso en materia femenina”, “temperamento fiero y caprichoso” y “propenso al abuso personal”; entre las virtudes menciona: “desinterés”, “impresionante escritor”, “abstemio”, “hábil jinete”, “de mente muy activa”, etc.

La obra deja traslucir, sin embargo, una sutil hostilidad hacia Bolívar, contra la cual advierte Blanco Fombona (17) en el prólogo de una de las ediciones en español de la obra. (18) Con todo y esto, dudamos que sea la obra del Gen. Miller la fuente de la hostilidad de Marx hacia Bolívar.

2. La Narración del Coronel Gustavus Hippisley (?-?) a diferencia de la obra anterior, es abiertamente hostil no sólo contra el Libertador, sino también contra todos los que liderizaron nuestra Guerra de Independencia y contra el pueblo grancolombiano en General a quienes califica de “insensibles canallas”.

La adversión de Hippisley hacia el Libertador surge según el mismo lo deja ver en su libro, a raíz de la negativa de éste a ascenderlo a General de Brigada y de reconocerle una cuenta de gastos (19) que afirmaba haber hecho durante la preparación de la expedición que lo trajo a Venezuela a principios de 1818 (20). Esta adversión, que se manifiesta varias veces a lo largo del libro lo lleva a afirmar que de ganar los patriotas, lo cual en su opinión sólo podrían hacerlo con la ayuda de tropas inglesas, “... el ambicioso Bolívar, si viviera, buscaría honores monárquicos y una diadema para coronar sus sienas. Sería el rey de Venezuela y Nueva Granada y en consecuencia esclavizaría de nuevo su país bajo un nuevo despotismo real” (21).

En cuanto a la hostilidad de Hippisley hacia el resto de nuestro libertadores y hacia nuestro pueblo en general, puede explicarse la misma por su carencia de preparación para la dureza de circunstancias en que se libraba nuestra Guerra de Independencia. Prueba

de ello es la frecuencia de sus quejas, el libro es en realidad un catálogo de quejas: el clima, el río Orinoco, la carencia de hospitales, el carácter de los oficiales patriotas, etc. De lo único que no se queja es de las damas de Angostura, a quienes describe como “prodigiosas para ofrecer sus favores” (22).

La obra de Hippiisley desde el prefacio hasta la conclusión refleja un amargo recuerdo de todo lo relacionado con su intervención en la Guerra de Independencia venezolana. Tal amargura no pasa desapercibida ni al más distraído lector y obviamente la opinión de quien abrigue tanto resentimiento hacia una causa y sus líderes, provoca por lo menos duda de su imparcialidad (23). Parece, sin embargo, que Marx jamás tuvo tales dudas.

3. Las Memorias de Ducoudray—Holstein (?-?) expresan sin duda la peor opinión que se haya escrito sobre el Libertador, incluyendo a Marx pues el artículo de éste sobre Bolívar es en realidad un resumen de dicha “Memorias”.

La obra de Ducoudray como la obra de Miller, contrasta su odio hacia Bolívar con una irrestricta admiración por sus generales (Piar, Páez, Sucre, Santander, Arismendi) y como la de Hippiisley, manifiesta una prejuiciada actitud acerca de la idiosincracia de nuestro pueblo.

El Bolívar que presenta Ducoudray es un cobarde que huye ante las primeras escaramuzas del enemigo, ansioso por coronarse rey o emperador, no sólo de la Gran Colombia, sino de toda Suramérica y por encima de todo, amante del poder absoluto, llegando a decir que “... en 1813 Bolívar era mucho más poderoso que cualquier soberano de la actualidad en el mundo” (24).

El prejuiciamiento de Ducoudray alcanza su máxima expresión en el capítulo XXIV en donde hace su “recapitulación de hechos”. Es de este capítulo de donde extrajo Marx la cita final de su artículo sobre la persona de Bolívar y es aquí donde cualquier lector sin otra información sobre el Libertador, disipa cualquier duda que debido a la unilateralidad del análisis hasta el momento haya podido albergar, y se convence definitivamente de que Bolívar era inmerecedor de cualquier gloria o mérito; lo cual fue precisamente lo que hizo Marx.

Por supuesto que puede también convencerse nuestro hipotético lector de que sólo un gran resentimiento puede explicar tal unilateralidad en la descripción del personaje en estudio, lo cual compromete la credibilidad de toda la obra; además, deja ésta insoluble la duda siguiente: ¿Cómo es posible que oficiales como Páez, Mariño, Sucre, etc., cuyo talento y valor alaban tanto Ducoudray como Hippiisley, pudieran someterse a las órdenes del pequeño cobarde que ellos describen?.

Consideramos innecesario detallar más las exageraciones y distorsiones de los tres libros antes mencionados, en especial de los dos últimos. Debe mencionarse sin embargo que su lectura ha sido consulta obligada de todos los biógrafos del Libertador (25) y sin duda contienen algunas informaciones dispersas sobre nuestra independencia, útiles siempre para el historiador o biógrafo.

IV. EL PREJUICIAMIENTO DE MARX.

Basado en fuentes como las mencionadas, es lógico pensar que la opinión que Marx pudo hacerse del Libertador era sumamente desfavorable, sin embargo la mala imagen de las fuentes consultadas no justificaba por sí solo “apartarse del estilo enciclopédico” puesto que bien hubiera podido preparar un artículo fiel a sus fuentes pero “objetivo”, sin caer en el prejuiciamiento o “partisan style” en que él mismo admite haber caído (26).

La animosidad de Marx hacia Bolívar tenía, creemos, una razón adicional: a sus ojos aparecía éste, primero como un cobarde inmerecedor de todo respeto y además como un déspota, ambicioso del poder absoluto y dispuesto a coronarse monarca de la Gran Colombia. Esto debió llevar a Marx a identificar a Bolívar con el absolutismo monárquico de Luis Napoleón (27) o Napoleón III, a quien siempre detestó, y en consecuencia a trasladar al Libertador toda su furia antibonapartista.

De otra forma no se explica la actitud de Marx, pues aunque no hubiese dudado nunca de la calidad de sus fuentes (28), su descripción habría podido ser más “enciclopédica” y menos prejuiciada. El, que no era ningún novicio en el arte de leer entre líneas, no sólo se comió las historias de Hippisley y Ducoudray sobre Bolívar, sino que les añadió su propio apasionamiento.

La adversión de Marx contra el despotismo absolutista de Napoleón III la manifestó casi desde el mismo momento en que éste, mediante un Golpe de Estado, disolvió el Parlamento francés (29) y se proclamó Emperador, ejerciendo la monarquía durante diecinueve años (1851-1870). Durante este período, Marx (y también Engels) no cesó de criticar a Napoleón III en numerosos artículos de prensa publicados en Londres, Alemania y Estados Unidos (30).

Por lo antes dicho entonces, no creemos que fuese la supuesta cobardía de Bolívar lo que le ganó la antipatía de Marx sino la convicción de éste de que el Libertador tenía debilidades monárquicas e inclinación hacia el absolutismo, pecados estos que Marx no podía perdonarle a nadie, crítico como era del más flagrante caso de despotismo de su época: el Segundo Imperio de Luis Napoleón (31); esto explica también, finalmente, que llegara a utilizar con relación a Bolívar el mismo remoquete, “soulouque” (32) que algunos utilizaban para referirse a aquél (33).

¿CONCLUSION?

¿Conserva todavía algún valor el estudio de la visión marxista de Simón Bolívar?

Para el estudio de Bolívar poco —o nada— puesto que no ofrece Marx ningún dato que no pueda estudiarse mejor y sin prejuiciamiento en otras fuentes. En cuanto a sus diatribas, las mismas en nada han afectado que la figura bolivariana sea cada día más admirada en todo el mundo, incluidos los países socialistas.

Para el estudio de Marx posiblemente el artículo conserva alguna utilidad pues arroja luz sobre su virulenta reacción contra el “autoritarismo”, la cual expresó en numerosas ocasiones en el caso de Napoleón III, y en la oportunidad que tuvo, en el caso de Bolívar.

No nos es posible entrar en el análisis del “autoritarismo” en el contexto del presente trabajo; primero porque ello desbordaría su alcance inicial y segundo porque dicho tópico es sumamente espinoso tanto en Marx como en Bolívar.

Estamos convencidos sin embargo de la conveniencia de profundizar en dicho tema pues ya es hora de correr el riesgo de un Bolívar autoritario y de un Marx enemigo del autoritarismo. Ello pondría muchas cosas bajo una nueva perspectiva.

Cambridge, USA, 30 de Abril de 1983

APENDICE

Selección de Extractos del artículo de Marx acerca de Bolívar

1. “...En 1809 regresó al país y a pesar de la insistencia de su primo José Félix Ribas, rehusó unirse a la revolución que estalló en Caracas el 19 de Abril de 1810...”
2. “...Los prisioneros de guerra españoles, a quienes Miranda regularmente enviaba a Puerto Cabello para ser recluidos en el fuerte de esta ciudad, lograron sorprender a sus guardias y aunque estaban desarmados, tomaron dicho fuerte. Bolívar, a pesar de que contaba con el parque y un numeroso contingente, salió precipitadamente en la noche con ocho de sus oficiales sin dar aviso alguno a la tropa; arribó al amanecer a La Guaira y se retiró luego a su hacienda de San Mateo. Cuando el contingente tuvo conocimiento de la huida de su comandante, se retiró en orden de la plaza la cual fue ocupada inmediatamente por los españoles al mando de Monteverde. Este hecho puso las cosas a favor de España y obligó a Miranda, con la aprobación del Congreso, a firmar el Tratado de La Victoria el 26 de Julio de 1812 el cual restauró el dominio español en Venezuela...”
3. “...Cuanto más avanzaban, mayores eran sus recursos; los crueles excesos de los españoles por doquier cooperaban con el

reclutamiento de efectivos para el ejército patriota. El poder de resistencia de los españoles fue roto, en parte por la circunstancia de que sus tropas, compuestas en sus 3/4 por nativos, rompían filas en cada enfrentamiento con el bando opuesto y en parte por la cobardía de algunos generales como Tiscar, Cajigal y Fierro quienes desertaban de sus propias tropas en cada ocasión que se les presentaba..”

4. “...Habiendo quedado dispersa su vanguardia, perdió (Bolívar), según el relato de un testigo, toda presencia de ánimo no dijo una palabra, dio rápidamente media vuelta a su caballo y huyó a toda velocidad hacia Ocumare, cruzó la aldea a todo galope arribando a la playa cercana, saltó de su caballo, se metió en un bote y embarcó en el Diana, ordenando a todo el escuadrón que le siguiesen a la isla de Buen Ayre, y dejando a todos sus compañeros desvalidos en tierra ...”
5. “...Sin embargo, hacia fines de Mayo de 1818, había perdido como una docena de batallas y todas las provincias situadas al norte del Orinoco. Dispersando como él (Bolívar) lo hacía, sus superiores fuerzas, siempre eran éstas derrotadas...”
6. “...En todo caso, las victorias de Páez permitieron la ocupación de la provincia de Barima, lo cual abría el camino de Bolívar hacia Nueva Granada. Estando todo preparado allí por Santander, las tropas extranjeras, fundamentalmente inglesas, decidieron la suerte de Nueva Granada en las sucesivas victorias del 10 y el 23 de Julio y del 7 de Agosto...”
7. “...El 20 de Enero de 1820 había regresado de nuevo a San Fernando de Apure. Su inesperado retiro de la legión extranjera la cual era más temida por los españoles que un número de colombianos diez veces mayor, había dado a Morillo una nueva oportunidad de procurarse refuerzos....”
8. “...A pesar de sus abrumadoramente superiores fuerzas, Bolívar se las ingenió para no alcanzar éxito alguno durante la campaña de 1820...”
9. “...Durante la Campaña de 1823-24 contra los españoles del alto y bajo Perú, pensó (Bolívar) que ya no era necesario mantener la apariencia de general y dejando toda las tareas militares al General Sucre, se limitó a entradas triunfales, proclamas y constituciones...”
10. “...Aquí, (en el Perú) donde las bayonetas de Sucre eran supremas, Bolívar dio rienda suelta a su propensión al poder arbitrario, mediante la introducción del “Código Boliviano”, una imitación del Conde Napoleón.” (bastardilla de Marx)
11. “...En 1827, cuando su poder comenzaba a declinar, se las ingenió para reunir un congreso en Panamá con el aparente

objeto de establecer un nuevo código democrático internacional. Asistieron plenipotenciarios de Colombia, Brasil, La Plata, Bolivia, México, Guatemala, y Co. Sin embargo, lo que en realidad se proponía era la erección de toda Suramérica en una sola república federal con el de dictador.”

12“...Ducoudray-Holstein lo describe de la manera siguiente: “Simón Bolívar tiene 5 piés 4 pulgadas de estatura, cara larga, mejillas undidas, tez pálida; ojos de mediano tamaño profundamente hundidos en su cabeza la cual está ligeramente cubierta de cabello. Sus bigotes le dan un aspecto sombrío, en especial cuando está furioso. Su cuerpo en general es delgado y enclenque. Tiene la apariencia de un hombre de 65 años. Mueve continuamente los brazos al caminar y cuando lo hace no llega muy lejos pues se cansa fácilmente. Le encanta su hamaca donde se sienta o se mece. Es presa de repentinas ráfagas de resentimiento y en un momento se enfurece y se mete en su hamaca lanzando maldiciones e imprecaciones por todos lados. Le gusta expresarse con sarcasmo de personas ausentes lee sólo literatura ligera francesa, es un hábil jinete y apasionado amante del vals. Le encanta oírse a sí mismo hablando y ofreciendo brindis. En la adversidad, y desprovisto de cualquier ayuda de otros, se libera por completo de su temperamento violento y apasionado y se vuelve entonces amable, paciente, dócil y hasta sumiso. Disimula en gran medida sus faltas bajo los buenos modales de quien fue educado en el llamado beau monde, posee un talento casi asiático para la disimulación y entiende al ser humano mejor que la masa de sus compatriotas.” (Comillas y bastardilla de Marx)

NOTAS

- (1) La "New American Cyclopaedia: a popular dictionary of general Knowledge" Edited by George Ripley and Charles A. Dana (New York, D. Appleton and Co., 1858) se publicó en 16 volúmenes entre los años 1858 y 1864. La segunda edición revisada, con el título de "The American Cyclopaedia: a popular dictionary of general Knowledge" (Idem) se publicó en igual número de volúmenes entre 1873 y 1879. Fue considerada como el principal trabajo de su tiempo y se le estima un tiraje de 3.000.000 de ejemplares entre ambas ediciones.
- (2) El editor de la New American Cyclopaedia, Charles A. Dana (1819-1897) fue un brillante periodista norteamericano que después de un ligero 'sarampión juvenil' causado por el socialismo utópico de Fourier, abrazó la causa del conservatismo (se oponía a la creación de sindicatos y a las huelgas). Conoció a Marx en 1848 y en 1851 lo invitó a colaborar con el "The New York Tribune", periódico que dirigía entonces; las colaboraciones comenzaron ese mismo año y continuaron hasta 1862. Paralela a esta actividad, fueron los 67 artículos mencionados supra.
- (3) La "New American Cyclopaedia" publicó un total de 67 artículos que se atribuyen en general al binomio Marx-Engels. Investigaciones recientes atribuyen a Marx la autoría exclusiva de ocho y a Engels de 51. Los restantes fueron preparados conjuntamente. Véase: KARL MARX & FRIEDRICH ENGELS. Articles in the New American Cyclopaedia. Edited With an historical introduction by Hal Draper. Independent Socialist Clippingbooks No. 5 (Berkeley California, 1969) pp. 14.
- (4) El eurocentrismo (errónea convicción de muchos europeos, incluso contemporáneos, de que el "mundo" es Europa y europeo todo lo que vale la pena de éste) surge varias veces en el artículo de Marx que comentamos; en cuatro ocasiones manifiesta este su convicción de que sólo los soldados ingleses eran disciplinados y merecedores de confianza, incluso critica a Bolívar por no aprovechar mejor este factor. (Véanse extractos Nos. 6 y 7)
- (5) Véase en el Apéndice final una selección de extractos del artículo de Marx sobre Bolívar.
- (6) El análisis de los numerosos errores históricos del artículo de Marx fue ya realizado por el Dr. Angel Francisco Brice en "Bolívar visto por Carlos Marx" (Caracas, 1961). Mencionaremos sin embargo aquí que el primero de dichos errores se refiere al nombre mismo del artículo: "Bolívar y Ponte", lo cual demuestra que Marx no entendía bien el sistema de apellidación español, pues atribuyó a Simón José Antonio de la Santísima Trinidad los apellidos de su padre Don Juan Vicente Bolívar y Ponte, olvidando por completo la mención de los apellidos de aquél: Bolívar y Palacios.
- (7) Uno de los estudios mejor documentados y más críticos sobre el Libertador es sin duda la obra de Salvador de Madariaga, "Bolívar" (México, Editorial Hermes, 1951). Su importancia puede apreciarse a través de la cantidad y calidad de estudios de respuesta que ha provocado.
- (8) Sobre la calidad de los 67 artículos publicados por Marx y Engels en la "cyclopaedia" hay dos juicios contradictorios del último. En 1858 se expresaba con cierto orgullo de la calidad de los mismos "...en muchos casos, trabajos independientes en vez de las pobres compilaciones que el —el editor— usualmente recibe...". (Citado por DRAPER, Hal en la introducción histórica de Marx & Engels, Articles in the New American Cyclopaedia, Ob. cit. pp. 16-17). Sin embargo, en 1891 se refirió a estos mismos artículos como "...meros refritos (potboilers), nada más, bien pudieran permanecer enterrados". Idem, pp. 16.

- (9) DRAPER, Hal. "Karl Marx and Simón Bolívar: a note on Authoritarian Leadership in a National-Liberation Movement" en *New Politics* Vol. VII No. 1 Winter 1968. pp. 70.
- (10) Las ediciones de las enciclopedias mencionadas, corrientes en 1857, eran las siguientes:
 The Penny Cyclopaedia of the society for the diffusion of useful Knowledge (London, Charles Knight, 1836) 27 v.
 Encyclopaedia Americana, a popular dictionary of arts, sciences, literature, history, politics, and biography, brought down to the present time; on the basis of the seventh edition of the German Conversations-Lexicon. Edited by Francis Lieber (Philadelphia, Desilver, Thomas & Co., 1836-54) 13 vol.
 The Encyclopaedia Britannica or dictionary of arts, sciences, and general literature. Seventh Edition (Edinburgh, Adam and Charles Black, 1842) 21 vol.
 Dictionnaire de la Conversation et de la Lecture (París, Belin-Mandar Libraire, 1833) 68 tomos.
 Encyclopédie, nouvelle dictionnaire philosophique, scientifique, littéraire et industriel, offrant le tableau des connaissances humaines au XIX^e Siècle, par une société de savants et de littérateurs. Publiée sous la direction de MM. P. Leroux et J. Reynaud (París, Libraire de Charles Gosselin, 1839-40) 3 tomos.
 Conversations-Lexicon der neuesten zeit und Literatur in vier Banden (Leipzig, F.U. Brockhaus, 1832-34) 4 vol.
- (11) The Annual Register. The American Annual Register. The north American Review, vol. 19-21. Historia de la revolución de la República de Colombia por José Manuel Restrepo (París, 1827). Outline of the Revolution in Spanish America, by a South American. Travels in Colombia by Captain Cochrane (London, 1828). A Memoir of Bolívar in El Mensajero, por el Rev. José Blanco White (London, 1823) y las obras de Miller, Hippiusley y Ducoudray (citadas en la página 8 del presente trabajo) advirtiendo además respecto a las dos últimas "...el rencor personal de sus autores es exhibido a través de sus distorsiones". (Penny Cyclop. Ob. cit. Vol. V pp. 79).
- (12) En una carta a Engels el 14-2-1858, dice Marx:
 "En relación al extenso artículo sobre 'Bolívar' Dana me expresa sus reservas porque está escrito en un estilo prejuiciado y me pide mis fuentes. Por supuesto que puedo dárselas, aunque es una petición extraña. En cuanto al estilo prejuiciado, debo admitir que me aparté un poco del estilo enciclopédico, pero es demasiado absurdo ver a ese cobarde, mediocre, miserable y bribón ensalzado como si fuera Napoleón I. Bolívar es un verdadero Soulouque".
- (13) Las Memorias del General Miller fueron traducidas al castellano como: Memorias del General Miller al servicio de la República del Perú por John Miller (Londres, 1829) poco antes de aparecer la segunda edición inglesa. Dicha traducción, realizada por un oficial español exilado entonces en Inglaterra, el General José María Torrijos (1791-1831) incluye un extenso prólogo de defensa del rol de España en América. Menciona también el traductor una lista de 20 publicaciones inglesas, una alemana y una norteamericana que según él comentaron favorablemente la primera ed.
- (14) Hay una traducción resumida al francés como: Histoire de L' expedition aux rivières d' Orénoque et d'Apuré dans l'Amérique Meridionale, partie d'Anglaterre en Novembre 1817 pour se joindre aux forces des patriots dans Vénézuéla et les Caracas. Traduction dell'anglais par M. (París, G.C. Hubert, 1819). Desconocemos la existencia de alguna traducción al español.
- (15) El título del libro es en realidad un poco más largo aún. continúa así: "With an Introduction, containing an account of the statistics, and the present situation of said republic; education, character, manners and customs of the inhabitants". Del

autor, la portada ofrece la siguiente información: “Ex-jefe de personal del Presidente Libertador y ahora ciudadano de los Estados Unidos, profesor de Idiomas Modernos en el College de Geneva, New York”. De esta obra hay una traducción al francés: “Histoire de Bolívar par le general Ducoudray-Holstein; continuée jusqu’à sa mort par Alphonse Viollot. 2 tomes. (París, A. Levavasseur Libraire, 1831) que es la que cita Marx. Desconocemos la existencia de alguna traducción al castellano.

- (16) *Memoirs* ob. cit. pp. iii (prefacio).
- (17) Blanco Fombona en una advertencia a la traducción del General Torrijos (Madrid, Editorial América, s/f) afirma que el General Guillermo Miller, luego de haber ocupado algunos cargos públicos en el Perú bajo nombramiento de Bolívar y Sucre, quiso retirarse a su tierra natal y solicitó el Consulado de Colombia en Londres lo cual le fue negado por Bolívar. Esto, según parece, le hizo tomar ojeriza al Libertador lo cual se transparenta en su obra e incluso le llevó a urdir una calumnia (que Fombona no menciona) contra el Libertador en 1847.
- (18) Pueden consultarse en español, además de las ediciones antes mencionadas, las siguientes:
- Memorias del General Miller al servicio de la República del Perú por John Miller. 2 vol. Traducción al castellano por el General Torrijos (Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1910).
- Memorias del General Miller al servicio de la República del Perú por John Miller y traducida por el General Torrijos, amigo de ambos. 3 tomos (Santiago de Chile, Imprenta Universitaria, 1912).
- (19) Hippiisley recibió su rango de coronel de Don Luis López Méndez (Encargado de Negocios de Venezuela en Inglaterra) al momento de firmar su contrato para unirse a las fuerzas patriotas, nombramiento que fue reconocido por el Libertador a su arribo a Angostura; sin embargo, pretendió también Hippiisley ser ascendido a General de Brigada y el pago de una relación de gastos que presentó, lo cual le fue negado varias veces por Bolívar, lo primero, sin explicaciones y lo segundo, por falta de aprobación de dichos gastos por Don Luis López Méndez.
- (20) El libro de Hippiisley es muy parco en fechas. Su arribo a Angostura es impreciso, pero debió ser en Abril de 1818 (el 28-3-1818 el Libertador se dirigía a él en Margarita) De esto ni él mismo se acordaba bien pues menciona (p. 340) que el fusilamiento de Piar fue “dos meses antes de su llegada” y se sabe positivamente que este murió el 16-10-1817, lo cual demuestra la confusión de Hippiisley al respecto.
- (21) Hippiisley. Narración, ob. cit. pp. 527.
- (22) *Idem*. pp. 340.
- (23) En 1826, recibió Bolívar de Hippiisley una carta en la que se retractaba de las opiniones expresadas en su libro en 1819 (véase: Madariaga, ob. cit. Tomo I, pp. 23)
- (24) Ducoudray, ob. cit. pp. 48.
- (25) Entre los biógrafos que utilizan los tres libros mencionados por Marx encontramos a: Madariaga, citado supra No. 7. Masur, Gerhard. Simón Bolívar (University of New Mexico Press, Albuquerque, 1948) traducción al inglés del texto original en alemán. PETRE' FLORAIM' SIMON BOLIVAR “El Libertador” (New York, John Lane Co., 1956). Demás está decir que ninguno de estos biógrafos limitó su consulta a dichos tres libros.
- (26) Véase nota No. 12.
- (27) Napoleón III (1808-1873) fue elegido como Presidente de la República en Francia el 10-12-1848; el 2-12-1851 disuelve el Parlamento, promulga una nueva Constitución (14-01-1852), se proclama Emperador el 2-12-1852 e instaura un régimen absolutista y centralizado que duró hasta 1870. Su gobierno es conocido en la historia francesa como “Segundo Imperio”.

- (28) El coronel Hippisley es cándido al mencionar las razones de su resentimiento hacia el Libertador. Ducoudray no lo hace, sin embargo es tan unilateral su análisis que es imposible dudar de su imparcialidad, aun sin conocer otra visión del personaje descrito. No puede existir un ser humano con tan pocas virtudes y tantos defectos. ¿Cómo pudo ganarse la Guerra de Independencia estando ésta dirigida por quien “nada sabía del arte militar”? y más aún, ¿cómo los otros protagonistas de dicha gesta (descritos como valientes) admitieron a tal cobarde como jefe?
- (29) Pocos días después del Golpe de Estado de Napoleón III el 2-12-1851, se dio Marx a la tarea de analizar a fondo el tema y para Marzo del año siguiente tenía listo un extenso estudio sobre la situación francesa en general y sobre la personalidad y comportamiento de Luis Napoleón. Su título, “El 18^o brumaire de Louis Napoleón” alude irónicamente al golpe de estado del 9-11-1799 (18^o día del segundo mes o brumaire del calendario republicano que rigió en Francia entre 1793-1806) mediante el cual Napoleón I se proclamó Cónsul.
- (30) En los Estados Unidos, los artículos de Marx y Engels aparecían inicialmente en el “The New York Tribune” y posteriormente en otros periódicos. En Alemania sus colaboraciones solían aparecer en el semanario “Die Revolution” el cual se imprimía en Nueva York y se enviaba luego a Alemania.
- (31) La adhesión de Marx hacia Napoleón III se debía no sólo al carácter despótico de su gobierno, sino también a que este significaba un retroceso en la evolución política de la sociedad capitalista, cuya clase dominante prefiere sacrificar las libertades democráticas ante la perspectiva de una clase trabajadora políticamente activa y consciente de sus derechos.
- (32) Faustin Soulouque (1782-1867) fue coronado emperador de Haití en una fastuosa ceremonia celebrada unos meses antes que la coronación de Napoleón III. Su despotismo provocó su caída en 1859.
- (33) Draper, Hal. *Articles*, Ob. cit. pp. 41.

NOTA: La segunda edición de la *New American Cyclopaedia* (1873-9) incluye también un artículo sobre Bolívar (Vol. III, pp. 7-10) pero excluye todos los párrafos antes citados y reduce su extensión a unas 3.000 palabras.

NOTAS:

- (1) Gaceta Oficial Número 2.297, Extraordinario de fecha 18 de Agosto de 1978.
- (2) En relación al tema la doctrina mantuvo enfoques distintos. Sobre el asunto puede verse nuestro trabajo “Proceso Urbano y Municipio”. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978.
- (3) LAGRANGE, Enrique: “Enajenación y Usucapión de tierras baldías”, Ed. MAGON, Caracas, 1980, p. 138.
- (4) ALBI, Fernando: “Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico”, Ed. Aguilar, Madrid, 1955 pág. 546 y stes.
- (5) ALBI, op cit. p. 542.
- (6) ALBI. op cit, pgs. 546 y 547.
- (7) LAGRANGE, Enrique, op. cit. p. 44.
- (8) Gaceta Oficial, Número 32.019, del 4 de Julio de 1980.

Anotaciones sobre la administración de ejidos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal

ARMANDO RODRIGUEZ GARCIA

SUMARIO:

INTRODUCCION.

I. EL CONCEPTO DE EJIDO.

II. REGIMEN DE ADMINISTRACION DE EJIDOS:

1. Disposiciones Constitucionales.
2. Disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
 - A. Los ejidos como bienes patrimoniales del Municipio.
 - B. El régimen jurídico específico para los ejidos.
 - a. Inalienabilidad e imprescriptibilidad.
 - b. La destinación.

CONCLUSIONES.

INTRODUCCION:

Con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 18 de Agosto de 1978 se establece por primera vez en Venezuela, mediante ley nacional, un régimen jurídico aplicable a los Municipios y otros entes locales.

Esta Ley Orgánica desarrolla los principios que en materia de administración y régimen municipal consagra la Constitución de 1961 (Capítulo IV, Título I), y permite la aplicación de sus disposiciones sobre la materia. En efecto, las innovaciones que en lo relativo al régimen y administración municipal consagra la Constitución vigente, estuvieron suspendidas en su aplicación hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de acuerdo al mandato de su Disposición Transitoria Primera.

“Mientras se dictan las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantendrá en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”.

De esta manera se comprende en que magnitud resulta especialmente atractivo el análisis de un cuerpo legal que —tal como sucede con la Ley Orgánica de Régimen Municipal— tiene por efecto la aplicabilidad real de disposiciones y principios consagrados constitucionalmente. Es mucho más delicado el ejercicio de la función legislativa en casos como éste, pues en ellos es más patente el necesario respeto a la letra de la norma constitucional para no contrariar o alterar el espíritu, propósito y razón de los principios que siendo consagrados por esa, han de ser desarrollados por la Ley.

En el caso concreto que nos ocupa, se suma a esta nota de interés, el hecho de tratarse de una legislación sobre el régimen y administración municipal, materia ésta de especial complejidad, lo cual hace doblemente atractiva la aproximación al estudio de la Ley. En el presente trabajo intentamos abarcar solamente un aspecto específico de las regulaciones contenidas en el texto citado, el relativo a la administración de los ejidos.

A través de las notas siguientes ofrecemos algunas de las reflexiones que nos ha provocado el estudio de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en cuanto a la administración de ejidos se trata. Otros aspectos de la Ley resultan igualmente interesantes, y a ellos haremos referencia en cuanto se relacionen con el tema de estudio seleccionado.

Por otra parte, no se intenta una simple aproximación exegética a la Ley, sino más bien una perspectiva al tema, a la materia en sí. Por ello, se vinculará el análisis de la letra de la Ley y sus connotaciones, a la imprescindible reflexión sobre cuestiones de carácter práctico, especialmente en cuanto se refiere a ciertos aspectos del desarrollo urbano, como lo son los temas relativos a adquisición anticipada de suelo y al mercado y operaciones inmobiliarias, como ámbito en el cual se hace imprescindible la presencia de la Administración Pública, a través de las técnicas y mediante el empleo de los mecanismos jurídicos administrativos de actuación, más avanzados y ágiles.

La aproximación que se ofrece nos presenta en primer término algunas referencias a los aspectos de orden conceptual, para pasar luego a consignar las reflexiones de carácter crítico que nos despierta el estudio del texto legal en referencia.

I. EL CONCEPTO DE EJIDO:

El artículo 101 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece:

“Artículo 101. Son terrenos ejidos:

- 1º Los que con dicho carácter hayan venido disfrutando los Municipios.

- 2º. Los que hayan adquirido, adquieran o destinen los Municipios para tal fin:
- 3º. Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas no adquiridos legalmente por terceras personas.
- 4º. Los terrenos baldíos que circundan las poblaciones de los Municipios en una extensión no menor de dos mil quinientas hectáreas (2.500 Has.), la cual estará en relación con la posible expansión de aquéllas, conforme los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana. La mensura y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo, a los fines de que el Ministerio de Agricultura y Cría, previa la verificación del caso, expida el título correspondiente dentro del año siguiente, dejando siempre a salvo los derechos de terceros; y
- 5º. Los terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional que circunden las poblaciones de los Municipios, cuando ellos sean necesarios para el ensanche urbano. El Ejecutivo Nacional en la autorización que otorgue determinará el número de hectáreas que se destinarán a ejidos. Los Municipios celebrarán con el Instituto Agrario Nacional los correspondientes convenios”.

Luego de la lectura detenida, y aún del estudio de este extenso artículo, resulta difícil responder a la cuestión ¿qué son ejidos?, ¿cuál es el concepto de ejido?.

En realidad el texto transcrito —sobre el cual se presentarán algunos comentarios críticos más adelante— no ofrece una definición o conceptualización jurídica del ejido. No podemos extraer de él la delimitación de una categoría propia del campo del Derecho. Cuando más, podríamos esquematizar un elenco de hipótesis o posibilidades— algunas de difícil comprensión—, en las cuales debe o puede calificarse un terreno como ejido.

En síntesis podría concluirse que lo único que se deriva claramente de esta disposición es el hecho de que los ejidos son “terrenos”, vale decir, bienes inmuebles constituidos por fincas o edificadas, pertenecientes al Municipio.

La falta de definición que se asigna al artículo 101 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal no es exclusiva de este texto legal; antes bien se presenta como una curiosa constante en nuestro ordenamiento jurídico positivo la indefinición de la noción legal de ejido, y el señalamiento —en sustitución de esa definición— de “clases o tipos” de terrenos que tienen, han tenido, o son susceptibles de adquirir tal carácter de ejidos.

El 13 de Agosto de 1909 se dicta una “Ley de Tierras Baldías y Ejidos”, en la cual “se incluyeron por primera vez, junto a las

normas que constituirían el régimen especial de las tierras baldías, disposiciones sobre los “ejidos o tierras concejiles (Cap. V.)”.

Desde aquella primera regulación, hasta la vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 (reformada en cuanto a los ejidos se refiere por la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978), el concepto o noción de ejido ha sido el mismo, expresado en los términos siguientes:

“Artículo 3º.— Son terrenos ejidos:

- 1º. Los que en concepto de tales han venido gozando varios Concejos y poblaciones de la República que arrancan de la época colonial.
- 2º. Los que hayan sido adquiridos como ejidos por los respectivos Municipios de conformidad con las leyes que han regido anteriormente la materia.
- 3º. Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas, respecto a estos terrenos se respetarán los derechos adquiridos individualmente por los poseedores de fracciones determinadas conforme a la Ley de 8 de Abril de 1904 y los derechos adquiridos por prescripción.
- 4º. Los terrenos baldíos y privados que pasen al dominio de los Municipios que los soliciten y los obtengan de conformidad con las disposiciones de la presente Ley”.

Como puede observarse fácilmente, al igual que sucede con la más reciente disposición de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no existe en este caso la posibilidad de definir, conceptuar, o dar una noción jurídica ni material de “ejido”, en base a los elementos aportados. Es más, en algunos casos se da como conocido el concepto que jamás se ha emitido, como sucede en el caso del ordinal 1º de los dos textos citados, cuando señalan como terrenos ejidos: “... los que en concepto de tales han venido gozando varios Concejos y poblaciones...” (Ley de Tierras Baldías y Ejidos); o “... los que con dicho carácter hayan venido disfrutando los municipios...” (Ley Orgánica de Régimen Municipal).

Las disposiciones legislativas emplean como primera opción para dibujar la noción de ejido referencias directas a su carácter o concepto, que debe suponerse conocido en el momento en que el intento de definición se produce.

Cabría preguntarse que significa haber venido gozando en concepto de ejidos unos determinados terrenos, o haberlo venido disfrutando “con dicho carácter”, si no se conoce o define cual es el concepto o en que consiste el carácter de ejido.

No existe, en síntesis, un concepto o definición legal de ejidos, pues en los demás numerales (a los cuales nos habremos de referir

con precisión más adelante) tampoco se ofrece más que supuestos o hipótesis que permiten la calificación, sin que siquiera pueda obtenerse un criterio homogéneo para tal categorización.

Etimológicamente el término ejido viene del latín EXITUS que significa “salida”, y su empleo obedece a que los ejidos o tierras ejidales eran las que comúnmente estaban ubicadas en las salidas de los poblados.

La función original del ejido era la de servir de manera común a todos los vecinos, quienes podrían utilizarlo para reunir el ganado y limpiar o descargar las mieses, siendo en su origen un bien comunal y pasando con tal carácter a la América hispánica.

En su origen, entonces, el ejido viene a cumplir una función ornamental y práctica, como “portal” de los poblados, por una parte, y como área utilizable por la comunidad para la realización de las tareas o labores indicadas con anterioridad. No tenían entonces, una función económica o rentística, al menos en su origen.

Sin embargo, dentro del proceso de evolución histórica, los ejidos pasan de ser bienes comunales (es decir, bienes de aprovechamiento común y general de los vecinos o pobladores), a ser bienes “de propios” o patrimoniales, ésto es, aquellos bienes que constituyen el verdadero patrimonio municipal, que se dedican a producir ingresos para la hacienda municipal, y que en su origen aparecen “en virtud de un proceso de diferenciación, y como rama desgajada del patrimonio comunal, como obligada consecuencia de la aparición de los primeros y rudimentarios servicios públicos”.

En síntesis, desde el punto de vista etimológico —histórico, los ejidos constituyen terrenos ubicados en las afueras de los centros poblados, que servían en primer término, para el aprovechamiento común de los pobladores, mediante su utilización —temporal, desde luego— en faenas o labores de apoyo a la ganadería y agricultura, y posteriormente —y así lo han sido en América— se han concebido como bienes patrimoniales del Municipio, es decir, como bienes incorporados al patrimonio municipal, capaces de producir rentas o beneficios económicos y destinados a ese fin o propósito.

El ejido, entonces, arriba a América bajo su concepción originaria de bienes comunales, dirigidos a la satisfacción comunitaria de las necesidades colectivas de la población, y así lo señalan las leyes dictadas al efecto, tal como lo recoge Albi: “...la Ley XIII del Título VII del Libro IV de la Recopilación de Indias que “los eixidos sean en tan competente distancia que si creciere la población siempre quede bastante espacio para que la gente se pueda recrear, y salir los ganados sin hacer daño”. Es, en todo caso un bien comunal, como ya lo declaraba la Ley IX, Título

XXVIII de la Partida III según la cual “apartadamente son del común de cada una ciudad o villa... los... eixidos... que son establecidos e otorgados para pro comunal de cada ciudad o villa o castillo u otro lugar.....” (subrayado nuestro).

Debe hacerse notar que el carácter comunal de los ejidos encuentra consagración formal en nuestra legislación nacional, aunque no parece haber tenido una aplicación práctica y efectiva. En diversas disposiciones de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos se evidencia esa base filosófica originaria, que recoge en forma global su artículo 97 cuando señala:

“Artículo 97.— En las concesiones y ampliaciones de ejidos que se hagan a los Municipios se comprenderán, si fuere posible, de acuerdo con sus exigencias, tierras de cultivo suficientes para satisfacer las necesidades de las personas con derecho a obtener parcelas y las demás tierras, montes, aguas, pastos y recursos naturales y superficiales exigidos, que serán disfrutados en comunidad por los habitantes todos del Municipio. Se concederán, en primer término, las tierras utilizables para satisfacer las necesidades de la comunidad. En las concesiones de las tierras de cultivo se entenderán comprendidas las aguas necesarias”.

(subrayado nuestro).

Obsérvese que en esta regulación (así como en el resto de las que forman el régimen respectivo en la ley citada) se hace referencia a la entrega de los ejidos a los fines de la explotación agrícola o de la construcción, lo cual es una variante a las concepciones originarias ya comentadas.

No obstante, este carácter comunal presente en la noción y consecuente regulación de los ejidos, es sustituido de manera general por su concepción rentística, patrimonial, consagrándose a través de múltiples disposiciones contenidas en Ordenanzas Municipales, hasta encontrar un reconocimiento claro y preciso en la norma constitucional. En efecto, en el artículo 31 ordinal 1º, la Constitución vigente desde 1961, señala expresamente como “ingreso” de los Municipios “El producto de sus ejidos y bienes propios”, con lo cual no cabe la menor duda de que la noción actual de ejido está abiertamente separada de toda idea de bien comunal o de uso comunitario, en nuestro derecho positivo.

Siendo así, resultan menos precisa aún las expresiones contenidas en los ordinales 1º del artículo 101 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y 1º del artículo 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, que intentan identificar la noción de ejido, como terrenos “que con dicho carácter hayan venido disfrutando los Municipios”, o “que en concepto de tales han venido gozando varios Concejos y poblaciones de la República que arrancan de la época colonial”. Como se ha visto, este “carácter” o “concepto” origi-

nal de ejido ha cambiado radicalmente desde mucho tiempo antes que estas disposiciones fueran dictadas; en otras palabras, cuando se dictaron estas normas ya no existía el concepto o noción de “gozar” o “disfrutar” de ejidos como bienes comunales, ya no era posible identificar áreas o zonas que se hubieran “venido gozando” o “disfrutando” con tal carácter de “bien dirigido al aprovechamiento comunal de los habitantes”, pues los terrenos que en los orígenes de nuestra vida colonial fueron así señalados ya habían cambiado su destinación, régimen y utilización comunal, si es que verdaderamente alguna vez lo tuvieron.

En resumen, el primero de los elementos diseñados por el legislador para aproximarse a la conceptualización del ejido resulta prácticamente inútil, a partir de la petición de una noción o concepto que no es vigente y que no puede, por tanto identificar la noción actual. Su única posible utilidad práctica estaría en la aplicación de este mecanismo para la identificación física de aquellos terrenos que fueron utilizados bajo aquel criterio histórico, pero esto ya tampoco tiene vigencia ni posibilidad de aplicación efectiva, por la transformación ocurrida, que impide una labor tal, la cual, por otra parte, sólo llevaría a una identificación, a marcar como ejidos “legítimos” o “típicos” a determinadas áreas o zonas geográficas, pero no nos daría un concepto o una noción, pues lo que aquellas áreas o zonas fueron o representaron como “ejido” alguna vez, ya no es hoy lo que conocemos bajo la misma denominación.

Otras acotaciones merecen las disposiciones aludidas, que ratifican esta inconsistencia en el intento de ofrecer un concepto o noción de ejido. En ambos casos (Ley Orgánica de Régimen Municipal y Ley de Tierras Baldías y Ejidos), se emplean términos tales como “hayan venido disfrutando” y “han venido gozando”, que aluden a una condición de goce o disfrute, propia del bien comunal, referida a la población al común de los “vecinos”, más que a una titularidad o propiedad del ente público (Municipio), cuando en la realidad —confirmada y sustentada por el régimen jurídico establecido— se trata efectivamente de propiedades (sujetas, si se quiere a un régimen especial, pero en todo caso ubicables dentro de un concepto de patrimonio más que dentro de la idea de bien comunal).

El ordinal 2º del artículo 101 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal tampoco aporta elementos que permitan conformar una base conceptual o una noción de ejido; antes bien a través de esta disposición se “califica” como ejido a los terrenos que se hubieren calificado o que sean calificados como tales en el futuro por el Municipio. Esto es lo único que a estos fines puede extraerse del texto normativo cuando identifica como ejido: “2º.— Los que hayan adquirido, adquieran o destinen los Municipios para tal fin”.

Aquí nos encontramos en una situación similar a la descrita en el análisis desarrollado con ocasión del ordinal 1º del mismo artículo: la disposición que intenta ofrecer la delimitación de un concepto, emplea a tal fin elementos que suponen la previa definición del concepto que debe dar.

En primer lugar cabe anotar que el carácter de ejido no es fin en sí mismo, es decir, no parece tener mucho sentido el señalamiento dirigido a expresar que se adquieren, han adquirido o destinan terrenos para ser ejidos. El fin (afectación o destinación) no define al bien en sí mismo, sino que es parte del régimen jurídico que le es aplicable, y por ende un elemento o aspecto parcial para el montaje de su concepto o noción. Entonces, serviría para lograr una definición señalar el elemento teleológico (afectación o destinación que se adjudica o a la cual se somete un bien determinado), pero en este caso el fin es la calificación de ejido en sí misma.

Es evidente que los terrenos que se adquieran o destinen para ejidos serán ejidos una vez adquiridos o designados como tales, pero eso no nos permite definir que es ejido.

El ordinal 3º califica como ejidos:

“3º.— Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas no adquiridos por terceras personas”.

En este caso es más clara aún la ausencia de definición o concepto; se trata simplemente de la identificación o calificación como ejido de determinadas y específicas áreas territoriales, al reunir las características comprendidas en la disposición.

Aquí se observa claramente lo heterogéneo de la categorización que esta norma intenta expresar, pues, como hemos visto la noción tradicional o histórica de ejido (que la ley usa como base conceptual) se determina en base a la ubicación y régimen de uso de los terrenos, debiendo ser áreas externas a las ciudades o poblaciones, destinadas a una utilización colectiva. En este caso basta para obtener el calificativo de ejido, el haber sido área comprendida dentro del resguardo de una comunidad indígena que se ha extinguido, y no haber sido adquirido por terceras personas. No importa, entonces si se trata de zonas o terrenos ubicados en pleno casco urbano.

En el ordinal 4º se ofrece otro supuesto para la conceptualización de terrenos ejidos, derivado de criterios totalmente diversos de los anteriores:

“4º.— Los terrenos baldíos que circundan las poblaciones de los Municipios en una extensión no menor de dos mil quinientas hectáreas (2.500 Has.) la cual estará en relación con la previsible expansión de aquéllas, conforme a los señalamientos del Organismo Nacional la Planificación Urbana. La mensura

y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo, a los fines de que el Ministerio de Agricultura y Cría, previa la verificación del caso, expida el título correspondiente, dentro del año siguiente dejando siempre a salvo los derechos de terceros”.

En este caso se observa la hipótesis de conversión de terrenos baldíos en ejidos, dentro de determinadas y precisas condiciones.

Debe observarse que de conformidad con la disposición contenida en este ordinal es menester el cumplimiento de todas las condiciones que se establecen, para que los terrenos puedan ser realmente calificados como ejidos. Estas condiciones son las siguientes:

- a) Que se trate de terrenos baldíos, es decir, de “terrenos que, estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni propiedad particular ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas”. (Ley de Tierras Baldías y Ejidos, artículo 1º).
- b) Pero no se trata de cualquier terreno baldío. La norma exige además, una condición de localización geográfica, de ubicación, como requisito esencial a la producción del supuesto hipotético que regula. Es necesario que los terrenos baldíos, susceptibles de convertirse en ejidos, “circunden las poblaciones”.

Claro está, que debemos interpretar esta expresión dando un sentido distinto al gramatical, pues sería prácticamente imposible o en todo caso muy difícil concebir la existencia de un centro poblado “circundado” por áreas de terrenos baldíos, prácticamente enclavado dentro de una extensión de terrenos baldíos. En todo caso, reduciría enormemente la posibilidad de existencia real de ejidos por esta vía. Pensamos que para poder darle algún sentido práctico a esta exigencia debe entenderse que el legislador quiso referirse a que estos terrenos deben estar colindantes o cercanos al centro poblado, pero no precisamente rodeándolo o circundándolo.

En todo caso la exigencia está presente, como parte de un conjunto de requisitos que, insistimos deben cumplirse en su totalidad, para poder producir válidamente, el efecto perseguido por la norma.

- c) Por otra parte, es necesario que los terrenos baldíos susceptibles de convertirse en ejidos de acuerdo a esta disposición tengan un área superior a las dos mil quinientas hectáreas (2.500 Has.). No pareciera posible, entonces, producir ejidos por la vía prevista en este ordinal, si no se cuenta con terrenos baldíos cuya superficie sea superior a la cifra señalada.

Esta exigencia, unida a las demás que conforman el régimen que ahora se describe, hace difícil la generación de ejidos a través de este mecanismo, y se aparta radicalmente de lo establecido en disposiciones —evidentemente derogadas por la norma en estudio— basadas en criterios más realistas. Nos referimos ahora a lo previsto en el Artículo 96 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, que regula la concesión y ampliación de ejidos, estableciendo, en relación al aspecto que nos ocupa que la cesión de terrenos baldíos para convertirlos en ejidos "... consistirá en la adjudicación gratuita de los terrenos que rodean la cabecera del Municipio de que se trata, hasta la extensión de dos mil quinientas hectáreas". (subrayado nuestro).

Resulta curioso el hecho de que en ambos casos se utiliza la misma cifra (2.500 Has.), para dibujar patrones totalmente opuestos. Mientras la Ley de Tierras Baldías y Ejidos lo considera como un **máximo**, con lo cual facilita la posibilidad de conversión del supuesto hipotético en hecho real, la Ley Orgánica de Régimen Municipal lo presenta como un **mínimo** a ser satisfecho necesariamente, por lo que, no existiendo baldíos que cubran esa extensión, no será posible su conversión en ejidos; todo esto, sin considerar los demás elementos exigidos a los cuales nos hemos referido y nos referiremos a continuación.

- d) Junto con la superficie mínima exigida (2.500 Has.), se requiere que ésta deba estar "en relación con la previsible expansión de aquellas (de las poblaciones), conforme a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana".

Es decir, que no basta con la existencia de áreas de terrenos baldíos superiores a dos mil quinientas hectáreas, colindantes de las poblaciones, sino que además, se hace necesario el pronunciamiento del Ministerio del Desarrollo Urbano (organismo nacional de planificación urbana, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Central), en cuanto a la relación de estas áreas con la previsible expansión urbana de los centros poblados a los cuales se incorporarían como ejidos.

Este elemento hace más complicada aún la hipótesis, pues el señalamiento del Ministerio del Desarrollo Urbano estará necesariamente vinculado a las características de desarrollo del centro poblado de que se trate, lo cual conlleva no sólo criterios de extensión superficial (suficiente área en relación a la previsible demanda de espacio para un horizonte de tiempo determinado, en función del ritmo de crecimiento y expectativa de desarrollo para el área) sino además, y lo que es más importante, en relación a la estrategia de desarrollo urbano

diseñada, lo cual hace entrar en juego consideraciones que no atienden sólo a la superficie y que pueden incluso, minimizar o anular ese elemento de apreciación en función del mayor valor que otros elementos tienen dentro del proceso de toma de decisiones. La localización, características físicas del terreno y posibilidades reales de urbanización pueden ser elementos determinantes que aconsejan una decisión de expansión o desarrollo urbano hacia áreas o zonas distintas a las que pudieran ofrecerse como terrenos baldíos, aun cuando estos tuvieran la superficie requerida. Pero sobre el alcance de estos aspectos volveremos más adelante, al tocar lo relativo al régimen de administración de los ejidos.

- e) Por último se exige el cumplimiento de determinados trámites administrativos y técnicos, que conducirían a la ulterior conversión de los terrenos baldíos en ejidos. Así, se debe producir una mensura y demarcación de terrenos, con cargo al respectivo Concejo y luego, debe expedirse el título correspondiente por parte del Ministerio de Agricultura y Cría. Por supuesto, es a partir de este título, y una vez cubiertos todos y cada uno de los demás requisitos previstos en este ordinal del artículo 101 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que podemos realmente calificar los terrenos como ejidos; hasta entonces continuarán gozando de su condición de baldíos.

Como puede fácilmente observarse, resulta realmente complicada la formación o generación de terrenos ejidos a través del mecanismo establecido en el ordinal 4º del artículo 101 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Por otra parte, y como reafirmación de nuestra línea de argumentación básica, no se trata, aquí de un elemento que permita arribar al concepto de ejido, más bien es el establecimiento de un mecanismo jurídico-administrativo, para convertir terrenos baldíos en ejidos, sin que podamos encontrar previamente definido que se entiende por tales.

- f) Igual consideración puede formularse en relación al ordinal 5º del mismo artículo, pues lejos de ofrecer una noción o concepto, señala la posibilidad de que terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional, “que circunden las poblaciones de los Municipios”, y que sean necesarios para el ensanche urbano, se conviertan en ejidos mediante convenios entre el Municipio respectivo y el Instituto Agrario Nacional.

En este caso, y en el anterior, se observa como denominador común el hecho de estar referidos a terrenos propiedad de un sujeto distinto al Municipio, por una parte, y un requerimiento o eventual demanda de dichos terrenos para fines de desarrollo urbano.

Tal finalidad de los ejidos al desarrollo urbano será analizada más adelante, cuando hagamos referencia a su régimen de administración.

En resumen, es clara la inexistencia de una definición o concepto legal del ejido, así como de la heterógena aproximación que ofrece nuestra legislación, que va desde la atracción de una noción superada históricamente como supuesto conceptual, hasta referencias distintas a la idea o finalidad misma de intento conceptual.

Podemos retener, no obstante, como notas aproximativas a un criterio, el hecho de que los ejidos son bienes inmuebles consistentes en terrenos, que conforman el patrimonio municipal, y que están destinados en forma exclusiva a su enajenación para la construcción, mediante un conjunto de mecanismos jurídicos y administrativos que veremos a continuación.

II. REGIMEN DE ADMINISTRACION DE EJIDOS:

El régimen jurídico aplicable a la administración de los terrenos ejidos se encuentra desarrollado a nivel de la legislación nacional por normas de rango constitucional, y disposiciones de rango legal contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las cuales derogan en forma general, las disposiciones que sobre la materia establecía la Ley de Tierras Baldías y Ejidos. Además de estas disposiciones de rango constitucional y legal, existen normas sobre ejidos contenidas en Ordenanzas Municipales dictadas en ejercicio de las facultades normativas que la Constitución y las leyes acuerdan a los Municipios.

Dadas las características del presente trabajo, vamos a limitar nuestro análisis a las disposiciones constitucionales y fundamentalmente a las normas contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

1. Disposiciones Constitucionales:

La Constitución de 1961 hace referencia a los ejidos en dos disposiciones diferentes:

“Artículo 31º.— Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

1º El producto de sus ejidos y bienes propios,...”

“Artículo 32º.— Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales, y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos”.

Del contenido de las disposiciones señaladas se pueden extraer varias notas conformadoras del régimen jurídico de los ejidos.

En primer lugar, y como ya habíamos anotado antes, los ejidos son bienes patrimoniales del Municipio; tienen una finalidad rentística que se reconoce en forma expresa al calificar su producto como ingreso propio del Municipio. Se trata, entonces, de bienes inmuebles del dominio privado de los Municipios.

Luego, de acuerdo a lo pautado por el artículo 32, los bienes inmuebles calificables como ejidos gozan de una especial protección jurídica, al ser inalienables e imprescriptibles.

En relación a la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los ejidos, se ha señalado que tienen alcances o intensidades diferentes: “mientras la inalienabilidad de los ejidos es limitada y pueden enajenarse para construcciones y con fines de reforma agraria, su usucapibilidad es plena. Sin embargo, pareciera que, en todo caso, la posibilidad de enajenar los bienes se hace legítima, una vez que han sido desafectados de su condición de ejidos; es decir, que lo que es realmente susceptible de enajenación es el terreno de origen ejidal, que una vez fue ejido, pero ya perdió su condición.

Sobre este aspecto volveremos más adelante, al estudiar el régimen de ejidos establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por último, de las disposiciones constitucionales se observa claramente una afectación o destinación de los ejidos, para desarrollar en ellos construcciones urbanas. Los ejidos son concebidos como áreas para desarrollo urbano en forma prioritaria, y sólo en caso de no ser necesarios a tal fin, se permite su utilización o destino para fines de Reforma Agraria.

Cabe destacar que, en relación al régimen excepcional de enajenación que la propia Constitución señala, se observa una duplicidad de regulación. Cuando la ley se refiere a la eventual posibilidad de enajenación de ejidos con fines de reforma agraria establece que podrán enajenarse “aquellos que determine la ley”. Al hacer referencia a la enajenación de ejidos para construcciones lo expresa en estos términos: “Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales, y previas las formalidades que las mismas señalen. ...” (Subrayado nuestro).

Se observa, entonces, la clara intención del constituyente de dejar al Municipio, en ejercicio de su autonomía normativa, la regulación del régimen de enajenación de sus ejidos, para fines de construcciones, y reservar a la decisión del Legislador la determinación de aquellos ejidos susceptibles de ser enajenados con fines de reforma agraria, y el régimen de esas enajenaciones.

No obstante, como vamos a ver seguidamente, se ha establecido por vía de ley, con posterioridad a la Constitución de 1961 un régimen bastante completo, tal vez exageradamente detallado para la enajenación de ejidos por parte de los Concejos Municipales, de cuya constitucionalidad se duda, por las razones antes expresadas.

2. Disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal:

La Ley Orgánica de Régimen Municipal dedica el Capítulo II de su Título VI a los ejidos; sin embargo, antes de entrar al estudio del régimen jurídico-administrativo contenido en el mencionado Capítulo, vale la pena pasearnos aunque sea brevemente por algunas disposiciones de la misma Ley que, aún estando formalmente en diferente ubicación, tienen influencia directa sobre el régimen jurídico de los ejidos.

A) Los ejidos como bienes patrimoniales del Municipio:

“Artículo 86.— El Concejo no podrá donar, ni dar en usufructo o comodato los bienes inmuebles del dominio privado, salvo a entidades públicas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante acuerdo especial aprobado en dos (2) discusiones con el voto favorable en cada una de ellas, de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere el presente artículo dejen de cumplir el fin específico en virtud del cual se hizo la adjudicación revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de éste.

Queda prohibido a los Municipios dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles municipales.

Se considerará inexistente lo que se realice en contravención al presente artículo. Al efecto bastará la resolución declaratoria del Concejo publicada en la Gaceta Municipal. Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar del Concejo esta declaratoria, y en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez de Primera Instancia de la Jurisdicción, quien constatada la contravención, declarará la inexistencia”.

La disposición transcrita, entre sus múltiples alcances, limita en forma estricta la realización de negocios jurídicos que envuelvan donación, usufructo o comodato con bienes inmuebles del dominio privado del Municipio (bienes patrimoniales).

En tal sentido, establece procedimientos rigurosos y excluye la posibilidad de realización de negocios de esta naturaleza con particulares, dejando solamente la posibilidad de que puedan

darse ...“ a entidades públicas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social...”

Siendo los ejidos bienes patrimoniales, es decir, bienes inmuebles del dominio privado de los Municipios, cabe plantearse la aplicabilidad de la disposición que se analiza a estos bienes.

Como se ha dicho el artículo transcrito limita la realización de determinados tipos de negocios jurídicos con bienes inmuebles del dominio privado municipal y en relación a determinados sujetos de derecho, excluyendo la posibilidad de negociación con otros (sujetos particulares).

Salvo el caso de la donación (que envuelve transferencia de la propiedad) y la enfiteusis (que el propio artículo prohíbe en forma expresa en relación a los ejidos) pareciera posible la aplicación de esta disposición a los ejidos.

Así, no resulta objetable que el Municipio, siguiendo las pautas señaladas en el artículo 86 dé en usufructo o comodato bienes inmuebles que tengan el carácter o condición de ejidos, a entidades públicas, pues son éstos, bienes patrimoniales, y mediante este tipo de negocio no atenta contra la inalienabilidad que las disposiciones constitucionales y legales consagran en favor de los ejidos. El caso de la venta (o cualquier otro tipo de negocio que envuelva la disposición de la propiedad sobre ejidos) es diferente, y encuentra regulaciones específicas en la Ley, a las cuales nos hemos de referir más adelante.

B) El Régimen Jurídico específico para los ejidos:

El régimen específico de administración de ejidos se encuentra establecido principalmente en los artículos 104 a 107 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

“Artículo 104.— Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Los ejidos que circundan las poblaciones dentro de la extensión prevista para la expansión urbana, sólo podrán ser enajenados para construcciones, siempre y cuando se urbanicen conforme al procedimiento pautado en el artículo 105 y se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la ordenanza respectiva y previas las formalidades que la misma señale.

El Concejo queda igualmente facultado para adoptar, por ordenanza, una política general de no enajenación de sus ejidos y terrenos propios, así como la de sujetar su administración y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio.

Los terrenos municipales situados fuera de la extensión prevista para la expansión urbana, podrán ser transferidos al Institu-

to Agrario Nacional de acuerdo a los convenios que celebre el Municipio con el Ejecutivo Nacional”.

Las notas que definen de manera primordial el régimen jurídico de los ejidos en nuestro derecho positivo vigente son, por una parte su inalienabilidad e imprescriptibilidad, y por la otra, su destinación.

a) Inalienabilidad e imprescriptibilidad:

En lo referente a la inalienabilidad de los terrenos ejidos, ésta existe mientras los bienes ostenten tal condición, con lo cual, se hace necesario cumplir con los trámites y condiciones previstos para que los ejidos pierdan ese carácter, a objeto de poder proceder a su enajenación. En consecuencia, cuando la Ley, en diversas disposiciones se refiere a la “enajenación de ejidos”, debemos entender que está haciendo alusión a terrenos originalmente ejidos, o de “origen ejidal”, como se menciona más precisamente en otros artículos, sobre los cuales si procede la enajenación, pues se trata de bienes que han perdido su condición de ejidos y por ende no están sujetos a tal limitación.

Es por ello que consideramos que la inalienabilidad de los ejidos es absoluta, pues la posibilidad de enajenación, si bien recae sobre el mismo bien físico, no lo es igual en cuanto al bien jurídicamente considerado, que perdió su condición de ejido de la cual derivaba, precisamente, la inalienabilidad.

b) La destinación:

En cuanto a la destinación, hay una clara y definida orientación en las disposiciones a la utilización de los ejidos para construcciones urbanas. En este sentido deben destacarse de manera positiva dos referencias que incorpora la Ley Orgánica de Régimen Municipal en materia de administración de ejidos, y más precisamente en lo relativo a su destinación. Nos referimos al hecho de que son susceptibles de enajenación sólo aquellos terrenos ejidos que se encuentren “dentro de la extensión prevista para la expansión urbana”, y “... siempre y cuando se urbanicen conforme al procedimiento pautado en el artículo 105...”.

De esta manera, se pretende orientar la administración de ejidos, dentro de una concepción más amplia, y hacia objetivos más adecuados que la simple adjudicación de terrenos o la construcción de viviendas. Se observa la vinculación de la administración de los ejidos, a planes de desarrollo urbano, cuando se refieren a las áreas de expansión de las ciudades y la necesidad de urbanizar los terrenos ejidos para luego poder proceder a su enajenación.

En este sentido, e independientemente de los aspectos que seguidamente criticaremos, por considerar inadecuados o inútiles, parece un paso de avance esta referencia a elementos de técnica

urbanística en el manejo de los terrenos ejidos, los cuales tradicionalmente fueron asignados o adjudicados de tal manera que su utilización no sólo no contribuyó a favorecer el desarrollo de las poblaciones, sino que en muchos casos perturbó o desmejoró las posibilidades de acciones u orientaciones con efectos urbanísticos adecuados.

En síntesis, el régimen establecido por la Ley destina los terrenos ejidos a ser utilizados para construcciones urbanas, y en tal sentido permite su enajenación, siempre y cuando se encuentren dentro de las áreas de expansión urbana previamente definidas, y sean urbanizados y desafectados de su condición ejidal conforme al procedimiento que pauta el artículo 105.

La primera de las condiciones que la Ley establece para hacer efectivo el destino previsto para los terrenos que ostentan la condición de ejidos, es el hecho de que ellos se encuentran “dentro de la extensión prevista para la expansión urbana”. Esta previsión se vincula con la disposición contenida en el ordinal 4º del artículo 101 de la Ley, a la cual ya hicimos alusión, y que prevé la asignación de terrenos como ejidos a los Municipios, en extensiones no menores a dos mil quinientas hectáreas, vinculadas con la “previsible expansión” de las poblaciones, “conforme a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana”.

La definición de áreas de expansión de las ciudades es un elemento del proceso de planificación urbana, que debe tener expresión jurídica-formal en actos emanados del Ministerio del Desarrollo Urbano, como órgano nacional, competente en la materia. En este sentido, los Planes Rectores de Desarrollo Urbano son, de conformidad con lo establecido en el Decreto 668 del 3 de Julio de 1980 contentivo de las Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones.

Veamos ahora, cuales son las otras condiciones que la Ley establece, para poder hacer efectiva la destinación de los ejidos, al fin previsto legalmente.

“Artículo 105.— Cuando el Concejo acuerde urbanizar terrenos de origen ejidal deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Venta de Parcelas. El documento de parcelamiento será aprobado por el Concejo e Inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectiva. La enajenación que se haga de cada parcela estará referida al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral. El documento de parcelamiento sólo podrá aprobarse una vez que el Concejo, por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros haya desafectado dichos terrenos de su condición ejidal.

Cuando el desarrollo de los terrenos ejidales no sea hecho por el Concejo, el contrato que celebre este organismo con tal fin,

deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Cuerpo.

La enajenación de ejidos para construcciones estará sometida al control previo de la Contraloría Municipal y, a falta de ésta, de la Contraloría General de la República.

Serán inexistentes los contratos que se celebren en contravención a este artículo”. (subrayado nuestro).

Del contenido de la disposición transcrita se desprende que para producir la destinación efectiva legalmente establecida para los ejidos hace falta cumplir con un procedimiento que comprende: 1º La “desafectación” de los terrenos de su condición ejidal, 2º La urbanización de los terrenos conforme a la Ley de Venta de Parcelas, y 3º La enajenación de las parcelas resultantes de la urbanización. De estos tres pasos, el último encuentra una regulación más desarrollada en el artículo 106.

1º La “desafectación” de los terrenos de su condición ejidal:

En primer término se exige que el Concejo Municipal, mediante un acto formal que requiere el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, “desafecte” los terrenos que ha decidido urbanizar, de su condición de ejidos.

No parece lo más adecuado el empleo del término “desafectar”, en el presente caso. En efecto, la “afectación” conlleva la idea de destino, destinación a un fin u objetivo determinado, en razón de la cual se aplica un régimen jurídico preciso, generalmente configurado por ciertas protecciones especiales que aseguren el cumplimiento de tales fines. En este sentido, no puede decirse que la condición de ejido, sea un fin en sí misma; antes bien, como hemos señalado, consiste en una calificación (derivada de un conjunto heterógeno y hasta impreciso de factores) que se adjudica a ciertos terrenos municipales. Estos terrenos que ostentan la calificación de ejidos, tienen una destinación o finalidad (si se quiere “afectación”), cual es la de ser dedicados a soportar construcciones urbanas; pero la condición o cualidad de ejido no es un destino, un fin o una afectación, con lo cual mal pueden ser objeto de desafectación.

No obstante la observación anterior, se desprende claramente de la disposición que la intención de la norma está referida a la necesidad de despojar formal y oficialmente a los terrenos ejidos, de tal condición jurídica, como paso inicial para procurar la obtención del fin práctico al cual están dirigidos. Ello refuerza nuestra apreciación en torno a la inalienabilidad de los ejidos, en el sentido de que para poder proceder legalmente a su enajenación, deben ser objeto de un acto que los “descalifica” como tales (ejidos), con lo cual, la inalienabilidad de los eji-

dos es absoluta, siendo susceptibles de enajenación los bienes que gozaron de tal condición pero que al momento de transferirse la propiedad sobre los mismos ya no tienen esa calificación jurídica.

En síntesis de conformidad a lo pautado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el procedimiento para hacer la destinación de los terrenos ejidos prevista constitucional y legalmente comienza por la decisión del Concejo Municipal mediante la cual se elimina su calificación de tales (se “desafectan”, en los términos empleados en la Ley) y se acuerda su urbanización.

20.—La urbanización de los terrenos conforme a la Ley de Venta de Parcelas.

La Ley manda que los terrenos de origen ejidal sean urbanizados de conformidad con la Ley de Venta de Parcelas, antes de procederse a su enajenación. El registro de Documento de Parcelamiento debe ser posterior a la desafectación de los terrenos de su condición de ejidos, con lo cual, la urbanización se produce sobre terrenos que fueron ejidos pero que en ese momento ya no lo son.

La enajenación de esos bienes no es posible, sin embargo, sino en el momento en que la urbanización haya sido concluida, y mediante el cumplimiento de las regulaciones contenidas en el artículo 106 de la Ley.

Se pudiera plantear, sin embargo, la duda en cuanto a la imprescriptibilidad sobre terrenos originalmente ejidos, que han perdido su condición de tales conforme al artículo 105, y sobre los cuales se produjeran las condiciones necesarias para la adquisición por usucapión.

En cuanto a la urbanización, la Ley prevé la posibilidad de construcción directa por el Municipio en el texto se refiere impropiamente a “el Concejo”, o mediante contrato, que debe ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Concejo. Evidentemente se trata de un contrato de obras, que no implique la enajenación de los terrenos, con lo cual, el destino previsto para los ejidos se hace de difícil alcance pues obliga a utilizar mecanismos poco eficientes y en muchos casos muy onerosos, como señalaremos con mayor detenimiento más adelante.

En todo caso, es un requisito imprescindible la urbanización de los terrenos originalmente ejidos, para poder proceder legalmente a su enajenación, por lo que no está permitido a los Municipios negociar “en bloque” extensiones importantes para ser urbanizadas sino solamente los lotes o parcelas resultantes del proceso de urbanización que debe realizar a sus expensas, bien por ejecución directa, bien mediante contrato de obras.

30.—La enajenación de las parcelas resultantes de la urbanización.

Una vez realizado el urbanismo, conforme a la Ley de Ventas de Parcelas, es posible proceder a la enajenación “de cada parcela”, refiriéndola “al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral” (artículo 105) y mediante un régimen absolutamente rígido y en cierta forma absurdo, desde el punto de vista práctico:

“... La enajenación de ejidos para construcciones estará sometida al control previo de la Contraloría Municipal y, a falta de ésta, de la Contraloría General de la República...” (artículo 105 subrayado nuestro).

Insistimos en afirmar que los ejidos no son susceptibles de enajenación; ha de entenderse, entonces, que el legislador hace referencia a los terrenos que habiendo sido ejidos, fueron “desafectados” y urbanizados conforme el régimen que estamos analizando.

“Artículo 106.— Los terrenos originalmente ejidos que conforme al artículo 105 pueden ser enajenados para construcciones, se adjudicarán inicialmente en arrendamiento con opción de compra. En el contrato deberá señalarse, además del cañón de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, la cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación que la Cámara haga al arrendatario de la aprobación de su solicitud. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente podrá venderse un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud haber obtenido promesa de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50%) la vivienda prevista, el Concejo, previa comprobación correspondiente y mediante acuerdo de la Cámara, declarará resuelto de pleno derecho el contrato, sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno, conforme a lo previsto en el Código Civil. En la escritura de venta se hará constar esta condición.

El acuerdo de la Cámara se enviará a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva a los fines de que se estampe la nota marginal correspondiente”. (Subrayado nuestro).

La disposición transcrita contiene un régimen de enajenación de terrenos de origen ejidal que, por sus características resulta contradictorio con la finalidad que para estos bienes se desprende de la norma constitucional y de las otras disposiciones legales que hemos comentado.

Ya al comentar el artículo 105, hemos hecho referencia a lo complicado y limitante que resulta urbanizar esos terrenos, sujetándolos a un régimen que no permite utilizar ningún tipo de negociación o convenio (ni siquiera con entidades de carácter público) para proceder a la operación urbanística de una manera ágil y financieramente viable. Se reduce la posibilidad financiera de la operación a cargarla al presupuesto municipal, bien por ejecución directa, bien por contrato de obra, lo cual en definitiva resulta impráctico, y demasiado oneroso. Pero además de ello, el régimen dibujado en el artículo 106 para la enajenación, unido al señalamiento contenido en el artículo 105 sobre la intervención de Contraloría en estos contratos, hacen en la práctica irrealizable la finalidad a la cual se supone deben destinarse los ejidos.

El artículo 106 se resume en dos posibilidades para la enajenación: la vía del arrendamiento con opción de compra, como mecanismo regular o común, y la posibilidad de enajenación directa como opción excepcional, cuando se cuente con financiamiento para la construcción.

Antes de comentar separadamente estas dos posibilidades, debemos destacar que la disposición transcrita no está diseñada para regular exclusivamente la venta de terrenos de origen ejidal destinados a la construcción de viviendas, al menos en lo que se refiere a lo que hemos denominado mecanismo regular o común (arrendamiento con opción de compra), pues se hace referencia a "... la construcción) para cuyo fin fue adjudicado al terreno"; lo cual, unido al hecho de que se debe haber urbanizado, vale decir, generado áreas o parcelas no sólo para residencia, sino para otros usos comunes (comercio, educación, cultura, etc.), permite concluir que aunque la finalidad de vivienda aparece como primordial en cuanto a la construcción en terrenos de origen ejidal, no es esta la única ni excluyente finalidad a la cual pueden destinarse dichos terrenos.

Valdría plantearse sin embargo la duda en cuanto a la viabilidad, de acuerdo con el contenido de esta disposición de desarrollar, por ejemplo, un parcelamiento industrial en terrenos de origen ejidal. Por la rigidez de estas disposiciones pareciera estar descartado cualquier otro tipo de urbanización que no fuera residencial, lo que permite afianzar nuestra posición crítica en cuanto al régimen en estudio.

En cuanto a la vía del arrendamiento con opción de compra, surge la primera interrogante en relación a la razón para seleccionar ésta como la fórmula regular o común de enajenar estos terrenos (parcelas), resultantes de un proceso de urbanización que resulta costoso y complicado.

¿Por qué complicar la administración municipal con el manejo de contratos de arrendamiento con opción de compra?

A ello se suma el hecho de la obligatoriedad para la construcción, que también debe ser una actividad controlada por el Municipio.

En relación a la segunda vía (excepcional) que pareciera la más lógica, se hace de tal manera rigurosa, que resulta, en nuestra opinión, de difícil realización práctica.

En primer lugar se exige la “promesa” (debía ser más bien carta de intención, o compromiso irrevocable), de una entidad financiera..” de reconocida solvencia” (no parece muy ortodoxo que el propio legislador dude de la solvencia de las entidades financieras del país).. para conceder crédito a la construcción de la vivienda (aquí sí se limita exclusiva y únicamente a la construcción de viviendas no pudiendo ampliarse a otro tipo de edificación).

Luego somete la venta, a la condición de que al menos el cincuenta por ciento (50%) de la obra esté ejecutado en un plazo no menor de dos (2) años, pudiendo rescindirse unilateralmente el contrato en base al incumplimiento de esta condición.

El comentario que nos despierta esta disposición es que habría que dudar realmente de la solvencia de una entidad financiera que se comprometiera a otorgar préstamo para una construcción a ser desarrollada bajo este régimen.

CONCLUSIONES:

Realmente resulta contrastante la idea de prever áreas superiores a dos mil quinientas hectáreas (artículos 101, ordinal 4º y 102 de la Ley), para luego limitar de tal manera la posibilidad de su utilización urbanística, hasta hacerlas inútiles en la práctica.

El proceso de urbanización en estrategias de expansión o renovación urbana recomienda la tenencia de la tierra en manos del sector público, para dar garantía de oportunidad, magnitud, orientación y características urbanísticas del desarrollo, además de reducir o minimizar las inversiones y optimizar la aplicación de los recursos. Las fórmulas seleccionadas por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, para la aplicación de los terrenos ejidos a estos fines, dictan mucho de aproximarse a las exigencias de carácter gerencial y operativo que demanda el urbanismo moderno. Más

bien, continúan ancladas en criterios de colonización o repartimiento de tierras a los pobladores para “desarrollar” construcciones y generar recursos fiscales por la vía de los impuestos territoriales sobre inmuebles urbanos.

Esta posición está más cercana a la concepción española de “patrimonios municipales de suelo” entendidos como algo estático; como una “riqueza mobiliaria”, que en nada beneficia ni al Municipio como propietario, ni al desarrollo de la ciudad.

Las “reservas de suelo”, más que “reservas” en el sentido en que se han querido entender deben convertirse en “operaciones urbanísticas”, en las cuales el agente público adquiere y vende de una manera rápida, manteniendo una oferta adecuada en el mercado inmobiliario, lo que permite una cierta estabilidad en los precios, en beneficio de la población, y garantiza, por otra parte, la recuperación de la inversión realizada en un plazo muy corto, para producir una oportuna reinversión que genere rentabilidad o al menos reduzca al máximo los costos operacionales.

Desafortunadamente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal es otro de esos instrumentos legales que no atinan a vislumbrar la situación y perspectivas del país y permiten colocar a la Administración en la posición más ventajosa para provocar avances significativos.

*Delimitación de la competencia
del abogado representante
de la Contraloría General
de la República
para defender judicialmente
los intereses patrimoniales
del Fisco Nacional*

EVELYN MARRERO DE ALONZO

I.— ANTECEDENTES.—

La discusión acerca de la cualidad del Abogado Representante de la Contraloría General de la República para sostener ante los Tribunales de la República los derechos e intereses del Fisco Nacional, en aquellos asuntos derivados de los reparos que el Organismo Contralor pueda formular eventualmente a las cuentas de la Administración Activa, por las causales taxativamente establecidas en el Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, tiene sus antecedentes. Los mismos se remontan al año 1972, cuando decisiones emanadas del Juzgado de Sustanciación del entonces Tribunal Primero de Impuesto Sobre La Renta, así como también del Tribunal Segundo Accidental No. 6 de Impuesto Sobre La Renta, ratificaron, ante la impugnación que hiciera el apoderado de la contribuyente, la facultad del Abogado de la Contraloría para representar al Fisco Nacional en aquellos asuntos en que debía tener intervención el Organismo Contralor, en los términos establecidos en la normativa que para la época constituía el asidero legal de tal facultad, a saber, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En este sentido, recomendamos a nuestros lectores el excelente trabajo realizado por los doctores Freddy J. Orlando Suárez y César Hernández B., publicado en 1970 en las Revistas de Derecho Tributario No. 35-36, intitulado “ESTUDIOS SOBRE LA COMPETENCIA DEL ABOGADO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA PARA ACTUAR EN JUICIOS” y en el cual se analizan en forma enjundiosa y sistemática, las disposiciones que para entonces constituían el marco jurídico-legal del tema que nos ocupa.

Posteriormente, diez años después, el hoy desaparecido Tribunal Tercero de Impuesto Sobre La Renta, en fecha 9 de diciembre de 1982 declaró con lugar la impugnación a la representación legal de la Contraloría General de la República realizada por el apoderado de la Contribuyente Ingeniería Kamal, C.A., y, en consecuencia, consideró como no interpuesta la apelación ejercida por el Organismo Contralor contra la sentencia No. 182, dictada el 7 de octubre de 1982 por el mencionado Tribunal.

II. FUNDAMENTO DE LA IMPUGNACION.—

El representante legal de la empresa reparada fundamentó su impugnación en la excepción dilatoria tercera prevista en el artículo 248 del Código de Procedimiento Civil, e invocó además, a favor de su representada, la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en fecha 22 de enero de 1982 (caso Caracas Country Club), en la cual el más alto Tribunal negó la competencia del Abogado Fiscal de la Administración General del Impuesto Sobre La Renta para representar al Fisco Nacional ante la Corte Suprema de Justicia. Dicha decisión, la cual esclarece y reafirma la alta investidura del Procurador General de la República como representante nato de los intereses patrimoniales de la República, es, sin embargo, inaplicable al caso concreto del Organismo Contralor por ser diferentes los presupuestos normativos aplicables, lo cual hicimos constar en el escrito respectivo el mismo día en que el Tribunal ad quo dictó su decisión. Así lo ha ratificado ahora nuestro Máximo Tribunal mediante decisión de fecha 8 de agosto de 1983, actuando como ponente la Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, la cual declara con lugar el Recurso de Hecho interpuesto por los abogados representantes de la Contraloría General de la República y ordena oír la apelación al sentenciador de la primera instancia.

La decisión aludida ostenta una importancia de primer orden, por cuanto, de una vez por todas, aclara definitivamente las dudas que aún pudieran subsistir en jueces, abogados y contribuyentes, en relación a la cualidad del Abogado de la Contraloría para actuar ante los Tribunales de la República, inclusive, ante la Corte Suprema de Justicia, en aquellos asuntos derivados de reparos formulados por el ente Contralor. En tal sentido, nos impresionó sobremedida la ligereza del representante de la contribuyente al impugnar una representación que reiteradamente había sido aceptada en forma pacífica por la más Alta Magistratura Nacional. Es obvio, que si el Abogado de la Contraloría no hubiera gozado de la cualidad de sostener los derechos e intereses patrimoniales del Fisco en las materias de su competencia, la Corte Suprema de Justicia hubiera hecho uso de sus poderes inquisitoriales derivados de su carácter de órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa y rechazado — de oficio — desde hace mucho la actuación del representante

de la Contraloría General de la República, tal como lo hizo con la actuación del Abogado Fiscal de la Administración General del Impuesto Sobre La Renta en la decisión del 22 de enero de 1982, (caso Caracas Contry Club), ya referida. De lo contrario, se llegaría al absurdo de pensar que la Corte Suprema de Justicia convalidó reiterada y sistemáticamente nuestra legitimidad para actuar ante su instancia, violando — precisamente ella — normas de orden público de impretermitible cumplimiento. Tal posibilidad es, como hemos dicho, absurda e inadmisibles, y a ese terreno conducía el criterio sustentado por el representante de la empresa reparada.

III. LEGALIDAD DE LA ACTUACION DEL ABOGADO DE LA CONTRALORIA ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.—

Si la Corte Suprema de Justicia había venido aceptando pacíficamente la actuación de los abogados de la Contraloría en defensa de los intereses del patrimonio público, en aquellos casos derivados de recursos interpuestos contra los reparos formulados por el Organismo de Control Externo, es porque tal actuación ha estado siempre ajustada a derecho y porque la facultad conferida al Contralor General de la República en el artículo 111 de la Ley Orgánica respectiva llega hasta los propios estrados del más Alto Tribunal. Así, efectivamente, la decisión de la Corte del 8 de agosto de 1983, que resolvió el Recurso de Hecho interpuesto por la representación de la Contraloría, establece que:

“De acuerdo con esta interpretación, cuando el artículo 111 de la ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece que la Contraloría podrá designar representantes ante cualquier Tribunal, no esta excluyendo a la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, advierte la Sala que, porque el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establezca que el Procurador General de la República conservará en toda su plenitud la representación de los intereses patrimoniales de la República aun en los casos en que legalmente existan otro u otros funcionarios investidos de ella; no quiere decir que la competencia de la Procuraduría General de la República le corresponda ejercerla al ciudadano Procurador General “con carácter de plena exclusividad,” como afirma la recurrida, pues, como la misma lo admite, existen las excepciones establecidas en la Ley y, precisamente, una de esas excepciones es la que consagra el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.”.

Tal interpretación, hoy acogida por la Corte Suprema, fue la que sustentó el representante de la Contraloría en la oportunidad legal correspondiente. Afirmamos, además, que la norma del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Re-

pública en ningún momento disminuye o desmejora las facultades que como representante nato del Fisco Nacional corresponden al Procurador General de la República, y que, por el contrario, el legislador ha concebido el citado dispositivo porque consideró que “sin perjuicio de las facultades inherentes al Procurador General de la República”, nadie más llamado a defender y sostener los derechos patrimoniales del Fisco que el propio Organismo Contralor, en aquellas actuaciones derivadas de sus facultades de control, vigilancia y fiscalización, cuando las mismas, una vez agotada la vía administrativa, pasan a ser ventiladas en sede jurisdiccional. El legislador de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República lo que hizo fue —precisamente— no entrabar u obtaculizar la representación del Fisco, a lo cual hubiera conducido, irremisiblemente, el criterio del sentenciador a que, lo que ha hecho el legislador es amparar en sumo grado y en forma definitiva y terminante, los derechos del Fisco mediante la comparecencia en el proceso y consecencial actuación de quien, lógicamente, está mejor informado del punto controvertido, por haber sido quien emitió la decisión que dio origen a la litis. La norma in comento es clara y cuando en la misma se utiliza el modo adverbial “sin perjuicio”, lo que se ha querido significar es, que si bien el Contralor podrá designar representantes ante cualquier Tribunal para sostener los derechos e intereses del Fisco Nacional en los juicios instaurados contra reparos formulados por el Organismo Contralor, ello no es óbice para que el Procurador General de la República pueda intervenir en los referidos juicios ejerciendo su alta investidura y hacerse parte si lo considera necesario. Como máximo defensor del Fisco Nacional al Procurador le puede interesar intervenir en ciertos juicios originados en actuaciones de la Contraloría General de la República, y en efecto lo ha hecho. En el procedimiento de plena jurisdicción previsto en el Título VIII, Capítulo 11, artículo 104 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República se establece:

“El Tribunal, el mismo día en que se interponga el recurso o en la audiencia siguiente, le dará entrada, ordenará la citación del Contralor y la notificación del Procurador General de la República y requerirá del primero el expediente administrativo”.
(Subrayado nuestro).

Si el artículo transcrito establece la citación del Contralor y solamente la notificación del Procurador, obviamente es porque el legislador ha entendido que el acto o los actos motivadores del aludido recurso jurisdiccional, han emanado de la Contraloría General de la República y su defensa debe corresponder, esencialmente, al Contralor General por intermedio de los funcionarios —abogados— que a bien tenga designar, de conformidad con lo establecido en el artículo 111 ejusdem.

Por otra parte, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República cuando establece las atribuciones que como representante y defensor de los intereses patrimoniales de la República ostenta el Procurador, señala:

- “1.—Representar y defender judicial y extrajudicialmente, **conforme a las instrucciones del Ejecutivo Nacional**, los intereses de la República relacionados con los bienes y derechos nacionales... (Subrayado nuestro)
- 2.— Redactar y suscribir conforme a las instrucciones que le **comunique el Ejecutivo Nacional** los documentos... (Subrayado nuestro)
- 3.— Representar y defender a la República, **conforme a las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Nacional...**” (Subrayado nuestro).

La misma Ley en sus artículos 2º y 3º determina otras atribuciones del Procurador, pero siempre condicionadas a las instrucciones que reciba del Ejecutivo Nacional.

De haber prosperado el criterio sustentado por el Juez de la primera instancia en el sentido de que en ningún caso nuestros representantes legales pueden ejercer válidamente la personería del Fisco Nacional por ante la Corte Suprema de Justicia; y si conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, antes transcrito, el Procurador debe actuar en todo caso “conforme a las instrucciones que la comunique el Ejecutivo Nacional, “y así lo hemos visto en las causas ventiladas ante los Tribunales en las que el citado funcionario debe actuar; en el caso de negativa de una apelación como la que motivó el Recurso de Hecho interpuesto por la representación de la Contraloría, o en cualquier actuación que deba ventilarse mediante algún procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ¿en qué momento, en qué tiempo, oficiaría el Procurador General de la República al Ejecutivo Nacional para recibir instrucciones para actuar; si apela o no apela en un momento determinado? ¿O si sustituye o no sus facultades en abogados de la Contraloría para que continúen actuando ante la Corte; o si se reserva ella misma tal actuación ante la Suprema Alzada? Evidentemente, tal solución no solamente es absurda y contradictoria en su concepción, sino que cercenaría en forma irreversible la posibilidad de defensa de los intereses patrimoniales de la República. En el ínterin que transcurra entre las interrogantes antes planteadas a título de ejemplo factible de darse en la práctica, precluirían irremediablemente lapsos procesales de carácter perentorio señalados por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en los procedimientos que tienen lugar en la segunda instancia. Por otra parte, se llegaría al caso —inadmisible, por supuesto—,

de que la defensa de los reparos quedarían en manos de los propios reparados —la Administración—, pues, a esta conclusión se llega si se tiene en cuenta que el Procurador General de la República para ejercer la defensa judicial de los intereses del Fisco Nacional debe actuar de acuerdo con las instrucciones que a tal efecto le gire el Ejecutivo Nacional (Administración), cuyas Cuentas, precisamente, le toca examinar al Organismo Contralor en ejercicio de sus facultades de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales; examen del cual pueden surgir objeciones, que al fin y al cabo, darán origen a los reparos correspondientes, cuya legalidad podrá ser impugnada, posteriormente, por los destinatarios de los reparos contribuyentes reparados.

El artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece, por su parte:

“El Procurador General de la República, conservará en toda su plenitud la representación de los intereses patrimoniales de la República aun en el caso de que legalmente existan otros funcionarios investidos de ella y aun cuando el mismo Procurador sea quien, conforme a la Ley la haya sustituido” (Subrayado nuestro).

Se hace evidente, pues, cómo la propia Ley de la Procuraduría no contiene normas que en alguna forma disminuyen o condicionen las facultades del Contralor General de la República para defender los intereses patrimoniales del Fisco ante la Corte Suprema de Justicia. El artículo anteriormente citado reconoce, por el contrario, la posibilidad de que legalmente existan otro y otros funcionarios investidos de la facultad de representar, en toda su plenitud, los intereses del Fisco Nacional, siendo este el caso del Contralor General de la República a quien el artículo 111, tantas veces citado, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, faculta para designar representantes ante cualquier Tribunal para defender los intereses fiscales. La sentencia de la Corte que resolvió el Recurso de Hecho interpuesto por la Contraloría acogió expresamente este importante argumento esgrimido por el Organismo Contralor, negando “el carácter de plena exclusividad” de la competencia que al Procurador le corresponde ejercer en la defensa de los intereses patrimoniales del Fisco, que la recurrida pretendió establecer, soslayando las excepciones establecidas en la misma Ley.

Se hace necesario puntualizar, además, que el criterio sustentado por la recurrida desconocía la autonomía funcional de la Contraloría consagrada en la Constitución Nacional, no siendo válida ninguna interpretación, ni aun de naturaleza legal, que la haga ilusoria o redunde en su menoscabo. Pretender que los abogados

de la Contraloría deben ser constituidos apoderados especiales por el Procurador General de la República, y, concretamente, que necesiten dicho poder para actuar ante la Corte Suprema de Justicia con motivo de los recursos interpuestos contra las decisiones dictadas por los Tribunales competentes, implicaría una traba de imprevisibles consecuencias en el ejercicio de las atribuciones que le han sido conferidas, tal como hemos examinado con anterioridad. Además, si el Contralor está facultado para defender en una instancia los intereses del Fisco derivados de actuaciones de la Contraloría, es absurdo e inadmisibles que teniendo el citado funcionario la cualidad de representar en juicio tales intereses ante los Tribunales competentes, dicha facultad le quede cercenada para defenderlos por vía de apelación ante la segunda instancia, que en el caso de los reparos emanados del Organismo Contralor, transcurre ante la Corte Suprema de Justicia. En este último sentido, la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, mediante sentencia N^o 304 de fecha 3 de octubre de 1950, expresó:

“... El Fisco es una entidad indivisible como persona jurídica, aunque su actividad se diversifique en múltiples organismos para el mejor cumplimiento de los fines del Estado, y, por consiguiente, las labores de cada uno de aquellos organismos deben considerarse como complementarias cuando recaen sobre una misma materia y no son en modo alguno excluyentes una de otra, a menos que se incurriese en usurpación de funciones...”

Cabe destacar la importancia que concedieron a la autonomía funcional de la Contraloría las Comisiones especiales designadas en el Senado y en la Cámara de Diputados para elaborar el Proyecto de la Constitución que hoy nos rige, como quedó demostrado en la Exposición de Motivos. Admitir lo contrario significaría crear una situación de subordinación en la actividad procesal de la Contraloría, y esto, como ya hemos demostrado suficientemente, es inaceptable desde todo punto de vista.

Finalmente, la decisión de la Corte fundamenta su dispositivo en el criterio del Organismo Contralor en el sentido de negar, enfáticamente, que haya existido en el ánimo del legislador la intención de crear discriminaciones con la expresión “cualquier Tribunal” del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y de sustraer de tal expresión a la Corte Suprema de Justicia. Pensamos, tomando la acepción que sobre el mencionado vocablo da el Diccionario de la Real Academia Española, —y así lo ha ratificado la Corte— que el vocablo “cualquier” deberá ser entendido como referido al Tribunal que fuere, que bien podría ser, por razones de competencia en vía de alzada, el más alto de ellos, la Corte Suprema de Justicia.

Caracas, 23 de Enero de 1984.

Recurso Jerárquico contra las decisiones de la responsabilidad administrativa de la Contraloría General de la República

LAURA VILLALOBOS LOSADA

En el presente trabajo nos referiremos al recurso jerárquico que se interpone contra las decisiones de responsabilidad administrativa, dictadas por la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y específicamente, el precepto que debe prevalecer entre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por cuanto ambos cuerpos normativos contienen disposiciones contrarias en relación al plazo para interponer el precitado recurso.

Es bien conocida la autonomía funcional que le confiere la Constitución Nacional a la Contraloría General de la República cuando dispone en su artículo 236, que gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

Ahora bien, la concepción de organismo autónomo debe entenderse "...en el sentido de entidad a la que se ha dado la facultad de gobernarse y administrarse a sí misma, de acuerdo con normas primitivamente establecidas en la Carta Fundamental del Estado, condicionando a ellas el atributo de independencia en la dirección del organismo, como las demás normas de complemento que se dictan en uso de aquel atributo. Esta concepción de autonomía es la que cuadra por lo demás lexicológicamente, ya que tal expresión proviene primitivamente del griego en el sentido de: 'auto' propia, y 'nomos', norma, es decir que un órgano es autónomo cuando queda facultado para darse sus propias normas" (1).

En conexión con lo anterior, podemos determinar las potestades de que dispone el órgano dotado de autonomía funcional, en este caso, la Contraloría General de la República; así, por una parte, la potestad de dirección, la potestad reglamentaria, la de fijar la estructura y organización de la entidad, la potestad de asignación

de atribuciones en el campo interno del organismo, la potestad de libre designación y remoción del personal y, por último, la potestad económica. Pues bien, el artículo 117 de la Constitución Nacional establece que la Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio, lo cual evidencia que en todo Estado de Derecho, por muy autónomo que un órgano sea, hay principios que no pueden evadirse y de los cuales no es posible prescindir.

Estos principios están constituidos por las normas rectoras de carácter constitucional y legal. Con toda razón en Derecho Público contemporáneo se han encontrado dos principios que han pasado a ser verdaderos axiomas para el actuar de los diversos órganos de la administración, tales principios son el de constitucionalización del Derecho Administrativo y el principio de legalidad.

En conclusión, podemos decir, que la autonomía funcional de que goza el Organismo de Control Externo, constituye una independencia bastante amplia, más no absoluta, toda vez que las actuaciones de la Administración en el Estado Moderno están sujetas al precitado principio de legalidad, por lo que “el acto administrativo en su fondo y en su forma debe estar ceñido a las reglas jurídicas preestablecidas, esto es, elaborado con entera sumisión al conjunto de normas previamente dictadas que constituyen el bloque de la legalidad” (2)

Efectuada, a groso modo, esta consideración previa, es la oportunidad de entrar el análisis del tema que nos ocupa. Es de ver, pues, que en Venezuela fue promulgada el primero de julio de 1981 la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que entró en vigencia el primero de enero de 1982. Las disposiciones de dicha Ley rigen los actos de la Administración Pública Nacional tanto Central como Descentralizada y, también son aplicables, a falta de disposiciones especiales, a las administraciones de los Estados y Municipios, a la Contraloría General y a la Fiscalía General de la República.

A falta de disposiciones especiales, o mejor aún “en cuanto les sea aplicable”, así reza el artículo primero, in fine, de la Ley de procedimientos citada. Ahora bien, la Contraloría General tiene normalizada su competencia y atribuciones en la Ley Orgánica que la rige y su respectivo Reglamento, en acatamiento a la norma constitucional contenida en el artículo 234, mediante el cual “La Ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y alcance de su intervención”, cuyo objeto viene determinado en el artículo primero de la Ley Orgánica, al disponer que “La Contraloría General de la República ejercerá, de conformidad con la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos”(3).

En análisis de la normativa de la Ley que rige al Organismo Contralor, es menester destacar que en lo atinente a los recursos (Título VIII, Capítulo I), no se dice nada respecto al recurso jerárquico, el cual fue tratado en el Reglamento Orgánico correspondiente (Título VIII); no obstante, sabemos que es el recurso administrativo por excelencia. El recurso jerárquico es principio de toda administración centralizada; para admitir su procedencia no se requiere texto expreso, pues deriva de la existencia de subordinación jerárquica. “En este sentido la antigua Corte Federal ha señalado que ‘es de principio que en el Estado de Derecho la apelación es concedida a todo aquel que se sienta lesionado por una decisión administrativa, siendo taxativos los casos en que no procede el recurso’. El silencio de la ley a este respecto no significa, entonces que el derecho no existe. Por tanto, sólo cuando la ley niega expresamente el derecho de recurrir puede decirse que no existe”. (4) Es ejemplo de ello al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República cuando dispone que contra los actos dictados por los delegados del Contralor no se admitirá recursos jerárquico.

Es oportuno señalar que si tomamos como punto de partida en primer lugar, que en las tantas veces citada Ley de Contraloría nada se dice en relación al recurso jerárquico el cual está desarrollado en el Reglamento de dicha Ley, y en segundo lugar que en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuyo objeto conocemos, se normatizan los aspectos fundamentales y procedimentales de este recurso; entonces, ¿cuál norma prevalecería en su aplicación?. Para responder tal interrogante es necesario esquematizar los diversos puntos que han de ser examinados, a saber:

- a) La norma reglamentaria frente a la norma legal.
- b) La legislación ordinaria y la legislación especial,
- c) Por último, la limitación de orden constitucional en cuanto a la materia de procedimiento.

La potestad reglamentaria es aquella en virtud de la cual la Administración puede y debe dictar actos normativos que son de ejecución de la Ley, o que recaen sobre materias no reguladas por ella y que no están reservadas a las mismas. “Las notas esenciales de la potestad reglamentaria son una normación sub-legal cuyo contenido es una materia administrativa” (5).

En efecto, se aprecia que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República contiene en su articulado dos disposiciones atinentes al recurso jerárquico, cuya materia se ciñe por una parte, a los requisitos de plazo para interponerlo y contenido del escrito, y por la otra, la no necesaria satisfacción de dicho recurso para entender agotada la vía administrativa. En este sentido, si bien esta normativa no es “contra legem”, la

misma, va más allá de la ley; empero es criterio de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa (17-2-81) que “La mera circunstancia de que un reglamento contempla alguna formalidad que no aparezca en la Ley no es razón suficiente para provocar una ilegalidad derivada de la disparidad entre ambos estatutos (...) Incluso puede dictar normas contentivas de requisitos no previstos en el texto legal pero sin establecer sanciones ni limitaciones a los derechos contemplados en la Ley” (6).

No obstante lo expuesto, en el caso que nos ocupa existen conjuntamente una norma legal y otra reglamentaria que regulan aspectos procedimentales y, siendo el principio de legalidad el marco de actuación de la Administración pública, quedan sujetos a éste, los reglamentos en virtud de que constituyen actos administrativos. Al respecto, la jurisprudencia ha sustentado los criterios de que “un acto administrativo de efectos particulares, dictado con base en una norma reglamentaria en contradicción con una norma legal, significaría la desaplicación de la Ley vigente, superior en rango al reglamento, y de aplicación preferente de aquella a éste” (7) Y “además conforme a los principios que rigen la interpretación de las normas legales, la aplicación de la misma supone una actividad creadora en cuanto que quien interpreta trata de completar, desarrollar y explicar la ley, para así encontrar la intención y finalidad perseguida por el legislador, partiendo no de un dispositivo aisladamente examinado sino del conjunto total de la normativa que el cuerpo legal contempla...” (8) En el caso específico, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos conforma una normativa con un fin determinado, cual es, el uniformar los procedimientos administrativos dentro del aparataje gubernamental y político (término utilizado en su acepción original), que hasta la fecha de la precitada ley se regía por los principios contenidos en la jurisprudencia y en la doctrina; mientras que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, antes que desarrollar principios contenidos en la Ley que reglamenta, establece preceptos procedimentales del recurso jerárquico referidos ut supra.

Por otra parte, en lo que concierne a los problemas que plantea la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en las materias en las cuales rigen procedimientos especiales, pueda apreciarse que la ubicación del artículo 47 de la misma, correspondiente al asunto señalado, permite afirmar que la remisión que hace a las leyes especiales sólo aplicaría al procedimiento ordinario constitutivo del acto administrativo, y no al procedimiento de impugnación, tal como lo sería el recurso jerárquico interpuesto contra las decisiones de responsabilidad administrativa dictada por la Dirección de Averiguaciones Administrativas de esta Contraloría.

De allí, que “La atenta lectura del articulado relativo a los ‘recursos administrativos’ establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos nos revela que el legislador quiso con ella uniformar todo el régimen de la materia excluyendo las legislaciones especiales. No hay en dicho articulado ninguna disposición, salvo la que alude a una materia diferente, la referente a los recursos jurisdiccionales, (y los procedimientos en caso de prescripción, artículo 70), en las que se haga un reenvío a las leyes especiales. En consecuencia, de conformidad con la lógica y las consideraciones que han quedado expuestas, la ley orgánica con base a su carácter de ley de principios o de base se considera como norma prioritaria reguladora del principio de recurribilidad y de su propio régimen” (9) (paréntesis nuestro).

Igualmente, debe señalarse que “el Ejecutivo Nacional había propuesto una redacción que luego fue modificada en el Congreso, y que tendía a que tuvieran aplicación preferente, en la materia de su especialidad, respecto al procedimiento previsto en la Ley Orgánica, los procedimientos no sólo regulados en Leyes Especiales, sino en Reglamentos. Esto, por supuesto, habría significado que en un breve tiempo la Ley habría dejado de aplicarse, porque si en cada Reglamento del Ejecutivo, posteriormente se regulaban procedimientos, la Ley materialmente, en materia procesal administrativa, habría caído en desuso. Por eso el propio Congreso, cuando reconsideró la Ley por devolución del Presidente, estableció que estos procedimientos especiales que pueden tener aplicación preferente son sólo los previstos en Leyes especiales. Quedan a salvo en todo caso, aquellos procedimientos especiales regulados en Reglamentos en virtud de exhortación expresa de una Ley especial”. (10) Sobre este último particular, observamos que tampoco es el caso de la materia que ocupa la presente exposición, toda vez que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, si bien no impide interponer el recurso jerárquico en cuestión, lo mismo, no invita a su correspondiente desarrollo en el Reglamento Ejecutivo, es decir, no existe la llamada remisión legal o delegación hacia un órgano administrativo para regular el procedimiento.

Por último, y siendo quizás el argumento de mayor fundamento jurídico, surge la duda siguiente: si el establecimiento de las normas procedimentales está sometido o no a la reserva legal, de conformidad con los principios constitucionales que al afecto contiene la Carta Magna.

El artículo 136 ordinal 24 de la Constitución Nacional establece como competencia del poder Nacional “la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos.” (11). Calificándose, entonces, la materia de procedimientos como de regulación legislativa; ello vendría a ser reforzado por lo dispuesto en el artículo

139 del mismo texto, al establecer que “corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia Nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional”. La interpretación de las normas constitucionales llevan a la conclusión de que para las mismas, la materia de procedimientos administrativos está incluida dentro de la reserva legal. Al dársele a la normativa el rango de ley, se está indudablemente indicado que ello significa para el ordenamiento jurídico una institución de tal importancia que la excluyó del libre ejercicio de la potestad reglamentaria.

En consecuencia, “cuando una materia está reservada a la ley, su tratamiento por otra fuente determina la antijuricidad de la misma y consiguientemente la de todos los actos que de ella derivan” (12) exceptuando, claro está, aquellos casos en que, como se expresó con anterioridad, puede ejercerse la potestad reglamentaria sólo si existe una exhortación legislativa, por lo cual a falta de norma atributiva de competencia, el órgano administrativo no puede establecer en tal sentido disposiciones con fuerza externa.

Del asunto examinado se concluye lo siguiente:

En relación al auto de responsabilidad administrativa dictado por el Director de Averiguaciones Administrativas de la Contraloría General de la República, cabe indicar que no existe disposición alguna en la Ley Orgánica que rige dicho Organismo, aun cuando si en el Reglamento de la misma, concerniente a la materia objeto de esta investigación; por lo tanto, ésta se rige por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y supletoriamente por aquel Reglamento Ejecutivo en los aspectos en que las normas de éste no se opongan a los principios consagrados en la precitada ley de procedimientos.

Específicamente, en lo que atañe al recurso jerárquico, éste deberá interponerse ante el Contralor en un lapso de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de la notificación del auto dictado por la Dirección de Averiguaciones Administrativas, en virtud de lo cual se descarta la aplicación del lapso de diez (10) días continuos establecido en el artículo 77 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Así mismo, el lapso para decidir dicho recurso es el de noventa (90) días hábiles, establecido en el artículo 91 de la referida ley de procedimientos, en armonía con lo dispuesto en el artículo 42 ejusdem.

NOTAS

- (1) Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo IV. U.C.V. 1979, Pág. 2557.
- (2) Lares Martínez, Eloy. Manual de Derecho Administrativo. U.C.V. 1983, pág. 670.
- (3) Es criterio de la Corte Suprema de Justicia, Sala Política Administrativa que "...el mismo dispositivo constitucional prevé que tales **atribuciones** no son de tal modo ilimitadas y absolutas, sino que tienen un **alcance**, fijado legalmente que es de inaludible acatamiento" (Sentencia de fecha 29-7-82) Revista de Derecho Público No. 11, Julio - Septiembre 1982. Editorial Jurídica Venezolana, pág. 101.
- (4) Brewer Carías, Allan R. Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana Editorial Jurídica Venezolana 1982, pág. 247.
- (5) Rondón de Sansó, Hildergard. Teoría General de la Actividad Administrativa, Editorial Jurídica venezolana. 1981, pág. 44.
- (6) Revista de Derecho público No. 6, Abril-Junio 1981, Editorial Jurídico Venezolana, pág. 140.
- (7) Sentencia de la CPCA, de fecha 25-3-80. Revista de Derecho Público No. 2, Abril-Junio 1980. Editorial Jurídica Venezolana, pág. 110.
- (8) Sentencia de la CPCA, de fecha 29-1-80. Revista de Derecho Público No. 1, Enero-Marzo 1980. Editorial Jurídica Venezolana, pág. 123.
- (9) Revista de Derecho Público No. 10, Abril-Junio 1982. Editorial Jurídica Venezolana, pág. 128.
- (10) Brewer Carías, Allan R. El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Colección Estudios Jurídicos No. 16. Editorial Jurídica Venezolana 1982, pág. 34.
- (11) El concepto de "procedimiento" expresado en el Diccionario de la Lengua Española en los términos de "actuación por trámites judiciales o administrativos", conduce a determinar que la norma citada no sólo alude al proceso jurisdiccional.
- (12) Rondón de Sansó, Hildergard. Obra citada. pág. 50.

Comentarios al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada

ENRIQUE VILORIA V.

INTRODUCCION

Por Decreto No. 1249 del 1^o de Noviembre de 1975, el entonces Presidente de la República designó un Ministro de Estado encargado de la coordinación de las empresas del Estado. Bajo los auspicios de este Ministro de Estado se preparó un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que fue sometido a la consideración de las Cámaras Legislativas y cuya discusión final no ha sido todavía realizada.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se señalan las causas y razones que han conducido al Ejecutivo a presentar un proyecto para ordenar y racionar la actividad de los entes descentralizados. Así la exposición de motivos expresa que una de las causas fundamentales, que justifican la necesidad de una Ley Orgánica que regule a la Administración Descentralizada, es el crecimiento hipertrófico de la administración pública que se ha reflejado, de manera particular, en la Administración Descentralizada. Según la exposición de motivos “de los dos entes descentralizados que existían en la administración venezolana de 1928, se ha pasado, en efecto, a la existencia actual de más de 150 entidades descentralizadas entre Institutos Autónomos, Fundaciones, Sociedades Anónimas de capital público y Asociaciones Civiles constituidas por el Estado” (1).

Por otra parte, la Exposición de Motivos del proyecto de Ley Orgánica señala que este crecimiento explosivo de la Administración Descentralizada ha estado acompañado de una ausencia de regulación general y de una dispersión de la normativa aplicable a los entes descentralizados. Según la Exposición de motivos “esta dispersión normativa relativa a los entes descentralizados en Venezuela, ha dado origen a tres problemas fundamentales, que deben ser resueltos y regulados en el ordenamiento jurídico, me-

1) Cfr. Ley Orgánica de Administración Descentralizada, Exposición de Motivos. Edic. Mimeografiada P. 1.

dian­te una ley general que norme a toda la Administración Descentralizada; y éstos se refieren fundamentalmente, en primer lugar, a las formas jurídicas de la Administración Descentralizada, en segundo lugar, a la organización de ésta y en tercer lugar a su control. Son precisamente estos tres problemas los que se pretende regular en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada...” (2)

Ahora bien, antes de pasar a analizar más específicamente las disposiciones del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, nos parece conveniente señalar, de manera general, que este proyecto constituye una síntesis de dos proyectos realizados precedentemente. En efecto, por un lado, en lo que se refiere a la regulación de los patrimonios autónomos y de los institutos autónomos, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada acoge y, en buena parte, repite las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas preparado por la Comisión de Administración Política (CAP).

La innovación fundamental introducida por el proyecto en consideración es la inclusión de los llamados Consejos Sectoriales de Institutos y Servicios Autónomos que centralizarán las relaciones de los institutos y servicios autónomos con la Administración Central. Por otra parte, en lo que se refiere a las empresas del Estado, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada recoge algunas de las disposiciones del proyecto de ley de la CAP referentes a la regulación general de las empresas públicas y por otro, en lo concerniente a la organización de las empresas públicas el proyecto adopta el criterio de las Corporaciones Sectoriales sostenido en el Ante-Proyecto de Ley de la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP).

Hechos los comentarios anteriores, vamos a analizar de manera más específica las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada referente a las empresas públicas. (3).

2) Ibid., p. 6.

3) Como lo hemos señalado en materia de regulación de los institutos y servicios autónomos el proyecto repite, en buena medida, las disposiciones del proyecto de Ley de la CAP. En todo caso, es de señalar que el Proyecto de Ley orgánica de la Administración Descentralizada contempla la creación de los Consejos Sectoriales de Institutos y Servicios Autónomos. Estos consejos sectoriales estarán presididos por el ministro que designe el Presidente de la República y tienen las más amplias atribuciones para recomendar medidas destinadas a mejorar la gestión de los servicios e institutos autónomos. El proyecto de ley prevé la creación de los siguientes consejos sectoriales: Consejo Sectorial de Promoción, Defensa y Protección Social; Consejo Sectorial de Infraestructura Física; Consejo Sectorial de Desarrollo Agropecuario; Consejo Sectorial de Educación y Cultura y el Consejo Sectorial de Desarrollo Regional.

Nuestro estudio será realizado sobre la siguiente base:

- La Regulación de las Empresas Públicas
- La Regulación de las Corporaciones Sectoriales
- El Control sobre las Empresas y sobre las Corporaciones Sectoriales.

A. LA REGULACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

El proyecto de Ley Orgánica dispone que la creación, funcionamiento y control de las empresas del Estado se regirá por sus disposiciones.

En lo que se refiere a la forma jurídica que deben adoptar las empresas públicas, el proyecto de ley dispone que éstas sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas o de sociedades de responsabilidad limitada y deberán ser creadas conforme a las disposiciones del Código de Comercio.

El proyecto contempla, igualmente, la posibilidad de que se constituyan sociedades anónimas públicas con un solo socio. Así, la República, las Corporaciones Sectoriales y demás empresas del Estado de capital totalmente pública podrán hacer uso de esta facultad de crear sociedades anónimas unipersonales.

Por otra parte, a objeto de definir con mayor precisión qué se entiende por una empresa del Estado, de acuerdo con el conjunto de disposiciones del proyecto se desprende que son empresas públicas las sociedades anónimas unipersonales creadas por la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado; las sociedades anónimas de capital totalmente público, es decir aquellas constituidas por dos o más entes públicos, y, finalmente, las sociedades en las cuales el Estado detente una participación no menor del cincuenta por ciento del capital. Sin embargo, esta participación deberá reflejarse, en todo caso en la dirección y administración de la empresa.

Es de hacer notar que, de acuerdo con el proyecto de ley, los institutos autónomos no pueden crear empresas públicas ya que sólo la República, directamente o por intermedio de alguna Corporación Sectorial o de otra empresa bajo su control tiene facultades para crear sociedades mercantiles o para tomar participaciones accionarias en empresas ya existentes.

Desde otro punto de vista, el proyecto de ley reserva la denominación de empresa mixta para aquellas empresas en las que la participación del Estado es menor al cincuenta por ciento y mayor al treinta por ciento del capital o del patrimonio de cualquier empresa. Sin embargo, a objeto de preservar la presencia pública en estas empresas mixtas, el proyecto de ley señala que en los estatutos de estas empresas se establecerá que toda modificación es-

tatutaria habrá de contar con el voto favorable de por lo menos el ochenta por ciento de los accionistas.

En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a las empresas del Estado, el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada acoge el criterio de que las empresas públicas no se encuentran en principio, sometidas a un régimen de derecho público. De esta forma, las empresas del Estado venezolano se regirán por las disposiciones del Código de Comercio y de la legislación civil y laboral y, las únicas excepciones a la aplicación de este régimen de derecho privado son las contenidas en el propio proyecto de Ley.

En coherencia con esta sujeción al derecho privado, el personal al servicio de las empresas del Estado no tendrá el carácter de funcionario público aunque a los integrantes de sus órganos directivos les serán aplicables algunas de las disposiciones del proyecto de ley. En este sentido, para ser miembro del personal directivo se requiere ser venezolano y estar en ejercicio de los derechos civiles y políticos. Igualmente, no podrán pertenecer al personal directivo de las empresas aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos contra la cosa pública, la propiedad o la fe pública o que hayan sido declaradas en quiebra o bien haya sido administradores de una sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta. El proyecto de ley señala también que el ejercicio de cualquier cargo de autoridad, sea en el orden judicial o en el administrativo, nacional o estatal, es incompatible con el ejercicio de un cargo directivo en una empresa del Estado. Finalmente, de acuerdo con el proyecto de ley los miembros del personal directivo de las empresas del Estado no podrán tener interés en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las que son propias de la empresa, caso contrario, será removido de su cargo.

Desde otro punto de vista, en lo que se refiere a la creación de empresas públicas o la toma de participaciones en empresas, el proyecto de ley consagra el principio de que la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado podrán tener participación en todo tipo de sociedades mercantiles. Sin embargo, la suscripción a la adquisición de acciones o participaciones por la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado está sometida a un requisito previo ya que se requiere la decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros. A los efectos de la limitación de la responsabilidad del Estado a su aporte societario (característica fundamental de una sociedad mercantil), la parte de este aporte que no esté constituido por dinero deberá ser apreciada en su valor equivalente en la oportunidad en la cual se realice el respectivo aporte. De esta manera, el proyecto de ley busca preservar la responsabilidad del Estado determinando ab-initio el valor equivalente de los aportes que no hayan sido realizados en dinero.

Desde otra perspectiva, el proyecto de ley somete a las empresas a un régimen de control administrativo indirecto ya que los derechos que correspondan a la República como titular de acciones o de cuotas de participación serán ejercidos por la Corporación Sectorial que se indique en la decisión que ordene la creación de la sociedad o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades existentes. De esta forma, el proyecto de ley acoge el criterio del control administrativo ejercido por instancias intermedias entre el nivel de gobierno y el nivel operativo, es decir, que el control es ejercido por sociedades holdings que ejercen la representación de los derechos que corresponden al Estado en tanto que accionista único o mayoritario. Cuando examinemos las atribuciones de las Corporaciones Sectoriales respecto de las empresas, veremos con más detenimiento como se ejerce este control administrativo indirecto.

Una de las excepciones contempladas por el proyecto de ley en relación con el régimen jurídico de derecho común aplicable a las empresas públicas, lo constituye la posibilidad que tiene el Ejecutivo Nacional, en casos de quiebra de una empresa del Estado, de hacer excluir de la masa de la quiebra, algunos bienes de la empresa fallida. En estos casos, el Ejecutivo Nacional deberá indicar al juez de la causa la forma como habrá de reemplazar el valor de los bienes excluidos.

Finalmente, en lo que se refiere a la liquidación de las empresas del Estado, el Proyecto de ley dispone que el Presidente de la República podrá acordar que se solicite la liquidación de una empresa cuando concorra uno de los siguientes supuestos.

— Cuando liquide tres presupuestos ordinarios, bien sean consecutivos o en un período de cinco años, con déficit superior, en cada uno de ellos, a un quince por ciento del total de los ingresos efectivos.

— Cuando liquide cualquier presupuesto ordinario con un déficit superior a la tercera parte de los ingresos efectivos.

— Cuando en virtud de decisiones judiciales definitivamente firmes, se le hubiere condenado al pago de deudas cuya cuantía total exceda en una tercera parte del monto de los ingresos anuales consignados en el presupuesto.

— Cuando tenga pérdidas superiores al cincuenta por ciento de su capital o de su patrimonio neto.

— Cuando a juicio del Presidente de la República existan razones que lo justifiquen.

En estos casos, el ministro que ejerza los derechos societarios en la Corporación Sectorial respectiva tendrá a su cargo la ejecu-

ción de lo acordado por el Presidente de la República, a través de los órganos de la empresa cuya liquidación se haya decidido.

B. LA REGULACION DE LAS CORPORACIONES SECTORIALES

En lo que se refiere a la organización del sector empresarial público, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada señala que las empresas del Estado se integrarán en Corporaciones Sectoriales.

Estas Corporaciones Sectoriales, verdaderas instancias intermedias entre el gobierno y las empresas, deberán ser constituidas como sociedades anónimas. De esta manera, el proyecto de Ley en estudio acoge el criterio del proyecto de la CRIAP según el cual las Corporaciones Sectoriales no serán personas de derecho público. En este sentido, se le pueden formular las mismas objeciones expuestas en la oportunidad del proyecto de la CRIAP, a saber, que dado el carácter eminentemente público de la actividad de las Corporaciones Sectoriales, éstas deberían ser creadas como personas jurídicas de derecho público, es decir, como institutos autónomos.

Las Corporaciones Sectoriales consagradas en el proyecto de ley constituyen verdaderas empresas holdings ya que están llamadas a actuar como empresas matrices tenedoras de las acciones de las demás empresas del Estado y de las empresas mixtas de cada sector, así como de las demás participaciones públicas de cada sector. Como vemos, el proyecto adopta el criterio de organizar el sector empresarial público de acuerdo a holdings que actuarán en los distintos sectores en que se desarrolla la actividad pública.

En lo que se refiere a las atribuciones sectoriales de las corporaciones, el proyecto de ley dispone que éstas tendrán las siguientes funciones.

En primer lugar, las Corporaciones Sectoriales deben colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividades propuestos por las empresas con el Plan de la Nación. De esta manera el proyecto busca asegurar la efectiva integración del sector empresarial público al sistema de planificación. Así, las Corporaciones juegan un papel preponderante en la armonización de los planes de las empresas con las prioridades establecidas en el Plan General de Desarrollo de la Nación y, quizás, se pueda superar, de esta manera, el grave problema que plantea la ausencia o la escasa integración de los planes de las empresas a los planes nacionales de desarrollo.

En segundo lugar, a nivel sectorial, las Corporaciones deben examinar los proyectos de presupuestos de las empresas, armonizar los programas del sector entre sí e informar a la Oficina Cen-

tral de Presupuestos. De esta forma se busca evitar la duplicación de actividades entre las empresas y se intenta obtener una adecuada coordinación entre los diferentes programas a ser ejecutados por las empresas que integren el sector.

Esta facultad se complementa con la obligación que tienen las empresas de someter sus respectivos proyectos a la Corporación Sectorial respectiva.

En tercer lugar, manifestación evidente de su rol de instancias intermedias, las Corporaciones Sectoriales deben recomendar al Presidente de la República las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento o coordinación del sector respectivo.

En cuarto lugar, a objeto de posibilitar una mejor gestión y hacer efectiva la coordinación interempresarial disponer de una información común, las Corporaciones Sectoriales deben colaborar con la racionalización de los sistemas y de los procedimientos de las empresas.

En quinto lugar, a objeto de poseer una adecuada información financiera que haga viable el control de la gestión, las Corporaciones Sectoriales deben establecer las normas de contabilidad para la elaboración de los estados financieros de las empresas del sector, atendiendo a su especificidad. Estas normas deben adecuarse a las establecidas por el Ejecutivo Nacional y la Contraloría General de la República.

En sexto lugar, las Corporaciones Sectoriales tienen las más amplias atribuciones para establecer su propia organización interna.

En séptimo lugar, como atribución de primera importancia, las Corporaciones sectoriales deben evaluar en forma continua los resultados de la gestión de las empresas e informar de ellos al Presidente de la República por lo menos una vez por trimestre. Este informe, dispone el proyecto, deberá ser igualmente remitido al ministro que ejerza los derechos accionarios de la Corporación Sectorial, a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Dirección de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda. De esta manera, el proyecto busca que los resultados de la gestión de las empresas sean evaluados en forma periódica por las Corporaciones Sectoriales y que la información sobre estos resultados sea difundida y conocida en los niveles que tienen interés en conocer la gestión de las empresas públicas.

Ahora bien, el Proyecto de Ley Orgánica establece que las Corporaciones Sectoriales, además de las atribuciones de orden general que acabamos de comentar, tendrán otro conjunto de facultades, propias de su carácter de holding público, que serán ejercidas plenamente respecto de las empresas de propiedad total del Estado y en la medida y modalidades en que las respectivas parti-

cipaciones y disposiciones estatutarias así lo permitan en relación con las empresas mixtas. En esta perspectiva de empresas holdings, las Corporaciones Sectoriales tendrán las siguientes atribuciones:

En primer lugar, las Corporaciones Sectoriales deben ejercer la coordinación, supervisión y control de las actividades que realicen las empresas filiales. En este sentido, el proyecto de ley acoge la tendencia que se manifiesta, cada vez más, en la administración comparada de asignar la coordinación y el control de las empresas a entes intermedios de gestión entre la administración central y las empresas operadoras que, en este caso, son las respectivas corporaciones sectoriales. .

En segundo lugar, las Corporaciones Sectoriales tienen la facultad de designar las directivas de las empresas pertenecientes a cada una de ellas y ejercer las demás funciones que, conforme al Código de Comercio y a los respectivos estatutos, por su calidad de accionistas, tengan en dichas empresas. Esta facultad de designación de las directivas de las empresas hace efectivo el control de la gestión ejercida por las corporaciones sectoriales ya que de nada serviría establecer dicho control si la respectiva corporación sectorial no pudiese, ante la eventualidad de un resultado no satisfactorio proceder a remover los dirigentes y a designar otros. Por lo demás, como se expresa en el proyecto de ley, las corporaciones sectoriales ejercerán los derechos que correspondan a la República como titular de acciones.

En tercer lugar, manifestación evidente del carácter de holdings públicos, las Corporaciones Sectoriales centralizarán las relaciones de las empresas cuyas acciones posean con el Ejecutivo Nacional, tanto a nivel del ministerio sectorial respectivo como con el Sistema Nacional de Planificación.

En cuarto lugar, las Corporaciones Sectoriales deberán centralizar la programación y la ejecución financiera de las empresas cuyas acciones posean. En este sentido, es conveniente recordar que la característica fundamental de una empresa holding radica en ser una sociedad de cartera ya que sus activos son casi exclusivamente financieros. De allí que uno de los objetivos fundamentales es la gestión financiera de las empresas afiliadas, lo cual se logra, entre otras cosas, a través de la centralización de la programación financiera. Se reconoce por tanto que la programación financiera del conjunto de empresas es un importante elemento que permite formular una política bancaria y crediticia, establecer un cuadro de fuentes y recursos y obtener un adecuado flujo financiero. Por estas razones, el proyecto de ley ha consagrado específicamente esta facultad de las Corporaciones Sectoriales en tanto que empresas holdings.

En quinto lugar, las Corporaciones Sectoriales tienen facultades para planificar y desarrollar la tecnología de las empresas cuyas acciones posean. En este sentido, Gordillo reconoce que: “una de las funciones que en gran medida contribuyen a justificar la creación de un holding de empresas públicas son las economías de escala, en la medida en que la holding de empresas estatales sea una respuesta al fenómeno de la economía moderna, el ‘big-business’. La concentración empresarial en el campo privado, sea que se manifieste a través de holdings o de otras formas de fusión, consolidación, coordinación, etc., permite lograr una serie de economías de escala que sólo su gran tamaño consigue. Así por ejemplo, hay ciertos tipos de investigaciones, encaminadas a producir una nueva tecnología, que por su costo sólo pueden ser encaradas por un conglomerado de empresas, no por algunas empresas aisladas; ese tipo de investigaciones destinadas a producir adelantos tecnológicos son luego determinantes del progreso técnico y económico de las empresas que la han producido o que se benefician de ella”. (4).

En sexto lugar, según el proyecto las Corporaciones Sectoriales deben controlar la gestión de las empresas cuyas acciones posean. Para hacer efectivo este control las corporaciones deben aprobar los presupuestos de inversión y de operaciones de las empresas y evaluar periódicamente el resultado de la gestión empresarial.

En séptimo lugar le corresponde a las Corporaciones Sectoriales ejercer la representación de las participaciones del Estado en empresas mixtas y llevar a cabo las negociaciones para constituir este tipo de empresa.

Finalmente, las Corporaciones Sectoriales tienen facultades para desarrollar programas de selección y capacitación del personal de las empresas cuyas acciones posean.

Ahora bien, desde otro punto de vista, el proyecto de ley contempla la creación de seis corporaciones sectoriales: La Corporación Sectorial de petróleo y petroquímica; la Corporación Sectorial de Minería y Metalurgia; la Corporación Sectorial de Electricidad; la Corporación Sectorial de Industria y Comercio; la Corporación Sectorial de Transporte y Comunicación y la Corporación Sectorial Financiera.

Igualmente, el proyecto establece que el Ejecutivo podrá disponer la fusión, división y liquidación de las Corporaciones Sectoriales existentes. En el caso de la creación de nuevas corporaciones sectoriales, el Ejecutivo Nacional requerirá la aprobación de la Comisión de Finanzas del Congreso o de la Comisión Delegada.

4) Gordillo, Agustín. Sistema Nacional de Empresas del Estado — Caracas. ONU, 1976, p. 86.

En cuanto a las empresas que integrarán las respectivas Corporaciones Sectoriales, el proyecto dispone que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante decreto, determinará los organismos que integrarán las corporaciones. A estos efectos, se dispondrá la transferencia de las acciones de las empresas del Estado a las respectivas Corporaciones Sectoriales, y la transformación en empresas del Estado, es decir en sociedades mercantiles, de aquellos entes que no lo son.

Como vemos pues, el proyecto de ley acoge el criterio de organizar el sector empresarial público a través de la creación de entes de gestión intermedios entre la administración central y las empresas operadoras. Sin embargo, a diferencia del proyecto de la CRIAP, el proyecto de ley Orgánica de la Administración Descentralizada respeta el criterio de la adscripción ministerial. En efecto, el proyecto de ley en estudio dispone que los derechos que correspondan a la República como titular de las acciones de las corporaciones sectoriales, ya que éstas sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas, serán ejercidos por el ministro que designe el Presidente de la República. De esta forma, el proyecto de ley si bien desecha, en la terminología de Martín Mateo, el criterio de organización ministerial-funcional, es decir, que las empresas se encuentran sometidas a la tutela del respectivo ministerio sectorial, no por ello deja de lado la instancia ministerial. En este sentido, la propuesta de organización contenida en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada acoge el criterio que Mateo denomina ente matriz-vinculación ministerial ya que las corporaciones sectoriales se encuentran sometidas al control administrativo ministerial. De esta forma, las propuestas de reordenación del sector empresarial público se apoyan en el principio de que los ministros son los órganos de ejecución de las políticas del Estado. En este mismo sentido, se expresa Brewer Carías cuando comentando las alternativas para reorganizar las empresas públicas venezolanas señala que si "... se integran sectorialmente los grupos de empresas en holdings sectoriales (corporaciones sectoriales) adscritos a los ministerios sectoriales... se aseguraría, a través de adecuados mecanismos de coordinación y control, que las políticas estatales (ministeriales) serán seguidas por las empresas del Estado en un holding sectorial" (5)

Finalmente, es de señalar que el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada previó uno de los problemas que hubiese podido plantear la adopción del criterio sectorial para organizar el sector empresarial público. En efecto, el riesgo de este tipo de organización por sectores radica en la posible des-

5) Brewer Carías, A. R. Aspectos Jurídicos de las Relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas del Estado en Gobierno y Empresas Públicas en América Latina, Ediciones del CLAD. SIAP, Buenos Aires, 1978. p. 21.

coordinación entre las actividades desarrolladas en uno y otro sector. Sin embargo el proyecto de ley dispone que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá establecer los mecanismos que estime conveniente no sólo para la coordinación sino también para la supervisión y el control de las actividades de las corporaciones sectoriales.

C. EL CONTROL SOBRE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y SOBRE LAS CORPORACIONES SECTORIALES

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada prevé diversos mecanismos de control a ser ejercidos sobre las empresas públicas y sobre las corporaciones sectoriales. En este sentido se pueden señalar:

a. El Control Parlamentario

El proyecto de ley en estudio acoge los mismos mecanismos de control contenidos en el proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas de la CAP dirigidos a mantener informado al Poder Legislativo sobre las actividades desarrolladas por las empresas públicas y por las Corporaciones Sectoriales.

En este sentido, el proyecto dispone, en primer lugar, que el Ejecutivo Nacional, en el momento de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, deberá presentar, como anexo, una lista detallada de todas las empresas en las que la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado, tengan una participación superior al treinta por ciento del capital social. En esta lista el Ejecutivo Nacional deberá indicar también el monto de la participación accionaria, la naturaleza jurídica, el objeto y las filiales de las respectivas empresas así como los nombres de los directores de dichas empresas.

Por otra parte, en lo que se refiere a las empresas del Estado el Ejecutivo Nacional, en el momento de la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto, deberá adjuntar además el último balance y el estado de ganancia y pérdidas de las empresas. Si el Proyecto de Ley de Presupuesto prevé algún aporte, donación o subvención del Estado a las empresas, deberán anexarse las previsiones de inversión de las cantidades indicadas.

Desde otro punto de vista, el proyecto de ley establece que, a requerimiento de las comisiones de los Cuerpos Legislativos, las empresas del Estado deberán remitir la nómina renovada de los componentes de sus órganos directivos; el índice de previsiones de inversión; el programa de realizaciones anuales, el extracto del estado trimestral de cuentas, así como cualquier otra documentación relativa a las actividades administrativas, económicas y financieras de las empresas.

Igualmente, las Corporaciones Sectoriales deberán comunicar a las Comisiones Legislativas las recomendaciones y disposiciones que hayan adoptado en uso de sus facultades de coordinación, control y supervisión de las empresas cuyas acciones posean.

Además, los directivos de las Corporaciones Sectoriales están obligados a comparecer ante las comisiones competentes de los Cuerpos Legislativos, cuando éstas se lo soliciten por escrito, para proporcionarles los datos e informaciones que ellas soliciten.

Como vemos el proyecto de Ley busca que el Congreso se encuentre informado al máximo de la importante actividad desarrollada por las empresas, en sí mismas, y de las actuaciones de las Corporaciones Sectoriales en relación con las empresas.

Finalmente, el proyecto dispone que los ministros que ejerzan la representación de la República en las asambleas de las Corporaciones Sectoriales darán cuenta anual al Congreso en la respectiva memoria y Cuenta del ejercicio de los derechos accionarios y del control accionario sobre las Corporaciones Sectoriales.

b. El Control a cargo de la Contraloría General de la República.

De acuerdo con el proyecto de Ley de la Contraloría General de la República ésta ejercerá sus funciones de control en los términos establecidos en la respectiva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Recordemos que la Contraloría, en relación con las empresas públicas, sólo puede practicar auditoría y ejercer funciones de control de gestión a fin de verificar si la actividad de las empresas se adecúa a las decisiones adoptadas y a los planes objetivos que le hubieren sido señalados.

Por otra parte, el proyecto establece que la Contraloría enviará copia de todas las actuaciones que cumplan en relación con las empresas y las Corporaciones Sectoriales al Congreso y al Ministro que ejerza los derechos accionarios de la República.

c. El Control Administrativo.

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada establece dos tipos de control administrativo: el control administrativo directo ejercido por los ministros que tengan la representación de las acciones de la República sobre las Corporaciones Sectoriales, y, el control administrativo indirecto o control de gestión ejercido por las Corporaciones Sectoriales sobre las empresas cuyas acciones posean. Examinemos estos dos tipos de control.

El Control Administrativo Directo

El proyecto establece que los ministros que tengan la representación de las acciones de la República en las Corporaciones Sectoriales, ejercerán el control accionario previsto en los correspondientes estatutos.

Para hacer efectivo este control administrativo accionario el proyecto dispone que las Corporaciones Sectoriales presentarán cada año en la oportunidad que fije el Ejecutivo Nacional, una memoria explicativa de su actividad en el ejercicio. Esta memoria contendrá un análisis detallado acerca de la ejecución de los planes y programas aprobados a cada empresa.

De esta forma pues, el proyecto de ley consagra el llamado modelo ente-matriz-vinculación ministerial según el cual las Corporaciones Sectoriales, entes matrices tenedoras de las acciones de las empresas operadoras, se encuentran sujetas a la tutela ministerial. Esta tutela es ejercida por el Ministro que designe el Presidente de la República. En el caso concreto venezolano, pensamos que se seguirá respetando el criterio sectorial y que las Corporaciones Sectoriales estarán sometidas al control administrativo del respectivo ministro del sector en que la Corporación Sectorial respectiva desarrolla sus actividades de coordinación, supervisión y control de las empresas cuyas acciones posean.

El Control Administrativo Indirecto

El proyecto de ley establece que las corporaciones sectoriales ejercerán un control permanente de la gestión de las empresas del Estado. Así pues el proyecto consagra el llamado control administrativo indirecto, es decir, el control ejercido por organismos autónomos, dotados de personalidad jurídica distinta de la del Estado y que por tanto están sometidos al control directo de éste.

Sin embargo, es de señalar que la inclusión del control de gestión a cargo de las corporaciones sectoriales está en contradicción con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que estipula el control de gestión de la Contraloría sobre las empresas del Estado. De aprobarse la ley en estudio estaríamos en presencia de un doble control de gestión ejercido sobre las empresas públicas, uno, a cargo de las Corporaciones Sectoriales y otro, a cargo de la Contraloría General de la República. Además en todo caso, ambos controles buscan los mismos fines, es decir, verificar si la actividad de las empresas se adecúa a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que se les hubiese asignado. Por esta razón, en nuestra opinión, a objeto de superar esta duplicación, que no beneficia a nadie y que se traducirá en trabas a la gestión de las empresas, creemos que deben derogarse las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República ya que somos del criterio de que el control de gestión debe estar en manos de la administración activa. Esta misma opinión es sostenida por Gordillo, quien al analizar el control de gestión ejercido por la Contraloría sobre las empresas públicas, sostenía que este control debe ser "coherente y orgánico, ejercido por un organismo apropiado al efecto, que pueda interpretar el sistema

de planificación del Estado y controlar y orientar la política empresarial de estas entidades; función ésta que la Contraloría no podría ejercer ni correspondería que lo hiciera: es claro; que la conducción del sector empresarial público es parte de la política económica del Estado, y es al Ejecutivo a quien corresponde su fijación y control, dentro del esquema que fijen las leyes del país”.

(6)

Por otra parte es de hacer notar también que el proyecto añade nuevas facultades en materia del control de gestión que las corporaciones sectoriales pueden ejercer sobre las empresas públicas. En este sentido, el proyecto dispone que las Corporaciones Sectoriales podrán:

—Inspeccionar la ejecución de los programas a cargo de las empresas; evaluar los resultados obtenidos y comprobar si las operaciones se ajustan a las políticas y programas establecidos;

—Hacer practicar auditorías periódicas en las distintas empresas e indagar a través de ellas, sobre la racionalidad de los estados financieros;

—Obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios prestados por las empresas controladas.

—Realizar inspecciones en cualquiera de las empresas sujetas a control, a fin de informarse sobre los métodos y procedimientos de manejo, inversión y custodia de fondos, valores, materiales y bienes en general, sobre la contabilidad, la comprobación de la misma y las operaciones en ella incluidas y hacer sugerencias referentes al perfeccionamiento de tales métodos para la mejor fiscalización y control.

—Supervisar las contrataciones que celebren las empresas y verificar que en ellas se estipulen precios justos y razonables, intereses adecuados y garantías suficientes.

—Emitir dictamen respecto de la gestión de los directivos de las empresas del Estado, censurándola si hubiere lugar a ello y comunicarlo al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República según los casos.

—Proponer al Ejecutivo Nacional la disolución y liquidación de algunas empresas del Estado.

En nuestra opinión, el listado propuesto por el Proyecto de Ley sobre las facultades de control de gestión de las Corporaciones Sectoriales sobre las empresas es innecesario. En efecto, el listado contiene repeticiones, añade nuevas facultades que se relacionan

6) Gordillo, op. cit., p. 79

más con el control fiscal que con un verdadero control de gestión y en fin limita. en buena medida la autonomía de gestión de las empresas.

D. EL CONTROL DE LOS TRABAJADORES Y DE LA POBLACION USUARIA CONSUMIDORA.

El proyecto de ley estipula que en los directorios, juntas directivas o administradora de las empresas del Estado habrá una representación de los trabajadores organizados en la forma y condiciones establecidas en la ley y su reglamento. De esta manera, el proyecto remite a la Ley sobre Representaciones de los Trabajadores en los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos de Desarrollo Económico del Estado y su reglamento, según la cual la representación de los trabajadores será ejercida por la Confederación o Sindicato más calificado o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial.

Por otra parte, como modalidad novedosa en la legislación venezolana, el proyecto de ley establece que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, determinará las excepciones en cuanto a la aplicabilidad de esta norma respecto de ciertas empresas en las que la representación laboral será sustituida por una representación de la población consumidora o usuaria de los servicios públicos.

Estos son pues los aspectos más relevantes del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada relacionados con la regulación de las empresas públicas en Venezuela. Como vemos, el proyecto tiene el mérito de proponer soluciones jurídicas, organizativas y de control que, esperamos, contribuyan a ordenar la situación existente y, aunados a otras medidas, puedan traducirse en una gestión más eficiente del importante sector empresarial en manos del Estado Venezolano.

*Estudio Comparativo
de la vigente Ley de Impuesto
sobre sucesiones,
donaciones y demás ramos conexos
de fecha 13 de agosto de 1982,
con la derogada ley
del mismo nombre,
de fecha 26 de diciembre de 1966*

ADELINA VELAZCO LAZO

Artículo 1. Esta disposición señala que serán objeto de gravamen impositivo, las transmisiones gratuitas de derechos por causa de muerte o por actos entre vivos, a diferencia de la Ley derogada (Art. 1) en la cual se hacía mención a otras contribuciones conexas, así como a los demás ingresos de la Nación, por concepto de bienes recibidos como beneficiaria de sucesiones y donaciones o en razón de otras causas determinadas en el Código Civil y otras Leyes.

Es lógico que la Ley vigente omitiera hacer referencia a otras contribuciones conexas y a los demás ingresos de la Nación por concepto de sucesiones, donaciones u otras causas, por cuanto los entes públicos territoriales gozan de exención legal, al igual que en la Ley derogada, (Art. 14).

Artículo 2. Según esta norma, son sujetos de impuesto “los beneficiarios de herencias y legados que comprendan bienes muebles o inmuebles, derechos o acciones situados en el territorio nacional”, mientras que la Ley derogada (Art. 2) incluía además, los “muebles que, aun cuando se encuentren en el extranjero, sean transmitidos a personas domiciliadas en el país”, y asimismo establecía que a los beneficiarios de dichos muebles se les deduciría el impuesto pagado por ellos en el exterior, deducción que no excedería del setenta y cinco por ciento (75%) del impuesto venezolano aplicable a dichos bienes.

La vigente Ley, al eliminar como objeto de impuesto, los bienes muebles situados en el extranjero que se transmitan a personas domiciliadas en el país, fue motivado a que en la práctica resulta sumamente difícil controlar fiscalmente las transmisiones de ese tipo de bienes.

- Artículo 3. Esta disposición aclara cuales son los derechos o acciones que se entienden situados en el territorio nacional, a diferencia de la Ley derogada que no contemplaba dicha previsión, por lo tanto la Ley vigente es más explícita.
- Artículo 4. Establece la responsabilidad individual y particular de los herederos y legatarios, con respecto al impuesto que recaiga sobre su propia cuota, norma que no figuraba en la Ley derogada.
- Artículo 5. Dispone que el impuesto sobre herencias y legados se causa donde estén situados los bienes gravados (de lo cual no hacía mención la Ley derogada) y en el momento de la apertura de la sucesión. (Esto último se mantiene igual a lo previsto en el art. 3 de la Ley derogada).

Además, el citado artículo 5 contiene una innovación: “Si los bienes se encontraren ubicados en jurisdicciones distintas el lugar se determinará por el asiento principal de los intereses del causante, o en su defecto, por la ubicación de cualquiera de ellos”.

- Artículo 6. Contempla un supuesto no señalado en la Ley derogada, que es el siguiente: “En los casos de procedimiento de declaración de ausencia o presunción de muerte por accidente, el impuesto sucesoral sobre los bienes del ausente o del presunto fallecido, se causará en el momento de acordarse, conforme al Código Civil, la posesión provisional de dichos bienes a las personas llamadas a sucederle.

Si el ausente o presunto muerto recobrase sus bienes en los términos del citado Código, se reintegrarán a quienes correspondan las sumas que hubiere percibido el Fisco por el concepto indicado”.

Resulta muy útil que la Ley vigente indique los diversos supuestos de la causación impositiva, lo cual viene a ampliar lo dispuesto en la Ley derogada.

- Artículo 7. Establece la tarifa progresiva graduada de acuerdo a la cual se calculará el impuesto sobre sucesiones y legados, en la parte líquida que corresponda a cada heredero o legatario. (El impuesto sobre donaciones

está en el Título III de la Ley vigente y se aplica la misma tarifa).

La tarifa impositiva se mantiene igual a la prevista en el artículo 4º de la Ley derogada, lo cual tiene una repercusión favorable en la economía del contribuyente.

El referido artículo 7 en su párrafo único, establece: “La tarifa aplicable a la parte líquida que corresponde a quienes heredan por derecho de representación, es lo que habría correspondido al representado”.

La Ley derogada contemplaba esta misma disposición en su artículo 10.

Artículo 8. “Estarán exentos:

- 1º. Los entes públicos territoriales. (Igual a la Ley derogada que acordaba dicha exención a favor de los Estados y las Municipalidades, en su artículo 14).
- 2º. La cuota hereditaria que correspondiere a los ascendientes, descendientes, cónyuge, y padres e hijos por adopción, cuando no exceda de setenta y cinco mil bolívares (Bs. 75.000,00).

En la Ley derogada no figuraba esta exención.

- 3º. Las entidades públicas no territoriales que ejerzan primordialmente actividades de beneficencia y de asistencia o protección social siempre que destinen los bienes recibidos, o su producto, al cumplimiento de esos fines.

La Ley derogada establecía esta exención en su artículo 14, pero no la condicionaba a que destinaran los bienes recibidos, o su producto, al cumplimiento de esos fines.

En este sentido, la Ley vigente es más previsional.

Artículo 9. “El Ejecutivo Nacional podrá exonerar del impuesto a:

- 1º. Las entidades o establecimientos públicos cuyo objeto primordial sea de carácter científico, docente, artístico, cultural, deportivo, recreacional o de índole similar.
- 2º. Los establecimientos privados sin fines de lucro, que se dediquen principalmente a realizar actos benéficos, asistenciales, de protección social o con destino a la fundación de establecimientos

de la misma índole o de culto religioso de acceso al público o a las actividades referidas en el ordinal anterior.

Ambas exoneraciones son iguales a las contempladas en el artículo 14 de la Ley derogada.

En relación a dichas exoneraciones, existe el Decreto Presidencial N° 2.024 de fecha 30 de mayo de 1983, publicado en la Gaceta Oficial N° 32.736 de la misma fecha, el cual, en su artículo 1º, indica que los cultos religiosos deberán corresponder a Iglesias de cualquier credo acreditados ante la Dirección de Cultos del Ministerio de Justicia.

Por otra parte, el artículo 2º del referido Decreto dispone que a los fines del goce de la exoneración, se entenderá que los establecimientos señalados en el citado numeral 2º, se dedican principalmente a las actividades en él indicadas, cuando destinan a las mismas, por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de sus ingresos.

El artículo 3º del susodicho Decreto establece que para gozar de la exoneración, los representantes de los establecimientos privados sin fines de lucro, deberán:

- a) Informar de cada una de las transmisiones efectuadas a su representada, a la Dirección General Sectorial de Rentas del Ministerio de Hacienda, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de otorgamiento del instrumento de propiedad del bien transmitido o de la entrega real si fuere el caso, y
- b) Estar solvente con el pago de los impuestos y contribuciones nacionales, exigibles para el momento en el cual se efectúe la donación.

Los establecimientos de cultos religiosos deberán además, acompañar la constancia de estar acreditados ante el Ministerio de Justicia.

El artículo 4º del citado Decreto, se refiere a que la exoneración será por cinco (5) años, salvo para los establecimientos y entidades que no persigan fines de lucro, los cuales gozarán de dicho beneficio por tiempo indefinido.

Por último, el artículo 5º de dicho Decreto, hace mención a las exoneraciones concedi-

das mediante Resoluciones particulares dictadas conforme a la Ley y antes de la fecha de entrada en vigor del Código Orgánico Tributario, en favor de los beneficiarios a que se refiere el Decreto, las cuales continuarán vigentes según las condiciones y por los plazos en que fueron otorgadas.

Si las Resoluciones particulares hubieren sido dictadas por un tiempo indefinido, las exoneraciones así concedidas quedarán limitadas al plazo de cinco (5) años previstos en el artículo 69 del Código Orgánico Tributario, contados a partir de su entrada en vigencia.

Vencidos tales plazos, las entidades y establecimientos citados deberán ajustarse a los requisitos establecidos en el Decreto.

Los referidos establecimientos deberán además, estar solventes en el pago de los impuestos y contribuciones nacionales exigibles para el momento en el cual se efectúe la donación.

La Ley vigente, en el citado artículo 9, establece además de las exoneraciones ya comentadas de los ordinales 1º y 2º, otras que no figuraban en la Ley derogada, y son las señaladas en los ordinales 3º, 4º, 5º y 6º, las cuales se detallan a continuación:

- 3º. Las fundaciones instituidas testamentariamente cuando se destinen a los fines previstos en los ordinales 1º y 2º de este artículo.
- 4º. La parte del acervo hereditario formada por acciones emitidas por sociedades anónimas inscritas de capital abierto hasta un máximo de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00) y la que esté representada por inversiones hechas a partir de la fecha de promulgación de esta Ley en centros de actividades turísticas y hasta por un máximo de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00).

Con esta disposición se incrementará la inversión en ese tipo de acciones y el auge del turismo.

- 5º.- La parte del acervo hereditario formados por los capitales depositados en cuentas de ahorro constituidas en instituciones financieras legalmente autorizadas para recibirlos y los invertidos en cédulas, bonos hipotecarios y otras obligaciones

emitidas por estas instituciones, hasta por la cantidad de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00) en todos los casos.

Esta norma contribuirá a estimular el ahorro.

6º.- Los beneficiarios de herencias cuyo único activo esté constituido por fundos agrícolas en explotación que constituyan la pequeña y mediana propiedad.

El Reglamento fijará los criterios para determinar la pequeña y mediana propiedad.

La Ley derogada (parágrafo único del art. 4º) exceptuaba del pago de derechos sucesorales a los fundos agrícolas y pecuarios en explotación que constituyeran la pequeña y mediana propiedad. Dicha Ley, a diferencia de la vigente, no hablaba de exoneración sino de exención y por otra parte, en la referida Ley derogada no se establecía que el único activo estuviera constituido por tales fundos para que procediera la mencionada exención.

Artículo 10. "No forman parte de la herencia a los fines de la liquidación del impuesto, y el monto de su correspondiente valor se excluirá del cómputo de la base imponible, los siguientes bienes:

1º. La vivienda que haya servido de asiento permanente al hogar del causante y se transmita con estos fines a los ascendientes, descendientes, cónyuge y padres e hijos por adopción.

La Ley derogada establecía en su artículo 12, como condición para que procediera este beneficio, que el líquido hereditario no excediera de ciento cincuenta mil bolívares (Bs. 150.000,00) y sólo gozarían de dicha exención, los ascendientes, los descendientes menores de veintiún (21) años y el cónyuge superviviente.

Como se ve, la Ley vigente no fija límite al líquido hereditario para que proceda dicho beneficio y además lo hace extensivo a todos los descendientes sin especificar edad y a los padres e hijos por adopción, con lo cual, está favoreciendo ampliamente al contribuyente.

2º. Las cantidades recibidas por concepto de prestaciones o indemnizaciones laborales, de contratos de seguros y las pagadas por instituciones de mutuo auxilio o montepío siempre que sean con ocasión de la muerte del causante.

- 3º. Los libros, las ropas y utensilios de uso personal y el mobiliario de la casa del causante. No quedan incluidos en esta exención las joyas y los objetos artísticos que constituyan colecciones valiosas, ni los archivos de valor histórico a juicio del Ejecutivo Nacional.
- 4º. Aquellos que correspondan a entes públicos territoriales cuando concurren otros herederos o legatarios.

Los ordinales 2º y 3º se asemejan a las previsiones del artículo 13 de la Ley derogada, pero en ésta se requería una condición no contemplada en la Ley vigente y es la referente a “cuando se trate de herencias directas o deferidas al cónyuge” y además, la Ley derogada no excluyó de la exención “las joyas y los objetos artísticos que constituyan colecciones valiosas, ni los archivos de valor histórico a juicio del Ejecutivo Nacional”.

Es lógico que la Ley vigente haya introducido la innovación de no incluir en la exención esa clase de bienes por cuanto pueden representar un valor incalculable que se traduzca en cuantioso impuesto para el Fisco.

En cuanto al ordinal 4º referente a los bienes que “correspondan a entes públicos territoriales cuando concurren otros herederos o legatarios”, omitió mencionarlos la Ley derogada.

Artículo 11. “Se concede una reducción en el monto del impuesto que recaiga sobre la cuota líquida del heredero o legatario, siempre que ésta no exceda de cien mil bolívares (Bs. 100.000,00) en la forma que a continuación se expresa:

(En la Ley derogada, art. 15, el límite era de sesenta mil bolívares (Bs. 60.000,00).

- 1º. Al cónyuge sobreviviente... 40%
- 2º. A los incapacitados total y permanentemente para trabajar y ganarse la vida... 30%
- 3º. A los incapacitados parcial y permanentemente para trabajar y ganarse la vida... 25%
- 4º. A los hijos menores de veintiún (21) años... 40%
- 5º. A los mayores de sesenta (60) años... 30%

Los ordinales 1º al 5º son iguales a los indicados en el artículo 15 de la Ley derogada.

- 6º. Por cada hijo legítimo, natural o adoptivo menor de veintiún (21) años que tenga a su cargo el heredero o legatario... 5%

En la Ley derogada, artículo 15, no se mencionaban a los hijos naturales y adoptivos, pero se incluían otros herederos no señalados en la Ley vigente, que son las hijas legítimas solteras aun cuando fueran mayores de edad y los parientes hasta el tercer grado de consanguinidad a cuya subsistencia provea el heredero o legatario.

A quienes se les conceda ayuda o gratificación por años de servicios prestados al causante, siempre que la cantidad deferida a cada beneficiario no exceda de veinte mil bolívares. (Bs.20.000,00) ... 30%

La Ley derogada no exigía la condición de que la cantidad deferida no excediera de veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00).

En el citado artículo 15 de la Ley derogada, se señalaba que estos beneficios eran renunciables por el interesado, a diferencia de la Ley vigente en la cual no figura esta disposición; asimismo, el párrafo primero de dicho artículo previó la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional redujera aún más el impuesto que correspondía pagar a las personas comprendidas en los ordinales 2º, 3º, 5º y 7º, y aún exonerarles, lo cual no está contemplado en la Ley vigente.

El párrafo primero del referido artículo 11 de la Ley vigente, establece: "Cuando en un mismo beneficiario concurren más de una de las condiciones o circunstancias enunciadas, se aplicará tan sólo la reducción que le sea más favorable".

La Ley derogada, en el párrafo tercero del artículo 15, contemplaba la misma disposición pero agregaba que gozaría además de la reducción más elevada siguiente.

En la Ley vigente, se simplifica la aplicación de las reducciones, limitándola a la que sea más favorable, sin que éstas resulten excesivas.

El párrafo segundo del mencionado artículo 11 de la Ley vigente, dispone: "Las reducciones previstas en los seis primeros ordinales sólo se acordarán si la cuota líquida recibida por el heredero o legatario fuere inferior o igual a dos-

cientos cincuenta mil bolívares (Bs. 250.000,00). Si fuere superior pero no mayor de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00) las reducciones se aplicarán de por mitad”.

En este sentido, tal parece que la Ley vigente incurrió en un lapsus legis por cuanto el encabezamiento de su artículo 11 establece que la reducción se concede siempre que la cuota líquida del heredero o legatario no exceda de cien mil bolívares (Bs. 100.000,00), mientras que el párrafo segundo del mismo artículo establece como límite de la cuota líquida para acordar dicha reducción en los seis primeros ordinales, la cantidad de doscientos cincuenta mil bolívares (Bs. 250.000,00) y si fuere superior a ésta pero no mayor de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00), las reducciones se aplicarán de por mitad.

Según información obtenida en el Departamento de Sucesiones del Ministerio de Hacienda, en virtud de la discrepancia existente entre el encabezamiento de dicho artículo 11 y su párrafo segundo, se aplica este último ya que resulta más favorable al contribuyente y está más acorde con la realidad.

Artículo 12. “Si para el momento de la transmisión, el heredero o legatario tuviere bienes propios, el neto de su patrimonio se sumará a la cuota líquida recibida, a los fines de fijar los límites establecidos en el párrafo segundo del artículo precedente”.

En la Ley derogada, párrafo segundo del artículo 15, a diferencia de la Ley vigente, no se concedía la reducción si para el momento de la transmisión, los beneficiarios tuvieran un patrimonio superior a sesenta mil bolívares (Bs. 60.000,00), o sea, que no se sumaba la cuota líquida recibida al neto del patrimonio para fijar el límite máximo.

Asimismo, según la Ley derogada, el citado párrafo segundo del artículo 15 establecía que tampoco gozarían de la reducción del impuesto, las transmisiones gratuitas provenientes de un mismo causante, cuando sumadas a las ya recibidas por el beneficiario durante los cinco (5) años precedentes, superaran la cantidad de sesenta mil bolívares (Bs. 60.000,00).

La Ley vigente no contempla tal disposición ya que es obvia, pues se está sobrepasando el límite máximo.

Artículo 13. “Si el legado hubiere sido establecido con la obligación, para el heredero, de pagar los impuestos que correspondan al legatario, las reducciones se aplicarán en razón de la situación personal del heredero”.

La Ley derogada, en su artículo 16, establecía que quedaban excluidos del beneficio de la reducción, los legados instituidos con la obligación para el heredero, de pagar los derechos correspondientes a dichos legados, salvo que en el heredero existieran una o más causales de reducción, caso en el cual si habría lugar a ésta.

La Ley vigente es más razonable pues condiciona la reducción a la situación personal del heredero.

Artículo 14. “Si dentro de un período de cinco (5) años ocurriere una nueva transmisión en línea recta por causa de muerte, de bienes que ya hubieren sido gravados en virtud de esta Ley, se disminuirán los nuevos impuestos con relación a esos mismos bienes, en un diez por ciento (10%) de su monto por cada uno de los años completos que falten para cumplir los cinco (5) años”.

Este artículo es exactamente igual al artículo 17 de la Ley derogada.

Artículo 15. “El patrimonio neto dejado por el causante se determinará restando de la universalidad de los bienes que forman el activo, la totalidad de las cargas que forman el pasivo, con las reglas y limitaciones establecidas en esta Ley.

En la determinación del patrimonio neto hereditario no se incluirán los bienes exentos ni los desgravados”.

En la Ley derogada no aparecía esta definición de lo que es el patrimonio neto del causante.

Artículo 16. “La cuota líquida del heredero se calculará en base al patrimonio neto dejado por el causante después de restarle el valor de los legados y cargos establecidos por éste en beneficio de terceros y aplicándole las exoneraciones que le beneficien como tal”.

Esta norma no figuraba en la Ley derogada.

Artículo 17. “La cuota líquida del legatario se calculará por el valor del bien o los bienes que forman el legado, habida cuenta de las exoneraciones que le beneficien como tal”.

La Ley derogada tampoco contemplaba esta disposición.

Artículo 18. "Forman parte del activo de la herencia, a los fines de esta Ley:

1º Todos los bienes y acciones que para el momento de la apertura de la sucesión se encuentren a nombre del causante, en virtud del título expedido conforme a la Ley.

En la Ley derogada no se hacía mención a esta norma.

2º. Los inmuebles que para el momento de la apertura de la sucesión aparecieran enajenados por el causante por documentos no protocolizados en la correspondiente Oficina de Registro Público conforme a la Ley, con excepción de las enajenaciones constantes de documentos auténticos, cuyo otorgamiento haya tenido lugar por lo menos dos (2) años antes de la muerte del causante.

El artículo 21 de la Ley derogada era similar a éste.

3º. Los bienes enajenados a título oneroso por el causante en el año anterior a su fallecimiento, en favor de quienes están llamados por la Ley a sucederle; de quienes aparezcan instituidos como sus herederos o legatarios; de las personas que se presumen interpuestas de aquéllas, conforme al Código Civil, o de personas morales que pertenezcan a unos u otros.

Se exceptúan los casos en que se justifique plenamente haberse destinado el precio proveniente de las enajenaciones de dichos bienes al pago de obligaciones y gastos necesarios para el causante; a la adquisición, a nombre de éste, de otros bienes que reemplacen los enajenados; o que dicho precio se encuentre invertido en depósitos bancarios o en créditos a favor del causante.

El artículo 36 de la Ley derogada establecía en su ordinal 1º, una disposición parecida excepto en lo referente al lapso transcurrido entre la enajenación de los bienes por el causante, y su fallecimiento, pues en dicha Ley era de seis (6) meses, mientras que en la Ley vigente es de un (1) año.

Por otra parte, en la Ley derogada se mencionaban a los parientes del causante, "dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de

afinidad”, en cambio, la Ley vigente señala a “quienes estén llamados por la Ley a sucederle”, con lo cual se amplía la referida disposición de la Ley derogada.

40. Los bienes adquiridos a título oneroso en usufructo por el causante y en nuda propiedad por las personas contempladas en el ordinal anterior, siempre que la operación se hubiere realizado en los tres (3) años anteriores a su fallecimiento.

En la Ley derogada, el ordinal 2º del artículo 36, establecía el mismo lapso de tres (3) años anteriores al fallecimiento del causante, pero hacía referencia a los bienes adquiridos en nuda propiedad por el cónyuge o por los parientes comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, por consiguiente, había una pequeña variante en relación a la norma legal vigente.

Los bienes enajenados a título oneroso por el causante en nuda propiedad y con reserva de usufructo a estas mismas personas, dentro de los cinco (5) años anteriores a su fallecimiento.

El ordinal 3º del artículo 36 de la Ley derogada, utilizaba la frase “transmitidos con reserva de usufructo por el causante”, a diferencia de la Ley vigente que dice “enajenados a título oneroso por el causante en nuda propiedad y con reserva de usufructo”, por lo tanto, la Ley vigente es más explícita.

En cuanto al lapso de cinco (5) años anteriores al fallecimiento del causante, la Ley derogada lo mantendría igual.

60. Cualesquiera otros bienes que hubiesen salido del patrimonio del causante mediante actos encaminados a defraudar los derechos del Fisco, siempre que ello aparezca de circunstancias claras, precisas, concordantes y suficientemente fundadas.

Los artículos 19, 20, 21 y 22 de la Ley vigente, son iguales a la normativa del artículo 18 de la Ley derogada.

Los citados artículos se refieren a las reglas para determinar el valor de los derechos de usufructo, uso, habitación, vitalicios o por tiempo

determinado; nuda propiedad y renta vitalicia o por tiempo determinado, en los casos en que se constituyan dichos derechos en favor de uno o varios herederos o legatarios.

Artículo 23. “El valor del activo será el que tenga los bienes y derechos que lo forman para el momento en que haya fallecido el causante. Cuando el valor declarado fuere inferior al valor de mercado de esos bienes y derechos, el contribuyente deberá justificar razonadamente los motivos en que basa su estimación.

La Ley derogada no contemplaba esta norma, sin embargo, en la práctica, los causahabientes debían declarar el valor que tuvieran los bienes y derechos para el momento en que hubiera fallecido el causante.

Artículo 24. “En los casos de herencia aceptada a beneficio de inventario, el valor de los bienes y deudas o cargas de la herencia será el que aparezca en el inventario judicial, sin perjuicio de las modificaciones que surjan como consecuencia de una posterior verificación administrativa”.

Tampoco figuraba esta disposición en la Ley derogada. No obstante, en la práctica se procedía de la misma manera.

Artículo 25. “Constituyen el pasivo de la herencia:

- 1º. Las deudas que existan a cargo del causante para el momento de la apertura de la sucesión. (Igual a la Ley derogada, artículo 19, ordinal 1º).
- 2º. Los gastos de traslado del cadáver al lugar de inhumación y los de embalsamamiento, exequias y entierro. (Igual a la Ley derogada, artículo 19, ordinal 2º).
- 3º. Los gastos de apertura de testamento, los de inventario, avalúo y declaración de la herencia. (Igual a la Ley derogada, artículo 19, ordinal 3º).
- 4º. Los honorarios que deban pagarse a los abogados, economistas, contadores públicos o tasadores, con motivo de las operaciones a que se refiere el ordinal anterior.

La Ley derogada, en el citado artículo 19, ordinal 3º, se refiere solamente a los gastos que ocasionen las gestiones de profesionales del derecho, sin señalar a las personas de otra profesión.

Por otra parte, el mencionado artículo 25 de la Ley vigente, establece una tarifa para limitar dichos honorarios, en proporción al líquido hereditario, y a los solos efectos de esta Ley. Dicha tarifa no figuraba en la Ley derogada, sin embargo, en la práctica, los Fiscales del Ministerio de Hacienda limitaban los honorarios al diez por ciento (10%) del líquido hereditario.

Además, el referido artículo 25 de la Ley vigente, dispone: “Si en el pasivo se hacen figurar honorarios no retasados judicialmente, los funcionarios podrán solicitar la retasa cuando los juzguen excesivos”. (Igual a la Ley derogada, parágrafo primero del artículo 19).

Artículo 26. “No se considerarán formando parte del pasivo las siguientes deudas:

- 1º. Las prescritas para la fecha de la muerte del causante, aun cuando fuere renunciada la prescripción. (Igual a la Ley derogada, artículo 20, ordinal 1º).
- 2º. Las declaradas y reconocidas en el testamento o las que consten en documentos privados suscritos por el causante, cuando no existan otros elementos que las comprueben. (Igual a la Ley derogada, artículo 20, ordinal 2º).
- 3º. Las causadas o que deban ejecutarse fuera del país. Sin embargo, se deducirán aquéllas ocasionadas u originadas con motivo de inversiones o actividades realizadas en Venezuela, salvo que estén garantizadas con prendas o hipotecas sobre bienes ubicados en el exterior. (Igual a la Ley derogada, artículo 20, ordinal 3º, excepto que en dicha Ley no se mencionaba la clase de garantía, es decir, prenda o hipoteca).
- 4º. Las que resulten de créditos hipotecarios o quirografarios constituidos por el causante, en el año anterior a la fecha de fallecimiento, a favor de quienes estén llamados por la Ley a sucederle; de quienes aparezcan instituidos como sus herederos o legatarios; de las personas que se presumen interpuestas de aquéllas conforme al Código Civil, o de personas jurídicas de las cuales el causante y las personas naturales antes mencionadas sean socios o accionistas mayoritarios, individual o conjuntamente, a menos que se justifique ple-

namente haberse destinado su producto al pago de obligaciones y gastos necesarios para el causante, a la adquisición a nombre de éste de otros bienes representados en el activo o que dicho producto se encuentre invertido en depósitos bancarios o en otros créditos ciertos a favor del causante.

El artículo 20 de la Ley derogada, establecía en su ordinal 4º, una disposición parecida, excepto en lo referente al lapso transcurrido entre la constitución de los créditos hipotecarios o quirografarios por el causante y su fallecimiento, pues en dicha Ley era de seis (6) meses mientras que en la Ley vigente es de un (1) año.

Por otra parte, en la Ley derogada se mencionaban a los parientes del causante “dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad”, en cambio, la Ley vigente señala a “quienes estén llamados por la Ley a sucederle”, de esta manera se amplía la referida disposición de la Ley derogada.

- 5º. Los créditos hipotecarios o quirografarios con garantías en la vivienda a la cual se refiere el ordinal 1º del artículo 10.

Esta es una innovación pues no estaba contemplada en la Ley derogada.

Lógicamente, la Ley vigente previó esta norma por cuanto dicha vivienda no forma parte de la herencia a los fines de la liquidación del impuesto y en consecuencia, tampoco pueden aceptarse como deudas, los créditos hipotecarios o quirografarios garantizados con aquélla.

Artículo 27. “A los fines de la liquidación del impuesto, los herederos o legatarios, o uno cualquiera de ellos, deberán presentar dentro de los ciento ochenta días siguientes a la apertura de la sucesión una declaración jurada del patrimonio gravado conforme a la presente Ley”.

En la Ley derogada, el artículo 25 disponía que la declaración se hiciera en los términos y con los datos previstos en su Reglamento, el cual establecía en el artículo 3º, el lapso de tres (3) meses siguientes a la muerte del de cujus si la herencia se hubiera abierto en el país, más el término de la distancia, y de seis (6) meses si se hubiera abierto en el exterior, o si alguno de los herederos o legatarios se encontrare domiciliado fuera de la República.

Se observa que la Ley vigente no hace distinción entre sucesiones abiertas o no en el país, y establece un lapso de ciento ochenta (180) días siguientes a la apertura de la sucesión para presentar la respectiva declaración jurada del patrimonio gravado.

Según lo previsto en el artículo 11 del Código Orgánico Tributario, estos días son hábiles por cuanto la Ley no dispone que sean continuos.

Artículo 28. “La declaración deberá contener en detalle todos y cada uno de los elementos que forman el activo y el pasivo patrimonial, con indicación de su valor y demás características identificadoras incluyendo bienes y derechos exentos, exonerados o desgravados; y los demás datos necesarios para determinar la cuota líquida y la carga fiscal correspondiente a cada heredero o legatario”.

La Ley derogada, en su artículo 25, remitía al Reglamento, en relación a los datos que debía contener la declaración, y aquél, en los artículos 1º y 2º, establecía lo pertinente.

Artículo 29. “La obligación de hacer la declaración sobre herencias o legados subsiste aun cuando el pasivo de la herencia fuere igual o superior al activo”.

Es igual a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley derogada.

Artículo 30. “La declaración debe ser hecha en el formulario que al efecto elaborará el Ministerio de Hacienda, y llenar todos los requisitos y formalidades que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley, o por Resolución del Ministerio de Hacienda”.

A partir del 1º de noviembre de 1983, entró en vigencia el formulario S-1, para la declaración y autoliquidación del impuesto sobre sucesiones cuyo valor es de Bs. 10,00 y el de cada anexo, Bs. 5,00.

Deben acompañarse a dicho formulario, los siguientes documentos que éste indica:

- 1) Documentos probatorios de parentesco con el causante, tales como partidas de nacimiento y de matrimonio, y asimismo, la partida de defunción.
- 2) Documentos del activo:
 - A) INMUEBLES: Documentos de propiedad y dirección exacta de cada uno de ellos.
 - B) CUENTAS BANCARIAS: Estados de Cuenta para la fecha de la defunción y Movimiento de

la Cuenta en los últimos seis (6) meses anteriores a la muerte.

- C) EMPRESAS: c1) Balance General para la fecha más próxima a la defunción.
(Firmado por un Contador Público Colegiado).
- c2) Estado de Ganancias y Pérdidas para la fecha más próxima a la defunción.
(Firmado por un Contador Público Colegiado).
- c3) Copia del Acta Constitutiva.

- D) ACCIONES: d1) Copia del Título.
- d2) Certificación del Valor de Mercado.
- d3) Sociedades: Documentos de Participación.

- 3) Documentos probatorios del pasivo.
- 4) Inventario Judicial. (En caso de aceptación bajo beneficio de inventario).
- 5) En caso de solicitud, artículo 10, constancia de que el inmueble es asiento permanente del hogar.
- 6) Original y copia fotostática del testamento, si lo hubiere.
- 7) Original y copia fotostática del poder, si existe apoderado.

El mencionado formulario S-1, debe ir acompañado por los anexos correspondientes, según sea el caso.

Anexo 1.- Para describir cada uno de los inmuebles que integran el activo hereditario.

Anexo 2.- Para indicar todos los bienes muebles, valores, títulos, derechos, etc., como por ejemplo: vehículos, cuentas bancarias, acciones, etc.

Anexo 3.- Para declarar el pasivo hereditario, indicándolo en orden numérico.

Anexo 4.- Para indicar los desgravámenes, como por ejemplo, el inmueble que haya servido de asiento permanente al hogar del causante. (Artículo 10 de la Ley).

Anexo 5.- Para indicar las exenciones previstas en la Ley, como por ejemplo, la cuota de la parte hereditaria que no exceda de Bs. 75.000,00. (Artículo 8 de la Ley).

Anexo 6.- Para hacer figurar aquellos bienes del causante que por alguna circunstancia se encuentran en litigio.

Artículo 31. “Los declarantes deberán acompañar todos los anexos que exija esta Ley y su Reglamento sin perjuicio de aquellos que juzguen necesarios para acreditar o comprobar las circunstancias particulares que conforman su capacidad contributiva”.

Los anexos son los señalados anteriormente cuando se hizo la descripción del formulario S-1.

Esta norma no estaba prevista en la Ley derogada.

Artículo 32. “Cuando se declaren acciones, obligaciones emitidas por entes públicos o por sociedades mercantiles y otros títulos valores se acompañará a la declaración una certificación expedida por un contador público o administrador comercial, en que se determine el valor venal de dichos bienes.

Si los valores se cotizan en Bolsa bastará una certificación de los precios corrientes a la fecha de apertura de la sucesión, expedida por una Bolsa de Valores”.

La Ley derogada no establecía dicha previsión, la cual contribuye a simplificar la verificación administrativa.

Artículo 33. “Cuando en el activo de la sucesión existan bienes que por su naturaleza sean de difícil inventario o en los casos en que por impedimentos insuperables no fueren suficientes los lapsos ordinarios, el funcionario competente queda facultado para conceder plazos extraordinarios con el fin de hacer la declaración de herencia, siempre que lo soliciten los contribuyentes antes del vencimiento del término que fija esta Ley para hacer la declaración”.

La Ley derogada, en su artículo 28, disponía lo mismo, excepto que en lugar de referirse al “funcionario competente”, mencionaba al “Ministro de Hacienda”, y además, hablaba del término ordinario fijado en el Reglamento, en lugar del término que fija la Ley.

Artículo 34. “Son competentes para recibir la declaración los funcionarios adscritos a la dependencia del Ministerio de Hacienda del lugar donde se cause el impuesto.

Los casos de conflicto de competencia en esta materia los resolverá el Ministerio de Hacienda”.

La Ley derogada, en su artículo 25, señalaba que eran competentes para recibir la declaración, los Inspectores Fiscales del ramo, de la jurisdicción que correspondiera al lugar de la apertura de la sucesión, y cuando ésta se hubiere abierto en el exterior, la competencia del funcionario la determinaría el lugar de la ubicación de los bienes.

Se observa que hay un aspecto diferente al comparar ambas disposiciones legales, pues de conformidad con este artículo 34 de la Ley vigente, la competencia es determinada por el lugar donde se cause el impuesto, o sea, donde estén situados los bienes gravados, mientras que la Ley derogada, en el referido artículo 25, supeditaba dicha competencia al lugar de la apertura de la sucesión, es decir, donde falleciera el causante, cuando se hubiere abierto en el país.

Solamente se asemejaba a la Ley vigente, en el caso de que la sucesión se abriera en el exterior, pues en ese supuesto, la competencia estaría condicionada al lugar de la ubicación de los bienes.

Artículo 35. “El Reglamento de esta Ley determinará las reglas relativas al lugar y términos de la declaración en los supuestos de herencias aceptadas a beneficio de inventario, bienes de presuntos ausentes o fallecidos y otros casos especiales”.

La Ley vigente aún no ha sido reglamentada, por consiguiente, en caso de plantearse las situaciones expuestas en esta norma, son aplicables las disposiciones establecidas en los artículos 3º y 9º del Reglamento de fecha 30 de diciembre de 1939, en los puntos que no colidan con la presente Ley.

Los artículos 36, 37, 38, 39 40, 41, 42 y 43, son innovaciones por cuanto no figuraban en la Ley derogada.

Dichos artículos se refieren a la liquidación bonafide de los impuestos por los herederos y legatarios; la verificación administrativa de la liquidación; la emisión de planillas complementarias como consecuencia de los reparos fiscales; la determinación del impuesto en los casos de estimación oficiosa; la imposición de multas; los reintegros a favor de los contribuyentes y la determinación de intereses moratorios.

Asimismo, a los funcionarios competentes para revisar la autoliquidación, practicar la liquidación admi-

nistrativa y efectuar las fiscalizaciones; las facultades que tiene la Administración, en la verificación de la liquidación, entre éstas, la emisión de la correspondiente planilla; los casos de herencias o legados instituidos bajo condición resolutoria o suspensiva, a los efectos del impuesto; la expedición de un certificado por la Administración, cuando los herederos o legatarios lo requieran para acreditar el cumplimiento de obligaciones tributarias; e, igualmente, el otorgamiento de dicho certificado previa constitución de garantía suficiente y satisfactoria al Fisco Nacional, cuando los herederos o legatarios sean objeto de alguna fiscalización o verificación administrativa.

Todas estas normas, y en especial, la autoliquidación del impuesto, revisten gran importancia, ya que agilizarán el procedimiento administrativo que era sumamente lento.

Artículo 44. “Los funcionarios competentes podrán, previa las garantías suficientes, permitir el pago de los impuestos establecidos en esta Ley en diversas porciones y por un plazo no mayor de un año”.

Esta disposición es igual a la establecida en el artículo 35 de la Ley derogada, excepto que en aquélla, se mencionaba expresamente al Ministro de Hacienda, como funcionario facultado para permitir esta forma de pago.

Artículo 45. “Después de efectuada la recaudación del impuesto o de haberse declarado su exoneración o extinción en los casos determinados por esta Ley, la Administración entregará a los contribuyentes un certificado de solvencia o liberación”.

La Ley derogada, en su artículo 32, establecía una disposición similar.

Artículo 46. Esta norma define el objeto de la fiscalización del impuesto, lo cual no figuraba en la Ley derogada.

Este concepto abarca los aspectos de vigilancia y comprobación por parte de los funcionarios fiscales competentes, respecto a la sinceridad y exactitud de los datos aportados por los contribuyentes, en la correspondiente declaración, y asimismo, la verificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Artículo 47. “En el ejercicio de sus atribuciones podrán los funcionarios fiscales:

1º. Requerir de los contribuyentes la presentación de la declaración prevista en esta Ley y el pago

de las liquidaciones de impuestos, multas e intereses vencidos.

La Ley derogada, en su artículo 34, establecía requerimientos por escrito a los sucesores o a uno cualquiera de ellos, por tres (3) veces consecutivas y por intervalos no menores de quince (15) días para que formularan la correspondiente declaración.

La Ley vigente no establece la forma de hacer dicho requerimiento.

Por otra parte, esta Ley señala que los funcionarios fiscales tienen la atribución de requerir el pago de las liquidaciones respectivas, a lo cual no hacía referencia la Ley derogada.

- 2º. Investigar las actividades económicas y la situación patrimonial del causante y de sus herederos o legatarios”.

En la Ley derogada, artículo 34, solamente se hacía mención a tomar constancia del estado y valor de todos o parte de los bienes de la herencia, antes de cumplirse el lapso dentro del cual deba efectuarse la declaración, pero no a una investigación completa como lo exige la Ley vigente, después de hecha la declaración.

Las disposiciones contenidas en los ordinales 3º, 4º y 5º del referido artículo 47 de la Ley vigente, cuyo texto se transcribe a continuación, no figuraban en la Ley derogada.

- 3º Examinar los libros, registros, documentos y comprobantes donde conste la situación patrimonial de los declarantes o la autenticidad o valor de los bienes y deudas declarados.
- 4º. Citar a los contribuyentes, o a terceros para que contesten interrogatorios o suministren información escrita sobre asuntos concretos relacionados con los derechos del Fisco en relación al impuesto.
- 5º. Pedir a los funcionarios públicos y demás autoridades de la República, los Estados, (en la Gaceta Oficial aparece un error de imprenta, pues habla de listados) las Municipalidades, los Institutos Autónomos y demás corporaciones públicas, las informaciones y certificaciones necesarias para establecer la situación fiscal de los contribuyentes.

Se observa que los funcionarios fiscales tienen amplias atribuciones, no contempladas en la Ley derogada.

Artículo 48. “Si en la declaración se omitieren bienes; o se incluyeren cargas que no pudieren fehacientemente demostrarse, o cuya deducción no esté autorizada por la Ley, o el Fisco no estuviese de acuerdo con el avalúo que los declarantes hubiesen hecho de los bienes por considerarlo inferior a su valor efectivo, o considerarse que las deudas o cargas fueron deducidas por mayor valor al que realmente tengan; o si la determinación y distribución de las cuotas no se hubiese hecho conforme a la Ley o a la voluntad del causante, el Fiscal formulará los reparos correspondientes que hará constar en actas motivadas, fechadas, firmadas y selladas que notificará a los interesados”.

Este artículo 48 contiene parte de las disposiciones contempladas en los artículos 29 y 30 de la Ley derogada, excepto que en los mencionados artículos se hacía referencia a que si los reparos no eran aceptados por los interesados, se haría el justiprecio de los bienes por medio de tres (3) peritos o por uno solo a convenimiento de ambas partes.

En el citado artículo 48, se señala otro aspecto no previsto en la Ley derogada y es el relativo a que los reparos formulados por el Fiscal, debe hacerlos constar en actas motivadas, fechadas, firmadas y selladas que notificará a los interesados.

Artículo 49. “Cuando los herederos o legatarios no hubieren presentado la declaración en tiempo oportuno o desatendieren los requerimientos de la oficina liquidadora al verificar la declaración presentada, podrá la Administración proceder a estimar de oficio el monto de la base imponible, con fundamento en adecuados elementos de apreciación que posea o recabe y a emitir la liquidación correspondiente”.

El artículo 34 de la Ley derogada establecía una disposición similar, salvo que además se refería a tres (3) requerimientos y un plazo de treinta (30) días, vencido el cual, el funcionario fiscal procedería de oficio.

Artículo 50. “Cada uno de los bienes que integran la masa hereditaria quedarán afectos para garantizar los derechos que correspondan al Fisco Nacional conforme a esta Ley, inclusive las multas a que hubiere lugar”.

Igual al artículo 23 de la Ley derogada.

Artículo 51. “Los Registradores, Jueces y Notarios no podrán protocolizar, autenticar o dar fe de reconocimiento de documentos en que a título de heredero o legatario, se transmita la propiedad o se constituyan derechos reales sobre bienes recibidos por herencia o legado, sin previo conocimiento del certificado de solvencia a que se refiere el artículo 45 o a la autorización expresa del Ministro de Hacienda”.

Igual al artículo 48 de la Ley derogada.

Artículo 52. “Los depositarios, tenedores y deudores de bienes o derechos pertenecientes a personas fallecidas o declaradas ausentes o presuntamente muertas por accidentes no traspasarán o entregarán dichos bienes ni pagarán lo adeudado sin el conocimiento previo del certificado de solvencia a que alude el artículo 45 o la autorización expresa del Ministro de Hacienda.

De igual modo procederán las entidades públicas y las sociedades de comercio respecto de los títulos valores, obligaciones o acciones por ellas emitidas”.

Esta disposición es parecida a la contenida en el artículo 50 de la Ley derogada, salvo que aquélla no mencionaba a las entidades públicas y solamente aludía a las sociedades anónimas o en comandita por acciones y no a las sociedades de comercio en general.

Artículo 53. “El Ministro de Hacienda y por delegación suya los funcionarios competentes podrán autorizar la venta, la constitución de derechos reales o de gravámenes sobre inmuebles, muebles, créditos o acciones, así como el retiro de dinero o valores en depósito que hubieren pertenecido al causante, antes de haberse satisfecho los impuestos establecidos en esta Ley, previa solicitud motivada de los interesados, y siempre que queden suficientemente garantizados los intereses del Fisco”.

El artículo 35 de la Ley derogada disponía lo mismo pero no hacía referencia a los funcionarios competentes por delegación del Ministro de Hacienda ni a la previa solicitud motivada de los interesados, pues según lo expresado en dicho artículo, la autorización procedía cuando el Ministro de Hacienda lo considerara conveniente o necesario.

Artículo 54. “Si contraviniéndose lo establecido en los artículos precedentes, fueren enajenados, o gravados por los herederos o legatarios bienes muebles o inmuebles respecto de los cuales aparezca claramente la titula-

ridad del causante, se podrá proceder contra cualquier poseedor de dichos bienes y con prelación a cualquier gravamen o privilegio que se constituyeren después de la muerte del causante”.

El artículo 34 de la Ley derogada, aun cuando tenía un sentido similar, utilizaba la frase “pretenden enajenar o sustraer” y no que los bienes de la herencia “fueren enajenados o gravados” y además establecía, a diferencia de la Ley vigente, que los gastos que ocasionen dichas diligencias serán a cargo de los herederos o legatarios.

Artículo 55. “Antes de cumplirse el lapso establecido para hacer la declaración podrá la Administración practicar examen o inventario de los bienes dejados por el causante y solicitar de las autoridades competentes las medidas necesarias para asegurar los derechos del Fisco”.

Igual al artículo 34 de la Ley derogada.

Artículo 56. “La Administración podrá intentar las acciones judiciales necesarias con el fin de hacer ingresar en el activo hereditario los bienes que hubieren sido enajenados en fraude de los derechos del Fisco”.

El párrafo único del artículo 36 de la Ley derogada establecía lo mismo pero mencionaba al Ejecutivo Nacional y no a la Administración.

TITULO III DEL IMPUESTO SOBRE DONACIONES

A diferencia de la Ley derogada en que todo lo referente a sucesiones y donaciones era tratado en forma conjunta, en la Ley vigente el impuesto sobre donaciones figura separado en el Título III.

Artículo 57. “Quedan obligados al pago del impuesto establecido en esta Ley para las herencias y legados, los beneficiarios de donaciones que se hagan sobre bienes muebles o inmuebles, derechos o acciones situados en el territorio nacional”.

El artículo 2 de la Ley derogada incluía además las donaciones de muebles aun cuando éstos se encuentren en el extranjero, siempre que sean hechas a personas domiciliadas en el país, y asimismo establecía que a los beneficiarios de dichos muebles, se les deduciría el impuesto pagado por ellos en el exterior, deducción que no excedería del setenta y cinco por ciento (75%) del impuesto venezolano aplicable a dichos bienes.

Artículo 58. "La territorialidad de los bienes donados se determinará por las reglas establecidas en el artículo 3 de esta Ley".

La Ley derogada no contemplaba cuales son los derechos o acciones que se entienden situados en el territorio nacional, a diferencia de la Ley vigente que sí los enumera en su artículo 3.

Artículo 59. "A los fines del cálculo del impuesto se aplicará al valor del bien donado, la tarifa progresiva, según lo prevé el artículo 7 de esta Ley".

Esta tarifa es la misma que se aplica para el impuesto sobre sucesiones y legados.

La Ley derogada establecía una tarifa igual en su artículo 4.

Artículo 60. "Las donaciones de bienes de la sociedad conyugal se considerarán hechas por un solo donante, a los fines del cálculo del impuesto.

Si entre los cónyuges y el donatario existiere parentesco se tomará únicamente en cuenta el más cercano".

Es igual al artículo 8 de la Ley derogada.

Artículo 61. "Si varias personas resultan beneficiarios de una misma donación, la tarifa progresiva se aplicará a cada una de ellas por separado, según el monto que le corresponda y el grado de parentesco que les una con el donante".

En la Ley derogada, el contenido de esta norma es deducible del texto de su artículo 4.

Artículo 62. "Cuando una misma persona sea beneficiaria dentro de un período de cinco (5) años, de diversas donaciones provenientes de un mismo donante, la tarifa progresiva prevista en el artículo 7 de esta Ley se aplicará a esas donaciones en forma acumulativa. Si el donatario hubiere de suceder al donante, sea a título de heredero, sea a título de legatario, las donaciones recibidas en los cinco (5) años anteriores a la fecha de la apertura de la sucesión, se tomarán en cuenta para fijar la cuota líquida gravable con la tarifa progresiva, pero del impuesto que resulte se reducirá el monto de lo que ya hubiere pagado por concepto de esas donaciones".

La Ley derogada, en su artículo 9, contenía una disposición similar pero sin incluir el supuesto de que el donatario hubiere de suceder al donante.

Artículo 63. “El donante y el donatario son responsables solidariamente del impuesto que grave la donación”.

Esta es una innovación pues no estaba contemplada en la Ley derogada.

Responsabilidad solidaria significa que tanto el donante como el donatario quedan obligados al pago del impuesto, hay unidad de la obligación y al pagar uno de ellos, ésta se extingue.

Artículo 64. “El impuesto sobre donaciones se causa desde el momento en que se manifiesta ante el Fisco Nacional la voluntad de donar y deberá cancelarse antes del otorgamiento de cualquier documento en que se formalice o confiera autenticidad a la donación. Si la donación no se perfeccionase por revocación del donante o falta de aceptación del donatario, cesará la obligación de pagar el impuesto y se podrá pedir el reintegro de las cantidades que hubieran sido pagadas”.

La primera parte de esta disposición referente al momento en que se causa el impuesto sobre donaciones y su cancelación, es igual a la prevista en el artículo 3 de la Ley derogada.

La segunda parte que trata del no perfeccionamiento de la donación por revocación del donante o falta de aceptación del donatario, no figuraba en la Ley derogada.

La Ley vigente, al contemplar este supuesto, tomó en consideración la frecuencia en que ocurren tales casos.

Artículo 65. “Si la donación fuere hecha bajo condición suspensiva o resolutoria, se considerará como pura y simple a los fines de la liquidación del impuesto.

Si la donación quedare sin efecto se reintegrará el impuesto al donante, salvo que ésta se traspasare a un nuevo beneficiario, en cuyo caso se hará una nueva liquidación del impuesto y se reintegrará o cobrará la diferencia resultante”.

Esta disposición es exactamente igual a la contenida en el artículo 11 de la Ley derogada.

Artículo 66. “Estarán exentos:

1. Los entes públicos territoriales.

Igual a la Ley derogada, la cual establecía dicha exención a favor de los Estados y Municipalidades, en su artículo 14.

2. Las entidades públicas no territoriales previstas en el artículo 8, numeral 3 de esta Ley.

Las mencionadas entidades son las que ejercen primordialmente, actividades de beneficencia y de asistencia o protección social, siempre que destinen los bienes recibidos o su producto, al cumplimiento de esos fines.

La Ley derogada establecía esta exención en su artículo 14 pero no la condicionaba a que destinaran los bienes recibidos o su producto, al cumplimiento de esos fines. En este aspecto, la Ley vigente es más estricta.

3. Las donaciones de bienes cuyo valor no exceda de veinticinco mil bolívares (Bs. 25.000,00) pero la exención dejará de aplicarse cuando las donaciones recibidas por el contribuyente, de un mismo donante, dentro de un período de cinco (5) años, excedan de esa cantidad.

Esta norma, que no estaba prevista en la Ley derogada, redundará en beneficio del contribuyente, pues en la práctica se ha observado que la mayoría de las donaciones son hechas por los Concejos Municipales a donatarios de escasos recursos económicos y, generalmente, no exceden del límite previsto en la Ley vigente.

4. Las rentas periódicas constituidas para cumplir obligaciones de pensión, y alimentos en favor del cónyuge no separado de bienes, o de los descendientes o ascendientes legítimos, naturales o adoptivos, cuando estas cantidades se deban de conformidad con la Ley.

Esta es una innovación no prevista en la Ley derogada.

Era lógico que la Ley vigente estableciera dicha exención por cuanto esta clase de donaciones no representa realmente un incremento para el patrimonio del donatario, sino una cantidad que se le debe legalmente.

5. Los fondos de ahorro constituidos en bancos y otros institutos de créditos en beneficio de los hijos menores del donante y hasta un máximo de Bs. 250.000,00 por cada beneficiario.

Con esta nueva disposición, no contemplada en la Ley derogada, se estimula el ahorro.

6. Las primas pagadas en contratos de seguro mediante pólizas dotales o de capitalización en beneficio de los hijos menores del donante, hasta un límite

de Bs. 375.000,00 y los capitales o valores de rescate producidos por esas pólizas.

Esta norma tampoco estaba prevista en la Ley derogada; su inclusión en la Ley vigente incrementará la contratación de seguros.

Artículo 67. “Podrán concederse en materia de impuesto sobre donaciones las exoneraciones previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 9”.

Estas exoneraciones son las referentes a las donaciones que se hagan a las entidades o establecimientos públicos y a los privados sin fines de lucro cuyas actividades sean las indicadas en los referidos ordinales 1 y 2 del artículo 9 de la Ley vigente. Dichas exoneraciones son iguales a las previstas en el artículo 14 de la Ley derogada.

Artículo 68. “En materia de impuesto sobre donaciones se aplicarán las reducciones previstas en el artículo 11 de esta Ley”.

Estas reducciones son las que se conceden en el momento del impuesto que recaiga sobre la cuota líquida del heredero o legatario, y a las cuales se hizo referencia al comentar el artículo 11 de la Ley vigente y su diferencia con el artículo 15 de la Ley derogada.

Artículo 69. “En los casos en que se constituyan gratuitamente por acto entre vivos derechos de usufructo, uso, habitación, nuda propiedad, o pensión periódica, el valor de estos derechos se determinará conforme a las reglas establecidas en los artículos 19, 20, 21 y 22 de esta Ley”.

Los artículos citados son iguales a la normativa del artículo 18 de la Ley derogada.

Artículo 70. “A los fines de esta Ley se considerarán también donaciones:

1. El mayor valor que en un veinte por ciento (20%) o más resulte tener en el mercado, sobre el precio indicado en la transmisión, el bien enajenado entre personas unidas por parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. A este efecto, las partes, cuando sean personas físicas, declararán bajo juramento ante el funcionario que autorice el acto, si se encuentran o no comprendidas dentro de los grados de parentesco mencionados, lo cual se hará constar en la nota del respectivo otorgamiento.

Es igual al artículo 7, ordinal 1º de la Ley derogada.

2. Las remisiones totales o parciales de deudas, salvo las convenidas en favor de los comerciantes en estado de atraso o de quiebra de conformidad con las disposiciones del Código de Comercio, y las efectuadas por la Nación, los Estados y las Municipalidades con relación a multas y contribuciones fiscales y sus accesorios.

Esta disposición difiere de la contenida en el artículo 7, ordinal 2º de la Ley derogada, en lo referente a que dicha Ley hacía mención a “contribuciones legales” en lugar de “multas y contribuciones fiscales y sus accesorios”.

Como se ve, es más amplia la norma legal vigente, ya que se extiende a las multas e incluye los accesorios de las contribuciones fiscales.

Además, no utiliza el término “legales” por ser genérico.

3. Las renunciaciones de derechos de créditos o de herencias en favor de otras personas, cuando no pueda comprobarse que han sido realizadas sin el beneficio de otra contraprestación proporcionada. Se exceptúa la renuncia hecha por un heredero en provecho de todos sus coherederos a quienes se deferiría la parte del renunciante.

Es igual al artículo 7, ordinal 3º de la Ley derogada.

Los artículos 71 al 74 de la Ley vigente que se comentan a continuación, son innovaciones por cuanto no figuraban en la Ley derogada.

Artículo 71. “A los fines de la determinación del impuesto, el donante presentará en el momento en que se manifiesta la voluntad de donar, una declaración jurada con las especificaciones y formalidades que establezca el Reglamento de esta Ley y practicará en el mismo formulario la autoliquidación.

Mediante Resolución del Ministerio de Hacienda podrá ordenarse que los donatarios paguen en una oficina receptora de fondos nacionales, los impuestos correspondientes a la liquidación prevista en el encabezamiento de este artículo, dentro de los plazos que en ella se señalen”.

La Administración aún no ha elaborado un formulario para la autoliquidación del impuesto sobre donaciones como en el caso de las sucesiones.

En cuanto a las especificaciones y formalidades de la referida declaración jurada que presentará el donante, la Ley vigente remite a las que establezca su Reglamento, pero es el caso que dicha Ley aún no ha sido reglamentada, por lo tanto son aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 27 del Reglamento de fecha 30 de diciembre de 1939.

Artículo 72. "Son competentes para revisar la autoliquidación, practicar la liquidación administrativa y para efectuar las fiscalizaciones, los funcionarios del Ministerio de Hacienda con jurisdicción en el lugar donde se cause el impuesto y los demás funcionarios a los cuales se confiera esta competencia en el Reglamento de esta Ley o por Resolución del Ministerio de Hacienda".

Aun cuando la Ley vigente no menciona en que lugar se causa el impuesto sobre donaciones, es adaptable por analogía, lo dispuesto en el artículo 5, referente al lugar donde se causa el impuesto sobre sucesiones, que es donde estén situados los bienes gravados. En el caso de las donaciones, el impuesto se causa donde estén situados los bienes donados, y es dicho lugar el que determina la competencia de los funcionarios del Ministerio de Hacienda, y asimismo, son competentes aquéllos que indique el Reglamento (cuando éste sea aprobado), o los que designe el Ministerio de Hacienda por Resolución.

Según el artículo 25 de la Ley derogada, eran competentes, no sólo los funcionarios con jurisdicción en el lugar de la ubicación del bien donado, sino también en el lugar del domicilio del donante.

Artículo 73. Esta norma se refiere a la presunción de liberalidades, y a su estimación de oficio por los funcionarios fiscales, liquidación y cobro de impuestos.

La finalidad de esta disposición es impedir la evasión del pago de impuestos, pues en la práctica algunas personas evaden dicho pago, efectuando contratos aparentemente onerosos, y generalmente quienes intervienen en el negocio, son cónyuges o personas ligadas por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o por vínculos de adopción. Tales supuestos están contemplados en el citado artículo 73.

Artículo 74. "Cuando se proceda a la estimación oficiosa prevista en el artículo anterior antes de la emisión de la planilla de liquidación del reparo, deberá darse oportunidad a los interesados para ser oídos y producir pruebas en contrario".

Esto pone de relieve que los procedimientos de la Administración no son arbitrarios.

Artículo 75. “En materia de impuesto sobre donaciones regirán las disposiciones establecidas en los Capítulos V, VI y VII de la presente Ley, en cuanto fueren aplicables”.

Los mencionados Capítulos tratan de la declaración, liquidación y recaudación del impuesto, del control fiscal y de las garantías en beneficio del Fisco Nacional, todos relativos a las sucesiones.

TITULO IV DE LOS BIENES DE LA REPUBLICA PROVENIENTES DE TRANSMISIONES GRATUITAS

Este título se refiere al régimen de la herencias yacentes y vacantes.

Artículo 76. “Cuando falleciere una persona sin herederos aparentes o conocidos o cuando hubieren renunciado los herederos testamentarios o ab-intestato la herencia se reputará yacente y el Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de apertura de la sucesión, de oficio o a petición de cualquier ciudadano, abrirá el correspondiente procedimiento y proveerá a la conservación y administración de los bienes hereditarios”.

Esta disposición es semejante a la establecida en el artículo 1.060 del Código Civil, pero en éste se hace referencia al curador, mientras que la Ley lo menciona en su artículo 80.

Por otra parte, el citado artículo 76 de la Ley vigente dice que el Juez “abrirá el correspondiente procedimiento”, lo cual no figura en la normativa del Código Civil.

En cuanto a la Ley derogada, el artículo 38 se refería a la intervención del empleado fiscal respectivo mientras la herencia yacente estuviere bajo curatela pero no definía lo que se entiende por herencia yacente ni hacía mención a la apertura del procedimiento.

Artículo 77. “El Juez que haya abierto el procedimiento de yacencia será el único competente para conocer de las reclamaciones que en contra o respecto de la herencia puedan intentar presuntos acreedores o herederos del causante, cualquiera que fuese la naturaleza, causa y cuantía de esas acciones y el lugar donde hubieren de ejercerse.

El fuero establecido en este artículo es de orden público y su violación será causal de invalidación del juicio que lo hubiere contravenido, siguiéndose el procedimiento que a tal efecto establece el Código de Procedimiento Civil”.

Esta es una innovación sumamente importante, no prevista en la Ley derogada ni en el Código Civil.

Artículo 78. “Los funcionarios fiscales, todas las demás autoridades y los particulares están en la obligación de denunciar en el término más breve posible las herencias yacentes de las cuales tuvieren noticias, dirigiendo un escrito al Juez competente en el cual expresarán el nombre, fecha y lugar de fallecimiento del causante, los bienes y derechos dejados por él, de los cuales tuvieren conocimiento, y las demás circunstancias que consideren útiles o necesarias para determinar el estado y situación de la herencia”.

Dicha norma no estaba contemplada en la Ley derogada ni en el Código Civil, su contenido redundará en beneficio del Fisco.

Artículo 79. “El Juez, en la audiencia siguiente después de abierto el procedimiento, notificará al Procurador General de la República y al Administrador de Hacienda de la localidad, enviándoles copias de todo lo actuado y solicitará de este último funcionario que designe al Fiscal que intervendrá en el proceso.

La personería del Fisco se entenderá notificado por la actuación procesal de sus órganos, o en todo caso, transcurridos quince días continuos después de que conste el recibo de oficio de notificación”.

Las notificaciones a dichos funcionarios no estaban previstas en la Ley derogada ni en el Código Civil, y por otra parte, solamente hacían referencia a la intervención del empleado fiscal sin indicar quien habría de designarlo.

Artículo 80. “La administración y conservación de los bienes de la herencia se hará por medio de un curador que el Juez nombrará de oficio o a petición de parte interesada. Si la persona fallecida fuere extranjera, se preferirá al funcionario consular de la Nación a que pertenece esa persona para la designación del curador. En tal caso, el Juez citará al funcionario consular para que exprese si está dispuesto a encargarse de la defensa y administración de la herencia, y en caso de aceptar, en él recaerá el nombramiento, a menos que el tratado público celebrado entre el país a que pertenece el causante

y la República de Venezuela hubiere dispuesto otra cosa”.

El Código Civil en el artículo 1.061, establece el nombramiento del curador por el Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar donde se haya abierto la sucesión, de oficio o a petición de parte interesada.

La Ley derogada hablaba del curador en sus artículos 40 y 41, pero no de su nombramiento por el Juez, y solamente en forma muy escueta.

En cuanto al supuesto previsto en el citado artículo 80 de la Ley vigente, referente a que si la persona fallecida fuera extranjera, el nombramiento del curador recaerá en el funcionario consular de la Nación a que pertenece esa persona, siempre que aquél acepte, a menos que el tratado público celebrado entre el país a que pertenece el causante y la República de Venezuela hubiere dispuesto otra cosa, también está contemplado en el artículo 789 del Código de Procedimiento Civil.

La Ley derogada no decía nada al respecto, ni el Código Civil.

Artículo 81. “En todo caso el curador deberá, antes de entrar en el ejercicio de sus funciones, prestar juramento de cumplirlas fielmente y ofrecer caución suficiente, a satisfacción del Juez, quien previamente a la aceptación deberá oír las opiniones del Procurador General de la República y del Fiscal acreditado en el juicio. Estos funcionarios deberán expresar su opinión dentro de las cinco audiencias siguientes a partir de la fecha en que conste la garantía ofrecida, si se hubiere practicado su notificación conforme al artículo 79. Su silencio equivaldría a conformidad por su parte”.

El artículo 1.062 del Código Civil habla de la caución pero sin referirse a que el Juez deba oír previamente las opiniones de dichos funcionarios.

El artículo 788 del Código de Procedimiento Civil dice que el curador debe dar caución y prestar juramento; el Código Civil no menciona la prestación del juramento.

En la Ley derogada tampoco figuraban disposiciones sobre este particular.

Artículo 82. “El Juez será responsable de los daños y perjuicios sobrevinidos a los interesados o al Fisco Nacional, si la caución aceptada por él no hubiere sido suficiente para cubrir las resultas de la curatela”.

Esta disposición es igual al artículo 1.062 del Código Civil, salvo que en éste solamente se mencionan los daños y perjuicios sobrevenidos a los interesados sin aludir además al Fisco Nacional, como en la Ley vigente.

En la Ley derogada no existía esta norma.

Artículo 83. Este artículo trata de las obligaciones del curador que son las mismas señaladas en el artículo 1.062 del Código Civil.

Asimismo, en el citado artículo 83, hay una disposición no contemplada en los Códigos Civil y de Procedimiento Civil ni en la Ley derogada, respecto a que... “De acuerdo con el resultado del inventario, el Juez podrá exigir de oficio o a pedimento de la representación fiscal que se aumente el monto de la caución del curador”.

Artículo 84. Esta norma se refiere a la intervención del Procurador General de la República y el Fiscal designado por el Ministerio de Hacienda, en todos los actos del procedimiento, mientras la herencia estuviere bajo curatela, en protección y salvaguarda de los intereses del Fisco Nacional, y además establece que... “A falta de disposición expresa de la Ley su intervención deberá producirse dentro de las tres audiencias siguientes a aquéllas en que conste la notificación. Pasado ese término su silencio equivaldrá a falta de objeción y el Juez podrá decidir con vista en los autos”.

Los Códigos Civil y de Procedimiento Civil no dicen nada sobre este particular.

La Ley derogada, en su artículo 39, establecía la intervención del empleado fiscal respectivo pero no del Procurador General de la República y tampoco mencionaba que tal intervención debería producirse dentro de las tres audiencias siguientes a aquéllas en que conste la notificación.

Artículo 85. “El Juez podrá autorizar al curador, previa solicitud razonada de éste, para enajenar los bienes muebles o inmuebles de la herencia, cuando se comprobare que haya riesgo grave de su pérdida, deterioro o devaluación. El producto de la venta de dichos bienes deberá colocarse en un instituto bancario conforme a lo previsto en el artículo 83. Igualmente, podrá autorizar el gravamen de dichos bienes cuando sea indispensable para la conservación y administración del acervo hereditario”.

La Ley derogada no hacía mención a estas autorizaciones judiciales para enajenar o gravar los bienes de la herencia.

Artículo 86. “El dinero de la herencia que está obligado el curador a depositar en un instituto bancario, no podrá ser retirado ni invertido en forma alguna en ningún momento sino con la autorización del Juez, quien sólo la otorgará en caso de que el curador compruebe fehacientemente la necesidad y utilidad de la operación”.

La Ley derogada, en su artículo 40, exigía además de la autorización judicial, la intervención del representante del Fisco para poder retirar el dinero de la herencia depositado en un instituto bancario, pero no utilizaba la palabra “fehacientemente” sino que se limitaba a que se comprobara la necesidad y utilidad de la operación.

Artículo 87. “Después de que hubiere entrado el curador en ejercicio de sus funciones, el Juez deberá emplazar por edicto, que se publicará por dos veces, con intervalos de ocho (8) días continuos, en uno de los periódicos de mayor circulación en la jurisdicción del Tribunal, a todos los que se creyeren con derecho a la herencia, para que comparezcan a deducirlo dentro del plazo de un año a contar de la última publicación. En el edicto se identificará al curador designado”.

El lapso de publicación de los edictos no estaba previsto en la Ley derogada, ni en los Códigos Civil y de Procedimiento Civil, este último, en su artículo 787, sólo se refiere a que “el nombramiento de curador de una herencia yacente se insertará en la orden de emplazamiento”.

El Código Civil, en su artículo 1.064 habla del emplazamiento por edicto y por la imprenta si fuere posible, pero sin indicar lapso de publicación.

Artículo 88. “Sólo podrán reclamar su derecho como herederos en el procedimiento de yacencia quienes comprueben mediante documento auténtico su filiación o grado de parentesco con el de cujus, o hayan sido instituidos herederos o legatarios por disposición testamentaria formulada conforme al Código Civil.

En el procedimiento de yacencia no se admitirán acciones de estado tendentes a fundamentar la vocación hereditaria por filiación o parentesco y los juicios en que se deduzcan no podrán acumularse al de yacencia ni paralizar o suspender su decurso”.

Esta norma no figuraba en la Ley derogada, ni en los Códigos Civil y de Procedimiento Civil.

El objeto de esta disposición es impedir fraudes a los derechos del Fisco, por lo cual se exige la comprobación de la filiación o grado de parentesco con el de cujus, mediante documento auténtico.

por otra parte, es lógico que en dicho procedimiento de yacencia no se admitan las acciones de estado ya señaladas porque lo retardarían y su duración no puede extenderse más de un (1) año a contar de la última publicación de los edictos.

Artículo 89. Este artículo establece todo el procedimiento a seguir para que los herederos deduzcan sus derechos.

Con este procedimiento que no aparecía en la Ley derogada, se impedirán en lo posible, fraudes al Fisco.

TITULO V DISPOSICIONES PENALES CONCERNIENTES A SUCESIONES Y DONACIONES

Artículo 90. “Si en las oportunidades establecidas en los artículos 27 y 71 de esta Ley no se hicieron las declaraciones allí señaladas o no se paguen los impuestos causados en los plazos señalados en la liquidación allí prevista los responsables de hacerlo incurrirán en una multa igual al cinco por ciento (5%) del impuesto a pagar por cada mes de retardo.

En la misma pena incurrirán los contribuyentes que formulen declaraciones complementarias de bienes fuera del plazo previsto en el Reglamento de esta Ley.

Cuando la liquidación se efectúe de oficio y de conformidad con el artículo 49 de esta Ley, se aplicará una multa igual al monto del impuesto causado”.

La Ley derogada, en su artículo 51, establecía en el caso de retardo en presentar la declaración, una multa de otro tanto del impuesto, mientras que la Ley vigente aplica una multa igual al cinco por ciento (5%) del impuesto a pagar por cada mes de retardo, o sea que en la Ley vigente, la multa es inferior.

Esto es lógico, porque en la práctica la mayoría de los retardos en presentar las declaraciones de herencias son de solo uno o dos días y sería injusto que se le impusiera al contribuyente una cuantiosa multa por un retardo insignificante.

Con esta disposición, el contribuyente se beneficia.

En el caso de las liquidaciones efectuadas de oficio,

se aplicará una multa igual al monto del impuesto causado, ésto es semejante a lo previsto en el artículo 51 de la Ley derogada.

La Ley vigente se refiere además al supuesto de que no se paguen los impuestos causados en los plazos señalados en la liquidación y dispone que la multa será también igual al cinco por ciento (5%) del impuesto a pagar por cada mes de retardo.

Con esta norma se incrementarán las recaudaciones.

En la Ley derogada no existía una disposición similar, ya que en caso de retardo en el pago del impuesto, el artículo 31, ordinal 3º del Reglamento de fecha 30 de diciembre de 1939, dispone que... “se cobrarán al contribuyente los intereses moratorios conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. sin perjuicio de los procedimientos a que haya lugar para hacer efectivo el impuesto”.

En la Ley vigente, además de la multa prevista en el citado artículo 90, por retardo en el pago del impuesto, el artículo 100 establece: ... “la obligación de pagar intereses a una tasa equivalente al doce por ciento (12%) anual adicional a la tasa de redescuento que el Banco Central de Venezuela cobra a los Bancos e instituciones financieras nacionales; todo sin perjuicio del cobro ejecutivo de las sumas adeudadas. En ningún caso, los intereses excederán del dieciocho por ciento (18%) anual”.

Artículo 91. “Los reparos formulados de acuerdo con el artículo 48 de esta Ley, darán lugar a la aplicación de una multa igual a la diferencia que resulte de restar los derechos que se habrían obtenido con base a lo liquidado según la declaración de los interesados y de los que se logren según la liquidación efectuada por el funcionario fiscal.

Si se hubiesen efectuado reparos al valor de los bienes, de manera que éste resulte superior al declarado, la diferencia del avalúo sólo se tomará en cuenta para la aplicación de la multa, cuando excedan del veinte por ciento (20%) del valor total y definitivo de los bienes, y siempre que la determinación del valor hecha por el funcionario fiscal no hubiere podido ser hecha con los datos aportados por el declarante”.

La Ley derogada, en su artículo 52, establecía para casos similares, una multa equivalente al doble de la diferencia resultante, o sea, más onerosa para el contribuyente que en la Ley vigente.

Según la Ley vigente, la multa sólo se aplicará cuando la diferencia del avalúo exceda del veinte por ciento (20%) del valor total y definitivo de los bienes, ésto es igual a lo dispuesto en el citado artículo 52 de la Ley derogada, pero la Ley vigente señala además, un requisito para que proceda dicha multa, el cual no fue mencionado en la Ley derogada, y es el referente a que el valor de los bienes no hubiera podido ser determinado por el funcionario fiscal con los datos aportados por el declarante.

Esto último es una innovación muy importante ya que muchas veces en las declaraciones de herencia observadas hasta el presente, se ha precisado que el declarante aportó una serie de datos con los cuales se hubiera podido determinar el valor de los bienes pero el funcionario fiscal no los tomaba en consideración y aplicaba la multa.

La aportación de datos por el declarante, es una demostración de que no existe intención de lesionar los intereses del Fisco, por lo tanto la Ley vigente considera improcedente la multa en dicho caso.

Artículo 92. “La contravención a lo dispuesto en el artículo 51 de esta Ley por parte de los funcionarios a que él se refiere se penará con multa de un mil bolívares (Bs. 1.000,00) a diez mil bolívares (Bs. 10.000,00)”.

El artículo 51 de la Ley vigente es el relativo a la abstención de los Registradores, Jueces y Notarios, de cualquier actuación con respecto a bienes recibidos por herencia o legado, sin previo conocimiento del certificado de solvencia o liberación del pago de impuestos o la autorización expresa del Ministro de Hacienda.

La pena prevista a tal efecto en el artículo 55 de la Ley derogada, era de cien bolívares (Bs. 100,00) a dos mil bolívares (Bs. 2.000,00), o sea inferior a la establecida en la Ley vigente.

La imposición de una multa tan elevada en la Ley vigente, es con la finalidad de que los Registradores, Jueces y Notarios sean más cuidadosos en la exigencia del certificado de solvencia o liberación de pago del impuesto.

Artículo 93. “Los contraventores a lo establecido en el artículo 52 de esta Ley, incurrirán en una multa igual al doble del impuesto correspondiente a los bienes a que se refiere dicha disposición”.

El artículo 52 de la Ley vigente se refiere a que los depositarios, tenedores y deudores de bienes o derechos pertenecientes a personas fallecidas o declaradas ausentes o presuntamente muertas por accidentes, no traspasarán o entregarán dichos bienes ni pagarán lo adeudado sin el conocimiento previo del certificado de solvencia o liberación de pago del impuesto o la autorización expresa del Ministro de Hacienda.

La Ley derogada, en su artículo 53, establecía una multa igual a la prevista en el citado artículo 93 de la Ley vigente.

Artículo 94. “Los funcionarios que no cumplan con la obligación a que se contrae el artículo 45 serán penados con multa de quinientos bolívares (Bs. 500,00) a un mil bolívares (Bs. 1.000,00) que las impondrá el Ministro de Hacienda”.

Según el artículo 45 de la Ley vigente, la Administración entregará a los contribuyentes un certificado de solvencia o liberación, después de efectuada la recaudación del impuesto o de haberse declarado su exoneración o extinción.

El artículo 56 de la Ley derogada establecía que en caso de incumplimiento de esta obligación, la multa sería de cien bolívares (Bs. 100,00) a quinientos bolívares (Bs. 500,00), o sea un monto inferior al de la Ley vigente.

Artículo 95. “Sin perjuicio de las responsabilidades en que incurrieren los jueces y curadores, serán penados con multas de un mil bolívares (Bs. 1.000,00) a dos mil bolívares (Bs. 2.000,00) por la contravención a lo dispuesto en el artículo 84”.

El artículo 84 de la Ley vigente dispone que el Juez está obligado a notificar al Procurador General de la República y al Fiscal designado por el Ministerio de Hacienda, para todo aquello que pueda afectar el monto del acervo hereditario, mientras la herencia estuviere bajo curatela.

La Ley derogada, en su artículo 58, establecía multas de doscientos bolívares (Bs. 200,00) a un mil bolívares (Bs. 1.000,00), en caso de que los Jueces y curadores contravinieran la prohibición de retirar el dinero de la herencia yacente del instituto bancario, requiriéndose en caso de ser necesaria y útil la operación, la intervención del representante del Fisco y la autorización judicial.

Como se ve, en la Ley derogada la multa era inferior a la prevista en la Ley vigente, y en ésta, su aplicación es extensible a la contravención de obligaciones más amplias que el mero hecho de mantener depositado en un instituto bancario, el dinero de la herencia yacente.

Artículo 96. “Las infracciones a la presente Ley que no tengan una pena establecida serán sancionadas con multa de un mil bolívares (Bs. 1.000,00) a quince mil bolívares (Bs. 15.000,00) según la gravedad de la falta”.

Esta disposición, no contemplada en la Ley derogada, reviste gran importancia, pues es factible que ocurran infracciones para las cuales no existan penas establecidas y con la inclusión de esta norma no cabe la posibilidad de eludir el cumplimiento de las previsiones legales sin la sanción correspondiente.

Artículo 97. “Las penas que establece esta Ley se aplicarán acumulativamente; y la imposición de ellas no impide el cobro del impuesto que según el caso fuere procedente”.

Es igual a lo previsto en la Ley derogada.

TITULO VI DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 98. “Hasta tanto entre en vigor el Código Tributario, regirán las disposiciones sobre prescripción establecidas en la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos del 26 de diciembre de 1966”.

La Ley derogada establecía en su artículo 76, que “Los derechos que correspondan al Fisco Nacional, en virtud de esta Ley, y las multas correspondientes, prescriben por cinco (5) años contados a partir de la fecha del acto o documento de los cuales se originan”.

El Código Orgánico Tributario entró en vigor el 1º de enero de 1983, por lo tanto a partir de esa fecha se aplican las disposiciones sobre prescripción establecidas en los artículos 52 al 57 de dicho Código.

El artículo 52 del mencionado Código, dice textualmente: “La obligación tributaria y sus accesorios prescriben a los cuatro (4) años.

Este término será de seis (6) años cuando el contribuyente o responsable no cumplan con la obligación de inscribirse en los registros pertinentes, de declarar el hecho imponible o de presentar las declaraciones

tributarias a que estén obligados, y en los casos de determinación de oficio, cuando la administración tributaria no pudo conocer el hecho”.

Artículo 99. “Cuando la totalidad o una parte del patrimonio hereditario esté constituido por objetos artísticos o colecciones valiosas a juicio del Ejecutivo Nacional, los herederos podrán total o parcialmente extinguir la obligación tributaria, con la totalidad o parte de dichos objetos artísticos o colecciones valiosas previo avalúo hecho por expertos designados ad hoc por el Ejecutivo Nacional”.

Esta norma no estaba prevista en la Ley derogada. Es beneficiosa para el contribuyente pues le facilita el pago del impuesto correspondiente.

Artículo 100. “La falta de pago dentro del término establecido hace surgir la obligación de pagar intereses hasta la extinción de la obligación a una tasa equivalente al doce por ciento (12%) anual adicional a la tasa de descuento que el Banco Central de Venezuela cobra a los Bancos e instituciones financieras nacionales; todo sin perjuicio del cobro ejecutivo de las sumas adeudadas. En ningún caso, los intereses excederán del dieciocho por ciento (18%) anual”.

Se observa que la Ley vigente, en su artículo 90, establece una multa igual al cinco por ciento (5%) del impuesto a pagar por cada mes de retardo, es decir que el contribuyente no sólo pagará intereses sino también multa.

El Reglamento de la Ley derogada, en el ordinal 3º del artículo 31, contempla el cobro de intereses moratorios conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, o sea, al uno por ciento (1%) mensual, según el artículo 56 de dicha Ley Orgánica.

Artículo 101. “Los bienes que perciba la Nación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 899 y 900 del Código Civil o por cualquier otro concepto relacionado con esta Ley, serán recibidos por el funcionario competente del Ministerio de Hacienda, previo inventario y avalúo que se hará, de acuerdo con el poseedor cuando éste se allane a entregarlos. Este inventario y avalúo deberán ser aprobados por el Ministerio de Hacienda, para que tengan valor legal”.

Es igual a lo establecido en el artículo 63 de la Ley derogada, salvo que en ésta se hacía referencia a otros

supuestos: la contención respecto a la entrega de los bienes y el reclamo en juicio entre el respectivo empleado fiscal y su poseedor; y, por otra parte, la inclusión en el inventario de la cantidad de dinero que estuviere comprendida entre esos bienes, cantidad que entregaría directamente su poseedor, inmediatamente después de hecha la liquidación y aprobada, a la Oficina Nacional de Recaudación que determinaría el Ministro de Hacienda.

Los bienes a que se refiere el Código Civil en sus artículos 899 y 900, son aquéllos que el testador dispone en favor de su alma, de misas, sufragios, o en favor de los pobres sin determinar el establecimiento público.

Artículo 102. “Las prescripciones que hubiesen comenzado a correr antes de la vigencia de esta Ley, se regirán por las Leyes bajo cuyo imperio principiaron, pero si desde que esta Ley estuviere en vigor, transcurriere todo el tiempo en él requerido para las prescripciones, surtirán éstas su efecto aunque por dichas Leyes se requiera mayor lapso.

Las interrupciones de tales prescripciones, que se produzcan a partir de la vigencia de esta Ley, surtirán efecto de acuerdo con las normas que en él se establezcan”.

La Ley derogada no contenía esta norma. Dicha Ley era muy escueta, pues solamente dedicaba el artículo 76 para referirse a la prescripción quinquenal, sin hacer alusión a otros aspectos.

Artículo 103. “Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, se tramitarán de conformidad con las normas establecidas en la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos, de fecha 26 de diciembre de 1966”.

Con esta disposición, se aplica el principio de la no retroactividad de la Ley, al cual no hacía referencia la Ley derogada.

Artículo 104. “La presente Ley entrará en vigencia a los treinta (30) días de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, y desde esa fecha quedará derogada la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos del 26 de diciembre de 1966”.

La Ley entró en vigencia el 1º de octubre de 1982, pues fue publicada en la Gaceta Oficial Nº 3.007 Extraordinario del 31 de agosto de 1982.

OTRAS DISPOSICIONES ELIMINADAS EN LA LEY VIGENTE

- No se contempla el impuesto en la constitución de sociedades mediante acciones al portador, porque en nuestro derecho interno tales sociedades están prohibidas.
- Desaparece lo relativo a la redención de censos, por no ser necesario.
- Se excluye la previsión establecida en el artículo 77 de la Ley derogada, referente a que el Ministro de Hacienda podrá acordar a los empleados fiscales que intervengan en la liquidación de los impuestos y en las herencias vacantes, una remuneración especial que no excederá del dos por ciento (2%) sobre el monto de los derechos.

Lógicamente, la Ley vigente no incluye esta disposición por cuanto el presupuesto resultaría insuficiente para cubrir tales remuneraciones.

Notas del Trimestre.

ASOCIACION VENEZOLANA DE DERECHO TRIBUTARIO BASES DEL PREMIO DR. FLORENCIO CONTRERAS QUINTERO

Creado para distinguir los trabajos escritos por abogados venezolanos, dentro de la especialidad del Derecho Tributario, será otorgado cada dos años y se entregará por primera vez, el día 9 de Noviembre de 1985, con ocasión de cumplirse el tercer aniversario de la muerte de tan distinguido tributarista.

El premio consistirá en un diploma y la suma de DIEZ MIL BOLIVARES (Bs. 10.000,00), los cuales serán entregados en acto público.

Los trabajos pueden ser inéditos o estar editados, siempre y cuando su fecha de publicación se corresponda con el bienio 1984-1985.

El jurado estará integrado por tres miembros de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, designados por el Consejo Directivo, el cual establecerá el lapso de recepción de los trabajos, los cuales deberán ser presentados por sus autores en tres ejemplares, acompañados de una carta solicitando su admisión en el certamen.

EL CONSEJO DIRECTIVO

CESAR J.HERNANDEZ
Presidente

ILSE VAN DER VELDE de RAMIREZ
Vice-Presidente

LUIS J. MARCANO
Secretario General

LUIS A. JIMENEZ
Tesorero

LEVIS I. ZERPA
Vocal

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.

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

ECON. GEORGINA MELENDEZ U.
Director de Fiscalización y Examen de Ingresos

LIC. ANDRES ARCIA GONZALEZ
Jefe de la Oficina de Centralización de Cuentas
y Control de la Deuda Pública

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

DR. MIGUEL F. BRICEÑO DUNN
Director General

LIC. IVAN ROJAS CORDOVA
Director Asistente

LIC. ISABEL DE URBANI
Director de Control del Sector Industrial

DRA. ZORAIDA GARCIA VARA
Director de Control del Sector Agropecuario

DRA. NORA GUERRA HERRERA
Director de Control del Sector Financiero

DR. HOMERO FERREIRA
Director de Control del Sector Servicios

DRA. IVONNE DE ESCOBAR
Director de Control del Sector Social

LIC. RAFAEL PADRON
Director de Control del Sector Educación,
Ciencia y Cultura

LIC. ARMERINDA GUILLEN F.
Directora de la Oficina de Control Externo
en Petróleos de Venezuela, S.A.

LIC. GISELA DE HENRIQUEZ
Directora de la Oficina de Control Externo
en el Fondo de Inversiones de Venezuela

DIRECTORIO

JOSE AZPURUA RIOS
Director General de Control de Estados
y Municipios

MIRIAM OROPEZA DE RAMOS
Director I de Inspección de Estados
y Municipios

J. G. 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