

Revista de
CONTROL
**FISCAL**

114

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CARACAS-VENEZUELA

DIRECTORIO

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

DESPACHO DEL CONTRALOR

SRA. GLADYS RAMOS DE LA ROSA
Secretaria del Contralor

DRA. GISELA HADDAD DE HENRIQUEZ
Director de Administración

DRA. MARTÉLI MARRERO
Director de Personal

DRA. NELLY GIOVANAZZI
Director de la Oficina de Relaciones
con el Congreso

DR. EDUARDO PENALOZA
Director de la Oficina Delegada en Nueva York

DIRECCION GENERAL

LIC. RAUL RAMIREZ MATERAN
Director General

DR. ANTONIO JOSE IZAGUIRRE
Director Asistente

DR. SERGIO PACHECO LEON
Director Sectorial de Registro y Control
de Empleados Públicos y Declaraciones
Juradas de Patrimonio

DIRECCION GENERAL TECNICA

DR. JESUS DAVID GARMENDIA
Director General Técnico

LIC. GUSTAVO CARVALLO B.
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

Contraloría General de la República

REGLAMENTO INTERNO
DE LA
CONTRALORIA GENERAL
DE LA REPUBLICA

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	5
Freddy J. Orlando S.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Sus Modalidades	7
Enrique Vilorio V.- El Holding Público	17
Pedro Manuel Arcaya.- Ejidos y bienes propios Resguardos indígenas Comunidades de Tierras indígenas (Código Civil 1916)	35
Jorge Maldonado Parilli.- Nuestro Petróleo.	51
Carlos Vesga Sánchez.- La Caducidad de la Instancia en el Derecho Venezolano	59
Ricardo Laurens R.- Orientaciones Metodológicas para los Coordinadores de las Comisiones periódicas.	65
Ildelfonso Leal.- La Provincia de Maracaibo en 1791, según un informe de Don Francisco de Saavedra	85
Crisálida Dupuy.- Hacienda La Ley . . .	105

**CONTROL
FISCAL**

Revista de **CONTROL FISCAL**

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

Director: Dr. RICARDO SILLERY LOPEZ DE CEBALLOS

JULIO-AGOSTO-SEPTIEMBRE

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. 114
CARACAS
VENEZUELA**

en esta edición

El Dr. Freddy Orlando, Director de Procedimientos Jurídicos trata de la “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y sus modalidades en su interesante artículo. (Ver Pág. 7)

El Holding Público Concepto y Tipología es el título del estudio presentado en este número por el Dr. Enrique Vilorio. (Ver Pág. 17)

El tema de los “Ejidos, y Bienes Propios, Resguardos Indígenas y Comunidades de Tierras Indígenas” presentado en un estudio del Dr. Pedro Manuel Arcaya, siempre de actualidad. (Ver Pág. 35)

El señor Jorge Maldonado Parilli, en el trabajo “Nuestro Petróleo” analiza la historia, aspectos legales, algunas personalidades, la O.P.E.P. y la Nacionalización de la Industria Petrolera en Venezuela. (Ver Pág. 51)

La “Caducidad de la Instancia en el Derecho Venezolano” es el tema tratado con acierto por el Dr. Carlos Vesga Sánchez, Abogado Consultor en la Dirección de Procedimientos Jurídicos. (Ver Pág. 59)

El Dr. Ricardo Laurens presenta consideraciones de gran utilidad en su artículo “Orientaciones metodológicas para los Coordinadores de comisiones periódicas”. (Ver Pág. 65).

El Profesor Ildelfonso Leal presenta una interesante Descripción de la Provincia de Maracaibo en 1791 basada en textos de la época. (Ver Pág. 85).

Crisálida Dupuy del Archivo Histórico de la Contraloría presenta los Resultados de una investigación sobre la Hacienda “La Ley”. (Ver Pág. 105).

En la ocasión de hacer la apertura de las primeras jornadas de trabajo de los Contralores Estadales tuve ocasión de referirme a varios aspectos conexos con la importancia fundamental del control en la actual coyuntura venezolana. Dada la difícil situación económica, es indudable que los sacrificios que se les están pidiendo y que tiene que hacer todo el país, tienen que verse compensados, y ese es un anhelo de la colectividad, por el conocimiento cierto de que los recursos económicos y financieros de todos los entes públicos realmente sean utilizados en la forma presupuestariamente prevista y cónsona para darle verdadero servicio a la colectividad.

Tuve también ocasión de poner de relieve, como también en la actual circunstancia histórica de Venezuela la administración contralora sin confundirse con la administración activa, que es a la que corresponde y compete la realización de los proyectos y programas que materializan la acción del Estado en favor de la colectividad, debe cumplir cabalmente su tarea de verificación y vigilancia de que tales recursos vayan a los fines que verdaderamente están destinados, pero siendo mi convicción personal el que se impone, sin ceder un ápice, en la realización cabal de las tareas que manda la ley a la actividad contralora, el que se preste la mayor colaboración y cooperación con la administración activa.

Estimo que no deben existir actitudes de confrontación ni de adversación, sino de diferenciación y que la actividad contralora se desarrolle plenamente, según sus características, sin entorpecer artificialmente a la administración activa.

Insisto en que esto debe hacerse en el mejor interés nacional y sin ceder lo que son las funciones propias de los entes de control para el mejor aseguramiento del manejo, custodia y administración de los recursos públicos.

Muchas veces se aprecia la existencia de irregularidades que no han tenido por causa la mala fe, ni una actitud intencional de perjuicio a los entes públicos, sino que provienen a veces del conocimiento insuficiente de la normativa que corresponde aplicar. Y es por ello que en situaciones de dudas y complejas pudiera ser

que, sin tomar las decisiones sustantivas, cosa que no corresponde a los entes contralores y en especial al máximo organismo de control externo que es la Contraloría General de la República, puedan eso sí, ayudar en un sentido de cooperación legítima entre los organismos del Estado a que en esos casos o situaciones complejas la administración activa encuentre la vía de efectuar y realizar sus programas sin contravenir normas jurídicas que deben respetarse.

Estos conceptos están inspirados por la premisa fundamental de que la actual circunstancia histórica en lo económico y social de Venezuela impone la mayor cooperación, solidaridad y espíritu de trabajo por el logro de los propósitos comunes, de restablecimiento de la confianza, del bienestar y de la armonía social y política del país.

*La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Sus Modalidades **

FREDDY J. ORLANDO S.

1. Consideraciones generales.

Los historiadores se han encargado de hacernos saber que desde los tiempos más remotos, en todas las colectividades o agrupaciones de hombres, independientemente del grado de desarrollo alcanzado o del sistema de organización que se hayan procurado, ha habido la necesidad de crear mecanismos de control y de dictar normas precisas que permiten poner frenos a los hechos ilegales que, intencionalmente o no, suelen llevar a cabo los que, de una u otra forma, participan en la dirección de esas colectividades o en la administración, en su sentido más amplio, de los bienes o recursos de las mismas.

A menudo se hacen referencias, como ejemplo de lo afirmado anteriormente, al pueblo sumerio, quizás génesis de la civilización occidental, como uno de los que veló por la rectitud de los funcionarios.

En efecto, el historiador Samuel Noah Kramer refiere en su obra “La Historia Empieza en Sumer”, lo siguiente:

“... Urukagina, rey de Lagash, que vivía en el siglo XXIV a. de J.C., se sentía muy orgulloso de su acción: había devuelto la libertad y la justicia a sus conciudadanos... había desembarazado el Estado de funcionarios invasivos y parásitos, había puesto fin a la arbitrariedad...”

“Ur-Nammu, fundador de la tercera dinastía de Ur, promulgó, antes de que hubieran transcurrido cuatro siglos, un código, cuyo prólogo enumera muchas de las medidas que él había tomado en favor de la moralidad pública: había puesto fin a los abusos sin nombre ni tasa de los funcionarios...” (1).

* Este artículo fue entregado a la redacción de la Revista Control Fiscal con anterioridad a la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

1) Conf. ob. cit. Aymá. SA. Barcelona. 1961. pág. 158.

Otros pueblos de la antigüedad, también tomaron provisiones al respecto: En la India, el Código de Manú recomendaba al Rey vigilar a sus ministros y castigarlos con la pena de muerte si robaban sus tesoros.

En Grecia, las principales instituciones democráticas como la Asamblea y la Bulé, tuvieron, entre otras atribuciones, la de velar que los funcionarios respetaran las leyes y obraran en interés del pueblo (2).

En la antigua Roma, durante la época de Monarquía, luego en la República, y aunque bastante atenuadas a finales del Imperio, ejercieron labores de fiscalización y control, específicamente, en materia de administración financiera, diversas instituciones, tales como los comicios por curias, los censores y el Senado, las cuales podían juzgar las contravenciones de los funcionarios y exigir las responsabilidades pertinentes.

2) Refiere el historiador G. Glotz, en su libro “La Ciudad Griega”, lo que seguidamente se transcribe:

“Al terminar sus funciones, todo funcionario tenía que rendir cuenta de los fondos públicos que empleó o redactar una declaración escrita, atestiguando que no tuvo que emplearlos. Si se sustraía a esa obligación por medios ilícitos o no la cumplía dentro de los límites legales, se les castigaba con una acción pública o con una eisangelía. La cuenta se llamaba logos, y los que recibían las cuentas y las comprobaban, eran los logistas... Si del examen de los documentos y de la información resultaba que el funcionario contador había cometido un acto reprehensible o criminal, los logistas encargaban a los sinegros realizar todo lo que en derecho correspondía. Si los sinegros comprobaban el fundamento de la acusación, de acuerdo con los logistas introducían ante un Tribunal de heliastas una acción, ya sea por robo (hurto de caudales públicos), por venalidad (corrupción) o por fechoría (delito, injuria). Si, por el contrario, los logistas y los sinegros encontraban la contabilidad en regla, extendían un certificado de comprobación y los presentaban al tribunal, único competente para dar el visto bueno. Con o sin proceso, un jurado de, por lo menos, 501 miembros decía la última palabra. Ante el Tribunal, donde los logistas ocupaban la presidencia, los sinegros hacían las veces de ministerio público; pero cada ciudadano podía, por la petición lanzada por el heraldo de los logistas, presentar su queja a propósito de las cuentas en discusión. La decisión del tribunal era inapelable. En caso de simple negligencia en el manejo de fondos públicos, el funcionario culpable debía restituir la suma sustraída al tesoro; en caso de falta grave, se le condenaba a devolver el décuplo. Si era absuelto, estaba doblemente protegido, por la soberanía judicial del pueblo y por el principio inviolable del derecho ático: no dos veces contra el mismo a causa de lo mismo”. Conf. ob. cit. UTEHA. México. 1957. pág. 191 y siguientes.

Por lo que respecta a nuestro país, podemos afirmar que desde la época de la Colonia se han venido dictando normas cuyos destinatarios son, en muchos casos, los funcionarios públicos, y mediante las cuales se regula la responsabilidad de éstos. Bástenos citar, a título de ejemplo, los siguientes textos legales:

1) La Real Cédula expedida por la Reina Doña Juana La Loca, el 17 de febrero de 1531, en Ocaña (España) que reglamentó las actuaciones de los oficiales de la Real Hacienda de la Provincia de Venezuela y Cabo de la Vela.

2) Los diversos decretos del Libertador, entre los cuales se pueden mencionar el del 11 de septiembre de 1813 contra “Los Defraudadores de la Renta del Tabaco”; el que dictara en fecha 12 de enero de 1824 para castigar con la pena capital a los funcionarios públicos “que hubieren malversado o tomado para si de los fondos públicos de diez pesos arriba”; y, por último, el que reglamentó las actividades del Poder Judicial, dictado el 31 de mayo de 1824 en cuyo primer considerando se señala lo siguiente: “Que nada contribuye más a la recta administración de justicia, y al exacto desempeño de las obligaciones de los demás funcionarios públicos, como el que haga efectiva la responsabilidad a que están sujetos, cuando faltan a ellas”.

3) Las previsiones que contenían las Constituciones de Angostura (1819) y Cúcuta (1821); la Ley de 14 de octubre de 1830, relativa a la reorganización de la Hacienda, reformada a su vez por la del 28 de mayo de 1837 y la de 20 de mayo de 1861, sobre responsabilidad de los empleados de Hacienda; así como también los Códigos de Hacienda de 20 de febrero de 1837, 24 de agosto de 1884, 31 de mayo de 1899 y 29 de mayo de 1912, con expresas disposiciones en cuanto al punto en comentario.

4) Las Leyes Orgánicas de la Hacienda Nacional de fechas 5 de junio de 1918, que derogó el Código de Hacienda de 1912, y reguló todo lo concerniente a la Hacienda Nacional; y la del 15 de julio de 1938, que creó la Contraloría General de la Nación, ambas contentivas de un articulado acerca del régimen de la responsabilidad de los funcionarios públicos y, en la última de ellas, específicamente, de la que incumbe a los funcionarios de ese Organismo.

5) Código Penal de 1873 y los que le sucedieron; Ley de Responsabilidad de Funcionarios públicos del 7 de junio de 1912; Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios o Empleados Públicos del 14 de octubre de 1948; Ley de Carrera Administrativa del 4 de septiembre de 1970, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del 7 de julio de 1975; Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos del 1 de enero de 1982 y, por último la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Todos estos textos legales jugaron o juegan, en el caso de los

que están vigentes, un importante papel en materia de responsabilidad de los funcionarios o empleados públicos.

2) Concepto de responsabilidad.

En sentido lato, la responsabilidad de los funcionarios públicos es la consecuencia proveniente de las acciones u omisiones, en que ellos incurren, con ocasión del ejercicio de sus funciones, e implican la infracción de una norma legal, sin que sea excusable tal conducta.

El fundamento de dicha responsabilidad se halla consagrado, entre nosotros, en el artículo 121 de la Constitución de la República, el cual establece que “El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de ley”.

3) Diversos tipos de responsabilidad.

De conformidad con las disposiciones legales que más abajo se señalan, los funcionarios públicos pueden comprometer su responsabilidad penal, civil, administrativa y disciplinaria. Asimismo, como lo veremos luego, también pueden ser sujetos pasibles de responsabilidad política.

El artículo 46 de la Constitución estatuye que “Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurren en **responsabilidad penal, civil y administrativa (*)** según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes”.

Además, cabe señalar que el artículo 200 ejusdem, al referirse a las competencias del Ministerio Público, le atribuye la de intentar las acciones tendientes a hacer efectiva **“la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria (*)** en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones”.

Por otra parte, la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 55 ratifica que es **“al Ministerio Público a quien compete intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa y disciplinaria (*)** en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones”.

Finalmente, la novísima Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público señala en su artículo 1º que “El objeto de la presente Ley es prevenir, perseguir y sancionar el enriquecimiento ilícito y los delitos contra la cosa pública que en ella se determi-

(*) El subrayado es nuestro

nan, y hacer efectiva la **responsabilidad penal, civil, administrativa y disciplinaria (*)** de los funcionarios y empleados públicos y demás personas que se indican en ella”.

Como puede observarse de los artículos precedentemente transcritos, el legislador ha insistido en precisar las modalidades de la responsabilidad personal que afectan a los funcionarios públicos, las cuales son independientes entre si por razón de la autonomía de las acciones que pueden intentarse para hacerlas efectivas, como consecuencia de una misma acción y omisión, cuya autoría les sea imputable.

Veamos seguidamente, las principales características de cada una de dichas responsabilidades.

A) **La responsabilidad penal.**

La responsabilidad penal es la que surge cuando un funcionario público, adecúa su conducta a aquellos presupuestos fácticos que las leyes pertinentes tipifican como delito y que conllevan la aplicación de una pena, independientemente de los demás hechos delictuosos que como cualquier otra persona pudieren cometer.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de abril de 1983, es la que consagra en su Título VI los delitos denominados “contra la cosa pública”, previstos con anterioridad a dicha ley en el Código Penal, los cuales fueron objeto de reformulación para adecuarlos a las realidades del momento que vivimos.

Además, se incorporaron a la mencionada categoría otros tipos que la doctrina ha calificado: “nuevos delitos contra la cosa pública”, tales como el enriquecimiento ilícito, la apertura y manejo irregular de cuentas bancarias con fondos públicos, el tráfico de influencias, la malversación de fondos públicos, etc, etc.

En cuanto al delito mencionado en último término, es menester expresar que en la precitada “Ley de 20 de mayo de 1861 Sobre Responsabilidad de los Empleados de Hacienda”, se llegó a prever lo siguiente:

“Artículo 1.— Los empleados en el Departamento de Hacienda incurrir en responsabilidad:

(...)

3) Por malversación de fondos públicos.

(...)

(*) El subrayado es nuestro.

“Artículo 4.— La malversación se comete:

1) Dando a los fondos públicos inversión distinta de aquella para que están destinados por las leyes o por Decretos del Poder Ejecutivo cuando esté autorizado para ello.

2) Ordenando o haciendo pagos ilegales, o no exigiendo la comprobación con arreglo a la Ley de los que se hagan aunque sean legítimos.

3) Invirtiendo voluntariamente fondos públicos en servicios de facciones o de fuerzas enemigas del Gobierno constitucional.

Artículo 11.— Por la malversación de fondos públicos se impondrá según la gravedad del caso alguna de las penas siguientes:

Por el número 1º y 2º Suspensión hasta por un año; destitución sin o con la nota de inhabilitación hasta por cuatro años, o presidio urbano hasta por seis, en el caso de haber hecho la defraudación en provecho propio; y en todos los casos la reposición de los fondos.

Por el número 3º Las penas que impone la Ley sobre delitos contra el orden y seguridad públicos, restitución de la suma invertida y destitución e inhabilitación hasta por cuatro años.

B) La responsabilidad civil.

La responsabilidad civil es la que tiene lugar cuando un funcionario público, en ejercicio de sus funciones, ya sea por acción u omisión, produce un daño de orden patrimonial a un tercero o a la propia Administración el cual debe reparar.

El artículo 1185 del Código Civil había sido, esencialmente, el fundamento de este tipo de responsabilidad extracontractual. Dicha norma, en su primera parte, establece lo siguiente:

“El que con intención, o por negligencia, o por imprudencia, ha causado un daño a otro, está obligado a repararlo”.

Ahora bien, de acuerdo con lo antes transcrito, para que se produzca la obligación de resarcimiento, es indispensable que se haya ocasionado un daño.

Por otra parte, y en conexión con lo expresado en el párrafo precedente, es indispensable exista relación de causalidad entre el hecho ilícito y el daño patrimonial cuya indemnización se aspira lograr.

Además de la regulación que en la materia examinada aparece en el precitado Código Civil, deben señalarse las previsiones que al respecto existen en los artículos 139 y siguientes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, así como también en el artículo 34 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, cuyo texto es similar al precitado 1185 del Código Civil.

En efecto, según la norma mencionada en primer término “El funcionario o empleado público responde civilmente cuando con intención, negligencia, imprudencia o abuso de poder cause un daño al Patrimonio Público. La responsabilidad civil se hará efectiva con arreglo a las previsiones legales pertinentes”.

C) La responsabilidad administrativa

En nuestro país la responsabilidad administrativa exige varios presupuestos, sin los cuales no podría, con propiedad, adelantarse un concepto de la misma. Son ellos,

1) La existencia de funcionarios o extraños que tengan a su cargo, directa o indirectamente, un oficio de hacienda, es decir, el manejo o la custodia de fondos o bienes públicos. Este requisito, como puede apreciarse, es de naturaleza objetiva.

2) La comprobación de “actos, hechos u omisiones” antijurídicos e inexcusables, que sean imputables a cualesquiera de dichos sujetos.

3) La existencia de una decisión que declare, expresamente, tal responsabilidad y, al mismo tiempo, determine la sanción pecuniaria aplicable.

4) La participación de un Organismo Público que realice el procedimiento para tal comprobación y decida sobre ese particular. De conformidad con nuestro derecho positivo estas tareas le están atribuidas a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Municipales. A estas últimas, sólo en lo referente a asuntos municipales tocantes a la materia que se examina, y sin que ello sea óbice para que el primero de tales organismos puede llevar a cabo directamente la averiguación, o solicitar de esas Contralorías Municipales le remitan los documentos pertinentes para decidir el asunto.

5) En cuanto al aludido procedimiento, el mismo será el establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, sus Reglamentos, general e interno, y las Resoluciones Organizativas pertinentes dictadas por el Contralor.

Con base en lo antes expuesto, podría definirse la responsabilidad administrativa como aquella que, luego del procedimiento correspondiente, declaran ciertos organismos de control fiscal cuando se comprueba que una determinada persona, sea o no funcionario público, a cuyo cargo está un oficio de Hacienda (manejo o custodia de fondos o bienes públicos), ha incurrido en acciones, hechos u omisiones antijurídicas y no excusables, lo cual conlleva, asimismo, la aplicación de una sanción pecuniaria en los términos que establece la ley.

En esa materia interesa, igualmente, destacar lo siguiente:

1) El procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa al que antes aludimos, no es judicial sino administrativo.

2) Los supuestos jurídicos que hacen viables la responsabilidad son aquellos establecidos expresamente por las leyes (tipicidad).

3) La denuncia, la actuación de oficio o la petición hecha por un funcionario o un órgano público, son los impulsores del procedimiento.

4) Las actuaciones fundamentales, que es menester llevar a cabo, son las que se mencionan a continuación: acto de proceder, recabación de los medios probatorios que sean indispensables (testimonios, experticias, documentos, etc.), formulación de cargos, previa citación para ello, y decisión.

Cabe señalar, además, que el declarado responsable puede ejercer el recurso jerárquico y en el supuesto de que resulte confirmada la decisión, es posible acudir a la vía contencioso-administrativa en el tiempo de ley.

D) La responsabilidad disciplinaria

La relectura de lo dicho antes acerca de la responsabilidad administrativa permite evidenciar notas distintivas entre esa responsabilidad y la disciplinaria. Antes de definir esta última veamos tales notas:

1) Per se, la responsabilidad disciplinaria no conlleva sanción pecuniaria.

2) El procedimiento para hacerla efectiva es el establecido en el estatuto correspondiente, no el previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para la responsabilidad administrativa.

3) Es el propio organismo donde labora el empleado público el competente para declarar la responsabilidad disciplinaria conforme al estatuto que le sea aplicable.

4) La responsabilidad disciplinaria no comprende a los extraños, ni siquiera en el supuesto de que éstos ejerzan oficios de Hacienda, por cuanto su resultado necesario debe ser el de una amonestación, suspensión, con o sin goce de sueldo, o destitución, decisiones estas que sólo pueden concebirse cuando se está en la función pública (relación de jerarquía).

5) La responsabilidad disciplinaria sólo procede por las causales establecidas en los estatutos correspondientes, independientemente de que el empleado o funcionario ejerza oficio de Hacienda.

Dicho lo anterior, conviene proponer la siguiente definición de responsabilidad disciplinaria, que al mismo tiempo lo será por oposición a la ya vista de responsabilidad administrativa:

La responsabilidad disciplinaria es aquella que, luego del procedimiento correspondiente, declararan los propios organismos públicos donde laboran los funcionarios a quienes ella afecta, cuando tales empleados hayan incumplido sus deberes en la función pública, sin que exista una razón que excuse su conducta lo cual conduce a que se les amoneste, verbal o por escrito; suspenda, con o sin goce de sueldo; o destituya. Podría, asimismo, declarársele inhabilitados por un tiempo determinado para ejercer cargos públicos. Dicha responsabilidad no conlleva, per se, sanción pecuniaria.

Para estar parejo con lo dicho antes en cuanto a responsabilidad administrativa, en el caso de la responsabilidad disciplinaria, la decisión que la declara es recurrible ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, de cuyas sentencias puede apelarse ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

E) La responsabilidad política

Además de los tipos de responsabilidad ya referidos, existe otra modalidad que es la política, la cual puede exigírsele a ciertos funcionarios o jerarcas de la Administración.

Dicha responsabilidad se traduce en el voto de censura, que en un sistema de gobierno parlamentario, acarrea la remoción del Ministro.

En nuestro país, la responsabilidad política incumbe declararla al Congreso de la República y un supuesto en que la misma es factible de materializarse lo constituye la previsión contenida en el artículo 153 de la Constitución, cuyo texto se transcribe de inmediato:

“Son atribuciones de la Cámara de Diputados:

1. (...)

2) Dar voto de censura a los Ministros.

La moción de censura, sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Cámara, la cual podrá decidir, por las dos terceras partes de los Diputados presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del Ministro. Podrá, además, ordenar su enjuiciamiento.”

Como puede observarse de la disposición que antecede, entre nosotros, el voto de censura, por si solo, no conlleva la remoción del Ministro.

El Holding Público

CONCEPTO Y TIPOLOGIA

ENRIQUE VILORIA V.

INTRODUCCION:

El tema del holding público, luego de las experiencias desarrolladas por el IRI en Italia y por INI en España, ha venido ocupando un lugar preponderante en las reflexiones relacionadas con la organización del sector empresarial en manos del Estado. En el caso específico de Venezuela, desde hace más de una década se viene considerando las ventajas y desventajas que acarrearía la constitución de un conjunto de empresas holdings con el fin de dirigir y controlar el conjunto de empresas estatales. Tanto a nivel doctrinario () como a nivel de anteproyectos y de proyectos de leyes se hace referencia a la conveniencia de adoptar la fórmula holding con el fin de dar respuesta a los diversos problemas que aquejan al sector de empresas públicas. La experiencia exitosa de Petróleos de Venezuela como casa matriz de la Industria Petrolera Nacional ha replanteado la idea de constituir holdings para el sector eléctrico y para el sector del aluminio.

Sin embargo, la noción de holding muchas veces se presenta vaga e imprecisa, así como su naturaleza y su tipología. Por esta razón hemos querido profundizar en este trabajo los aspectos propios y diferenciadores del holding público y las diferentes formas que el mismo asume de acuerdo con un conjunto de criterios tipológicos que proponemos.

- () Sobre el particular cabe destacar los trabajos de Brewer Carías Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado y Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en el Derecho Comparado y Régimen Jurídico de las Empresas Públicas; Boscán de Ruesta Isabel. El Holding en la Organización del Sector Empresarial Público; Caballero Jesús Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano y los nuestros Análisis de la Experiencia del Holding Público con especial referencia al caso venezolano y Petróleos de Venezuela: La Culminación del Proceso de Nacionalización.

1. EL CONCEPTO DE HOLDING PUBLICO

Un holding puede ser definido como “una sociedad cuyo objeto es la gestión de las participaciones que posee en otras sociedades con el fin de ejercer un control preponderante” (1).

O bien, de acuerdo con Bernard y Colli (2) un holding es “una Sociedad cuyo activo está compuesto por títulos o participaciones en otras empresas con el fin de controlar y dirigir su actividad”.

Por su parte, Pasquale Sarraceno, conceptualizador del Sistema Italiano de Participaciones Económicas del Estado, expresa:

“que diciendo “holding” entendemos, en nuestro caso, un organismo que posee en forma perdurable posiciones de mando en empresas, mando que puede ser exclusivo o en participación con otros operadores nacionales o extranjeros: un instituto de este tipo tiene pues que estar en condiciones de ejercer tres funciones respecto a las empresas en que participa:

- a. Formular las grandes líneas de sus programas de inversiones y de producción.
- b. Garantizar la financiación en formas que no hagan perder el control exclusivo o en participación con otros.
- c. Elegir y controlar sus altos dirigentes o, si la participación es igualitaria con otras fuerzas, participar en dicha elección y en dicho control” (3).

Tal y como se observa, el rasgo resaltante en la definición de una sociedad o empresa holding viene dado por dos elementos. El primero de ellos se refiere a que la empresa holding participa accionariamente en la estructura del capital de las sociedades afiliadas, y en segundo lugar, que, por efecto de esta participación, la sociedad holding persigue ejercer un control significativo sobre las sociedades afiliadas.

De acuerdo con estos dos elementos podemos decir que la actividad inversora (participación en paquetes accionarios) de una sociedad holding tipifica un claro ejemplo de inversión directa. En este sentido, vale recordar (1) que la inversión directa se distingue

(1) **Lexique de Termes Juridiques**. Ed. Dalloz, París, 1974, p 182.

(2) cfr. Bernard et Colli. **Vocabulaire Economique et financier**. Editions du Senil Paris, 1976, p. 223.

(3) Sarraceno Pasquale. **El Sistema de las Empresas con Participación del Estado en la Experiencia Italiana**. Edic. IFAP. Roma, 1978. p. 15.

(1) Cfr. Vilorio Enrique. **La Empresa Multinacional y la Empresa Pública: el caso de la nacionalización en Venezuela**, sección segunda. **La Empresa Multinacional y la Inversión Directa**. Edic Enamp. Caracas, 1979.

por ser una categoría autónoma del flujo de capitales, puesto que dicha inversión tiene un comportamiento diferente de los otros tipos de movimiento de capital (préstamos e inversiones de cartera o indirectas). En efecto, la inversión directa implica un cierto grado de control sobre las empresas en las cuales se realiza la inversión.

En síntesis, un holding presume una participación en la propiedad de otras empresas, fundamentalmente a través del control accionario, así como un cierto grado de supervisión sobre la gestión de las empresas afiliadas al holding.

Desde otra perspectiva, un holding adquiere carácter público (1), cuando es constituido por el Estado con el objeto de fundar directamente empresas públicas o agrupar las ya existentes mediante la adquisición de sus acciones. El holding público, al igual que el privado, persigue ejercer un cierto control —amplio o limitado— sobre las empresas del grupo.

Por supuesto que el alcance y la extensión de las actividades del holding público, estarán directamente relacionadas con la particular situación del país y del sector de actividad económica en el cual actúan, pudiendo establecerse diferencias en el estilo y en la actuación de los diferentes ejemplos de holding público que nos ofrece la administración comparada (2). Sin embargo, en todo caso se puede decir que la principal característica del holding público viene dada por su intermediación entre el gobierno y las empresas operadoras, esta intermediación tiene como objetivo fundamental traducir los lineamientos o directrices de carácter general y de política emitidos por las instancias centrales de gobierno, en programas gerenciales de dimensión más específica a ser ejecutados por las empresas operadoras filiales del grupo.

En este sentido, la doctrina aclara bastante este carácter de ente intermedio del holding público. Así por ejemplo, Isabel Boscán de Ruesta afirma que el holding público: “esencialmente sirve de entidad intermedia entre las instancias superiores o gubernamentales y las inferiores o sociedades agrupadas recogiendo las directrices superiores, trasladándolas a las unidades operativas para finalmente reducir a la unidad de actuación de éstas y referirla en última instancia al superior centro de dirección” (1).

(1) Cfr. Boscán de Ruesta, Isabel, op. cit., p. 19

(2) Sobre el particular, Vilorio V. Enrique. Análisis de la Experiencia del Holding de Empresas Públicas con especial referencia al caso venezolano en Revista de Control Fiscal No. 79, Caracas 1975, págs. 7 a 53.

(1) Boscán de Ruesta, Isabel, op. cit., Pp. 19 y 20.

Enmanuel Andrade, analizando la experiencia italiana, señala, por su parte, que: “es sabido que sólo los organismos del Estado pueden individualizar y señalar en qué lugar está, en cada situación particular, el interés público; pero también es cierto que los organismos del Estado no pueden transmitir directamente su propia evaluación o criterio a cada una de las empresas controladas. Existe la necesidad de una posterior elaboración que lleva a nivel empresarial las directivas generales. Estas directivas generales que contienen simplemente la indicación de lo que debe considerarse de interés público en una particular situación y la determinación sumaria de los medios aptos para conseguirlo, deben ser transformados antes de llegar a la empresa en normas de acción concreta, con la indicación detallada de los medios a ser empleados y de los objetivos a conseguirse. Esta es tarea del holding público, que ejerce por consiguiente, funciones esenciales en la elaboración de las directivas de trabajo y hace de instrumento, a través del cual la exigencia del interés público es adaptada al justo nivel de la empresa. Además de instrumento, el holding público hace el papel de representante del interés público; en efecto, controla que las directivas sean cumplidas, imponiendo de este modo el respecto de las exigencias de carácter público. “(1)”.

De las consideraciones expuestas, se puede entonces señalar que por compañía holding se entiende aquella figura organizativa que tiene como objetivo básico la racionalización del conjunto de actividades desarrolladas por las empresas operadoras bajo su control, coordinando y complementando la acción del conjunto empresarial bajo una dirección única que establece objetivos, políticas y metas.

La dirección única de conjunto empresarial se sustenta, en la propiedad de la totalidad o de un conjunto significativo de las acciones de las compañías operativas, por la empresa matriz, la cual, y en virtud de esta relación legal, centraliza, a su nivel, ciertas decisiones que posibilitan el control sobre el cumplimiento de las políticas establecidas por la matriz para ser ejecutadas por las operadoras.

Sin embargo, conviene advertir que la noción de compañía holding se relaciona directa y estrechamente con la calidad de las decisiones centralizadas a nivel de la matriz. En este sentido, resulta evidente que, dependiendo de la concentración de funciones en la matriz, un holding pueda ser más o menos activo o pasivo, según el carácter de las atribuciones retenidas, pudiendo éstas ir de la simple coordinación del conjunto, a la fijación de objetivos y metas precisas a ser cumplidas por cada una de las operadoras.

(1) Andrade Enmanuel. **Las Participaciones Económicas del Estado en Italia**. Publicaciones de la Comisión de Administración Pública de Caracas, 1974. p. 24 y 25.

Otro elemento a ser tenido en cuenta, en nuestro caso, es el del carácter público de la compañía holding. En efecto, el sector público ha recurrido a la creación de esta figura organizativa cuando el conjunto de participaciones accionarias en manos del Estado ha adquirido tal magnitud y complejidad, que evidencia la necesidad del establecimiento de una instancia de intermediación que tenga a su cargo la racionalización de las actividades productivas del sector estatal.

El hecho de que la compañía holding tenga carácter público le impone, por sí mismo, la asunción de determinadas funciones. En este sentido, un holding público, usualmente, centraliza las funciones de relación con los organismos del sector público, convirtiéndose en el interlocutor del conjunto vis a vis las instancias sectoriales y de planificación. Por otra parte, el holding público debe ser capaz de traducir las políticas nacionales en materia de su competencia, en objetivos operativos específicos a ser ejecutados por las operadoras.

Tal y como se desprende de las consideraciones realizadas, un holding público se define tomando en consideración los siguientes elementos: en primer lugar, la sociedad debe ser constituida por el Estado. En segundo lugar, la sociedad holding debe poseer participaciones accionarias en empresas, las cuales se constituyen en filiales del holding. En tercer lugar, por efecto de esta propiedad, el holding busca ejercer una supervisión o un control —amplio o limitado— sobre la actividad desarrollada por las filiales del grupo. Y, finalmente, en función de su carácter público, el holding debe ser capaz de traducir los lineamientos generales de política en programas concretos de acción empresarial a ser desarrollados por las empresas operadoras o filiales, las cuales determinarán cuales son los mejores medios técnicos para ejecutar dichos programas.

2. LA TIPOLOGIA DEL HOLDING PUBLICO

La expresión holding público es utilizada para denominar organismos que no siempre presentan características similares. En efecto, en ocasiones nos encontramos en presencia de holdings o casas matrices que asumen funciones más o menos relevantes con el fin de dirigir y controlar la actividad de las sociedades filiales. En otras oportunidades, de acuerdo con el sector de actividad en el cual el holding actúa, pueden establecerse diferenciaciones. Y, la talla y dimensión del holding permite también diferenciar un organismo de otro.

Atendiendo a estas evidencias que nos ofrecen las distintas realidades en las cuales actúan los holding estatales, podemos establecer una tipología derivada de los siguientes criterios:

— según las funciones que asumen en relación con las filiales;

- según el campo de actividad donde actúan;
- según la complejidad de la agrupación empresarial;
- según la vinculación con el gobierno central;
- según otras tipologías o criterios.

A. Según las Funciones que Asumen.

De acuerdo con el tipo de funciones asumidas por las casas matrices, es posible diferenciar entre holdings pasivos y holdings activos, o lo que es lo mismo, entre casas matrices remotas y casas matrices fuertes. La diferencia fundamental viene dada por las funciones asumidas por el holding con el fin de relacionarse con las instancias centrales de Gobierno y de planificar, dirigir y controlar la actividad de las filiales. Veamos con más detalle estas diferencias:

a. Los Holding Pasivos o las Casas Matrices Remotas:

De esta forma podemos afirmar que una típica casa matriz remota, en sus relaciones con las filiales, actúa básicamente como un accionista y su estructura fundamental de relación con las filiales es la propia Asamblea de Accionistas; además su punto principal de interés está estrechamente relacionado con la actividad financiera del grupo. Examinemos con más detalle las funciones que desde esta perspectiva desarrolla un holding pasivo.

b. Actividades relacionadas con el carácter de accionista del Holding Pasivo:

Las actividades fundamentales de una casa matriz remota se relacionan, en tanto que accionista, con la designación de los directivos y con la aprobación de los balances y de los estados de ganancias y pérdidas de las empresas filiales, es decir, que actúa como cualquier accionista de una sociedad anónima. El momento fundamental de contacto lo constituye la Asamblea de Accionista en la cual se designan, se remueven o se aceptan las renunciaciones de los directores de las empresas filiales; se conoce la gestión general y financiera de las empresas a través del estudio y aprobación de documentación formal, como lo es el balance, el estado general de ganancias y pérdidas y el informe del comisario.

Como consecuencia de su carácter pasivo, el holding acepta los planes de las filiales y se preocupa fundamentalmente de los aspectos financieros de la gestión.

c. La vocación financiera del Holding Pasivo:

La actividad básica de la casa matriz remota en su relación con las filiales viene definida por la necesidad de planificar la actividad financiera del grupo. En este sentido el holding se preocupa por la definición de una política bancaria; por la negociación de créditos internos y externos; por el establecimiento de cuadros de fuentes y recursos y por el manejo del flujo financiero o “cash flow” de las

filiales. De esta manera, el holding busca maximizar las posibilidades financieras del grupo, con el fin de originar economías de escala que le permitan una mayor capacidad de negociación y una mejor gestión financiera del conjunto.

Así la actividad fundamental de la casa matriz remota es llevada a cabo por analistas financieros encargados de preservar la vigencia de un esquema de consolidación de usos y fuentes de fondos del grupo. En este tipo de holdings pasivos también puede existir una gradación en la intensidad de los controles, puesto que la actividad financiera puede ser ejercida sobre la base de la coordinación de las relaciones bancarias o puede, en casos extremos, ejercerse mediante una fuerte centralización de la actividad financiera, la cual conduce normalmente a que el holding asuma las actividades de tesorería y las centralice.

Desde otra perspectiva, las exigencias fundamentales del holding, en materia de sistemas de las empresas filiales, se relacionan, como es lógico suponer, básicamente con la unificación de normas y procedimientos de información contable y financiera. De esta manera, el holding instruye a las filiales para que unifiquen sus códigos contables y la presentación de sus balances, así como para que éstas envíen información periódica relacionada con los aspectos financieros de su gestión. De igual forma, el holding pasivo se preocupa por establecer sistemas uniformes de presupuestación y por desarrollar sistemas de información gerencial en el área financiera que le permitan evaluar las aprobaciones financieras que deba efectuar.

En lo concerniente a las relaciones de un holding pasivo de carácter público con las instancias de gobierno — Ministerios — encargados de fijar las políticas a ser cumplidas por el grupo empresarial, se ha constatado que son relaciones fundamentalmente unilaterales, en las cuales el holding acepta la política gubernamental sin constituirse en un verdadero interlocutor del gobierno, en lo concerniente a la discusión de las políticas a ser ejecutadas.

En síntesis, podemos decir que un holding pasivo de carácter público adopta fundamentalmente una estrategia que puede ilustrarse así: (*)

(* Ver cuadro pág siguiente)

CASA MATRIZ REMOTA O HOLDING PASIVO

DIMENSIONES	ESTRATEGIA ADOPTADA
Relaciones con las instancias de Gobierno.	Acepta lineamientos del gobierno, sin ejercer una real interlocutoría.
Relaciones con las Filiales	Control de resultados financieros y de asignación de recursos
	Ejerce funciones típicas de accionista
	Relaciones ejercidas básicamente a través de la Asamblea.
	Preocupación por unificación de sistemas contables y financieros.
Funciones Propias	Relacionada con la planificación financiera y la coordinación de relaciones con instituciones financieras/Búsqueda de Economías de escala a nivel financiero.

d. Holding Activo o Casas Matrices Fuertes:

Como su nombre lo indica los holdings activos o casas matrices fuertes buscan desempeñar su rol, mediante el ejercicio de un control más intenso sobre la actividad de las filiales. Por supuesto, que al igual que los holdings pasivos tienen las atribuciones específicas de cualquier accionista (designación de los directivos y aprobación de balances y estados de ganancias y pérdidas); aun cuando no se limitan exclusivamente a ejercerlas. Veamos entonces en que tipo de actividades enfatizan las casas matrices fuertes su actuación.

e. Establecimiento y control de objetivos a ser cumplidos por las filiales.

Una de las características fundamentales de las casas matrices fuertes radica en la asignación de objetivos a ser cumplidos por las empresas filiales. A objeto de asegurar que las filiales efectivamente acaten los objetivos que la casa matriz le ha establecido; ésta

normalmente establece un conjunto de regulaciones que le permiten asegurar tanto la adopción de dichos objetivos, como el cumplimiento de los mismos por parte de sus afiliadas. En ese sentido, la casa matriz aprueba los planes a ser ejecutados por las filiales, con sus correspondientes presupuestos de inversión y de operaciones. Igualmente, las filiales se encuentran en la obligación de enviar información periódica acerca del cumplimiento de los objetivos que le han sido fijados.

De esta forma se puede afirmar que las casas matrices fuertes buscan ejercer un liderazgo estratégico, que les permita interactuar con las empresas filiales en el establecimiento y cumplimiento de objetivos, a fin de asegurar una adecuada complementariedad en la acción y una cabal ejecución de acuerdo con las capacidades y estilos de cada filial, dentro de una visión prospectiva y de conjunto. Y, desde otro punto de vista, estos holdings activos están más interesados en el control por resultados, verdadero control de gestión, que en controles limitados o casuísticos.

f. Aprovechamiento de las Economías de Escala:

Las casas matrices fuertes normalmente persiguen aprovechar las economías de escala que se derivan de la talla y dimensión de algunas de sus actividades. buen ejemplo de ello lo constituye la concentración de la investigación tecnológica; la unificación de compras y de ventas y la gestión coordinada o centralizada de la actividad financiera, a la cual ya nos hemos referido.

La concentración de la investigación tecnológica, es un ejemplo significativo de la actividad de los holding o grupos empresariales que persiguen beneficiarse de la economía de escala que se deriva de su tamaño y similitud de operaciones.

Otro buen ejemplo de la centralización de ciertas actividades viene dado por la unificación de las compras diferentes empresas. En este sentido Gordillo señala que: “la unificación de las compras permite obtener mejores precios para el conjunto de las empresas, de las que éstas obtendrían aisladamente; ir directamente, es también un control de la racionalidad de las compras; por lo demás, la mayor magnitud de las órdenes de compra o de las contrataciones permite asimismo asegurar una provisión más segura y continua de los objetos que han sido materia de adquisición... también puede el sistema adoptar una política de compras coherente: si comprar en el exterior —y en qué países— o en el interior —y en qué regiones—; si favorecer determinados tipos de empresas nacionales, etc. “(1)”.

(1) Gordillo Agustín, Sistema Nacional de Empresas del Estado Proyecto ONU. Caracas, 1975, p. 87.

Otro ejemplo de aprovechamiento de las economías de escala, aun cuando de menor ocurrencia, viene dado por la unificación de las ventas de las distintas empresas.

— Unificación de sistemas:

Así como por su naturaleza el holding pasivo buscaba la unificación de los sistemas financieros y contables; un holding activo debe asegurarse la existencia de procedimientos y sistemas de planificación y de control que le permitan establecer y controlar objetivos. De allí que en muchas ocasiones las casas matrices fuertes instruyen a sus afiliadas para que los sistemas de planificación a corto, mediano y largo plazo respondan a criterios comunes que permitan un mejor establecimiento de objetivos corporativos. Igualmente, se definen el tipo y el alcance de la información que las filiales deben remitir periódicamente a la casa matriz, a fin de permitir un mejor control de los resultados alcanzados y una adecuada aplicación de los correctivos requeridos.

Por último, y en lo referente a las relaciones con las instancias centrales de gobierno, las casas matrices fuertes, de carácter público, se erigen en verdaderos niveles de intermediación entre el Gobierno y sus empresas filiales, constituyen un verdadero interlocutor del gobierno, discuten los objetivos a ser alcanzados, y son capaces de transmitir a las filiales orientaciones concretas acerca de los programas que se derivan de las grandes orientaciones políticas del gobierno.

En resumen podemos afirmar que los holdings activos, además de realizar las funciones típicas de un holding pasivo, se caracterizan por llevar a cabo actividades que podemos sintetizar de la siguiente manera: (*)

(* Ver cuadro pág. siguiente)

CASA MATRIZ FUERTE O HOLDING ACTIVO

DIMENSIONES	ESTRATEGIA ADOPTADA
Relaciones con las instancias de Gobierno.	Participa en la formulación de las políticas gubernamentales. Establece objetivos y controla su cumplimiento. Aprueba planes y presupuestos de inversión y operaciones.
Relaciones con las Filiales.	Solicita información periódica y relevante. Propicia la unificación de sistemas de planificación y de información.
Funciones propias.	Relacionadas con liderazgo estratégico, traducción de políticas en programas para las filiales/Búsqueda de Economías de Escala en diferentes áreas.

En todo caso, a objeto de clarificar el carácter específico de una compañía holding, parece conveniente referirse a las funciones que la misma desarrollaría, en tanto que holding activo (1).

En lo que se refiere al carácter público del holding:

1. Centralización de las relaciones del conjunto con las instancias del Gobierno (centrales, sectoriales, de planificación etc.).
2. Proponer al Poder Ejecutivo para su decisión, previa autorización del Congreso.
 - Las liquidaciones, compras y ventas de empresas.
 - La suscripción y enajenación de acciones, en cualquier proporción, en empresas mixtas.
 - La emisión de obligaciones de cualquier tipo por parte de las empresas del grupo.
3. Decidir la división, fusión o creación de empresas a partir de otras existentes, siempre que unas y otras sean de capital estatal en su totalidad.

(1) Este listado de funciones se basa en Gordillo Agustín, Sistema Nacional de Empresas del Estado. Naciones Unidas Proyecto VEN-534, Caracas, 1975.

En lo que se refiere a la creación y unificación de sistemas y a la información a la casa matriz:

4. Establecer normas comunes de presupuesto, contabilidad, presentación de balances, información estadísticas, procedimientos y mecanismos internos de control para las empresas.
5. Recabar informes con la periodicidad que decida, sobre el cumplimiento de los programas de las empresas del grupo, ejecución presupuestaria, movimiento de personal, etc.
6. Decidir acerca de la instauración de un sistema de informática consolidada.
7. Exigir balances con frecuencias distintas (anual, semestral, mensual) y decidir sobre su aprobación.

En lo que se refiere al control de gestión de las empresas:

8. En tanto que holding público, proponer al Ejecutivo el nombramiento y remoción de los directivos de las empresas subsidiarias y designar y remover, por sí, a los representantes del holding en las sociedades mixtas.
9. Decidir acerca de la aceptación de las renunciaciones de los directivos de las empresas.
10. Designar a los comisarios de las sociedades del grupo. A tales efectos se puede pensar en la instauración de un Colegio de Comisarios a nivel de la compañía matriz.
11. Ejercer los derechos de accionista minoritario.
12. Aprobar las memorias, balances generales y estados de pérdidas y ganancias de las empresas.
13. Realizar procedimientos de auditoría, externos a las empresas, pero propios del holding.

En lo que se refiere a la coordinación y control de decisiones:

14. Aprobar las grandes decisiones de inversión.
15. Coordinar y decidir los programas de producción de las empresas.
16. Coordinar, corregir y elevar, en tanto que holding público, los proyectos de presupuesto de las empresas para su aprobación por las autoridades competentes.
17. Decidir acerca de la ubicación de nuevas plantas a instalar por las empresas.
18. Autorizar, y en su caso avalar, las operaciones de crédito interno o externo que contraigan las empresas.
19. Decidir acerca de las funciones de investigación tecnológica y desarrollo de las empresas del grupo.

20. Decidir acerca de la política de formación de recursos gerenciales para las empresas.
21. Decidir acerca de la colocación de los márgenes financieros de las empresas, ganancias y dividendos en su caso: en general, centralización de la programación económica y financiera del grupo.
22. Decidir acerca del financiamiento de las pérdidas de las empresas.
23. Decidir acerca de la política de precios y compras; la unificación de compras, ventas y sistemas auxiliares de las empresas del grupo.
24. Decidir acerca de la política de personal del conjunto.

B. Según el Campo de Actividad.

Con frecuencia se escucha hablar de holding sectoriales y de holdings multisectoriales o diversificados, para relacionar la actividad desarrollada por el organismo en uno o más sectores de la actividad pública:

a. Los Holdings Sectoriales:

La noción de holding sectorial viene relacionada con la actividad de dirección y de control de las empresas que actúan en un solo sector de la actividad económica pública. Puede hablarse con propiedad de holdings mono-sectoriales, ya que los mismos actúan en áreas homogéneas y específicas. Así, podemos encontrarnos en presencia de un holding petrolero o de un holding eléctrico o financiero. En todos estos casos, el carácter sectorial del holding se pone de manifiesto por su vinculación con un sector individualizado de la actividad empresarial en manos del estado.

Por supuesto que a veces la definición sectorial puede ser más o menos amplia, en función del contenido del sector sometido a la coordinación y control del holding. De esta manera un holding industrial, por ejemplo, puede agrupar empresas que operan en industrias diferentes y adquirir un carácter más extendido que otro holding, también sectorial, que actúa en un ámbito más específico o limitado, como puede ser el eléctrico o el petrolero.

Esta tendencia a la creación de holdings mono-sectoriales o especializados se ha puesto de manifiesto en fechas recientes con el objeto de controlar actividades homogéneas más coherentemente. Un caso típico de holding sectorial sería el de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), cuyo objeto es planificar, coordinar y supervisar la acción de las sociedades de su propiedad, así como controlar a estas últimas en sus actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquiera otra de su competencia en materia de petróleo

y demás hidrocarburos, ejecuten sus operaciones de manera regular y eficiente.

b. Los Holdings Multi-Sectoriales o Diversificados:

Como su nombre lo indica, los holdings multi-sectoriales o diversificados dirigen y controlan la actividad desplegada por empresas de su propiedad en más de un sector de la actividad económica pública. Adquieren así un carácter extendido, diversificado, en virtud de su injerencia en sectores diversos de la economía.

Muchas veces la multisectorialidad se apoya en el elemento de la complementariedad, puesto que la producción de una empresa que opera en un sector determinado es complementaria de otra que actúa en otro sector. Tal sería el caso de una empresa productora de hierro que actúa en el sector minero, en relación con otra siderúrgica que opera en el sector industrial. Este carácter multisectorial asentado sobre el aspecto complementario de las producciones fue la base de la actuación de la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.).

Sin embargo, en otras oportunidades la multisectorialidad se presenta de manera más o menos diáfana, puesto que el holding agrupa empresas que actúan en sectores diversos y de escasa relación. Así la multisectorialidad puede derivarse del hecho de que desde sus mismos orígenes el holding se concibió como multisectorial, ya que las empresas que debía coordinar y planificar actuaban en sectores diversos, tal y como aconteció con el Instituto de Reconstrucción Industrial (I.R.I.), en Italia, o con la Corporación de Empresas (CORDE) en la República Dominicana. En otros casos, la multisectorialidad no es originaria sino que al holding por razones de conveniencia nacional se le van añadiendo empresas que operan en sectores distintos aun cuando conexos, tal y como ocurrió con el Ente Nacional de Hidrocarburos (E.N.I.) en Italia.

Independientemente de la génesis de la multisectorialidad, la característica fundamental de estos organismos radica en su diversificación, es decir, en la coordinación y control que realizan sobre empresas que operan en campos económicos disímiles.

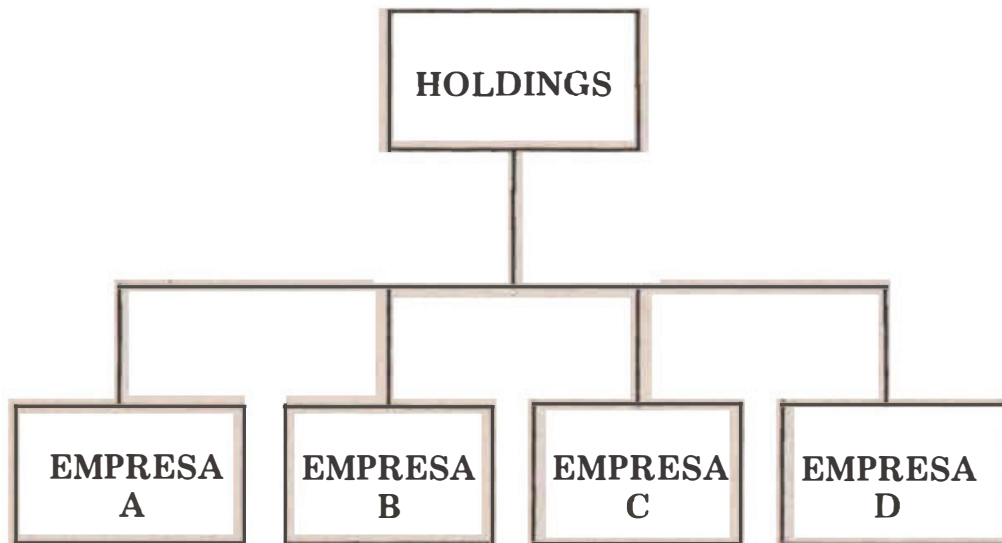
Por supuesto que la monosectorialidad o la multisectorialidad del holding tendrá influencias significativas en la forma de encarar sus relaciones con las filiales y con el entorno en el cual actual.

C. Según la Complejidad de la Agrupación Empresarial.

Desde otro punto de vista, el holding público puede ser tipificado teniendo en cuenta la simplicidad o la complejidad del universo empresarial que dirigen y controlan. En este sentido, podemos distinguir entre holdings simples y holdings complejos, también llamados super-holdings o holding de holdings.

a. Holdings Simples:

Por holdings simples estamos entendiendo aquellos organismos que se relacionan única y directamente con las empresas que constituyen el grupo empresarial, sin que haya necesidad de recurrir a otra instancia intermedia o sub-holding. Gráficamente esta relación es del siguiente orden:

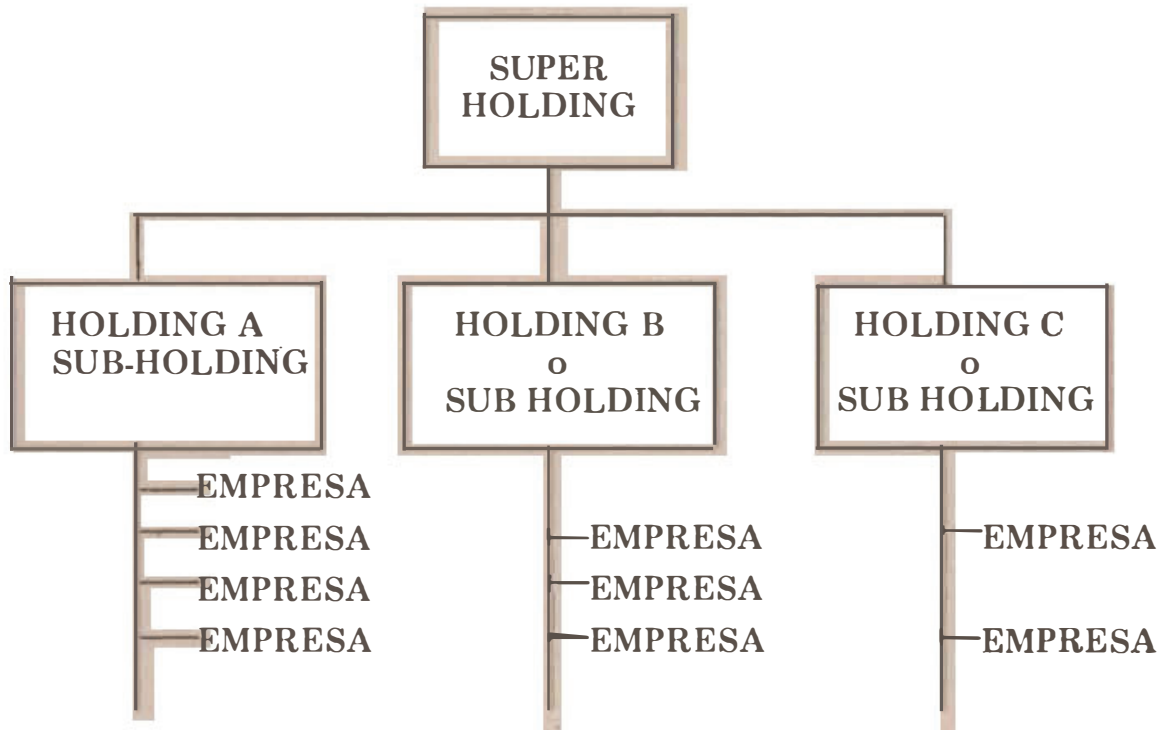


b. Holdings de Holdings o Super-Holdings:

Por el contrario, en el caso de los holdings complejos, la relación entre éstos y las respectivas empresas no es directa, ya que entre la casa matriz y las empresas que forman el grupo, se interpone una instancia intermedia que es la propietaria de las acciones del grupo, aun cuando sus propias acciones son detentadas por la casa matriz. Entre mecanismo de holdings intermedios ha dado origen a la expresión holding de holdings o super-holding, ya que un holding controla uno o más holdings, los cuales son, a su vez, los propietarios de las acciones de las empresas, cuya acción siguen y dirigen.

Esta modalidad de holdings de holdings tiene su máxima expresión en el Instituto de Reconstrucción Industrial (I.R.I.) de Italia, el cual controla a unos sub-holdings de carácter financiero que, sectorialmente, controlan a las empresas. Entre estas sociedades financieras sectoriales podemos mencionar: la STET constituida para administrar las participaciones de I.R.I. en el campo telefónico; FINMARE para las participaciones navieras; FINSIDER para las siderúrgicas; FINMECANICA para las mecánicas; FINCA-TIERI para las de construcción naval. Igualmente, el I.R.I. tiene participación en otros sub-holdings y en empresas aisladas.

Gráficamente el esquema organizativo de los llamados holdings de holdings puede ser representado así:



D. Según la Vinculación con el Gobierno Central.

De acuerdo con la sistematización realizada por Ramón Martín Mateo (1) es posible distinguir tres modalidades de holding en lo que a su vinculación con el Gobierno Central se refiere. En este sentido podemos distinguir:

a. Holding vinculado a un ministerio sectorial:

Cuando entre las empresas y un ministerio sectorial existe un ente intermedio que, a través de la propiedad de las acciones de las empresas, controla la actividad empresarial en el sector, nos encontramos en presencia de un holding con vinculación sectorial. Este es el caso cuando el holding que dirige y controla a las empresas petroleras se encuentra sometido a la tutela del ministerio sectorial respectivo, es decir, el de Energía y Minas, y podría ser el caso de eventuales holdings (de transporte, financiero) que fuesen adscritos a los ministerios sectoriales correspondientes.

(1) Martín Mateo Ramón: Relaciones entre el Gobierno y la Empresa a través de Instituciones Especializadas en Gobierno y Empresas Públicas. Ediciones de la S.I.A.P., Buenos Aires, 1978.

b. Holding vinculado a un ministerio especial:

Por el contrario, cuando el holding o los holdings no se encuentran vinculados con los ministerios sectoriales correspondientes, sino que se procede a crear un ministerio específico para gestionar el sector empresarial en manos del Estado, nos encontramos en presencia de los llamados holdings vinculados a un ministerio especial. Este es, por ejemplo, el caso existente en Italia, donde se creó el Ministerio de las Participaciones Económicas del Estado con el fin de controlar la actividad de los diferentes holdings públicos pre-existentes. En Venezuela, la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP) preparó un proyecto de organización del sistema de empresas del Estado en el cual acogía esta modalidad cuando no recurría a la figura de un ministerio sino de un ministerio de Estado especial, al cual le serían adscritas los holdings que según el proyecto deberían crearse. Más adelante analizaremos con mayor detalle esta propuesta.

c. Holding vinculado a la Presidencia de la República:

A diferencia de lo que acontece con las otras modalidades de vinculación, el o los holdings se encuentran adscritos ya no a los ministerios-sectorial o especial—, sino directamente a la Presidencia de la República. Esta fue la situación del Instituto Nacional de Industria, el cual estuvo durante mucho tiempo adscrito a la Presidencia de la República Española o como acontecía, en Venezuela, con la Corporación Venezolana de Guayana.

La vinculación presidencial obedece a la circunstancia de que el Ejecutivo Nacional quiere otorgarle la máxima relevancia a las actividades económicas desarrolladas por el holding y decide, en consecuencia, hacerlo depender administrativamente del más alto nivel de decisión. Estos holdings con vinculación presidencial son poco frecuentes.

E. Otras tipologías.

Por supuesto que atendiendo a otros criterios es posible derivar otras tipologías de holding público.

Así por ejemplo, de acuerdo con el ámbito territorial de actuación del organismo nos podemos encontrar en presencia de holdings nacionales o regionales, o estatales y municipales, en su caso.

Desde otro punto de vista un holding público puede ser multinacional, si sus filiales se encuentran localizadas en el exterior y realizan actividades productivas y comerciales en diferentes países, o nacional si sus filiales se encuentran localizadas en el propio país y realizan el comercio internacional de manera tradicional, es decir, a través de las exportaciones sin constituir filiales en el exterior.

Y, finalmente, es posible encontrar combinaciones de las diferentes tipologías que hemos venido comentando. Así, podríamos tener holdings simples sectoriales activos o holdings de holdings multisectoriales pasivos, regionales o nacionales o multinacionales en su actuación.

*Ejidos
y bienes propios
Resguardos indígenas
Comunidades
de tierras indígenas
(Código Civil 1916)*

PEDRO MANUEL ARCAYA

El 1º de octubre de 1783 D. Luis de Chávez y Mendoza, Oidor Decano de la Real Audiencia de Santo Domingo y Juez Comisionado en las Provincias de Nueva Andalucía y Nueva Barcelona, con asistencia del poder habiente de la Real Hacienda D. Pedro Márquez de Valenzuela, del apoderado del Protector General de los Indios de la Gobernación, del Perito Agrimensor Don Domingo Pérez, y de un Escribano, dio posesión al Pueblo del Santo Angel Custodio de Caripe de ciertas tierras, mensuradas y alinderadas, disponiendo que se hiciera una labranza de añil, de comunidad, se mantuviese otra de algodón, también de comunidad que había establecido el Misionero del Pueblo, y que asimismo en común se poseyese el potrero de Periquito para sostener los animales de los indios de modo que no perjudicasen las labranzas.

Quedó así cumplido en el caso concreto lo que disponía la ley VIII, título III, libro VI de la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias en que se mandaba que “los sitios en que se han de formar Pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles”.

De entonces data el Resguardo de la Comunidad Indígena de Caripe. Como ella habían muchas otras en el territorio de Venezuela.

Los Resguardos eran la propiedad de las respectivas Comunidades indígenas, consideradas como la colectividad de todos los indios que las componían, mas en cuanto a cada uno de éstos en particular su goce a título de copropietarios o condueños no les daba posesión individual ni aun de la faja de tierra que labrase, sino de las plantaciones u obras que en ellas levantase. El suelo era siempre propiedad de la Comunidad, y jurídicamente ella estaba en posesión de todas las fracciones del Resguardo. Esta Comunidad era indisoluble.

Así es que todas las tierras de dichos Resguardos, tanto las que se labraban especialmente en comunidad para fines de utilidad de todos los vecinos, como las que se destinaban a pastos de los ganados de los mismos y las que cada familia indígena cultivaba para sí, estaban en idéntica condición jurídica a las tierras de común aprovechamiento de los vecinos de los pueblos españoles, pues el cultivo individual de las parcelas estaba sujeto a la reglamentación de la colectividad.

Todas esas tierras eran por consiguiente imprescriptibles e inalienables, constituyendo una especie de vinculación en provecho de los miembros de cada Comunidad, pues les era aplicable en derecho lo dispuesto por la Ley VII, Título XXIX de la tercera Partida que decía: “Placa nin camino, nin defensa nin exido, ni los otros lugares semejantes, que son del común del pueblo non se pierden por tiempo”.

Ciertamente que si esas Comunidades Indígenas tuviesen algunos terrenos destinados a ser arrendados para producir renta, éstos estarían en las mismas condiciones que los bienes de propios de los Concejos españoles, y como tales sujetos a la prescripción, al tenor de lo dispuesto al final de la misma ley de las Partidas que dejamos citada, mas no aparece que la Comunidad de Caripe tuviese terrenos de esa especie, y aún era en cierto modo incompatible que los tuviese con la organización de las Comunidades indígenas, dentro de cuya jurisdicción no podían habitar sino los miembros de ellas, y a éstos no se les podían dar las tierras de la Comunidad en arrendamiento pues por derecho propio tenían facultad de gozarlas.

De allí que bajo el régimen español los Resguardos de Indígenas estaban protegidos por la misma imprescriptibilidad que los Ejidos, entendiendo esta palabra no sólo en su primitivo sentido castizo de “campo común de todos los vecinos de un pueblo lindante con él, y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras”, sino también en el más extenso que en la misma España comenzó a dársele de “tierras de común aprovechamiento”, pero no en el todavía más amplio que tiene ahora en la legislación venezolana en que significa en general “tierras de propiedad municipal”.

Al independizarse Venezuela, se inició, respecto a los terrenos de las ciudades y pueblos no indígenas, una evolución jurídica en que al mismo tiempo que se extendió el significado de la palabra Ejido hasta darle la amplitud a que acabamos de eludir, se sujetó a todos al régimen de los bienes de “Propios Municipales”, de modo que se perdió la noción de la propiedad del Municipio como persona jurídica, con lo cual era evidente que aunque a tales tierras se las llamara Ejidos ya dejaban de ser imprescriptibles, porque su condición era muy distinta de la que antaño tuvieron los Ejidos propiamente dichos y los bienes a ellos asimilables de común aprovechamiento de los vecinos.

Mas con respecto a las Comunidades Indígenas sí conservó la legislación republicana la noción de la propiedad comunera de sus miembros, y consiguiente aprovechamiento común de sus Resguardos, empeñándose al mismo tiempo en que esa propiedad comunera se dividiera para que cada uno de los copropietarios pudiera gozar separadamente del lote que le tocara.

La ley de Colombia de 4 de octubre de 1821 dispuso en su artículo 3^o “Los resguardos de tierras asignados a los poseídos en común, o en porciones distribuidas a sus familias sólo para su cultivo, según el reglamento del Libertador Presidente de 20 de mayo de 1820, se les repartirán en pleno dominio y propiedad, luego que lo permitan las circunstancias, y antes de cumplirse los cinco años de que habla el artículo 2^o”.

Disponía el artículo 4^o que a cada familia de indígenas, hasta entonces tributarios, se asignaría de los resguardos la parte que le correspondiera según la extensión de éstos y número de individuos de que se compusiera la familia.

Según el artículo 4^o el Gobierno mandaría formar las listas del caso para preparar los repartimientos, y de todo debía dar cuenta al Congreso.

Rezaba el artículo 6^o “Entre tanto, los resguardos continuarán poseyéndose por los naturales, bajo las mismas reglas que se han observado hasta ahora; mas en donde haya terreno sobrante, o que no sea necesario para el cultivo de las familias, deberá arrendarse para satisfacer la dotación de la escuela de primeras letras y estipendio de los curas, conforme a lo prescrito o que en adelante se prescriba”.

Así pues, respecto a las Comunidades Indígenas cuyos Resguardos no se repartieron conforme a dicha Ley, siguió el mismo régimen de la propiedad comunera y consiguiente imprescriptibilidad pautado por la legislación española, excepto respecto a los terrenos que la propia ley citada de Colombia autorizaba a dar en arrendamiento a extraños, pues cesando cuanto a éstos el derecho al uso común, cesaba también el motivo de la imprescriptibilidad, que-

dando asimilados a los bienes municipales de propios, sujetos a prescripción desde los primeros tiempos del derecho español.

Como quiera que el Resguardo de la Comunidad Indígena de Caripe no fue dividido entonces, ni consta que alguna fracción del mismo se hubiese dado en arrendamiento en aquella época de conformidad con el artículo 4 que ya conocemos de la ley de Colombia arriba citada se concluye que mientras rigió dicha Ley los terrenos de que se trata siguieron siendo propiedad colectiva de los descendientes de los indígenas del lugar, teniendo derecho de copropiedad cada uno de ellos sobre todos y cada uno de tales terrenos, pero sin que ninguno pudiera decirse dueño en particular ni aun de la fracción que cultivase, pues la colectividad podía variar la distribución del uso de esas fracciones.

Ya hemos visto que la propiedad de cada Comunidad estaba vinculada en los indígenas que las componían. No habría sido válido en el antiguo derecho español que uno de ellos cediese su derecho de copropiedad a extraños, mas es indudable que este punto quedó modificado por la ley, también de Colombia, de 10 de julio de 1824, que en su artículo 1^o declaró extinguidos todos los mayorazgos, vinculaciones y sustituciones que el día de la promulgación de esa ley existiesen en Colombia. Por consiguiente, desde entonces cualquier descendiente de indígenas pudo ceder a extraños su derecho en la propiedad comunera del respectivo Resguardo de la Comunidad a que perteneciera, pero por lo demás, seguía siendo colectiva la propiedad de cada Resguardo entre los descendientes de los primitivos indígenas que sobre él tuviesen derecho hereditario y los que por compra, como sucedió en muchos casos, entraban también a ser comuneros.

El régimen de estas colectividades que seguían llamándose “Comunidades de Indígenas”, aunque en realidad no eran sino comunidades de copropietarios que podían no ser descendientes de indígenas, si como ya hemos visto personas extrañas adquirían derechos en ellas, era bastante anormal bajo el imperio de la ley colombiana citada, que al mismo tiempo que ordenaba el reparto de las tierras, como una propiedad particular de los comuneros, sujetaba esta partición a reglas especiales con intervención del Estado, disponiendo que mientras ella no se verificase quedaba la posesión bajo las mismas reglas antiguas, de donde resultaba seguir vigente, como también lo hemos apuntado, el principio de la imprescriptibilidad de esos terrenos, lo cual no tenía fundamento jurídico, desde que las tierras, por ordenarse su división, estaban destinadas a que en definitiva fuesen poseídas en lotes separados, de la propiedad individual de cada adjudicatario, mientras que la razón de la imprescriptibilidad de las tierras de uso común era precisamente evitar que se hicieran jamás propiedad individual.

El 2 de abril de 1836 se dictó una nueva Ley, o sea Decreto Legislativo, en que se encomendaba a las Disputaciones Provinciales que dictasen las resoluciones convenientes para que en el término más breve posible se distribuyeran los Resguardos de tierras entre los indígenas. Se mandaban separar de doce a veinte fanegadas para aumentar la población, y que las demás tierras se dividiesen en dos partes de igual valor; una acrecería a los fondos municipales para ocurrir con su producto a sostener la escuela parroquial y la otra se distribuiría entre los indígenas proporcionalmente, conforme a las bases que en la misma Ley se exponían.

No decía esta Ley, como la de 1821, que la posesión de los Resguardos se continuase en las mismas condiciones que antes mientras no se partiese, de donde se deduce que desde entonces cesó la imprescriptibilidad que protegía esas tierras. Ciertamente que las que no se partieran seguirían poseyéndolas en comunidad los adrechados en ellas, mas habiendo cesado el motivo de su imprescriptibilidad que era, como lo hemos apuntado, que no pudiesen llegar a ser de propiedad individual, y no disponiendo además expresamente la ley la conservación de los anteriores privilegios, era claro que quedaban sujetas al derecho común, en cuanto a prescripción.

Más claramente aún quedó determinada la condición jurídica de las tierras que constituían los Resguardos de Indígenas por la ley de 7 de abril de 1838, en que se dispuso que los indígenas podrían proceder (artículo 1^o) a la división de sus Resguardos como propietarios absolutos de ellos con arreglo a las Leyes Comunes, adjudicándose a cada individuo que existiera en la respectiva Comunidad, al tiempo de hacerse la división, una porción de tierra conforme a las reglas que en la misma ley se especificaban.

Por consiguiente, sí se reconocía a los indígenas como propietarios absolutos de sus Resguardos, y si era conforme al derecho común como podían repartírselos, es de todo punto manifiesto que tales terrenos quedaban en la misma condición que cualquiera otra propiedad privada comunera entre varios condueños, e igualmente sujeta a prescripción. También era claro que los adrechados tenían la facultad de permanecer en comunidad si no les convenía partir sus tierras, derecho que era consecuencia del de la propiedad absoluta que la ley les reconocía. De allí que la misma Ley, si bien daba reglas para facilitar la partición no la erigía en causa de caducidad del derecho de los comuneros.

Sin embargo, conviene advertir que aunque esas Comunidades siguieran en varias partes de la República llamándose de Indígenas, ya no eran en derecho las personas jurídicas así denominadas bajo el régimen colonial, sino colectividades de copropietarios de tierras como las que podía haber y efectivamente las ha habido y sigue habiéndolas en todo el país, especialmente sobre fundos pecuarios.

Mas el uso de la denominación de Comunidades de Indígenas, induciendo a pensar erróneamente que se trataba de la continuación de las entidades jurídicas del mismo nombre de la colonia, produjo un efecto contrario al propósito del legislador que era el de la división de los Resguardos entre los comuneros. Estos juzgando que continuaba el sistema de la antigua Comunidad se desinteresaban individualmente de su derecho cada vez más, o bien tomaban de por sí y labraban u ocupaban animus domini una fracción de tierra prescindiendo de todo nexo con la “Comunidad Indígena” que mientras tanto seguía funcionando sin saberse en los más de los casos a quienes representaba. Jurídicamente no podía ser al Pueblo respectivo como persona moral, pues a éste lo personificaba el organismo municipal. En cuanto a los adrechados mismos, considerados como copropietarios del Resguardo según el criterio legal, con el transcurso del tiempo, la mezcla de las razas y la afluencia de elementos extraños a los pueblos indígenas, era dificultoso determinar en la práctica quiénes eran los verdaderos copropietarios.

Mas al mismo tiempo que el derecho de los causahabientes de los primitivos comuneros iba perdiéndose, se creaban en favor de muchos de ellos mismos y de otros extraños nuevos derechos derivados de la prescripción, porque prescriptibles como eran ya esas tierras, desde luego que constituían a partir de 1838 simples comunidades de hecho sujetas al derecho común, era claro que de cualquiera fracción de ella podía hacerse dueño legal el que la ocupara animus domini por el transcurso de tiempo necesario para prescribirla.

En suma, aunque a partir de 1838 se dividieron en la República varios de los Resguardos indígenas, en muchos otros casos, como el de Caripe, siguieron subsistentes las llamadas Comunidades de Indígenas, propietarias aparentes del respectivo Resguardo, cuando en realidad de las diversas fracciones que lo componían eran dueños, por prescripción, sus poseedores individualmente, y las fracciones no ocupadas ni poseídas por nadie en particular eran propiamente tierras sin dueño, en la mayoría de los casos, por no conocerse con precisión quiénes eran los verdaderos adrechados, desde luego que “Comunidad Indígena” era expresión sin sentido sino se concretaba en la colectividad de determinados individuos de carne y hueso, que pudiesen probar ser herederos de los antiguos indígenas o haber comprado su derecho a alguno de tales herederos, o ser causahabientes de otros que antes hubiesen hecho una adquisición semejante, circunstancias que nadie se cuidaba de asegurar, sucediéndose las Juntas de las llamadas Comunidades de Indígenas por elección de vecinos de quienes no se sabía con ninguna seguridad si eran o no Comuneros.

La Ley de 2 de junio de 1882 dispuso (artículo 1º) que dentro de los límites de la Nación no se reconocían otras Comunidades de Indígenas sino las que existieren en los Territorios Amazonas, Alto Orinoco y La Goajira.

Dispuso también (artículo 2º) que quedaban extinguidos en la República los antiguos Resguardos de indígenas, así como también todos y cada uno de los privilegios y exenciones que las leyes de Indias establecieron en favor de la reducción y civilización de las tribus indígenas.

Verdaderamente este artículo era inútil, porque el privilegio de la imprescriptibilidad de esos terrenos, que era el único compatible con el sistema republicano que hubiese podido sobrevivir a la extinción del régimen colonial, desapareció desde 1838 con el reconocimiento de la absoluta propiedad privada de los comuneros, conforme al derecho común, según lo hemos explicado arriba, y derogado además, años antes de 1882, todo el antiguo derecho español, mediante la nueva codificación patria, no se comprende cuáles podían ser esos privilegios que se declaraban abolidos. Sin embargo, la disposición de que venimos tratando es una nueva prueba de que ningún rastro de su antigua imprescriptibilidad quedaba en nuestro derecho respecto a los terrenos de Comunidades Indígenas.

La Ley de 1882 pareció demasiado dura, y fue derogada por la de 16 de junio de 1884, que en su artículo 1º, aunque comenzaba disponiendo que sólo se reconocían como Comunidades de Indígenas las existentes en los Territorios Amazonas, Alto Orinoco y la Goajira, agregaba:

“También se reconocen como Comunidades de Indígenas, únicamente para los efectos de la presente Ley”.

“1º. Las Comunidades de Indígenas que tengan a título auténtico de su fundación doctrinaria”.

“2º. Las que no teniendo dichos títulos, puedan suplirlos conforme a las leyes vigentes”.

Decía el artículo 4º “Las Comunidades de Indígenas continuarán como dueños reconocidos de sus respectivos Resguardos, y procederán irremisiblemente a su división como propiedades de ellos, dentro del término improrrogable de dos años, so pena de quedar declarados ipso facto baldíos e incorporados a los terrenos de esta denominación que administra el Ejecutivo Nacional, si al vencimiento de dicho término no se hubiere concluido el correspondiente juicio”.

“Los dos años se contarán desde la publicación de esta ley en la capital de cada Estado”.

El artículo 5^o daba las reglas que debían seguirse en la partición.

El 6^o disponía que a ninguna Comunidad de Indígenas podría adjudicarse, en ningún caso, una porción de terreno que excediera de cuatro leguas cuadradas.

El 7^o establecía que los que sin ser indígenas o que siéndolo pertenecieran a otra comunidad, ocuparen al tiempo de la partición parte de los Resguardos, a título de compra a los respectivos indígenas, o por cualquier otro título legítimo, recibirían en el reparto una adjudicación equivalente al número de derechos que hubieren adquirido o que compraren durante la partición, a los mismos indígenas. Y que no pudieren obtener suficientes derechos para cubrir todo el terreno que ocuparen podrían pagar al resto de la comunidad indígena la parte excedente, a justa regulación de expertos, o cederían dicha parte a la misma comunidad.

Se ve pues que la ley consagraba el principio de la propiedad privada de cada aderechado a su cuota, admitiendo la validez de las cesiones que de ellas se hubiesen hecho, lo cuál se deducía además según lo hemos explicado, de la naturaleza misma del derecho de simples copropietarios que las leyes anteriores venían reconociendo a los indígenas y del principio de la desvinculación establecido legislativamente desde 1824. Consecuencia necesaria también era la prescriptibilidad de esas mismas tierras en lotes separados, por parte de quienes las hubiesen poseído animus domini, conclusión a que no obsta el artículo que venimos citando que contemplaba el caso, no de esa especie de poseedores sino de los ocupantes a título de comuneros.

Pero el artículo 12 limitaba grandemente los efectos de la caducidad de que se trata porque establecía que al vencimiento de los dos años aludidos la ley no reconocía otras Comunidades de Indígenas que aquéllas de que hablaba el aparte primero, artículo 1^o de esa Ley, declarándose en consecuencia periclitados para las demás los derechos que el mismo artículo les acordaba.

Quedaba con esto autorizada la continuación de las Comunidades Indígenas de fundación doctrinaria (como es el caso de la de Caripe), mas esto no podía entenderse sino en el sentido de que seguían siendo comunidades de hecho de simples copropietarios, pues no había sido constitucional la resurrección de tales Comunidades como Entidades jurídicas en la condición que tuvieron en la colonia, y en cuyo concepto habían sido abolidas desde 1821. Además los efectos para los cuales se reconocía la permanencia de dichas comunidades eran, como se deduce del artículo 1^o que ya conocemos, los determinados en la propia Ley, y éstos no se extendían a más que a reglamentar el derecho de obtener la división de los Resguardos, de modo que no podían aspirar sino a

subsistir como comunidades de copropietarios según el derecho común.

El propio artículo 12 exceptuaba también de la caducidad a las Comunidades que habiendo procedido oportunamente a la división de sus Resguardos no hubiesen podido por fuerza mayor, terminar los respectivos juicios al vencimiento del lapso prefijado.

Sucedió a la Ley que acabamos de citar la de 25 de mayo de 1885, bastante parecida, pero que implicaba una prórroga de los dos años, porque volviéndolos a fijar ya, no se contaban sino desde la publicación de esa misma nueva ley. Además, de su artículo 10 combinado con el 1^o se deduce que se extendía el reconocimiento de las Comunidades Indígenas entonces existentes no sólo respecto de las que tuviesen título auténtico de su fundación doctrinaria sino también respecto de las que lo hubieren suplido conforme a derecho.

El 26 de junio de 1889 el Ejecutivo Federal, mediante Resolución del Ministerio de Relaciones Interiores y vistas las solicitudes que se habían dirigido a ese Despacho por varias Comunidades de Indígenas, pidiendo se les prorrogara el plazo que fijaba el artículo 4^o de la ley vigente de 25 de mayo de 1885 sobre Resguardos, dispuso que “Las Comunidades de Indígenas existentes en la República continuasen en posesión pacífica y tranquila de sus Resguardos, hasta que el Ejecutivo Nacional reglamentara la mencionada Ley, pudiendo practicar dentro de ese tiempo la mensura, partición y división de sus terrenos”.

Aunque realmente esta Resolución, acerca de cuya legalidad no tenemos por qué detenernos, no necesitaba invocarla las Comunidades Indígenas que como la de Caripe estaban amparadas por la Ley misma, por ser de fundación doctrinaria, se fundó en ella para pedir como lo hizo el 20 de febrero de 1890, el Procurador Municipal del Distrito Acosta, el deslinde del Resguardo de dicha Comunidad, que se llevó a cabo, fijándose oportunamente los linderos correspondientes. No se explica en la copia simple de ese deslinde, que tenemos a la vista, en virtud de que asumía el Procurador Municipal la representación de la Comunidad de Caripe, ni se explica como se llamaban los conductores de Resguardo. Como colindantes fueron citados los “Síndicos Parroquiales de San Francisco y Guanaguana como representantes de las respectivas Comunidades de Indígenas”.

Ahora bien, si el Procurador Municipal demandante y los demandados no habían sido nombrados por el Ejecutivo Federal, de conformidad con la ley a la sazón vigente, para representar en el deslinde a las respectivas Comunidades, tal acto era radicalmente nulo, porque ya hemos visto que las Comunidades Indígenas

no eran Entidades Municipales sino el conjunto o colectividad de los aderechados en ciertos terrenos, a título de propiedad particular comunera.

Si la antedicha representación la asumió el Procurador Municipal sin atribuírsela el Ejecutivo Federal, ello indicaría que la Comunidad no existía ya de hecho, y que los terrenos que habían sido suyos eran propiedad de quienes los hubieran prescrito, y bien sin dueño, pertenecientes por tanto a la Nación, los que nadie en particular poseyera. Sin embargo, por una de las menciones del acto de deslinde y por la intervención misma del Procurador Municipal, parece que se entendía erróneamente que eran ejidos del Municipio Caripe los terrenos de la antigua Comunidad Indígena. En efecto, al hacerse mención de que salió del pueblo el Juez en dirección al Este cuarta al Sudeste, se dice que “se tropezó en breve con la serranía cuya cumbre, según el mismo Título, sirve de lindero por este rumbo en calidad de ejidos y así lo declaró el Juez” y más adelante se expresa haber quedado terminada “la operación del deslinde de los Resguardos de esta Cabecera”.

La atribución en aquella época de los terrenos de la antigua Comunidad como Ejidos (o sea como propios en el sentido venezolanista de la expresión Ejidos) al Municipio respectivo, era completamente infundada, pues los que no tuviesen dueños por prescripción lograda, y respecto a los cuales no pudiera saberse con precisión quienes eran los propietarios a título de comuneros, eran, como ya lo hemos observado, tierras de la Nación en concepto de bienes sin dueño, y ella sola era la que por medio de sus leyes, como lo hizo después, estaba facultada para darla a los Municipios.

Podía también, es cierto, cualquier Municipio, como persona jurídica, hacer suyos por prescripción los bienes sin dueño que fueron de las antiguas Comunidades, mas en el caso concreto consta que así hubiese sucedido con los que fueron de la Comunidad de Caripe.

El 10 de febrero de 1895 la Alta Corte Federal decidió: “Que la parte del artículo 4^o de la Ley de 25 de mayo de 1885, en que se somete a los indígenas a la pena de perder sus terrenos si no los dividen en el plazo improrrogable de dos años colide con los artículos 14^o en su número 2^o y 17 de la Constitución Nacional y con el Código Civil en sus preceptos relativos a la propiedad y a la posesión, y en tal virtud se declara insubsistente esa parte del precitado artículo 4^o de la ley de 25 de mayo de 1885 sobre Resguardos de Indígenas, o sea la sanción penal que allí se establece”.

Léese en la parte motiva de dicha sentencia: “Bien consideradas las cosas, esos terrenos dejados a los indígenas con su título auténtico y sus límites determinados y deslindados muchas veces con intervención de autoridad competente, vienen a estar por cuanto al

derecho de propiedad se refiere en el mismo caso, y en las mismas condiciones que los demás terrenos que, bajo el nombre de posesiones compuestas, se adjudicaron a los demás particulares, súbditos de España primero y ciudadanos de la República después”.

Más adelante dice:

“Establecido, pues, que la propiedad de los indígenas sobre los terrenos que han venido ocupando, cultivando y poseyendo de buena fe, con títulos auténticos y linderos determinados, es una propiedad como cualquiera otra de las que se encuentran dentro de los límites y bajo el amparo del derecho común, es claro que la sanción penal consagrada por el artículo 4^o de la Ley de 25 de mayo de 1885, respecto a los indígenas que no efectúen la división de sus terrenos se encuentra en oposición manifiesta con los preceptos de ese derecho, que entre los medios de limitar, modificar o perder la propiedad, no estatuye la pena de perderla sino se la divide”.

Aunque no advirtió la Corte Federal que la caducidad de que se trataba no era aplicable, por la Ley de 1885, a todas las tierras de las llamadas Comunidades Indígenas sino a las que careciesen de título de fundación doctrinaria o documento supletorio de la misma, las consideraciones que hace acerca de la naturaleza del derecho de propiedad de todas las Comunidades Indígenas son perfectamente jurídicas, y afirman de un modo incontestable lo que ya hemos observado; que la propiedad de los terrenos denominados Resguardos estaba sujeta en un todo al derecho común, y de allí las consecuencias que también hemos apuntado pero que conviene recordar.

1^o. Que estaba sometida a la prescripción conforme a los principios del derecho común.

2^o. Que lo mismo que cualquiera otra propiedad podía quedar sin dueño, por el abandono de los derecho-habientes al extremo de ignorarse quienes lo fuesen. En tal caso recibía aplicación el precepto general contenido en nuestros Códigos Civiles desde el de 1873 hasta el de 1904 en que figuraba como artículo 459 y decía así: “Todas las que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño, pertenecen al dominio privado de la Nación”, disposición ahora redactada de este modo como artículo 520 del Código Civil vigente: (1) “Todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño, pertenecen al dominio privado de la Nación, si su ubicación fuere en el Territorio Federal o en el Distrito Federal; y al dominio privado de los Estados si fuere en éstos”.

Desde este punto de vista podía considerarse legítima la clasificación de las tierras de las antiguas Comunidades de Indígenas

entre las baldías, no como una pena de confiscación a los aderechados que no quisieran partirlas del modo que antijurídicamente lo decidieron las Leyes de 1882, 1884 y 1885, sino como la reivindicación que hiciera la Nación de tierras cuyos dueños se ignorasen.

Partiendo de las conclusiones que hemos expuesto consideramos fundada en derecho, aunque no tan bien redactada como habría sido deseable, la Ley de Resguardos de Indígenas de 8 de abril de 1904, cuyas disposiciones pasamos a analizar.

Dispuso en su artículo 1º: “Los terrenos de los Resguardos de Indígenas, que aun se conserven en Comunidad, se adjudicarán a sus actuales poseedores por los límites que tienen entre sí reconocidos, y en las partes que se hallan respectivamente ocupando”.

Propiamente, más bien que adjudicación podía decirse que se había un reconocimiento del derecho de los poseedores a título de prescripción. Sigamos copiando la Ley.

Artículo 2º.: “Para adquirir el título definitivo de propiedad que la presente Ley concede, deben los actuales poseedores ocurrir a la Oficina de Registro del Distrito donde estén ubicados los terrenos, a hacer protocolizar la escritura o documento que legitima su posesión, con inserción de esta Ley”.

Unico.— A falta de documento o escritura, se hará registrar como título supletorio, justificación ad perpetuam, con el testimonio de tres testigos contestes que compruebe el derecho que asiste al propietario para adquirir título definitivo.

“Artículo 3º.— Pasan a formar parte del dominio y propiedad de la Nación los terrenos de las Comunidades de Indígenas ya extinguidas, y aquéllos cuya posesión o propiedad no pueda justificarse con títulos auténticos o supletorios.

“Artículo 4º. Quedan en su fuerza y vigor las Leyes, Decretos y Resoluciones que no se opongan a la presente Ley; también todas las obligaciones contraídas por los adquirentes a favor de sus causantes, que consten en el título presentado para su protocolización, siempre que esas obligaciones no se hubieren antes cancelado”.

Facilitaba así la ley un medio sencillo y rápido para probar el dominio de fracciones determinadas de tierra dentro de las que componían los Resguardos de Indígenas, y el resto las declaraba propiedad nacional en virtud del principio que ya conocemos acerca de las tierras sin dueño. Mas hay que advertir que la documentación indicada en el artículo 2º no era la única fórmula mediante la cual podía probarse la propiedad de tales fracciones. Las cartillas de adjudicación de anteriores particiones conservaban toda su validez, y la conservaban también todos los medios de

prueba del derecho común mediante los cuales pudiera demostrarse el logro de la prescripción, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 4^o quedaban en su fuerza y vigor las leyes anteriores que no se opusieron a la que estudiamos, y los medios ordinarios de prueba de la prescripción no se oponían, sino que podían concurrir, con los especiales que la propia ley indicaba, bien acogándose, para aprobar su prescripción, a las reglas del derecho común.

Dictose en 1909 la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 13 de agosto que en su artículo 49 rezaba:

“Son Ejidos:

“1^o.— Los que en tal calidad, bajo el mismo nombre o el de Propios han venido gozando las Municipalidades en cuyo favor existen concesiones anteriores a la presente Ley, cualquiera que sea su extensión.

“2^o.— Los que se conceden por esta Ley a los Municipios que no los tengan.

“3^o.— Las tierras que corresponden a los Resguardos de la Comunidad de Indígenas que se hayan extinguido por la desaparición total de sus dueños”.

Comparando la disposición del N^o 3^o que precede con la Ley de 1904 que ya conocemos, se deduce que los terrenos que se destinaban allí a Ejidos eran los mismos de que por dicha Ley se había incautado la Nación como de bienes sin dueño, esto es, aquellos que no tuviesen ningún poseedor, de modo que no eran todos los terrenos de las antiguas Comunidades los que pasaban a ser Ejidos sino los que se dejan explicados.

La Ley de Tierras Baldías de 1910 reprodujo en su artículo 49 el que ya hemos visto de la anterior, pero el número 3^o de dicho artículo quedó modificado diciendo así:

“3^o.— Las tierras que correspondían a los Resguardos de las extinguidas Comunidades de Indígenas, cuyos poseedores no hubieren llenado para la fecha de esta Ley las formalidades de la de 8 de abril de 1904, si no las llenaren en el plazo de cinco años a partir de la actual”.

Mas como ya hemos visto que además de las formalidades especiales de la Ley de 1904 los poseedores de fracciones determinadas de terrenos que fueron de Indígenas podían ampararse para alegar la prescripción, en las reglas del derecho común, es evidente que la disposición citada no era aplicable a los que a ellas se acogiesen y pudiesen demostrar su derecho.

Siguióse la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1911 en la cual el Número 3^o del artículo 58 coincidía con el mismo número del artículo 49 de la anterior, sólo que el plazo allí fijado se reducía a dos años.

La Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 4 de julio de 1912 suprimió en su artículo 77, correspondiente al 58 de la del año anterior, el N^o 3^o que acabamos de ver, pero la repitió en el párrafo 1^o del artículo 87.

Como los dos años fijados en esta última disposición vencieron el 4 de julio de 1914, desde entonces podía considerarse fenecido el derecho de los ocupantes o poseedores de tierras de antiguas Comunidades a ser tenidos como propietarios de ellos mediante las formalidades especiales pautadas por la Ley de 8 de abril de 1904. Partiéndose sin duda de este concepto no se dijo nada acerca de Comunidades Indígenas en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos del presente año 1919 enumerando como Ejidos, en su artículo 3^o bajo el número 3^o: “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”.

Esta misma Ley de 1904 quedó expresamente derogada por el artículo 88 de la de Tierras Baldías y Ejidos a que venimos contrayéndonos.

Apenas, después de todas las explicaciones que anteceden, es menester que repitamos que además de los títulos creados en virtud de la citada Ley de 1904 se debe respetar la propiedad lograda por particulares sobre los mismos terrenos de los antiguos Resguardos, por prescripción que se pruebe conforme a las reglas del derecho común. El número 3^o del artículo 3^o de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos al mandar proteger la propiedad amparada con los títulos evacuados de conformidad con la ley de 1904 no excluye el igual respeto que merece la prescripción probada conforme a las reglas ordinarias del derecho, y la cual ha podido crear en multitud de casos derechos adquiridos de que nadie puede ser privado ni aún por disposición legislativa expresa, mucho menos por la ilógica inferencia que se pretendiese deducir, del silencio del referido N^o 3^o sobre ese modo de adquirir.

Si pues el legislador no ha podido privar a nadie de su derecho adquirido por prescripción sobre lotes determinados de tierras que fueron de Comunidades Indígenas, mucho menos ha podido entender darle a las Municipalidades, en concepto de Ejidos, lo que era de otros. Nemo dat quod non habet “nadie puede dar lo que no tiene” es principio por demás conocido de derecho. Lo que el legislador nacional ha entendido darle a los Municipios como Ejidos, respecto a los terrenos antes de indígenas, es lo que no era de nadie, o sean aquellas fracciones de tierra de esa especie sobre las cuales ningún ciudadano podría alegar individualmente derecho de propiedad, presumiendo, además, que no podrían reclamarlas, como propiedad comunera suya, los causahabientes de los primi-

tivos indígenas, ora porque en muchos casos no existan, ora porque en los descendientes de los indios se haya perdido la memoria de su genealogía con el consiguiente abandono del derecho que pudieron hacer valer, ora porque fuese muy difícil la prueba de su derecho por parte de quienes pretendieran reivindicar su propiedad colectiva sobre las fracciones no prescritas ya por quienes individualmente las hayan gozado.

Es con toda esta reserva como debe entenderse que son Ejidos las tierras que fueron de Comunidades, siendo de advertir, por otra parte, que el título de los respectivos Municipios sobre ellas no es otro que la atribución que de dichas tierras le ha hecho el legislador nacional desde 1909.

En efecto, cualquiera que sea la tesis que se sostenga acerca de la naturaleza jurídica del derecho de propiedad de las Comunidades Indígenas bajo el antiguo derecho español, y aunque se probara que entonces los Resguardos eran, no una propiedad comunera de los Indígenas sino una propiedad del Pueblo como Entidad jurídica, asimilándoseles así a los impropriamente llamados Ejidos de los Municipios no indígenas, lo cierto es que después de la Ley de 1821 y las posteriores que hemos analizado no es posible poner en duda que bajo la legislación venezolana fueron considerados, no como Ejidos de los Pueblos sino como propiedad comunera de los herederos o causahabientes de los antiguos indígenas, y si ahora se han adjudicado los restos, no apropiados por particulares, de esos mismos terrenos a los Municipios fundados sobre la base de los antiguos pueblos de Indios, ha sido porque se ha considerado que esas tierras eran bienes sin dueño, y nada más justo que dedicarlas a Ejidos en lugar de venderlas como tierras baldías.

El pensamiento benéfico del legislador nacional no puede ser interpretado por las Municipalidades en el sentido de que se les ha dado derecho sobre propiedades ajenas, ni en el sentido de que se les ha reconocido un derecho suyo preexistente a tener como Ejidos los terrenos de las Comunidades Indígenas, pues esta interpretación chocaría con todo lo dispuesto en la legislación patria sobre el particular desde 1821.

En este último error incurrió, sin embargo, en el caso que motiva esta consulta la Municipalidad del Distrito Acosta, pues en 1916 levantó un justificativo del Procurador Municipal para probar que el Municipio Caripe tenía Ejidos desde los tiempos coloniales, confundiendo con tales Ejidos los terrenos de la extinguida Comunidad de Indígenas de ese mismo Pueblo, que no habían pasado a ser Ejidos sino desde 1909, exceptuados los ya prescritos por personas particulares.

Mayor error, si cabe, fue el de la misma Municipalidad al decidir que podía gravar con pensiones de arrendamiento los lotes de tie-

rra cultivados u ocupados dentro de los límites del antiguo Resguardo Indígena de Caripe. No se pueden imponer tales pensiones, sino pactarse mediante previos contratos con los interesados que libremente consientan en celebrarlos. Si éstos se negaren a hacer esos contratos la Municipalidad no puede proceder ejecutivamente contra ellos, en cobro de pensiones no estipuladas, lo cual es completamente ilegal y puede acarrear responsabilidad a los funcionarios que lo dispongan, sino a demandar a los ocupantes o poseedores de tierra en juicio ordinario reivindicatorio para que reconozcan que son Ejidos de Caripe los lotes que ocupan en virtud de la concesión hecha por la Ley de la materia, como Ejidos de los Municipios respectivos, de los terrenos correspondientes a las extinguidas Comunidades Indígenas. Los demandados podrían oponer entonces la prescripción, y ganarían el punto los que en cada caso demostrasen haber poseído el terreno ocupado, con ánimo de propietario y por el tiempo requerido por el Código Civil, de conformidad con las razones que dejamos explicadas; por lo cual es evidente que la Municipalidad debe abstenerse de demandas de esa especie que necesariamente perdería, y así lo más racional es que nombre una Comisión encargada de averiguar el tiempo y requisitos de la posesión de cada ocupante y reconozca, sin necesidad de procesos, el derecho de propiedad de los que pudieran oponerse con éxito la prescripción.

Caracas, 31 de diciembre de 1919.

Nuestro Petróleo

JORGE MALDONADO PARILLI

I. Manantiales llamados menes

La presencia del petróleo en Venezuela, como recurso aprovechable para fines utilitarios se remonta a la época prehispánica, cuando los indígenas de la cuenca del Lago de Maracaibo utilizaban el extraño betún de los manantiales llamados **menes** para impermeabilizar cestos y atrapar animales de caza. Después los conquistadores y los piratas se sirvieron de él para calafatear sus navíos. Bien conocido como es todo el proceso de su uso industrial, nos limitaremos a consignar aquí una síntesis histórica, partiendo de la segunda mitad del siglo pasado, época en que ya el petróleo iniciaba su entrada en la economía mundial.

II. Industrialización y comercio. Los primeros pasos.

Los primeros intentos de industrializar y comerciar el petróleo en Venezuela datan de 1863, cuando un ciudadano norteamericano solicitó del Gobierno tierras con ese objeto. Al año siguiente Manuel Olavarría obtuvo de la Legislatura del Estado Nueva Andalucía (hoy Sucre y Monagas), una concesión de 15 años, a cambio del 17% de regalía, y de atender ciertos requerimientos urbanos como alumbrado de calles y reparación de templos en Cumaná. En 1865 el ingeniero Camilo Ferrand obtuvo del gobierno del Zulia privilegio exclusivo para sacar y exportar petróleo. Y en 1866 la Asamblea del Estado Trujillo otorgó una concesión a Pascual Casanova. Pero ninguna de estas concesiones salió adelante.

En 1875 el terremoto que sacude la región andina abre en La Alquitrana, hacienda cafetalera de Manuel Antonio Pulido, cerca de Rubio, Estado Táchira, una enorme grieta de la cual empieza a brotar petróleo. Pulido obtiene tres años después una concesión de cien hectáreas para explotar el aceite y constituye la primera compañía petrolera venezolana: la Petrolia del Táchira. Aunque esta empresa nunca rebasó su fase rudimentaria inicial, se la considera precursora del desarrollo industrial petrolero en el país.

Durante el siglo XIX, sin embargo, el asfalto fue más importante que el petróleo en la economía de Venezuela. En 1883 el norteamericano Horacio Hamilton y el Ejecutivo Federal suscriben un contrato para la explotación del asfalto en la región que hoy comprende los Estados Sucre y Monagas. Traspasado el contrato a la New York Bermúdez Company, ésta comenzó a explotar el asfalto natural del famoso lago de Guanoco. En 1890 perfora cuatro pozos en Capure, cerca de Pedernales, donde encuentra asfalto y gas. Pero como su propósito era obtener petróleo, el proyecto fue abandonado por anticomercial.

III. Concesiones en los gobiernos de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez.

En 1907, bajo el gobierno del general Cipriano Castro, ciudadanos venezolanos obtienen concesiones cuya explotación, andando el tiempo habría de representar nuestra principal fuente de ingresos fiscales. Pero los favorecidos (Andrés Vigas, Antonio Aranguren, F. Jiménez Arráiz, Bernabé Planas) vendieron sus derechos a diferentes compañías extranjeras. En 1909 el gobierno del general Juan Vicente Gómez otorga a The Venezuelan Development Company Limited el derecho de explorar la casi totalidad del territorio de la República, a fin de cerciorarse de la existencia de fuentes de petróleo y otras sustancias similares. Extinguidos los derechos de aquella empresa, las concesiones pasaron en 1912 al abogado venezolano Max Valladares, quien las vendió a la Caribbean. Después fueron absorbidas en gran parte por la Shell.

En 1913 el geólogo norteamericano Ralph Arnold hizo un concienzudo reconocimiento del país por cuenta de la General Asphalt. En el informe que rindió a esta firma, revelaba que el área de Mene Grande, en el Zulia, tenía los depósitos de asfalto más grandes conocidos por él. Y recomendaba la perforación de un pozo en ese afloramiento. Apoyada en la información de Arnold, la Caribbean empezó en enero de 1913 la perforación del pozo Zumaque 1, con resultados positivos. Este hecho marca el descubrimiento estructural de la vasta cuenca petrolífera del Lago de Maracaibo. En noviembre el pozo producía de 20.000 a 40.000 barriles diarios de petróleo.

En 1916 la Caribbean amplía sus plantas y construye la primera refinería venezolana, cuyas actividades comerciales empiezan en 1917. Dos años después se instalan en el país las primeras grandes compañías norteamericanas: Standard Oil Company de New Jersey, Maracaibo Oil Company Exploration, New England Soil, Sun Oil Company, Texas Oil Company, Full Petroleum Company y Sinclair Oil Company.

IV. Primera ley de Hidrocarburos y un servidor público honesto: Gumersindo Torres, Impetuoso pozo de 100.000 barriles diarios.

1.920. Aparece en este año la primera Ley de Hidrocarburos, obra del doctor Gumersindo Torres, Ministro de Fomento del gobierno de Juan Vicente Gómez. Torres trató de limitar las ganancias de las empresas a un 12%, pero no encontró apoyo en sus propósitos. Censurando la exoneración de impuestos aduanales de la cual gozaban las compañías, decía aquel probo servidor público: “Hubiera sido preferible no cobrar impuesto alguno de explotación (de petróleo), en cambio del pago de los derechos de aduana exonerados”. Y andaba en lo cierto. De 1923 a 1930, por ejemplo, el Fisco recaudó por concepto de explotación petrolera, 187 millones de bolívares, mientras que el monto de las exoneraciones aduaneras en ese mismo lapso alcanzaba a 217 millones. En la legislación de 1922 intervinieron, con la anuencia de Gómez, los abogados petroleros.

1922. Un acontecimiento trascendental para la industria petrolera y para el país ocurre este año. Cuando la Venezuela Oil Concessions perforaba el pozo Los Barrosos 2 en la zona de La Rosa, Estado Zulia, se produjo un reventón extraordinario. El pozo comienza a arrojar petróleo —100.000 barriles diarios— en forma impetuosa. Durante nueve días consecutivos aquel chorro incontrolable se alza como un diabólico desafío por sobre la vegetación circundante, inundando materialmente de aceite negro la tierra “hasta que las propias arenas del pozo sellan la violenta salida del hidrocarburo”.

La noticia vuela por el mundo. Y comienza para Venezuela la explotación petrolífera en gran escala. La Ley de Hidrocarburos entonces contiene reformas positivas. Es la primera —dice Luis Vallenilla— que consagró claramente en su texto, este propósito, este esbozo de política petrolera. Faltaban todavía 22 años para que naciera (en 1960) la “Corporación Venezolana del Petróleo”.

Los años siguientes, hasta la década 1940-50, son de intensa actividad exploratoria. En occidente se hicieron importantes descubrimientos. Dentro del propio Lago de Maracaibo la Shell perfora el primer pozo en lo que resultaría ser una de las áreas petrolíferas más ricas del mundo.

V. Nueva ley con Medina. No concesiones y el 50-50 con Betancourt. Otorgó nuevas concesiones Pérez Jiménez

En 1943 una nueva ley de Hidrocarburos elevó el impuesto de regalías a 16-2/3 por ciento, pero permitió a las empresas petroleras obtener nuevas concesiones por un período de 40 años. En

1945 la Junta Revolucionaria de Gobierno anunció su decisión de no otorgar más concesiones e inicia la política fiscal que lleva a compartir, en base de igualdad, a la Nación y a las compañías las utilidades obtenidas (50-50). Esta política fue adoptada en años sucesivos por los países productores del Medio Oriente. En 1956 y 1957 el gobierno de Marcos Pérez Jiménez otorgó nuevas concesiones de hidrocarburos que sumaron en conjunto 821.091 hectáreas y produjeron al Fisco 2.115 millones 958.825 bolívares. Dos años después nuevas medidas fiscales elevan la participación del Estado venezolano en las utilidades petroleras hasta un 65%.

VI. LA OPEP

Mil novecientos sesenta (1960) puede considerarse un año memorable puesto que fue entonces cuando se creó, bajo orientación venezolana (Bagdad, 14 de septiembre) la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) con el propósito, mantenido inalterable hasta hoy, a pesar de cuantas vicisitudes le han salido al paso, de defender los niveles de precios del petróleo en el mercado internacional. Los 13 países que la integran representan el bloque más significativo del mundo petrolero actual: en él se unifican los grandes centros de producción y exportación del crudo: Venezuela en la cuenca del Caribe, los países del Medio Oriente en la Cuenca del Golfo Pérsico, los de Africa e Indonesia.

El 26 de mayo de 1961 fue promulgada la Ley Aprobatoria del Convenio de Bagdad, sancionada por el Congreso el 22 del mismo mes. Fue también en 1960, bajo el gobierno del Presidente Betancourt, cuando se creó la empresa nacional del petróleo, proyectada el 48, con el nombre de Corporación Venezolana del Petróleo (Corvepet, después CVP y ahora una de las empresas integrantes de Corpoven).

“La OPEP, dice José Rafael Zanoni, constituye hoy una de las principales agrupaciones mundiales cuya acción determina en cierta manera el curso de los acontecimientos económicos de los países de Occidente. El control que ejerce sobre los precios del petróleo y la unidad que hasta el momento han tenido sus decisiones, la han convertido en un poderoso instrumento de defensa de los intereses de los países productores de petróleo”.

Agrega este experto que la importancia de la Organización crece desde su propia fundación. “Y sus decisiones han introducido importantes cambios en el mercado petrolero, así como en las relaciones de los países productores con las compañías petroleras. Su desarrollo ha pasado por diversas etapas, y en la actualidad (1979) ha vencido todas las adversidades que ha confrontado presentándose como una organización capaz de enfrentarse a las presiones constantes de las compañías petroleras”. Este juicio parece válido

aún para nuestra época (1983), como se observa por la entereza con que la OPEP ha librado su batalla contra todas las eventualidades o más bien dificultades que han surgido frente a ella con motivo del descenso de los precios del petróleo en el mercado internacional. Puede afirmarse que no obstante estos obstáculos o peligrosas contingencias, el prestigio de la OPEP no ha sufrido mella. La OPEP continúa siendo para los países afiliados a ella una trinchera idónea.

Apunta asimismo por otra parte Zanoni, que “en una situación internacional donde la inflación mina las bases de la economía de no pocos países occidentales y las necesidades de seguridad en el aprovisionamiento energético, son imperiosas para el normal desarrollo de las economías, la OPEP se ha convertido en clave y sus acuerdos y posiciones rebasan el marco petrolero, para convertirse en acciones que influyen de manera determinante en la economía mundial”. Sus posiciones han obligado a los países desarrollados a discutir en la búsqueda de un nuevo orden económico internacional que tome en consideración el precio de todas las materias primas y los precios de las mercancías exportadas por los países desarrollados. Hoy la OPEP se presenta como un grupo de productores que se esfuerzan por conciliar del mejor modo posible sus intereses recíprocos con las necesidades del mercado. Al lado de la política de precios de la OPEP, los países miembros han ido asumiendo el control progresivo de la industria petrolera y reafirmando su soberanía nacional.

Según explica el autor citado, la fundación de la OPEP fue precedida por numerosos contactos y encuentros entre los países productores. Los primeros contactos fueron en Washington, 1947, entre Venezuela y la misión diplomática de Irán, que negociaba con la Anglo-Iranian Oil Company. En 1949, una delegación oficial venezolana visitó los países del Golfo Pérsico e invitó a las delegaciones de Irán y árabes a reunirse en Venezuela durante el verano de 1951. La nacionalización de la Anglo-Iranian y los conflictos que alrededor de este hecho se produjeron, intensificaron los contactos e hicieron aparecer las primeras tentativas de cooperación. En junio de 1953 se efectúa un primer acuerdo formal de cooperación entre los países productores de petróleo: Arabia Saudita e Irak. Otro hecho importante es la constitución, por parte de la Liga de Países Arabes, de un Comité de Expertos Petroleros —junio de 1952— que se convertirá, en 1954, en Oficina del Petróleo, y en 1959, en el departamento de Asuntos Petroleros que tiene a su cargo la convocatoria y preparación del Primer Congreso Petrolero Árabe, donde se realizan conversaciones que darán más tarde origen a la OPEP.

En septiembre de 1960, por invitación del gobierno de Irak, se reúnen en Bagdad (el 14) los representantes de los gobiernos de

Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y Venezuela constituyen la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Como se advierte por la relación de los hechos que originaron el nacimiento de la OPEP, fueron muchos los contactos, las conversaciones, los diálogos, los análisis que antecieron a tan memorable acontecimiento. La diplomacia, desde luego, jugó aquí importantísimo rol, y es justicia consignar que en este terreno prestó invalorable servicios al país nuestro Embajador por entonces ante la República Árabe Unida, doctor Antonio Martín Araujo, hombre de limpias ejecutorias y mentalidad bien puesta, conocedor del medio en que actuaba y de la altísima importancia de los propósitos que Venezuela y los restantes productores de petróleo perseguían con la constitución de la alianza que consiguieron en buena hora establecer. Para los venezolanos todos es un honor histórico la circunstancia de que en esa alianza haya sido estímulo determinante la influencia de un compatriota de la solvencia moral y técnica del doctor Juan Pablo Pérez Alfonzo, generalmente conocido como “el padre de la OPEP”.

En la actualidad la OPEP está integrada por 13 miembros: Arabia Saudita, Argelia, Ecuador, Emiratos Arabes Unidos, Gabón, Indonesia, Irak, Irán, Katar, Kuwait, Libia, Nigeria y Venezuela.

Por supuesto que la creación de la OPEP, lo hace notar Zanoni, se fundamenta sobre hechos económicos y políticos que conviene destacar.

VII. Un Telón de fondo: el nacionalismo árabe

La ola de nacionalismo árabe encabezada por Gamal Abdel Nasser, Presidente de Egipto, sirvió de telón de fondo para su creación. Otros hechos también: el descubrimiento y explotación de yacimientos del Medio Oriente, luego Libia, que produjo una abundancia de petróleo y dio a las transnacionales el poder suficiente para bajar los precios. Después de la Segunda Guerra Mundial, los precios del combustible no podían bajar, porque la demanda para reconstrucción de Europa resultó superior a todo lo que se había previsto, y en el mercado mundial no había suficiente petróleo para cubrir aquellas necesidades.

Pero el descubrimiento de yacimientos en el Medio Oriente y en Libia puso en manos de las sociedades petroleras una tal cantidad de petróleo, que podía superar la demanda existente, y esto, unido al hecho de que los gobiernos de los países capitalistas industrializados estaban urgidos de una fuente de suministro energético barato para acelerar el ritmo del desarrollo económico configuró las condiciones adecuadas para que se produjera una baja en los precios de petróleo. Esta baja obligó a los países productores a tomar conciencia de la necesidad de defender sus intereses y, en consecuencia, a acelerar la fundación de la OPEP, que surge teniendo

como primer objetivo la estabilización de los precios y de los ingresos fiscales provenientes de la exportación del petróleo bruto. La existencia de la OPEP se vuelve entonces un hecho decisivo para la constitución de un mercado petrolero mundial. A raíz de su existencia, dice Zanoni, el cartel petrolero pierde la posibilidad de fijar unilateralmente los precios del crudo.

La OPEP nace como respuesta a la acción de las compañías multinacionales de petróleo y en la búsqueda de que los precios no sean determinados sólo por las sociedades petroleras, inspiradas en la Declaración de Bagdad, que señalaba: “que ninguna modificación de los precios del petróleo bruto y de sus derivados debería ser llevada a cabo por las compañías sin el acuerdo de los países productores”.

La creación de la OPEP inicia ostensiblemente un cambio de las relaciones entre los países productores y el Cartel petrolero internacional, así como una acción de solidaridad entre sus miembros que, a pesar de numerosas diferencias políticas y económicas, se unen para defender la fuente principal de sus ingresos.

Seguir aquí la trayectoria de la OPEP en toda su longitud sería trabajo voluminoso y complejo, no propio para estas páginas. El desarrollo de la Organización ha puesto en evidencia la existencia de un grupo de productores de petróleo con intereses divergentes, y a veces contradictorios, unidos, empero, en la idea común de proteger los precios del combustible y de obtener ingresos elevados de su explotación. El petróleo ha actuado como un elemento unificador de esta diversidad de intereses. Y los ingresos provenientes de la producción petrolera aparecen como el vínculo más sólido de la entidad.

VIII.

LA NACIONALIZACION

Dueños de un recurso material tan valioso como es el petróleo, los venezolanos no podíamos conformarnos con que el manejo de este recurso, fuente principal de nuestra economía, estuviera siempre a cargo de intereses extraños. El petróleo venezolano tenía que ser manejado nacionalmente, esto, es, por los mismos venezolanos.

En julio de 1971, bajo la administración del Presidente doctor Rafael Caldera, fue promulgada la Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos. Y en marzo de 1975, bajo el mandato del Presidente Carlos Andrés Pérez, el Ejecutivo Nacional introdujo ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos.

Este año de 1975 marca un nuevo hito en la accidentada historia del petróleo venezolano. Aprobada por el Congreso Nacional,

tras encendidos debates la L y que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, el Presidente Pérez le puso el Ejecútese de rigor en el Salón Elíptico del Palacio Federal de Caracas el viernes 29 de agosto de 1975.

Desde este recinto el Primer Magistrado de la Nación recordó a sus compatriotas las palabras de su discurso el 12 de marzo de 1974 cuando prestó juramento ante el Congreso para ejercer la Presidencia de Venezuela. “Vamos a realizar la vieja aspiración de Venezuela nuestro pueblo, de que el petróleo sea venezolano. Diferentes dispositivos legales existen que garantizan la reversión, pero hoy vemos la conveniencia de adelantar el proceso para fijar de una vez la nueva política petrolera nacional. Recordó asimismo sus palabras del 22 de marzo: “La empresa que nos proponemos es de dimensiones colosales para lo que es y tiene que ser Venezuela. Requiere la unión de la voluntad de todos los venezolanos. No se trata sólo de decisiones del Gobierno. Tampoco del proceso jurídico y práctico para el traspaso de la propiedad de la industria. Más allá nos espera la responsabilidad auténtica para la conducción eficiente de una industria que se mueve en parámetros no manejados jamás por venezolanos... El petróleo es nuestro —concluyó— y está en nuestras manos la posibilidad de demostrar que somos capaces de manejarlo, que podemos confiar en nosotros mismos, que será herramienta de desarrollo democrático, es de justicia social”.

Dijo también que “el petróleo venezolano ha de ser instrumento de integración latinoamericana, factor de seguridad mundial, de progreso humano, de justicia internacional y de equilibrada interdependencia económica. Ha de ser también un símbolo de la independencia de Venezuela, de la voluntad nacional y una afirmación de su capacidad creadora como pueblo y como nación”.

IX. Reservas probadas, suplementarias y no descubiertas: 6.646 millones de metros cúbicos de petróleo.

Somos un país petrolero.. Seguimos siendo un país petrolero. a pesar de las contingencias desfavorables que confrontamos actualmente: baja en el precio del combustible y en el volumen de la producción exportable.

Las reservas probadas de petróleo, según estimación oficialmente aceptada alcanzan a 2.184 millones de metros cúbicos; las reservas suplementarias totalizan 983 millones de metros cúbicos y las reservas no descubiertas, 3.479 millones de metros cúbicos. Un reservorio extraordinario de petróleo es la ya famosa Faja Petrolífera del Orinoco, acerca de la cual se ha escrito tanto, y cuyo aprovechamiento a largo plazo parece prometer beneficios también extraordinarios.

La Caducidad de la Instancia en el Derecho Venezolano

CARLOS VESGA SANCHEZ

La perención o caducidad de la instancia está consagrada, en forma general, por el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil y en forma especial, para los procedimientos que se adelantan en la Corte Suprema de Justicia, en el artículo 86 de la Ley Orgánica de este Máximo Tribunal. Como habremos de verlo más adelante, directamente relacionados con la declaratoria de perención, están los artículos 96 y 168 de la citada ley Orgánica.

Las mencionadas normas dicen textualmente:

CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL:

“Artículo 201.— Toda instancia se extingue por el transcurso de tres años sin haberse ejecutado ningún acto de procedimiento”.

LEY ORGANICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

“Artículo 86.— Salvo lo previsto en disposiciones especiales, la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Dicho término empezará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto de procedimiento. Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención, de oficio o a instancia de parte”.

“Artículo 96.— Los informes constituyen la última actuación de las partes en relación con la materia litigiosa que sea objeto del juicio o de la incidencia de que se trate. Concluido el acto de informes, no se permitirá a las partes nuevos alegatos o pruebas relacionadas con dicha materia, salvo lo dispuesto en el artículo 407 (respecto a autos para mejor proveer), pero quienes hayan informado verbalmente pueden presentar conclusiones escritas”.

“Artículo 168.— Concluido el acto de informes, durante el cual las partes podrán usar el derecho de réplica y contraréplica, la causa entrará en estado de sentencia” (Este artículo se encuentra ubicado en el Título V, Capítulo III, “Del Procedimiento en la Segunda Instancia”).

De la lectura cuidadosa de los artículo 202 del Código de Procedimiento Civil y 86 de la Ley Orgánica de la Corte, resulta evidente que para que se produzca la caducidad que uno y otro estatuyen se requiere, por una parte, que haya transcurrido cierto lapso, y , por la otra, que durante el mencionado lapso no haya habido ninguna actividad procesal, vale decir, que no se haya producido ningún acto de procedimiento. Surgen, de inmediato, dos problemas igualmente trascendentales: el primero, determinar qué debe entenderse por “acto de procedimiento”, cuestión que tiene importancia para determinar no sólo el comienzo del lapso de inactividad sino también la forma y manera como ese lapso puede quedar interrumpido o cómo puede interrumpirse por la parte que en ello tenga interés. El segundo problema, igualmente, trascendente, es el de determinar si la inactividad que produce la caducidad de la instancia es la inactividad de las partes, la inactividad del juez o la inactividad de cualquiera de los dos.

No todo acto de las partes ni todo acto o auto del Juez puede ser considerado como parte de la actividad procesal, mejor, como acto de procedimiento. El proceso judicial, cualquiera que sea la instancia en que se realice, está integrado por una serie de etapas sucesivas y precluyentes dentro de las cuales cada una de las partes debe efectuar una serie de actos tendientes, por una parte, a demostrar sus presuntos derechos sustantivos y, por otra, a exigir que el procedimiento se realice dentro de los presupuestos y con las formalidades procesales prescritas por la Ley; el Juez, por su parte, tiene sus propios cometidos a todo lo largo del proceso, el principal de los cuales, desde luego, es el fallo. Cada una de las actuaciones de las pautas, realizadas con los fines ya dichos, impulsan el juicio, pues cada una de ellas constituyen un avance hacia un estado de perfeccionamiento procesal que permita al Juez proferir su fallo con completo conocimiento de causa. El doctor Pineda León, Profesor Titular de Procedimiento Civil en la Universidad de Los Andes considera que por actos de procedimiento “deben entenderse todas las actuaciones que sirvan para iniciar, sustanciar y decidir el proceso” (Vid. Pedro Pineda León—“Lecciones Elementales de Derecho Procesal Civil”. Primera Edición. Tomo II — pág 21).

De acuerdo con las ideas que hemos expuesto sobre la naturaleza de los “actos de procedimiento”, no cabe la menor duda de que el último que pueden realizar las partes es el acto de informes, no sólo porque así, lo dicen en el caso de los procedimientos que se adelantan en la Corte Suprema de Justicia, los artículos 96 y 168 de su Ley Orgánica, sino porque, estudiada la forma como se desarrolla el proceso, no encontramos, con posterioridad al acto de informes, ninguna oportunidad para que las partes puedan realizar

nuevas actividades procesales que puedan ser calificadas de “actos de procedimiento”. Es cierto que no hay inconveniente legal para que las partes, con posterioridad al acto de informes, conserven su interés en la pronta solución del juicio o de una incidencia y así lo manifiesten ante el órgano judicial, pero ello no significa, en modo alguno, que estén realizando actos de procedimiento. Es que acaso, preguntamos nosotros, pedirle al Juez, en forma muy comedida y respetuosa, que por favor profiera el fallo, es un acto de procedimiento?.

Pedirle al Juez que profiera su sentencia es, procedimentalmente, un acto inocuo e innecesario. No es necesario, o no debe serlo, recordarle al juez el cumplimiento de sus deberes y ya se sabe que el principal de ellos es el de impartir justicia. Y no se diga, por ir contra toda evidencia, que la falta de insistentes y periódicas solicitudes del fallo, implica un desinterés o un abandono del juicio; haber llevado el procedimiento en primera instancia hasta el acto de informes, y haberlo llevado en la segunda, hasta el estado de dictar sentencia, está indicando que las partes, o alguna de ellas en particular, no solamente están interesadas en el fallo sino que están exigiendo su derecho a que éste se profiera, pues el fallo, no cabe duda, es la razón de ser del juicio. Darle categoría de acto de procedimiento a lo que no es otra cosa que una respetable manifestación de angustia, resulta totalmente reñida con las normas procesales.

El otro aspecto de la caducidad de la instancia es el relativo al sujeto de la inactividad o, como arriba lo dijimos, si la inactividad que produce la perención es la de las partes, la del juez o cualquiera de las dos.

El artículo 201 del derogado Código de Procedimiento Civil del 18 de abril de 1904, preceptuaba que toda instancia se extinguía por el transcurso de cuatro años sin haberse ejecutado ningún acto de procedimiento por motivos imputables a las partes. La cuestión era, pues, muy clara: únicamente la inactividad de las partes podía producir la extinción de la instancia. El mismo artículo, en el Código Vigente, de 4 de julio de 1916, no sólo disminuye el lapso necesario para que produzca la perención sino que, además, omite de su texto la expresión “Por motivos imputables a las partes”. Esta omisión fue interpretada por algunos, muy ligeramente desde luego, como una determinación del legislador en el sentido de que tanto la inactividad de las partes como la inactividad del Juez producían la caducidad de la instancia; nosotros contrariamente, pensamos que nunca pudo pasar por la mente del legislador semejante idea que, no sólo contradice claros principios procesales sino que, además, puede producir tremendas injusticias.

No es el caso de entrar ahora en una inoficiosa disquisición sobre la imputabilidad o inimputabilidad de las actuaciones humanas, pero pensamos que el legislador, al eliminar la frase “por motivos imputables a las partes”, lo que quiso determinar fue que la caducidad se producía por la inactividad culpable o no culpable de las partes, voluntaria o involuntaria de éstas, e inclusive, por caso fortuito o fuerza mayor. Darle a la omisión a que nos venimos refiriendo un alcance distinto, sería caer, en nuestro concepto, en una lamentable equivocación. Pensamos que los artículos 201 del Código de Procedimiento Civil y el 86 de la Ley Orgánica de la Corte no pueden interpretarse de manera que los efectos procesales de la inactividad de los encargados de administrar justicia recaigan sobre el demandante (cuando la perención ocurre en la primera instancia) o sobre el apelante (en la segunda instancia) que realizaron todos los actos de procedimiento que les incumbía realizar para el avance del proceso hasta colocarlo en estado de dictar sentencia, para utilizar la expresión del artículo 168 de la Ley Orgánica de la Corte.

Sobre la inactividad causante de la caducidad de la instancia dice CHIOVENDA:

“La inactividad consiste en no realizar actos de procedimiento. Debemos añadir que la inactividad debe ser inactividad de parte (Voluntaria o involuntaria, no importa), no de juez, puesto que si la simple inactividad de juez pudiera producir la caducidad, sería remitir al arbitrio de los órganos del Estado la cesación del proceso. Por lo tanto, debe decirse que la actividad de los órganos jurisdiccionales basta para mantener en vida el proceso pero su inactividad no basta para hacerlo desaparecer cuando durante la inactividad de los órganos públicos (por ejemplo en el intervalo entre la discusión y la sentencia) las partes no pueden realizar actos de desarrollo del proceso. Por eso, en los procesos en que predomine el impulso oficial no es posible la caducidad” (Vid: Chioventa — “Derecho Procesal Civil”. — Tomo II — Pág. 429 Editorial Reus).

El doctor Hernando Morales M., Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia y ex-magistrado de la Corte Suprema de Justicia de ese país, se expresa así:

“... en un juicio en que predomine el impulso oficial o que haya llegado a la etapa de este predominio, no puede haber caducidad. así, en los de las partes en el período probatorio o vencido éste sin que ellas soliciten probanzas, el juez debe ordenar el traslado para alegar, en su caso, y luego de citar para sentencia, Tiene la obligación de sentenciar, sin que las partes tengan necesidad de pedir que se realicen tales actos. La caducidad tiene

entonces lugar en los juicios que no pueden adelantarse sino a petición de parte, o sea, que no pueden pasar de una etapa a otra sin que el actor lo solicite, como en los juicios en que para seguir adelante el Juez exige cualquier formalidad que el demandante no cumple, v.gr. autos para mejor proveer que el actor ha de cumplir” Morales — Curso de Derecho Procesal Civil — Parte General — Pág. 347 — Librería Siglo XX).—

Por lo demás, pensamos, nuestro Máximo Tribunal siempre ha considerado que cuando en la causa ya se ha dicho “Vistos”, a las partes no les incumbe, en principio, ninguna actividad antes del pronunciamiento del fallo, pues toda intervención ulterior a aquel acto corresponde exclusivamente a la función judicial. Al respecto, en sentencia del 19 de julio de 1984, en la que fue ponente la magistrado doctora Josefina Calcaño de Temeltas, dice expresamente la Corte”.

“Ahora bien, esta Sala ha mantenido reiteradamente, aunque sin unanimidad de sus integrantes, que la sanción que contempla el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que acarrea la extinción de la instancia, no se aplica cuando la inactividad de las partes o, cuando menos, su constancia escrita en autos, se produce después de que la causa ha entrado en etapa de sentencia, ya que en esta fase del proceso, la actividad queda en su totalidad a cargo de los jueces quienes están obligados a cumplir con su máximo deber que es dictar la sentencia. es decir, cuando se ha dicho “Vistos” y por mandato de la ley ya las partes no tienen derecho a intervenir en el proceso o, bien, sus intervenciones resultarían irrelevantes por extemporáneas, no se les puede imputar negligencia o abandono del asunto si se abstienen de dejar constancia escrita en el expediente de su voluntad de instar al Juez para que decida”.

“Por otra parte, ya enfocando la cuestión bajo un punto de vista de justicia y equidad más que de derecho procesal puro, cambiar este tradicional criterio y comenzar de pronto a aplicar la perención a todos aquellos juicios que se encuentren en una situación como la del actual, sería un duro golpe y un gravamen irreparable que le infligiría a todos aquellos que confiados en el tradicional criterio que se ha venido manteniendo, se hayan abstenido de dejar constancia, mediante escritos agregados a los autos, de que siguen interesados en su causa y que esperan pronta decisión”.

Pero si la jurisprudencia de la Corte ha sido constante, no menos constante ha sido el magistrado René de Sola en mantener el criterio contrario. En salvamentos de voto que se producen cada vez que se dicta sentencia con posterioridad a un año de haberse dicho “vistos” sin que se haya producido ninguna petición o constancia de las partes, el distinguido jurista expresa:

El magistrado René de Sola, aunque comparte la opinión de la mayoría en cuanto a la solución de fondo, salva su voto por las siguientes razones:

1a.— En sentencia dictada por esta Sala el 14 de julio de 1983 (Caso Cobra C.A.) quedaron establecidos en forma amplia los fundamentos de la institución de la perención, tal como está concebido en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

“2a.— Ocurre en el presente caso que durante más de un año no se realizó ningún acto procesal en este expediente”.

“3a.— POr las razones expuestas, que ahora ratifico, considero que esta Sala ha debido abstenerse de dictar sentencia en el presente proceso y delcarar de oficio la perención de la intancia”.

Los artículos 267 y 268 del Proyecto de Código de Procedimiento Civil que actualmente se discute en la Comisión Legislativa del Congreso Nacional y que, muy posiblemente será aprobado en el primer trimestre de 1985, si bien no modifican los fundamentos jurídicos y filosóficos de la perención si reducen drásticamente los lapsos establecidos en el Código vigente pues, por una parte, rebajan de tres a un año el lapso que da lugar a la perención de la instancia y por otra, establecen unos lapsos especiales de caducidad, caracterizados por su brevedad (diez días) para los casos en que el demandante no cumpla con las obligaciones de ley para que sea practicada la citación del demandado. Desde luego, nos parece que un año de paralización del juicio por causa imputable al demandante o al apelante (únicos a quienes la perención perjudica) es tiempo más que suficiente para que, cualquiera que sea la posición que se tome respecto al significado de la caducidad, se presuma desinterés por el juicio o se sancione la inactividad.

Orientaciones Metodológicas para los Coordinadores de las Comisiones Periódicas

RICARDO LAURENS R.

El carácter y los métodos de dirección de la actividad de control, exigen de cada Coordinador de Comisión en particular condiciones peculiares y la realización de una serie de tareas, entre las cuales destacan las siguientes:

- Estudiar y analizar los programas de trabajo cuya ejecución se les ha encomendado con la finalidad de adquirir la capacidad de desarrollarlos con la precisión requerida.
- Convencer y motivar a los restantes miembros de la Comisión acerca de la necesidad de cumplir con los programas de trabajo dentro de los tiempo establecidos.
- Determinar los objetivos específicos que debe alcanzar cada uno de los integrantes de la Comisión dentro de los parámetros de tiempo fijados. Estos objetivos deben ser el desarrollo lógico de la orientación fundamental trazada en los programas de actividades. Por otra parte, el Coordinador de Comisión debe tratar, en la medida de lo posible, de esquematizar los mencionados objetivos dentro de un cronograma que conlleve a la sincronización eficaz de los esfuerzos de los Comisionados y que propenda en cada caso particular a crear condiciones para que el trabajo de los funcionarios se ejecute en forma sistemática y reflexiva, con la finalidad de que cada uno de ellos cree su propia escala de objetivos. (1) Al respecto, es conveniente tener siempre

(1) A medida que las tareas se van concretando, éstas se especifican, estableciéndose lo que cada Comisionado debe hacer para cumplirlas. Así es posible trazar un plan en el que se indique por quién y cuándo debe ser efectuado uno u otro procedimiento. Seguidamente, el Coordinador de la Comisión debe establecer qué factores externos están implicados en el cumplimiento del mismo, qué diseños de papeles de trabajo se necesitan, qué investigaciones se requieren realizar en el curso de ejecución del trabajo. De esta forma se crea un gráfico programado de todas las tareas y hechos ligados a la ejecución del procedimiento en referencia.

presente que lo más peligroso para la Comisión y por extensión para todo el Organismo Contralor es trabajar sin metas definidas y de manera rutinaria. Incurrir en este nocivo comportamiento puede traducirse en la desaparición de la Dirección como actividad básica del proceso de control, y por consiguiente, en el mantenimiento de la Contraloría al mismo nivel, con las secuelas que tal comportamiento implicaría, entre las cuales la más importantes sería su retraso con respecto a las corrientes de avanzada que en materia de control se desarrollan en el mundo y que tienen su expresión más concreta en los Congresos Internacionales de Ciencias Fiscalizadoras.

- Lograr para la Comisión condiciones de instalación, localización y comunicación que favorezcan el desarrollo de sus actividades en términos de óptima productividad.
- Incentivar a los miembros de la Comisión para que planifiquen su formación profesional individual dentro de una perspectiva de tecnificación de la actividad de control, con lo cual se garantizaría la vigencia de rol de vanguardia que en la citada actividad ha venido cumpliendo el Organismo Contralor en la Nación Venezolana.
- Es importante que el Coordinador de Comisión se formule un juicio adecuado sobre la situación de la Comisión que dirige y sus condiciones potenciales de desarrollo. Asimismo, que conozca el estado organizativo y funcional de la entidad inspeccionada, de los organismos sectoriales o regionales de control y de sus tendencias de desarrollo. Basado en la situación diagnosticada, el Coordinador debe evitar tener una dependencia extrema de las circunstancias, pero a su vez, es necesario no perder de vista la realidad, es decir, tratar de efectuar la asignación de tareas dentro de períodos de tiempo tensos, pero al mismo tiempo realistas. Es de observar, que en el referido conocimiento juega un papel fundamental la experiencia acumulada racionalmente por los Comisionados en su diario accionar en el campo de trabajo.
- En materia de adopción de decisiones, es de gran importancia que el Coordinador comprenda que en la dirección de Comisiones de trabajo se destacan tres elementos básicos, los cuales son: el análisis de la situación, la toma de decisiones operativas (2), y la dirección de la ejecución de estas decisiones. El primer elemento se cumple mediante el estudio de la información obtenida, el segundo implica determinar la orientación del

(2) El carácter de las decisiones varía según el nivel jerárquico del funcionario que las adopte. Cuanto más cerca del campo de trabajo se halle el funcionario, tanto mayor será el peso de las decisiones operativas. El plazo para tomar estas decisiones está determinado por los márgenes de tiempo asignados en los programas de trabajo.

desarrollo de la Comisión dirigida, y el tercero se centra en el establecimiento de los medios para controlar la ejecución de las decisiones en la secuencia predeterminada y dentro de los tiempos programados. Este proceso presupone la formación de un funcionario sistemático en su trabajo, cuyas decisiones sean la culminación de un proceso que contemple la consideración de las distintas alternativas y sus repercusiones sobre las restantes actividades que desarrolla la Comisión, pues ignorar esta influencia conduce, a menudo, a apreciaciones falsas, que puedan retrasar el ritmo del trabajo encomendado. En otras palabras, las decisiones tomadas deben ser bien fundamentadas y la organización de su cumplimiento sustentado sobre bases firmes. De lo anteriormente expuesto se infiere que, para adoptar una decisión adecuada, se requiere que el Coordinador posea, además de las condiciones antes indicadas, entre otros, los atributos siguientes:

- Una clara comprensión de los objetivos generales de la Contraloría en su conjunto.
- Capacidad para determinar los métodos óptimos mediante los cuales se van a cubrir los procedimientos establecidos en los programas de trabajo.
- Capacidad para reaccionar a tiempo ante los cambios de situación y ante las nuevas instrucciones que le imparta la Dirección respectiva. (3)
- Ser capaz de establecer los medios para controlar la realización del programa cuyo desarrollo le ha sido asignado, de prever la frecuencia de las operaciones de control y en qué deben consistir éstas. En este sentido, el control se ejerce en tres vertientes que son: la verificación de la ejecución de los objetivos fijados; la forma cómo se aplican los diferentes procedimientos que conducen hacia la consecución del objetivo y cómo se logra la optimización de las decisiones proyectadas.

(3) Hay factores que exigen cambios parciales, correcciones rutinarias en el curso del desarrollo de la actuación, a los que se procede durante la coordinación. Otros requieren decisiones tácticas nuevas o más precisas, cuya responsabilidad es de la Dirección Sectorial correspondiente. Por otra parte, determinadas circunstancias pueden hacer necesario cambios en los objetivos previstos en el programa de actividades y en la estrategia de la Dirección General, cuya decisión, como es lógico, corresponde a los altos niveles Directivos de la Contraloría. El Coordinador de Comisión ha de tener siempre en cuenta estas líneas en la toma de decisiones, pues de lo contrario puede invadir niveles de decisión cuya atribución no le corresponde.

Jornadas de Trabajo con Contralores Estadales

Durante los días 25, 26 y 27 de junio del año en curso se llevó a efecto, en la Escuela Nacional de Control Fiscal de la Contraloría General de la República, en cumplimiento de lo previsto en el Plan de Acción de la Dirección General de Control de Estados y Municipios para el año 1984, las Jornadas de Trabajo con los Contralores Generales de los Estados y con los Contralores Internos de los Territorios Federales designados en el actual período constitucional.

Este evento, que contó con la presencia activa de los funcionarios que tienen la delicada responsabilidad de ejercer el control fiscal de las Gobernaciones fue instalado y clausurado por el Ciudadano Contralor General de la República, y consistió en la realización del ciclo de conferencias que se describe a continuación:

Título de la Conferencia	Conferencista	Tópicos tratados
Estructura Organizativa de la Contraloría General de la República.	Dr. José Azpúrua Ríos Director General de Control de Estados y Municipios.	Estructura Organizativa básica y principales funciones del Despacho del Contralor y de las diferentes Direcciones Generales de la Contraloría.
El Control Fiscal. Sus diferentes modalidades, Desarrollo y Perspectivas.	Dr. Raúl Peláez Orta Ex-Director Asistente de la Dirección General de Control de Estados y Municipios.	Los principios básicos que norman la acción contralora: — La defensa del Patrimonio Público. El apoliticismo, la objetividad e imparcialidad del control.

El Control Previo de Contratos de Obras y Servicios.

Dr. José G. Araujo Sequera — Director II de Inspección de Estados y Municipios.

La no obstaculización de la gestión de la administración controlada

La autonomía económica y funcional de los organismos de control.

Las distintas modalidades de control:

El Control Previo.

El Control Posterior.

El Control Interno.

El Control Externo.

El ejercicio del control fiscal a cargo de las Contralorías Estadales. Base legal.

Las Contralorías Estadales como organismos auxiliares de las Asambleas Legislativas. Su autonomía funcional y operacional.

Algunas proyecciones prospectivas.

El Control de los Gastos Nacionales. Breve comentario de las normas de control previo existentes en las leyes de Contraloría de los Estados.

El Control Previo de los Contratos de Obras y Servicios. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Excepciones al Control Previo. Efectos del Control Previo.

Decreto N° 1.802 relativo a las Condiciones Generales de Contratación, para la Ejecución de Obras.

Procedimiento para la adjudicación de contratos de obras y servicios. El Decreto 1.980 del Ejecutivo Nacional.

Comentarios sobre problemas particulares de los asistentes.

El Control Previo de Adquisiciones.

Dra. Miriam Oropeza de Ramos — Director I de Inspección de Estados y Municipios.

El Control previo al gasto. Control previo sobre adquisiciones. Disposiciones legales.

El proyecto y la orden de compra. Definición, contenido y proceso de tramitación.

Registro de Proveedores. Organización y utilidad. Lista de Precios.

Licitaciones Públicas y Privadas. Normas aplicables.

La Contraloría General de la República y sus atribuciones en materia de control de precios. Artículos 18, 20 y 21 de su Ley Orgánica.

Problemas prácticos derivados de las tramitaciones respectivas.

El Control Perceptivo de Adquisiciones como elemento complementario del Control Previo.

Dr. Ricardo Laurens R. Asesor de la Dirección General de Control de Estados y Municipios.

La conceptualización del Control Perceptivo. Su base legal.

El proceso de complejización y diversificación del Control Perceptivo de Adquisiciones como consecuencia del cambio cuantitativo y cualitativo experimentado por las compras gubernamentales.

El Control Perceptivo como mecanismo de autocontrol dentro del Control Previo de Adquisiciones.

El Control Perceptivo de Adquisiciones y su vinculación con el control de calidad que realiza el Estado Venezolano.

Las técnicas de Control Perceptivo de Adquisiciones utilizadas por la Contraloría:

Las verificaciones que efectúa la Unidad de Control Perceptivo.

		<p>El proceso de selección de muestras.</p> <p>El uso del laboratorio de análisis de materiales.</p> <p>El instrumental básico utilizado por el Comisionado.</p> <p>Las perspectivas de tecnificación del Control Perceptivo en la Contraloría General de la República.</p>
<p>Aspectos Básicos del Control Presupuestario en las Gobernaciones de Estados.</p>	<p>Dr. David Monroy, Coordinador General de Adiestramiento de la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE).</p> <p>Dr. Luis Enrique, Maita Director General Sectorial de Presupuesto Regional (Encargado) de la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE).</p>	<p>El Presupuesto de las Entidades Federales.</p> <p>Bases legales. Formulación.</p>
<p>La Contabilidad Presupuestaria en las Gobernaciones de Estados.</p>	<p>Lic. David Contreras, Director de la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa (DINCA).</p>	<p>Sistemas de Información de la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos para las Entidades Federales:</p> <p>Aspectos Generales.</p> <p>Interrelación con la Contabilidad Fiscal.</p> <p>Situación de la implantación.</p>
<p>El análisis de Costos como elemento auxiliar en la práctica del Control Fiscal.</p>	<p>Dr. Hens Silva, Ex-Jefe de la Oficina de Análisis de Costos y Presupuestos de la Dirección General de Control de la Administración Central.</p>	<p>Funciones que debe tener una Oficina de Análisis de Costos y Presupuestos.</p> <p>Herramientas que son utilizadas en la verificación de la justedad y razonabilidad de los precios:</p> <p>Hoja de Análisis de Precios Unitarios.</p> <p>Normas Provisionales Covenin – 2000, Ministerio de Fomento.</p> <p>Condiciones Generales de Contratación de Obras Públicas, Decreto No. 1.802, en sus artículos 2º, 14, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 62, 63, 64, 70, 71 y 72.</p>

El Esquema de la Contabilidad Fiscal en las Gobernaciones de Estados.

Dr. Raúl Peláez Orta, Ex-Director Asistente de la Dirección General de control de Estados y Municipios.

Sistemas computarizados de precios unitarios, SICOP (Sistema Integral de Costos y Precios de la Construcción de Obras Públicas).

Análisis de Precios Unitarios en función del control posterior.

Objetivos, normas y convenciones de la Contabilidad Fiscal.

Descripción del Sistema de Contabilidad Fiscal.

Importancia de la implantación de dicho Sistema para el ejercicio de control externo por parte de las Contralorías Estadales.

Actividades a cargo de las Contralorías Estadales, en relación con el área de la Contabilidad Fiscal de las Gobernaciones. Los registros contables en las Contralorías de los Estados.

La Contabilidad Fiscal y el Control Fiscal.

El Control Previo al pago que realiza la Contraloría General de la República. Sus bases técnico-jurídicas y su ejecución práctica.

Lic. Francisco Villarroel Revisor Fiscal Jefe III de la Oficina de Revisión de Ordenes de Pago II.

Estructura de la Dirección de Control Previo de Pagos.

Procedimientos del Control Previo sobre el Pago:

— Recepción y flujo de las órdenes de pago.

Extremos que deben cubrirse.

Clases de Ordenes de Pago.

Motivos de objeción.

Consecuencias de la formulación de objeciones.

La Inspección Física de Obras. Sus características básicas y su utilidad para la actividad de control

Dr. Oswaldo Díaz Rangel Ingeniero Fiscal Jefe de la Oficina de Inspección de Obras Públicas de la Dirección General de Control de la Administración Central.

Definición. Base legal y justificación.

Modalidades:

Previo y Posterior al Gasto.

Previo y Posterior al Pago.

Efectos en la Administración Pública: Extensión y Alcance.

Control Exhaustivo y Selectivo: Criterios de Selección.

Organización, funcionamiento y fines de la Oficina de Inspección de Obras:

Su Acción Inspectiva.

Actuación del Ingeniero de la Contraloría en los controles perceptivos.

Verificación de los objetivos y programas, utilización de los recursos humanos, materiales, financieros, etc., justificación de la obra.

Evaluación de los mecanismos de control interno del ente contratante.

Verificación cualitativa y cuantitativa.

Informes.

Verificación de Cláusulas Contractuales, Normas y Especificaciones.

Condiciones del Ingeniero Contralor.

Ideas para la organización de Oficinas de Inspección en las Contralorías Estadales.

El Control Posterior. Su planificación, modalidades y su significación para la gestión contralora.

Dr. Ricardo Laurens R. Asesor de la Dirección General de Control de Estados y Municipios.

La actividad de Control Posterior que realiza la Dirección General de Control de Estados y Municipios en las Administraciones Estadales:

Base legal.

Las inspecciones.

Las fiscalizaciones.

La verificación de la inversión del Situado sujeto a Coordinación.

Las averiguaciones administrativas.

Las investigaciones para determinar enriquecimiento ilícito.

La sustanciación de expedientes donde se deriven hechos civiles o penales.

Los estudios, investigaciones y análisis estadísticos, financieros y económicos como mecanismos para precisar el costo de los servicios públicos y la eficacia con que operan las Administraciones Estadales.

El seguimiento de la acción correctiva.

La planificación y asignación de la inspección fiscal:

La programación de la inspección fiscal:

- Programa de trabajo.
- Diseño de planes de muestreo.

La identificación de la inspección y asignación y recursos.

Las actividades a ejecutar.

El calendario para presentación de reportes de progresos quincenales.

El calendario para presentación de cuentas mensuales.

El programa de supervisión.

La expedición de credenciales.

El Desarrollo de la Inspección:

Las relaciones del Comisionado con las autoridades de la entidad auditada.

La solicitud de información.

La evaluación de los Sistemas de Control Interno como servomeca-

nismo para autocorregir los procedimientos, alcance y estratificación de las muestras previstas en los programas de trabajo.

El análisis de áreas administrativas que se consideran críticas.

El análisis de cuentas del Balance.

Examen de la ejecución presupuestaria.

El control de la inspección en la Fase de Trabajo de Campo. El informe de supervisión.

La comunicación de los resultados:

La comunicación parcial de los resultados.

El informe final de la inspección:

- Consideraciones generales.
- El esquema utilizado en la Dirección General de Control de Estados y Municipios.
- El procesamiento interno del informe.

El destino de los informes que produce la Contraloría.

Al concluir las Jornadas, los Contralores asistentes, que en todo momento demostraron gran interés por los temas tratados, hicieron entrega, a través del Dr. Simón Azuaje Linares, Contralor General del Estado Mérida, al Ciudadano Contralor General de la República, de un documento que textualmente dice lo siguiente:

“Tenemos el honor de dirigirnos a Ud., en la oportunidad de expresarle algunas inquietudes compartidas por unanimidad por los Contralores Estadales y de Territorios Federales, en tan significativo evento, y a tal efecto, solicitamos de Ud., sus buenos oficios ante los organismos competentes, hacer llegar los siguientes planteamientos:

1. Unificación de las normativas legales del funcionamiento de las Contralorías Estadales y Territoriales, que conlleve a la autono-

mía funcional y administrativa de los respectivos entes Contralores.

2. Implementación de una política que permita realizar cursos de capacitación para el personal de las diversas Contralorías, para el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a tales organismos.
3. Agilización en el envío de material tales como: resoluciones, decretos y cualesquiera otras publicaciones que creyere conveniente enviarnos.

Hacemos propicia esta oportunidad para expresarle nuestro reconocimiento y agradecimiento por estas I Jornadas de Trabajo, las cuales consideramos de gran provecho y utilidad para las misiones que nos han sido encomendadas”.

El Documento en referencia, fue firmado por los ciudadanos: Jofre Navas Silva, Manuel Jerónimo Solórzano, Carmen Ponce, Juan Agustín Mosquera, Luis F. Goubat D., Hugo R. Martínez, Orlando Pinto, Juan Balbi Medina, Nelson Mujica, Simón Azuaje Linares, Carlos J. Vera A., Bernardo Acosta, José Daniel Gómez R., Carlos Enrique Mata, Juan Inojosa, Hermes Castellanos, Catalino Gómez, Román García Oquendo, Contralores Generales de los Estados Barinas, Apure, Aragua, Anzoátegui, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia, respectivamente; Antonio José Navarro, Sub-Contralor del Estado Falcón, y, Graciano Montes y Vladimir Marcano Urbáez, Contralores Internos de las Gobernaciones de los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro.

**PALABRAS DEL CIUDADANO CONTRALOR DEL ESTADO
MERIDA, Dr. SIMON AZUAJE LINAREZ**

Colegas Contralores de los Estados:

Haciendo uso de un privilegio que me han concedido mis colegas, he querido iniciar mis palabras expresando nuestro testimonio de gratitud a la Contraloría General de la República, al Contralor General de la República, al Director de Estados y Municipios, a todo el personal que en este evento hemos tenido la oportunidad de conocer o intercambiar ideas con ellos, por cuanto consideramos que esta iniciativa tiene una gran significación para nosotros, por cuanto de esta manera han querido ustedes como los más altos representantes del control de la administración pública, proporcionar conocimientos que van a contribuir con el mejor manejo eficaz y eficiente de los recursos de la Administración pública.

Estas jornadas provechosas, como he dicho, van a ser proyectadas en nuestros Estados con el propósito de mejorar nuestros sistemas contables y técnicos para ir incorporando nuestras ideas y nuevos mecanismos en el perfeccionamiento de toda una estructura organizativa que está dirigida a sanear la administración pública en el mejor de los recursos.

Igualmente queremos expresar que compartimos plenamente el espíritu de las palabras del ciudadano Contralor General de la República, cuando manifestaba que la cooperación era fundamental para el cumplimiento de las funciones que se nos han encomendado. Expresamos asimismo, un agradecimiento muy especial al Director General de Control de Estados y Municipios, Dr. José Azpúrua Ríos, al Dr. Raúl Peláez, al Dr. José Araujo Sequera, a la Dra. Miriam Oropeza de Ramos, al Dr. Ricardo Laurens, al Dr. David Monroy, al Dr. Luis Enrique maita, al Lic. David Contreras, al Dr. Gen Silva, al Lic. Francisco Villarroel, al Dr. Oswaldo Díaz Rangel.

Un agradecimiento especial solicitado por todos los Contralores presentes, por cuanto nos sentimos comprometidos con el mensaje que en esta oportunidad hemos recibido.

Rogamos a este ilustre organismo que este tipo de iniciativa continúe a objeto de ir tomando consciencia a los distintos niveles, Congreso Nacional, Asambleas Legislativas y administración activa. En la medida en que se le dé la importancia requerida a las Contralorías de Estados, Obstaculizados de alguna forma por deficiencias en algunas de ellas desde el punto de vista organizativo y en cuanto al poco apoyo económico que hemos presenciado hasta el momento, aspiramos que con la propia intervención de este ilustre organismo, podamos conseguir resultados provechosos

Asimismo, quiero consignar al ciudadano Contralor del Estado, al ciudadano Contralor General de la República, un documento producido por todos los Contralores de Estados y Territorios, con motivo de estas I Jornadas de trabajo, y que dice textualmente así: “Ciudadano Contralor General de la República. Tenemos el honor de dirigirnos a usted en la oportunidad de expresarle algunas inquietudes compartidas por unanimidad por los Contralores Estadales y de Territorios Federales en tan significativo evento, y a tal efecto solicitamos muy respetuosamente de usted sus buenos oficios ante los órganos competentes, para hacerle llegar los siguientes planteamientos: Punto 1) Unificación de las normativas legales del funcionamiento de las Contralorías Estadales y Territoriales que conlleven a la autonomía funcional y administrativa de los respectivos entes contralores Punto 2) Implementación de una política que permita realizar cursos de capacitación para el personal de las diversas Contralorías, para el Cabal cumplimiento de las funciones asignadas a tales organismos. Punto 3) Agilización en el envío de material tales como: resoluciones, decretos y cualesquiera otras publicaciones que creyere conveniente enviar. Asimismo, mi palabra, hacemos propicia esta oportunidad para expresarle nuestro reconocimiento y agradecimiento por estas I Jornadas de Trabajo, las cuales consideramos de gran provecho y utilidad para las misiones que nos han sido encomendadas. Jofre Navas Silva (Barinas), Manuel Jerónimo Solórzano (Apure), Carmen Ponce (Aragua), Juan Agustín Mosquera (Anzoátequi), Luis Goubat (Bolívar), Hugo Martínez (Carabobo), Orlando Pinto (Cojedes), Antonio José Navarro (Falcón), Juan Balbi Medina (Guárico), Nelson Mujica (Lara), Carlos Vera (Miranda), Bernardo Acosta (Nueva Esparta), José Daniel Gómez (Portuguesa), Carlos Enrique Mata (Sucre), Juan Inojosa (Táchira), Hermes Castellano (Trujillo), Catalino Gómez (Yaracuy), Román García Oquendo (Zulia), Graciano Montes (Amazonas), Vladimir Marcano Urbáez (Delta Amacuro) y Simón Azuaje Linarez (Mérida).

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

RESUMEN DE LA CONFERENCIA SOBRE:

“El Control Perceptivo de Adquisiciones que realiza la Contraloría General de la República”, dictada por el Dr. Ricardo Laurens R., durante las Jornadas de Trabajo con Contralores Estadales.

1. Consideraciones Generales:

Desde el punto de vista conceptual, el control perceptivo es un control esencialmente de verificación. Ahora bien, el control perceptivo de adquisiciones que realiza la Contraloría General de la República, tiene por finalidad verificar si los bienes, equipos y materiales son entregados por los proveedores y recibidos por los depositarios o almacenistas, cumpliendo las condiciones y especificaciones contenidas en las órdenes de compra, previamente aprobadas por la Contraloría.

El control perceptivo es un control complementario del control previo sobre las adquisiciones que realiza el Organismo Contralor. A través de él pueden determinarse hechos irregulares tales como: faltantes en la mercancía comprada, entrega de material de inferior calidad al especificado en las órdenes de compra, etc., en cuyo caso puede abrirse la averiguación administrativa, lo cual dependerá, en última instancia, de la magnitud de los hechos y circunstancias en que éstos se sucedieron.

La base legal del control perceptivo que realiza la Contraloría, tiene su localización en el artículo 77 de su Ley Orgánica, el cual establece que la Contraloría podrá utilizar los métodos de control perceptivo que sean necesarios con el fin de verificar las operaciones de los entes públicos sujetos a su control.

La verificación a que se refiere el presente artículo tendrá por objeto, no sólo la comprobación de la sinceridad de los hechos en cuanto a su existencia y efectiva realización, sino también examinar si los registros y sistemas contables respectivos se ajustan a las disposiciones legales y técnicas prescritas, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría, se exceptúan los gastos secretos (Seguridad y defensa del Estado).

Lógicamente, en el caso del control posterior, también el control perceptivo constituye un valioso instrumental de apoyo, por ejemplo, en el caso de las actividades de inspección que realiza la Dirección General de Control de Estados y Municipios, este tipo de control se utiliza con mucha frecuencia.

El control perceptivo debe practicarse con objetividad, seriedad y ponderación, por ello el funcionario que lo realiza debe poseer condiciones de honradez bien definidas, pues su gestión se vincula con la actividad de las empresas privadas, que como sabemos su objetivo básico es incrementar sus beneficios económicos.

En conclusión, podemos resumir diciendo que el control perceptivo de adquisiciones va destinado en lo fundamental a comprobar la sinceridad del gasto.

2. El procedimiento para la práctica del Control Perceptivo:

El Control perceptivo de adquisiciones se practica en los depósitos de los Ministerios, donde han sido colocados los bienes y materiales entregados por los proveedores y recibidos, casi siempre, mediante acta o informe de recepción por los depositarios o almacenistas. Una vez que se ha cumplido este proceso la administración activa solicita de la Contraloría la práctica del control perceptivo; el Organismo Contralor o más concretamente la oficina de Control de Adquisiciones, ordena la práctica de este control, mediante credencial expedida al efecto.

El comisionado puede revisar exhaustivamente las mercancías o puede aplicar planes de muestreo, los cuales son discutidos y aprobados previamente por el Jefe de la Unidad de Control Perceptivo, unidad operativa adscrita a la Oficina de Control de Adquisiciones.

Revisados los bienes o materiales, el Comisionado en presencia del almacenista levanta las actas correspondientes. En caso de que los bienes se consideren conformes, es decir, que sus características y especificaciones se correspondan con las contenidas en las órdenes de compra, se da conformidad a la recepción quedando esta decisión contenida en el acta mencionada anteriormente. En caso de que la decisión sea contraria, o sea, que los bienes o materiales no se correspondan con lo aprobado por la Contraloría, se deja constancia en acta de este hecho, señalando las irregularidades observadas.

Con estos elementos el Comisionado presenta su informe y conjuntamente con la Dirección de la Oficina decide si se recomiendan procedimientos ulteriores de investigación, a los fines de abrir la averiguación administrativa, como ya se señaló anteriormente.

3. El aumento del nivel de complejidad del Control Perceptivo como consecuencia de los cambios cualitativos experimentados por las compras gubernamentales:

Es de todos conocido, que en la medida en que las actividades del Estado se hacen más complejas, se requiere que se efectúen adquisiciones de bienes y materiales con mayor incorporación

de tecnología, lo cual incide sobre el control perceptivo que realiza la Contraloría, pues ella se obliga a utilizar personal especializado en las diversas áreas en las cuales se diversifican las adquisiciones gubernamentales. Ahora bien, en beneficio de la economía de recursos financieros cuando se trata de controles perceptivos donde están implicados maquinarias y equipos especializados, la Oficina de Control de Adquisiciones recurre al concurso de técnicos de otras dependencias de la Contraloría, como lo son las Oficinas de Análisis de Costos y Presupuestos, de Inspección de Obras y de Avalúos. Tal es el caso, por ejemplo, del control perceptivo de aviones, centrales telefónicas, equipos médicos sofisticados, etc. Claro está que la fuerza misma de las adquisiciones ha tendido a ir especializando a los Comisionados de control perceptivo hasta tal punto, que se han convertido en verdaderos peritos en ciertas especialidades como lo son: las maderas, los textiles, la papelería, etc.

4. El Control Perceptivo como mecanismo de autocontrol dentro del Control Previo de Adquisiciones:

Si examinamos el proceso de aprobación de las órdenes de compra y de pago, que realiza la Contraloría General de la República, observaremos que la actividad de control perceptivo se inserta en la etapa intermedia, es decir, sucede después que se han aprobado las órdenes de compra y antes de la aprobación de las órdenes de pago, sin cuyo requisito no pueden aprobarse estas últimas.

Ahora bien, decimos que el control perceptivo es un mecanismo de autocontrol dentro del proceso de control de las adquisiciones, ya que cuando se realiza, el funcionario que lo ejecuta tiene en sus manos todas las fases anteriores del proceso y puede en un momento determinado localizar errores en la aprobación de las órdenes de compra, casos que se dan en muy pocas oportunidades en el Organismo Contralor, donde más que todo el control perceptivo ha servido para confirmar la corrección de las decisiones de aprobación de las órdenes de compra sometidas a su control por los entes gubernamentales.

5. El Control Perceptivo de Adquisiciones y su vinculación con el control de calidad que realiza el Estado Venezolano:

Finalmente, es suficientemente conocido, en el ámbito de la Administración Pública, que a través de Covenín, el Estado implanta Normas de Control de Calidad para las empresas fabricantes, e incluso asigna la llamada marca Norvén. En estos casos el control perceptivo verifica que se cumplan las condiciones y especificaciones contenidas en estas normas y realiza las pruebas de control de calidad allí especificadas, para lo cual apela al concurso de laboratorios especializados como los que tiene Covenín para probar la resistencia de los materiales, también se ha recurrido al Instituto

de Modelos y Materiales de la Universidad Central de Venezuela, al Instituto de Investigaciones Científicas, etc., aunque por lo general el laboratorio de que dispone la Contraloría ejecuta gran parte de estas pruebas y únicamente no realiza las que requieren el uso de equipos muy especializados.

La Provincia de Maracaibo en 1791, según un informe de Don Francisco de Saavedra

(FRANCISCO DE SAAVEDRA: *Segundo Intendente de Caracas y Ministro de Hacienda de Carlos IV.*)

ILDEFONSO LEAL

Andalucía es una de las provincias españolas con excelente representación en la historia colonial venezolana, pues basta indicar que tres importantes funcionarios del siglo XVIII tuvieron sus raíces en esas tierras del sur. El Gobernador de Caracas don Pedro Carbonell, el siempre recordado Gobernador de Guayana, don Manuel Centurión, y el segundo Intendente de Venezuela, don Francisco de Saavedra eran andaluces. Los dos primeros originarios de Málaga, y el último nativo de Sevilla, y todos tres con una meritoria hoja de servicios por el impulso dado a las actividades económicas y culturales.

Para este número de la Revista “Control Fiscal” hemos seleccionado una interesante Descripción de la Provincia de Maracaibo en 1791. El original de este documento reposa en los viejos anaqueles del Archivo General de Indias, en Sevilla (España), donde lo localizamos hace varios años. El autor de la Descripción es nada menos que don Francisco de Saavedra, uno de los funcionarios más cultos, capaces e ilustrados destinado por la Corte de Madrid a ejercer el delicado cargo de Intendente de la Provincia de Venezuela en 1782. Al concluir su misión regresó a España alcanzando la alta investidura de Ministro de Hacienda y Estado bajo el reinado de Carlos IV.

La recia personalidad de Saavedra ha sido estudiada por dos historiadores españoles, don Francisco Morales Padrón y don Angel López Cantos (1). Se sabe que Saavedra nació en Sevilla el 4 de octubre de 1746 y falleció en la misma ciudad, a los 73 años, el 25 de noviembre de 1819. Sus progenitores fueron don José de Saavedra y doña María de Sangronis, quien se casó en segundas nupcias con don Joaquín de Escobar, “sujeto —dice el propio Saavedra— de mucha honradez y virtud que hizo conmigo oficios más que de padre”.

(1) Morales Padrón, Francisco, *México y la Independencia de Hispanoamérica en 1781 según un Comisionado Regio: Francisco de Saavedra*. (“Revista de Indias”, núms. 115-118, enero-Diciembre, Madrid, 1969. López Cantos, Angel Francisco de Saavedra, *Segundo Intendente de Caracas*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1973.

Durante su larga e intensa vida, Saavedra se interesó primero por la Teología logrando licenciarse y doctorarse en la Universidad de Granada en 1763. Pronto abandonó su vocación eclesiástica para abrazar la carrera de las armas, y ya en 1768 es cadete en Madrid en el Regimiento Inmemorial; en 1769 ostenta el grado de subteniente; en 1776 es destinado como Capitán a Ciudad Real y en 1778 cumple funciones de Oficial cuarto en la Secretaría Universal de Indias.

Su primer contacto con América ocurre en 1780 cuando llega a La Habana con el flamante cargo de Comisionado Regio con el propósito de proveer fondos para una expedición a Penzacola, socorrer a Guatemala y conquistar a Jamaica. De aquí pasó a México y Francia, y regresa a España para ser designado el 16 de julio de 1782 como Intendente de Venezuela.

Como se sabe, la Intendencia de Venezuela había sido creada por Real Decreto de 25 de noviembre de 1776 y el primero en ocupar tan alto cargo fue don José de Abalos, antiguo Contador Mayor de la Provincia y hombre a quien se debe la reorganización de la hacienda pública del país.

La Intendencia de Venezuela abarcaba las provincias de Caracas, Cumaná, Guayana, Maracaibo y las Islas de Margarita y Trinidad, y su papel fundamental se orientaba hacia la centralización económica. Misión del Intendente era fomentar la agricultura, el comercio, la población, administrar las rentas y controlar la economía de guerra. Estaba facultado para modificar el sistema fiscal, reestructurar los cargos dependientes de lo económico y reducirlos a lo indispensable dentro de su jurisdicción. Y como subdelegados del Intendente de Caracas actuaban los Gobernadores de Cumaná, Maracaibo, Margarita y Trinidad, quienes estaban impedidos de autorizar ningún gasto sin la orden expresa del Intendente (2).

Lo primero que pone en marcha Saavedra es corregir las dificultades monetarias por las que pasaba Venezuela y la existencia de un excesivo número de empleados que no cumplían con sus obligaciones, y para ello promulga una serie de Reglamentos para las Oficinas de Real Hacienda, la Renta del Tabaco, los Resguardos de Mar y de Tierra, un Reglamento para el arsenal de Puerto Cabello y otra para las naves que hacían el comercio de cacao con Veracruz. Igualmente reglamenta el reconocimiento y venta de negros esclavos recién importados y encarga al Delegado de Real Hacienda de La Guaira, la redacción de unas normas provisionales para los empleados del Hospital.

(2) Con provecho puede consultarse la obra Luis Navarro García, catedrático de la Universidad de Sevilla, intitulada *La Intendencia en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959.

Pero además Saavedra dedicó mucho tiempo y energía a fortalecer la agricultura. El tabaco, “uno de los más vastos y útiles objetos de comercio que produce el Nuevo Mundo, captó su atención en todo lo relacionado con el cultivo, labor y expendio en sus tres tipos: el tabaco cura seca o Barinas, el cura-negra y el tabaco brasil o brasilete. De la misma manera impulsó el cultivo del añil que fue introducido en Venezuela en 1774 por don Antonio Arvide en los valles de Aragua. Saavedra dispuso que los hacendados que lo cultivaran, sus mayordomos y segundos debían de quedar exentos del servicio de milicias, como del Batallón de Veteranos; también abasteció a los agricultores de los aperos adecuados importados de las colonias extranjeras y les dio facilidades para la compra de negros esclavos. Con estas medidas la producción que en 1783 era de 220.000 libras alcanzó en 1787 la suma de 600.000 libras.

De la misma forma Saavedra protegió la producción de azúcar que se hallaba estancada por el monopolio comercial de la Compañía Guipuzcoana y por los excesivos impuestos (diezmos, alcabala de mar, “impuesto nuevo”, asignación para la armada, etc). También favoreció la agricultura algodonera, pues estaba convencido que el que se producía en Venezuela era el “más excelente de toda América”. Y como de costumbre solicitó del Rey la exención de impuestos tanto del algodón como del añil, dejándole sólo el 2% para el resguardo marítimo.

Esta política de liberación de impuestos la aplicó también al café que comenzó a cultivarse en 1784 cuando don Bartolomé Blandín, empezó a sembrarlo en el valle de Chacao ante el ejemplo de las colonias extranjeras. Y como si fuera poco, reactivó la vieja idea de sembrar en tierras Guayanesas varias plantas que según él darían pingües beneficios: la canela, nuez moscada, clavo y pimienta negra. Entró en tratos con el ingeniero francés René Masseur, quien se comprometía a traer esas plantas del Esequivo y sembrarlas a orillas del Orinoco. A cambio de ello, el Rey de España le concedería el grado de Teniente Coronel de Ingenieros, con un sueldo anual de 2.000 pesos y que la traída se haría por medio de una contrata de exportación de ganado (3).

Otro renglón que llamó poderosamente la atención de Saavedra fue la ganadería que en aquella época lucía muy floreciente en Venezuela, pero que requería por un lado exterminar el contrabando y por otro reglamentar la comercialización y la industrialización de los productos ganaderos. Saavedra hará lo imposible por fomentar la exportación a las colonias vecinas para así exter-

(3) Se desconoce si llegó a materializarse este proyecto, pero queda patente la idea de Saavedra de mover todos los resortes en beneficio de la agricultura. Cfr. Angel López Cantos, *ob. cit.* pp. 96-97.

minar el contrabando, aumentar el Erario público con los derechos de salida y obtener dinero que tanta falta hacía por la escasez de circulante. Y en cuanto a la industria, luchó denodadamente por llevar a feliz término varios proyectos, pero casi todos fracasaron, entre ellos, el de establecer una fábrica de salazones, pues las carnes que se consumían de esta especie eran importadas de Europa. Su idea era establecer esta fábrica en el Puerto de Barcelona por su proximidad a los campos donde estaba el ganado, por la existencia de salinas y por la excelente calidad de las reses que se daban en aquellos parajes. Pero lamentablemente todo quedó en el papel, pues Saavedra no encontró a nadie idóneo para llevar a cabo la futura industria ni pudo encontrarlo en la isla de Tobago.

Casi la misma suerte corrió el intento de erigir una fábrica de cureñas y de una máquina para barrenar bombas hidráulicas para embarcaciones, pero donde sí logró un rotundo éxito fue en la intensificación del comercio, especialmente aquel comercio que Venezuela realizaba con las colonias extranjeras. Saavedra fue su auténtico organizador, y estableció que con excepción del cacao, a los venezolanos les era permitido enviar a las colonias extranjeras todo cuanto el país producía, y de ellas importar herramientas para la agricultura, esclavos, oro y plata (4).

En los cinco años que Saavedra estuvo al frente de la Intendencia de Caracas (1783-1788) el país cambió de rumbo y de mentalidad. Por razones de salud pidió el cese en sus funciones y el Rey accedió, nombrándole en 1789, en España, para una plaza en el Supremo Consejo de Guerra. En 1797 es designado Ministro de Hacienda, y en el mes de marzo del año 1798 se le agrega interinamente el Ministerio de Estado. “Su labor como Ministro de Hacienda— escribe Angel López Canto— es bien fructífera. Supo rodearse de auténticos conocedores de la situación económica española. Dejó la hacienda pública reformada y saneada, cuando por una enfermedad tuvo que abandonar el cargo. Terminadas estas funciones, se le concedió plaza en el Consejo de Estado”.

Al poco tiempo Saavedra, quebrantado en su salud, se retiró a Andalucía, a su ciudad natal, y cuando la Península es invadida por los franceses en 1808 aceptó el nombramiento de Presidente de la Junta de Sevilla.

La Junta Central insiste en llevarlo nuevamente como Ministro de Hacienda, pero sus achaques lo obligan a renunciar a los once meses. En 1810, ya disuelta la Junta Central, vuelve a Sevilla a presidir por seis meses la Junta Central de aquella ciudad; más tarde es designado miembro del Consejo de Regencia del Reino, pero renuncia a los nueve meses y se marcha a Ceuta. En 1813 re-

(4) López Cantos, Angel, *ob.cit.*, pág. 149.

gresa a Sevilla cuando ya las tropas francesas han abandonado Andalucía, y el Rey Fernando VII lo pone entonces al frente de una Compañía del Guadalquivir, encargada de estudiar el proyecto de hacer navegable el río Guadalquivir desde Córdoba al mar (5). Pronto va a concluir la vida de Saavedra, y cuando se avecina su fallecimiento, el 25-XI-1819, vemos que ya había renunciado a todos los destinos, ejerciendo únicamente la Presidencia de la Sociedad Económica y de la Sociedad Médica de Sevilla.

En estas líneas está plasmada una ligera síntesis de la vida de este ilustre sevillano que tanto trabajó por el fomento de Venezuela en aquellos años de la niñez de don Simón Bolívar. Como homenaje a la memoria del 198 Aniversario de su Nacimiento, ofrecemos al público lector esta **Descripción de la Provincia de Maracaibo en 1791**.

Aquí se hace presente Saavedra como un funcionario ilustrado, capaz y progresista. Va señalando con gran precisión los males de aquella región pobre y deprimida de 56.000 habitantes “la mayor parte miserables”, sometida por años a las depredaciones de los filibusteros y las hostilidades de los indios motilones. Considera que los males son más profundos y que deben buscarse “en los defectos de su situación local y en el fomento que han tenido otras provincias que produciendo los mismos frutos ofrecen al comercio mayores ventajas y menos dificultades”.

Saavedra clama por la presencia de una mano “discreta y protectora” que auxilie a Maracaibo para así producir “más cacao del que en el día produce y cultivar frutos varios, que le hagan menos gravosa la rivalidad de otras provincias más favorecidas de la naturaleza para el comercio...”. Señala que el Puerto de Maracaibo tiene defectos irremediables por los riesgos de su entrada, pero recuerda que no hay que olvidar que Barcelona (en España) y Amsterdam son también puertos pésimos. Por lo tanto, lo urgente era aliviar la situación para que penetraran con facilidad las embarcaciones pequeñas, colocando “siempre buenos prácticos en el Castillo de San Carlos... y marcando con balizas los riesgos para la segura dirección de las naves”. Además, el propio Maracaibo requería de un muelle cómodo y toda la Provincia necesitaba canales y caminos y hacer navegables los ríos que desaguaban en la Laguna.

Se necesitaba igualmente eliminar todas las barreras que impedían el comercio de Maracaibo con el Nuevo Reino de Granada, lo que había movido a los habitantes de Cúcuta a llevar sus producciones a la lejana Santa Marta. Y se requería también la eliminación de los grandes derechos que gravitaban sobre el comercio, especialmente sobre las carnes, el ganado y la sal. En fin, Saavedra

(5) López Canto, Angel, ob.cit. p. 5

es partidario de que se declare a Maracaibo **puerto menor** para “la satisfacción de los derechos en los términos prescritos en el Reglamento de Libre Comercio, como se ha ejecutado con Cumaná y Santa Marta”. En su escrito solicita otras gracias: que en Veracruz no se exijan al cacao de Maracaibo más derechos que al de Caracas; que la franquicia y libertad que por Reales Ordenes goza el azúcar de Caracas se extienda al de Maracaibo en todas sus clases; que el añil, el café, las carnes y demás frutos “gocen a su extracción del mismo alivio de derechos que tienen en la Provincia de Caracas; que se trate en Junta de Real Hacienda de arreglar los derechos de los cueros y de la sal en términos que prometa utilidades al tráfico”. Pide también la supresión de la 4a. Compañía de Soldados Veteranos porque una provincia pobre “difícilmente tentará la codicia del enemigo” y sostiene la tesis de hacer economías en los empleos inútiles y ociosos porque “valen más pocos empleados que puedan mantenerse con sus sueldos, que muchos sitiados por hambre a vender su obligación”. Por último, se muestra partidario de que el gobierno de San Faustino se agregue a la jurisdicción de Maracaibo “como lo indica su natural situación” y que el Gobernador “aplique todo el conato y medios que le dicten su prudencia y celo para poner corriente la navegación de los ríos..., abra, desmonte y repare los caminos para el fácil giro del comercio en toda la provincia y su comunicación con las confinantes”.

He aquí el plan optimista de don Francisco de Saavedra para redimir la provincia de Maracaibo sacudida por la pobreza en vísperas de la Independencia. (*)₁

Ildefonso Leal

(*) Vale la pena comparar esta Descripción de Saavedra con el largo memorial presentado por el Diputado zuliano, don José Domingo Rus, a las Cortes de Cádiz en 1814. Tal memorial intitulado “Maracaybo representado en todos sus ramos” fue publicado en Madrid, en 1814, en la Imprenta de Vega y compañía, y reeditado en 1959 por la Universidad del Zulia. El Diputado Rus solicita con urgencia, en ese escrito, una serie de reformas para mejorar la agricultura el comercio y la educación.

TEXTO DEL DOCUMENTO

Con fecha de 14 de diciembre último remite V.S., a mi informe, un expediente promovido a instancia del Procurador General de la Ciudad de Maracaibo sobre el lastimoso estado en que se halla aquel comercio por los crecidos derechos que se le exigen. Anteriormente se me había pasado otra representación del Gobernador de la referida Provincia relativa en parte al mismo objeto sobre que dí una especie de dictamen preliminar con fecha de 15 de marzo de 1790 reservando para después el hacerlo circunstanciadamente. Son idénticos los males de que uno y otro se quejan, y los remedios que solicitan. Así los comprenderé bajo el mismo informe en que primeramente haré una descripción de lo que en el día es Maracaibo y lo que antes ha sido; manifestaré después las causas de que juzgo procede su decadencia; y últimamente propondré los medios para su restablecimiento, o a lo menos para evitar que se complete su ruina.

DESCRIPCION DE LA PROVINCIA DE MARACAIBO (EN 1791)

Está situada entre los 6 y 10 grados Latitud, y entre los 305 y 308 de Longitud. Confina por el Norte con el Reino de Santa Fe, por el Oeste con la Provincia de Santa Marta y por el Este con la de Caracas. Tiene de extensión 130 leguas de norte a sur, y 60 de este a oeste.

Su población, incluso el distrito de Trujillo que se le agregó en el año de 1786, es con corta diferencia de 56.000 almas, entre ellos 4.500 esclavos y 3.000 indios.

La capital contiene 18.000 habitantes por la mayor parte miserables. Su situación es a la parte occidental de la Laguna llamada de Maracaibo que en su mayor extensión tiene 30 leguas de diámetro, y se comunica con la mar por una boca o canal de siete leguas de anchura.

Desaguan en la Laguna varios ríos navegables hasta el interior de la Provincia, entre los cuales los más conocidos son el Chama, Catatumbo, San Faustino, Motatán, Zulia y Caos. Su navegación se halla muy embarazada por el poco uso que se hace de ellos.

La Barra que se halla a la entrada de la Laguna es peligrosa y variable, y no tiene más de 10 a 11 pies de fondo.

Los (al) alrededores de la Capital, a 20 leguas de distancia, son tan estériles que no producen ninguna de las cosas necesarias para el sustento de la vida. Carece de agua, especialmente en la estación

de las Brisas que es más de la mitad del año, porque se sala la de la Laguna, y para tener una escasa y mala provisión de ella abren cierta especie de pozos poco profundos que llaman cazimbas.

Los terrenos del resto de la Provincia señaladamente las márgenes de la Laguna y de los ríos son muy fértiles.

Tiene Maracaibo un Gobernador militar y político dependiente del Capitán General de Caracas, un Auditor de Guerra, un Comandante de la tropa veterana, un Castellano de la Fortaleza de San Carlos, un Ingeniero, dos Oficiales Reales, un Guarda Mayor y un cuerpo proporcionado de resguardo.

No había antiguamente tropa reglada en Maracaibo. Con motivo de la invasión de los Filibustiers se formaron tres Compañías veteranas de a 50 hombres cada una, a las cuales se añadió otra más al principio de la última guerra y se creó una Compañía de Artilleros milicianos.

Maracaibo floreció hasta más de mediado del siglo anterior. Empezó su decadencia desde las invasiones de los Filibustiers. En los años de 1676 y 78 Francisco Lanois y Juan Morgan saquearon y quemaron las ciudades principales de la Provincia dejando arrasadas y desiertas las costas de la Laguna.

A esta calamidad se siguió a principios de este siglo la rebelión de los indios Motilones, que desde el año de 1713 hasta el de 73, que se logró su pacificación, no cesaron de molestar con sus hostilidades la más florida parte de la Provincia y aniquilaron su agricultura.

En el año de 1675, época de la mayor prosperidad de Maracaibo, consta que se cogieron en las cercanías de la Laguna hasta 30.000 fanegas de cacao, y que cada una se vendía regularmente a 30 pesos (6).

En el año de 1713 los mismos parages producían sobre 9.000 fanegas de cacao al año. En el día toda la Provincia no produce más de 4.500 en los años más pingües. Pero se embarcan por el Puerto de Maracaibo otras cinco o seis mil fanegas que se llevan a la Laguna por el río de San Faustino desde los valles de Cúcuta, jurisdicción del Reino de Santa Fe.

La misma suerte que las haciendas de cacao han tenido las de azúcar. Parece que hubo en lo antiguo en aquella Provincia muchos ingenios abundantes de este precioso fruto, aunque no consta a punto fijo la extensión de sus cosechas. En el día apenas llega su producción a 200 quintales.

(6) La fanega de cacao en Caracas tiene 100 libras y en Maracaibo 96.

Algunos otros frutos se extraen de Maracaibo, los cuales pueden reputarse al año en 30 quintales de algodón, 400 de palo Brasilete, 3.000 de carne de tasajo, 400 libras de café y 400 cueros al pelo.

Es regular que en siglo pasado el comercio exterior de Maracaibo correspondiese a las producciones de su agricultura y que el importe de los géneros que le llevaban de Europa ascendiese por lo menos a los 900.000 pesos que valían las 30.000 fanegas de cacao que se sacaban.

En el día todo su comercio se halla reducido a uno o dos barcos muy pequeños que van y retornan cada año. Llevan de 100 a 150.000 pesos de géneros europeos y extraen su importe en frutos y alguna corta cantidad en dinero. Otro barco lleva anualmente cacao de Veracruz, y algunas embarcaciones muy chicas conducen carne reducida a tasajo a La Habana, y los frutos restantes a las Islas extranjeras, retornando su producto en plata y oro, instrumentos de agricultura y otros objetos de corto valor.

No se sabe a punto fijo los derechos que se exigían a la extracción los frutos de Maracaibo en los tiempos de su prosperidad. Sin duda eran muy cortos, pues a excepción del derecho de Armada las demás que actualmente satisface son muy posteriores a aquella época.

En el día estos derechos son muy fuertes sobre los principales frutos y se reducen a $28 \frac{42}{100}$ por % en el cacao; $24 \frac{95}{100}$ por % en el azúcar de 1a. calidad; $28 \frac{11}{100}$ en la de 2a. y $34 \frac{14}{100}$ en la de 3a. distribuidos en la forma que se manifiesta al fin de este informe (7).

La sal que podía ser allí, por la abundancia y proximidad de sus salinas, importante objeto de comercio, satisface a su salida 27%, cuyo enorme derecho imposibilita la extracción.

Los ingresos del Erario de Maracaibo cubrían antes de ahora sus gastos públicos y quedaban sobrantes cantidades de consideración con que auxiliaba a otras Provincias, de que dan testimonio irrefragable las sumas que todavía deben a aquellas cajas las de Santa Fe, Cartagena y Santa Marta.

(7) Para mayor claridad de este informe se han puesto al fin de él tres estados. El 1o. de los derechos que se exigen en aquella Provincia de los principales frutos que se extraen de ella. El 2o. del comercio que hizo la Provincia con sus frutos en los dos quinquenios de 74 a 78 y de 79 a 83. El 3o. de los gastos de dotación fija en el año de 1777 a 1783.

Advertencia: Saavedra olvidó incluir esta información en el documento original. Nota de I.L.

Actualmente los gastos superan a los ingresos en más de 20.000 pesos, cuyo déficit le llenan los socorros que Caracas le remite.

El Estanco de Tabaco produce en Maracaibo más de 30.000 pesos líquidos, los cuales se emplean hasta donde alcanzan en la compra de los tabacos de Barinas que se remiten a Holanda. Esta renta sigue distinto giro que las demás del Erario, y se halla destinada a diferente objeto. Se ha hablado mucho sobre los perjuicios y ventajas de este estanco; pero es materia muy grave que en mi sentir exige una discusión de la que hasta ahora ha tenido.

De todo se infiere que Maracaibo por una parte ha decaído mucho en su agricultura y su comercio, siendo regular haya sucedido lo mismo en su población; y que por otra se han aumentado los gastos en su Erario y los impuestos sobre sus habitantes. Por consiguiente, ha disminuido de felicidad en razón compuesta de la riqueza que ha perdido y las cargas en que se le ha gravado. Veamos si pueden descubrirse las causas de estos males para tratar después de su remedio.

ORIGEN DE LA DECADENCIA DE MARACAIBO

El Gobernador y el Procurador General atribuyen esta decadencia a las invasiones de los Filibustiers, a las hostilidades de los Indios Motilones y a los crecidos impuestos que se pagan en aquel país.

Yo creo que las invasiones de los Piratas y de los Indios fueron calamidades transitorias que la industria y el comercio hubieran reparado muy en breve si Maracaibo no tuviese otro vicio radical inherente a su constitución.

Las deprecaciones de los Filibustiers se extendieron a todas las costas de la América Septentrional y Meridional; y es indubitable que muchos países de aquel vasto continente no sólo han convallecido de la casi general desolación que las causaron, sino que en el día se hallan en mayor prosperidad de la que tuvieron antes de aquella desgraciada época.

La provincia de Caracas, por ejemplo, fue invadida por los Piratas que saquearon su Capital, destruyeron sus cosechas y despoblaron sus costas. No obstante a principios de este siglo no quedaba rastro de aquel fatal suceso, y en la actualidad tiene cuatro veces más agricultura y más comercio del que nunca ha tenido después de su conquista.

Tampoco me parece que la ruina de Maracaibo ha dimanado de los fuertes derechos que satisfacen sus frutos; por el contrario, creo que la decadencia fue anterior al gravamen de los derechos y que aquellás se hubiera siempre verificado aun cuando éstos no hubiesen existido.

Cuando un país pierde su riqueza, el primer grito que se levanta es contra los impuestos creyéndolos el manantial de todas las desgracias: no hay duda que en muchas ocasiones son causa parcial de la miseria de las provincias, y siempre, siendo gravosos, sirven de obstáculo a su restablecimiento. Pero para proceder sin preocupación es necesario reflexionar que la misma suma de derechos que es casi insensible distribuida en una gran cantidad de riqueza pública, se hace insoportable cuando se contrae su peso sobre una corta suma de felicidad; así por lo regular no empieza a sentirse el gravamen de los impuestos hasta que ya han decaído los ramos sobre que recaen.

Los 70.000 pesos, por ejemplo, que importan los ingresos del erario de Maracaibo repartidos sobre los 200.000 a que asciende en el día todo su comercio de introducción y extracción forman una carga muy pesada; pero distribuidos sobre dos millones que valían por lo menos uno y otro tráfico en el año de 1675 sería un gravamen diez veces menor, y de consiguiente casi insensible.

Al presente los derechos de extracción sobre el cacao ascienden a 28 y $\frac{1}{2}$ por % porque la fanega de este fruto se vende cuando más a doce pesos; pero si se vendiese a treinta como en la mencionada época, los mismos derechos no subirían de 10 y $\frac{1}{2}$ por % ; es, pues, evidente que la ruina del comercio de Maracaibo y la baja de precios de sus frutos, procedió y en cierto modo fue origen del gravoso aumento de sus derechos, aun cuando supongamos que los gastos públicos de aquella provincia en los tiempos de su prosperidad eran tan grandes como en el día lo que dista mucho de la realidad.

Las verdaderas causas de la decadencia de Maracaibo deben buscarse, a mi ver, en los defectos de su situación local y en el fomento que han tenido otras provincias que produciendo los mismos frutos ofrecían al comercio mayores ventajas y menos dificultades.

El puerto de Maracaibo no permite entrada sino a los buques que calan menos de diez pies de agua. En el siglo 16 y parte del 17 el comercio de América se hacía por lo común en barcos pequeños que podían superar fácilmente los riesgos de la barra de Maracaibo; en este siglo varió el tráfico de sistema; se empezó a hacer en embarcaciones de mayor porte: a los Bergantines y Caravelas sucedieron los Navíos, Fragatas y Paquebotes; poquísimos barcos mercantes españoles ni extranjeros frecuentan la carrera de las Indias que no calen más de 10 pies de agua, y Maracaibo ha tenido en la misma boca de su puerto un obstáculo insuperable a la felicidad de su comercio.

Al mismo tiempo que la franca entrada de sus puertos llamaba el comercio a diversas provincias de América, se empezaron a cultivar en ellas los frutos que constituían la riqueza exclusiva de Ma-

racaibo; por espacio de más de siglos y medio fue aquella provincia la proveedora casi universal del cacao que se consumía en Europa. Caracas no producía en aquella época sino muy cortas porciones de este fruto; en el río de la Magdalena era casi desconocido, Tabasco ignoraba que sus terrenos fuesen adaptados a esta producción; y hasta mediados de este siglo no se había visto en Europa un grano de cacao de Guayaquil; por consiguiente el de Maracaibo, libre de competidores, gozaba de un precio muy superior, y atraía a aquel puerto un extenso tráfico a pesar de las desventajas de su situación.

En el día Caracas remite a España anualmente cien mil fanegas de cacao, Guayaquil más de cuarenta mil, Tabasco produce cerca de treinta mil, y el río Magdalena casi igual cantidad; en suma, la América da de sí más cacao del que puede consumir Europa; y Maracaibo se halla oprimido entre una caterva de rivales más felizmente situados, que le persiguen en todos los mercados del antiguo y del nuevo mundo, cuya competencia le es imposible contrastar.

Entre todos estos rivales el más formidable a Maracaibo es Caracas su Metrópoli y su vecina; tiene esta provincia doble superficie que Maracaibo, seis veces más población y excelentes puertos para el comercio; produce los mismos frutos que Maracaibo y en cantidad sin comparación mayor; tuvo la felicidad de que la Compañía Guipuzcoana le diese un vigoroso impulso anticipándola gruesos capitales para su fomento. Por consiguiente, le es insuperable su rivalidad; y en efecto la experiencia ha hecho visible que a medida que la provincia de Caracas se ha enriquecido Maracaibo se ha arruinado.

Este daño es inevitable: procede del orden natural de las cosas; para que aquella provincia retrocediese al punto de prosperidad que tuvo en el siglo pasado sería preciso que Caracas, Guayaquil y Tabasco volviesen a la nada en que se entonces se hallaban. Así juzgo que a la decadencia de Maracaibo se podrán aplicar algunos paliativos que la contengan; pero que jamás experimentará por más que se desvele nuestro Gobierno, un remedio fundamental que la recupere a su antigua riqueza.

MEDIOS QUE PUEDEN APLICARSE AL FOMENTO QUE ADMITE MARACAIBO EN SU SITUACION ACTUAL

Los Gobernadores y Jefes de las Indias afligen continuamente al Rey y al Ministerio con tristes pinturas del miserable estado de sus provincias y químéricos proyectos para su restablecimiento; ésto sucede con especialidad en las provincias que un tiempo fueron florecientes y en el día se hallan decaídas; La América en general, digan lo que quieran los ciegos entusiastas de todo lo pasado, tiene

al presente más población, más agricultura, más comercio, y en fin más suma de riqueza pública de la que en ninguna época ha tenido. En medio de este universal fomento, unas provincias se han ensalzado sobre las ruinas de otras siguiendo el curso regular de las cosas humanas; pero las felices disfrutaban con ingrato silencio su felicidad, porque ésta en el cuerpo político es de la misma índole que la salud en el cuerpo humano que no se siente sino cuando se ha perdido, y las desgraciadas levantan hasta el cielo los lamentos de su decadencia.

Para que España pudiese fomentar a un tiempo todos sus dominios Americanos, sería necesario que reuniese en sí la población y la riqueza que se halla repartida en los demás estados de Europa; aún así le sería imposible hacer prosperar todas sus inmensas posesiones, porque faltaría despacho para sus frutos.

Tómese el que se quiera de cuantos producen las Indias, siempre que se cultive con ardor en todos los países donde pueda prosperar, no basta para darle salida el consumo del resto de la tierra habitable: sólo las Islas de Barlovento producen más azúcar de la que Europa puede gastar: Guatemala y Caracas llenan la exigencia de añil de toda Europa; Caracas y Guayaquil el de cacao y la provincia de Oaxaca la de grana. Sin embargo las Islas, Guatemala, Caracas, Guayaquil y Oaxaca no ocupan una décima parte de la superficie descubierta de América y apenas en toda ella, o a lo menos en la que está situada bajo los trópicos, hay un palmo de terreno que no sea adaptado a estas producciones; aun cuando el consumo que hace de ellas Europa se triplicase, lo que no es fácil, le llenarían las provincias referidas que se hallan todavía muy lejos del lleno de fomento de que son susceptibles.

No pretendo por eso persuadir que las provincias pobres e incultas se dejen abandonadas a su inutilidad y su miseria, sino que no nos exponamos a cerrar los remedios equivocando las causas de los males; y que se desconfíe de las lisongeras perspectivas de felicidad con que muchos pretenden deslumbrar al Ministerio en sus alegres proyectos: todos los dominios merecen la protección del Soberano, aún los más decaídos son capaces de mejorar; y aunque no sea asequible la quimérica prosperidad a que aspiran, se les pueden proporcionar medios sencillos de contener su decadencia y parar el rápido curso con que se encaminan a su ruina.

En esta situación se halla la provincia de Maracaibo: en mi dictamen nunca volverá a producir las 30.000 fanegas de cacao que en algún tiempo constituían su riqueza; porque nunca volverá a ser este fruto producción casi exclusiva de sus terrenos; pero si se la auxilia con mano discreta y bienhechora podrá producir mucho más cacao del que en el día produce, y cultivará frutos varios, que le hagan menos gravosa la rivalidad de otras provincias más favorecidas de la naturaleza para el comercio, ésto sucederá indefectible-

mente atrayendo con ventajas el tráfico exterior; removiendo los obstáculos que obstruyen el interior y aligerando las cargas de uno y otro en la substancia y en el modo.

COMERCIO EXTERIOR

Los defectos del puerto de Maracaibo son irremediables; pocos comerciantes arrostrarán en el estado presente los riesgos de su entrada con un barco pequeño cuyas ganancias apenas pueden cubrir los costos de la expedición, teniendo a mano los excelentes puertos de Caracas y la abundancia de frutos con que los convida aquella fértil provincia; pero yendo en el día muchas embarcaciones a Caracas y siendo regular que sucesivamente se aumente su número y que lleguen a embarazarse unas a otras en las ventas y compras, no faltarán algunas que por evitar la competencia se dirijan a Maracaibo siempre que prevean que allí encontrarán buen despacho y pronto retorno.

Aunque la naturaleza es incontrastable cuando ha negado a un puerto sus favores, tiene la política recursos para llamar a él todo el comercio de que es susceptible el país a que da entrada. Amsterdam y Barcelona puerto pésimos y muchos comerciantes son testigos irrefragables de esta verdad: el de Maracaibo nunca admitirá sino barcos pequeños; pero en ellos puede hacerse todo el tráfico que necesita aquella provincia; los riesgos de la Barra se disminuirán mucho teniendo siempre buenos prácticos en el Castillo de San Carlos situado a su boca, y marcando con balizas los riesgos para la segura dirección de las embarcaciones.

El mejor modo de atraer el comercio a un país es reducir las trabas y formalidades a las menos que sean posibles, abreviando el despacho de los efectos en las Aduanas y asegurar el embarco y desembarco por medio de un muelle cómodo, aunque para evitar grandes costos sea de madera como sucede en Jamaica, San Eustaquio y el Cabo-Francés; todo ésto es factible en Maracaibo; hay allí buenos prácticos y pueden formarse mejores; se crían con abundancia maderas incorruptibles; la tranquilidad de la Laguna da margen a cualquiera obra hidráulica; y vale más exponerse a sufrir algún fraude a la sombra de una prudente franqueza que espantar del todo el comercio con formalidades insoportables. En el comercio el tiempo vale dinero y toda formalidad que se le impone es una especie de tributo con que se la grava. Grandes estragos ha causado el contrabando en las Indias; pero en mi sentir el miedo del contrabando ha sido su mayor calamidad.

COMERCIO INTERIOR

Desde el Descubrimiento del Nuevo Mundo se está tratando incesantemente de su comercio exterior; pero poco o nada se ha tratado del interior. No obstante este es el fundamento de aquél,

y en la nación más traficante del universo el comercio interno importa cuatro veces más que el externo. Hállase por lo común en América este importante ramo, que hace circular la felicidad y la riqueza entre los individuos de un mismo país, en el más lastimoso estado; los caminos son intransitables, no hay puentes en los arroyos peligrosos, los ríos navegables corren infructuosamente a veces 500 leguas y mueren sin haber fecundizado un palmo de terreno, ni aliviado la conducción de ninguna especie comerciable.

Sin embargo que estos obstáculos de la naturaleza los han aumentado en América las preocupaciones de los hombres llegando hasta prohibir con pena de la vida la navegación de algunos ríos, quiero convenir en que la construcción de caminos y canales son los últimos esfuerzos de las naciones florecientes y bien pobladas, e incompatibles con el estado inculto y desierto de la mayor parte del Nuevo Mundo; pero hay allí otros embarazos más perjudiciales, si cabe, a la circulación: dentro de una misma Provincia se repite el pago de derechos en cada administración por donde pasan los géneros. El comerciante se halla sitiado de un enjambre de guardas que a cada paso le detienen, le hacen descargar sus efectos, se los registran y se los deslucen; esta operación se ejecuta por lo regular al raso, y en tiempo de lluvias son inevitables e impunes las averías. El que conoce a los hombres y lo que crece su despotismo en razón de la distancia del freno de las leyes es quien puede únicamente graduar las trabas y vejaciones que sufre el comercio por este capítulo.

Aún son mayores las que interrumpen su curso de unas provincias a otras. En primer lugar tiene que repetir el mismo pago de derechos que si llegasen los géneros nuevamente de España; en segundo sufren un penoso registro y gran dilación en el despacho de nuevas guías; últimamente están expuestos a la arbitrariedad de un Administrador o un Alcalde que con el pretexto de perjuicio al comercio de aquella provincia, y en realidad por no perder el lucroso monopolio de su tendajo, le prohíbe la entrada, le hace retroceder tal vez doscientas leguas hasta el punto de su salida o le forja una causa de comiso que da con el primero en la cárcel y después en el hospital.

En Maracaibo son más sensibles estos daños a medida de su pobreza; las ventajas que le ha escaseado la naturaleza para el comercio exterior por los defectos de su puerto, se las ha prodigado con mano liberal para el interior en el fácil transporte por la Laguna, y los muchos ríos navegables que desaguan en ella. Sin embargo, a excepción del río de San Faustino de los demás se ha hecho muy poco uso: el Chama proporciona fácil conducción hasta muy cerca de Mérida; en mi tiempo se ensayó la navegación de este río y se manifestaron las proporciones con que brinda para un tráfico ven-

tajoso; pero no ha tenido efecto este proyecto asequible a muy poca costa. El Motatán se ha franqueado últimamente a expensas de un vecino generoso de Trujillo. Los demás ríos están casi del todo ignorado.

Siendo yo Intendente de Caracas facilité el giro interior de aquella provincia con las de Maracaibo, Cumaná y Guayana, y obtuve una Real Orden para que los géneros y frutos circularan de unas provincias a otras sin pagar nuevos derechos, removiendo los obstáculos que las hacían incomunicables; pero quiere la desgracia de Maracaibo que su principal giro sea con el Reino de Santa Fe; los cacaos de los valles de Cúcuta, situados en su distrito, tienen su natural salida a la Laguna de Maracaibo por el río de San Faustino: estos cacaos los comprarían los comerciantes de aquel puesto a cambio de efectos y sería una negociación recíprocamente ventajosa para ellos y los hacendados que tienen que buscar su provisión de Cartagena a más de trescientas leguas; pero se halla prohibida la introducción de los géneros de Maracaibo al Reino de Santa Fe; aun cuando se permitiese su entrada tendrían que repetir el mismo pago de derechos que a su desembarco de España, lo que equivale a una casi total prohibición: estas trabas, que tratan dos provincias limítrofes como si perteneciesen a distintos Soberanos, gravan tanto el comercio que los hacendados de Cúcuta abandonando la natural ventaja de un río navegable prefieren en el día llevarlos con inmenso rodeo por tierra a embarcarlos en Santa Marta.

Dentro de su misma provincia tiene Maracaibo un extraño obstáculo a su tráfico interior: hállase situado en medio de ella el gobierno de San Faustino, cuya jurisdicción es sobre una bicoca que no llega a cuarenta vecinos, y cuyo jefe mantiene por no sé que antigualla el título de Gobernador con sola dependencia del Virrey de Santa Fe, a quien pertenece su nombramiento. Para ir desde Maracaibo a sus fértiles partidos de San Cristóbal y La Grita es indispensable pasar por el Gobierno de San Faustino, y el tráfico experimenta mil embarazos de esta mezcla de jurisdicciones independientes dentro de un mismo distrito.

ALIVIO DE DERECHOS

He dicho que los grandes derechos que satisface el comercio de Maracaibo no fueron causa de que perdiese su antigua felicidad; pero sí creo que mantienen su decadencia, imposibilitan su restablecimiento y apresuran su ruina.

Los derechos bien calculados deben ser una natural dimanación de la felicidad pública, si superan las fuerzas de los contribuyentes son una calamidad que destruye la misma fuente de donde proceden: en este último caso se hallan los derechos establecidos en Maracaibo: el cacao de Caracas no satisface más de 12 por % a su sali-

da para los dominios españoles, y aún paga más de lo que, en mi sentir, debería pagar; el de Maracaibo satisface 28 ½ por % : la misma gravosa diferencia de derechos sufre este cacao a su entrada en Nueva España.

El azúcar de La Habana tiene poquísimo gravamen a su extracción: el de Caracas está libre de todos los derechos menos del de corso que no pasa de 2 por % ; en ninguna parte creo que se halle sujeto este fruto a los enormes gravámenes que en Maracaibo a donde paga hasta 34 por % derechos; a la verdad parece una inversión de todo buen orden que un país pobrísimo esté abrumado con cargas de que se hallan exentas las provincias florecientes.

Los derechos de las carnes y ganado extraíbles también son muy fuertes y superiores a los de Caracas; no hablo de los de la sal, pues con sólo decir que ascienden a 27 por % se manifiesta su exorbitancia; tampoco hago mención de los cueros porque no constan del expediente; pero deben ser muy graves cuando los comerciantes no hallan utilidad en su extracción.

De todo lo hasta aquí expuesto se dejan inferir las providencias que deben adoptarse para restablecer a Maracaibo o a lo menos impedir que vaya adelante su decadencia. Remediar en lo posible los inconvenientes que opone su puerto al comercio exterior, facilitar el interior y aliviarlos ambos hasta donde permita la prudencia, del peso enorme de derechos que sufren. Tal es en general mi dictamen y extiéndole por su orden para su mayor claridad en proposiciones sencillas y separadas, juzgo se debe mandar:

- 1 Que en el Castillo de San Carlos haya siempre prácticos pronto a dirigir en su entrada los barcos que vayan al Puerto de Maracaibo, y que se pongan balizas en la barra que marquen sus riesgos y bajíos; que se construya un muelle cómodo de madera en el mismo puerto para que saquen los géneros a tierra sin riesgo de averías; que se reduzcan los registros, formalidades y dilaciones de embarco y desembarco a las menos que sean posibles; como asimismo que se conceda a los comerciantes un año de plazo para la satisfacción de los derechos, asegurando su cobro con buenas fianzas: estos auxilios y franquicias llamarán verosimilmente algún comercio a aquel puerto a pesar de sus naturales desventajas.
- 2 Que se adeuden todos los derechos al tiempo del desembarco, inclusa la alcabala de primera venta, y después corran los géneros por toda la provincia sin satisfacer otros nuevos, ni interrumpir su giro con registros ni detenciones, a menos que haya vehemente sospecha de fraude.
- 3 Que los efectos mercantiles igualmente que los frutos pasen y circulen sin embarazo algunos de unas provincias a otras den-

tro de la comprensión de la Capitanía General de Caracas, sin adeudar derechos con este motivo ni sufrir otra formalidad que la confrontación en las Administraciones Reales de los artículos que incluyan las cargas con las guías, que hayan dado a los conductores, los Oficiales Reales de Maracaibo.

- 4 Que disfruten igual franqueza los mencionados efectos respecto del Reino de Santa Fe sin que los Administradores o Justicias de los Valles de Cúcuta ni otro partido alguno del mencionado reino puedan impedir su giro, ni exigirle otra contribución que la correspondiente alcabala de las reventas que verifiquen, constando por las guías su legítima introducción y procedencia.
- 5 Que el gobierno de San Faustino y su pequeño distrito se agreguen a la jurisdicción de Maracaibo como lo indica su natural situación.
- 6 Que se prevenga al Gobernador de Maracaibo aplique todo el conato y medios que le dicten su prudencia y celo para poner corriente la navegación de los ríos que desaguan en la Laguna; abra, desmante y repare los caminos para el fácil giro del comercio en toda la provincia y su comunicación con las confiantes.
- 7 Que procure reducir a ejecución el importante proyecto de llevar a Maracaibo agua del río Socui o de cualquiera otro que sea asequible; auxiliando este proyecto igualmente que la composición de los ríos y caminos con anticipaciones de la Real Hacienda en caso de no hallar otro recurso y haber caudales sobrantes, tratando en Junta de Ministros de Real Hacienda, comerciantes y hacendados de los medios de reintegrarles con el menor gravamen posible de la agricultura y el comercio.
- 8 Que se declare a Maracaibo puerto menor para la satisfacción de derechos en los términos prescritos en el Reglamento del libre comercio, y como se ha ejecutado con Cumaná y Santa Marta, pues si en la clase de puertos menores deben reputarse los que pertenecen a provincias pobres y decadentes pocos habrá en toda América que merezcan este título y las franquicias anexas a él con más justicia que Maracaibo.
- 9 Que se igualen totalmente los derechos que adeuda el cacao de Maracaibo con los que paga el de Caracas, suprimiéndose el llamado nuevo impuesto (8) sea el que fuere su origen en

(8) Este derecho tuvo principio en el año de 1676 en que aterrados los vecinos de Maracaibo con las invasiones de los Filibustiers pidieron que se levantasen tres Compañías de tropas para su seguridad, obligándose a sufragar los gastos de su manutención.

todos los géneros que le satisfacen, como derecho gravoso e insoportable que arruina los frutos sobre que recae, imposibilitando su competencia con los de otras provincias.

10. Que en Veracruz no se exijan al cacao de Maracaibo más derechos que al de Caracas.
11. Que la franquicia y libertad que por Reales Ordenes goza el azúcar de Caracas se extienda al de Maracaibo en todas sus clases, sin que contribuya otros derechos que la alcabala de venta si los hacendados no la embarcaren por su cuenta, y el 2 por % de corso.
12. Que el añil, café, carnes y demás frutos gocen su extracción del mismo alivio de derechos que tienen en la provincia de Caracas.
13. Que se trate en Junta de Real Hacienda de arreglar los derechos de los cueros y de la sal en términos que prometa utilidades su tráfico.
14. Que para facilitar la expedición de los registros y el ajustamiento de los derechos llamados de mar se haga un cuerpo de todos ellos y se exija sobre los precios corrientes un tanto por ciento que los comprenda todos haciéndose después la aplicación de lo correspondiente a cada ramo.

Bajo este sistema se disminuirán sin duda por el pronto los ingresos del Erario de Maracaibo; pero es indispensable arrostrar a este sacrificio si el Gobierno quiere tratar seriamente de la recuperación de una provincia enormemente recargada y en vísperas de su ruina. No será en mi sentir esta baja de ingresos tan grande como a primera vista parece; en la libertad del azúcar poco se sacrifica porque en el actual sistema poca o ninguna se extrae; lo mismo puede decirse respecto del añil y el algodón. Toda la rebaja recaerá sobre el cacao, y este fruto merece de justicia el alivio que se propone; pues en realidad no hay razón ni aún especiosa para imposibilitarle la concurrencia con el de las demás provincias que se hallan más favorecidas siendo menos necesitadas.

Aunque el Erario de Maracaibo quede por el pronto muy distante de satisfacer sus actuales pensiones puede ocurrirse a este daño rebajando sus gastos; no me atrevo a entrar en el por menor de los que allí se pueden suprimir; este es asunto que debe meditarlo a vista de las mismas cosas y los documentos la Junta de Real Hacienda de Maracaibo y la Superior de Caracas. Insinuaré no obstante que acaso convendría la supresión de la 4a. Compañía Veterana que se creó al comenzarse la última guerra; pocos gastos de defensa necesita una provincia que por pobre difícilmente tentará la codicia del enemigo.

Otras economías ofrecerá el examen ocular de los mismos objetos mirados sin preocupación; pero en medio de la reforma de gastos hújase del escollo de dejar indotados los empleos. Este punto no se halla arreglado con la madurez necesaria en la mayor parte de América. Valen más pocos empleados que puedan mantenerse con sus sueldos, que muchos sitiados por hambre a vender su obligación.

Me he dilatado más de lo que hubiera querido en este informe; pero el expediente sobre que recae por haberse extendido en forma judicial, la menos adaptada que pudieron escoger para tratar asuntos económicos, está lleno de confusión y embrolladas infinitas especies que necesitaban clasificarse; por otro lado la importancia de la materia exigía se aclarasen ciertas ideas fundamentales, y finalmente en este dictamen me propuse dar una especie de plan adaptable con las convenientes variaciones al fomento de las muchas provincias que repiten los clamores de Maracaibo.

S.M. resolverá sobre todo lo más acertado.

Nuestro señor, Madrid y marzo 4 de 1791.

Francisco de Saavedra.

Sor Dn. Diego Gardoqui.

(Tomado de: Archivo General de Indias, Sevilla, España
Audiencia de Caracas. Legajo 179).

*Hacienda
La Ley*

CRISALIDA DUPUY

Pendiente de nuestra tarea, de ir publicando paulatinamente los fondos documentales, que reposan en el Archivo Histórico de la Contraloría, damos a conocer unos documentos inherentes a la Hacienda “La Ley”, situada en la hermana República de Colombia.

En la obra publicada por esta Institución, sobre las Propiedades del General Juan Vicente Gómez, hemos manifestado nuestra intención de actualizarla, mediante el proceso de clasificación que se le sigue a los documentos históricos de la Contraloría General de la República.

En consecuencia, y como evidencia de que el General Juan Vicente Gómez también poseía, por lo menos este inmueble, fuera del territorio venezolano, insertamos el texto del expediente:

“Número trescientos cincuenta y siete.— En la ciudad de San José de Cúcuta, Departamento Norte de Santander, República de Colombia, a once de Septiembre de mil novecientos treinta y tres, Yo, Saúl Matheus Briceño, Notario Segundo Principal de este Circuito ante los testigos instrumentales Señores Rodolfo Guerrero y Leopoldo Pimentel, mayores y vecinos del mismo Circuito, de buen crédito y en quienes no existe causal de impedimento procedo a protocolizar en los libros de esta oficina a mi cargo, un documento otorgado en la ciudad de Maracay, de la República de Venezuela, y que me ha sido enviado en seis hojas útiles para tal fin. En consecuencia, desde ahora y para siempre lo incorporo en este protocolo, en el lugar y bajo el número que le corresponde para que forme parte integrante de él, para que en todo tiempo los interesados obtengan las copias que necesiten y para que el acto surta todos los efectos que le asignen las leyes. En tal virtud firmo la presente diligencia con los testigos dichos. Se agrega al protocolo la boleta fiscal para insertarla en las copias. Saúl Matheus Briceño. Testigos, Rodolfo Guerrero, Leopoldo Pimentel. Inserciones: No. 15.759. Registro y anotación: Cúcuta Agosto 17 de 1933. Pagó Emeterio Peñuela para protocolizar un documento de suma de Un Peso conforme a la Ley 52 de 1920 para el Departamento \$1. El Tesorero General Darío Gandica.

Yo, General Juan Vicente Gómez, Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, pero procediendo en mi condición privada, domiciliado en Caracas y aquí de tránsito, declaro: que habiéndome pagado el Señor Belisario Mora, que se identifica más abajo, la cantidad de ciento setenta y cinco mil bolívares (Bs.175.000,00) a que monta el crédito hipotecario para hoy, a mi favor, según consta en escritura número seiscientos cuarenta y ocho (648) de cinco de octubre de mil novecientos veinte y siete protocolizada en la Notaría Segunda del Circuito en San José de Cúcuta, Departamento Norte de Santander de la República de Colombia, y como consecuencia de este pago nada queda a deberme el Señor Belisario Mora, ya nombrado, doy por cancelada la hipoteca que para garantía del expresado crédito constituyó mi deudor sobre una finca de su propiedad, denominada “La Ley”, situada en el Corregimiento de San Faustino, Jurisdicción de Cúcuta y cuya finca se determina y alinderada en el citado documento y en la segunda parte del citado documento, Y yo, Belisario Mora, agricultor mayor de edad, vecino de la ciudad de Cúcuta, Departamento Norte de Santander de la República de Colombia, de estado casado, y hábil para contratar y de tránsito en esta ciudad, acepto lo antes expuesto y por el presente documento declaro: que doy en venta real, pura y simple, al Señor General Juan Vicente Gómez y por el precio de doscientos cuarenta mil bolívares (Bs. 240.000,00) que en este acto recibo en dinero efectivo y a mi entera satisfacción la finca agrícola de mi propiedad denominada “La Ley”, ubicada en el Corregimiento de San Faustino, jurisdicción de Cúcuta, Departamento Norte de Santander, compuesta de pastos artificiales, montañas, derechos de sabana y plantaciones de caña de azúcar, casa de habitación de madera y palmas, una erramada de madera y tejas y mampostería, en la cual está montado un trapiche movido por vapor y comprendida dentro de los siguientes linderos generales: Norte, propiedad de Antonio y Florencio Morales; Sur, propiedad de David Moros, José María Morales y Cecilio Zambrano; Oriente, camino que conduce a “Puerto Viejo” siguiendo una cerca de alambre hasta dar con la cima de un barranco que se encuentra al pie de la cuesta “Boba”, y Occidente, con propiedades de Jesús y Espíritu Colmenares en parte y con propiedades de Antonio María Zambrano y Victoriano Medina, advirtiéndose que los colindantes Antonio Morales y Antonio María Zambrano están obligados al sostenimiento de las cercas divisorias. Entra también en esta venta el rasgo de terreno comprado al Señor David Moros y los derechos y acciones que corresponden al Señor Víctor César Castro en la comunidad de “Almeida”, Corregimiento de “El Salado”, jurisdicción de Cúcuta y que aquél adquirió por compras que le hizo a Mercedes y Concepción Salas Nieto y Rafael Ignacio Paz, por escrituras que se citan en la escritura número seiscientos treinta

y cuatro (634), otorgada ante el Notario Segundo Principal de San José de Cúcuta, Departamento Norte de Santander, el día treinta y uno de agosto de mil novecientos veinticinco, cuya primera copia fue inscrita el siete de octubre del mismo año, bajo las partidas números 959, a los folios 28 al 34 del Libro de Registro número primero, volumen cuatro y 181, a los folios 63, volumen segundo del Libro de Hipotecas, llevado en la Registratura de aquel Circuito, y en el instrumento número seiscientos cuarenta y ocho (648) otorgada ante el mismo funcionario y oficina ya citada, el cinco (5) de octubre de 1927, en el que Víctor César Castro me transmite expresamente dichos derechos. Me pertenece la deslindada finca “La Ley”, según la precitada escritura número seiscientos treinta y cuatro, de fecha treinta y uno de agosto de mil novecientos veinticinco de la citada Notaría y seiscientos treinta y siete (637), otorgada el dos de julio de mil novecientos veintiséis, y entran en esta venta todas sus anexidades y pertenencias, pues es mi intención no reservarme nada. Sobre dicha finca no pesaba más gravamen que el que se cancela por la primera parte de este documento. Verifico la tradición legal con el presente otorgamiento y me obligo al saneamiento en caso de evicción conforme a derecho. Es pacto expreso y convenido entre ambas partes, que el comprador queda obligado a retrovenderle la misma finca arriba mencionada “La Ley” y sus anexidades y pertenencias, por el mismo precio en que la ha comprado o sean doscientos cuarenta mil bolívares (Bs. 240.000,00), al vendedor Señor Belisario Mora dentro del improrrogable plazo de un año contado a partir de la fecha del presente documento, o sea dentro de ese año, el mencionado Belisario Mora la recibe en arrendamiento comprometiéndose a pagar el cánón de un mil doscientos bolívares (Bs 1.200.00) pagaderos al arrendador o a su orden, por mensualidades vencidas, en dinero efectivo y no de otro modo, comprometiéndose el arrendatario Señor Belisario Mora a mantener la finca en buen estado de conservación y entregarla al vencimiento de un año, sino optare por el rescate, sin que el arrendador Señor General Gómez quede obligado a abonar nada por concepto de mejoras o bienhechurías. El presente instrumento se autenticara por lo que respecta a las firmas de ambos otorgantes por ante el Juzgado del Distrito Girardot del Estado Aragua, en esta ciudad de Maracay y luego de legalizado en forma se remitirá al Notario Segundo de San José de Cúcuta, Departamento Norte de Santander de la República de Colombia, para su protocolización. Maracay treinta de junio de mil novecientos treinta y tres.

Belisario Mora. Juan Vicente Gómez”.

Notas del Trimestre.

EL CONTRALOR EN LA ASOCIACION VENEZOLANA DE DERECHO TRIBUTARIO

Con ocasión de la Asamblea Anual de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, tuvo lugar en un hotel capitalino, un agasajo en honor del Dr. Ricardo Sillery López de Ceballos, miembro fundador de la Asociación y quien fuera designado Contralor General de la República. De esta forma los miembros de la Asociación le testimoniaron su reconocimiento por tan honrosa designación, correspondiendo las palabras de presentación al Dr. César J. Hernández B., en su condición de Presidente de la misma y al Dr. José Andrés Octavio, Ex-Contralor General de la República y miembro distinguido de la referida Asociación. El Dr. Ricardo Sillery agradeció con cálidas palabras el ofrecimiento hecho especialmente por provenir de una Asociación que reúne en verdadera fraternidad a quienes han hecho de los asuntos tributarios y del cumplimiento de la legalidad en esa área, parte vital de su acción creadora.

Después de presentado el Informe Anual del Consejo Directivo, fue nombrada la Comisión Organizadora de las PRIMERAS JORNADAS TRIBUTARIAS NACIONALES, a celebrarse el próximo año, la cual quedó integrada de la siguiente manera: Dr. Luis José Marcano; Dra. Aurora Moreno de Rivas; Dr. Rómulo Torres; Dra. Josefina Parra y Dr. Levis I. Zerpa.

Finalmente presentó su Informe el Tesorero Dr. Luis A. Jiménez y correspondió a la Vice-Presidenta Dra. Ilse Van Der Velde de Ramírez, dar a conocer el Reglamento del Concurso aprobado por la Asociación, para premiar al mejor trabajo que se presente en materia tributaria, en homenaje al Dr. Florencio Contreras Quintero, tributista patrio ya fallecido y cuyas bases serán publicadas próximamente en la prensa nacional.

Libros Ingresados Recientemente en la Biblioteca de la Contraloría.

Buireu Guarro, Jorge

MANUAL DE CONTABILIDAD GENERAL. Jorge Buireu Guarro.— 2º edición. (Revisada y actualizada).— Madrid; Fábrica Nacional de Moneda y Timbre., 1978.

“El libro de Buireu Constituye, pues, una introducción adecuada a la materia contable y además una iniciación para cursos posteriores que exigen de mayor especialización, como todos aquellos que hacen referencia a la problemática específica del ámbito interno de la empresa o de la prognosis macroeconómica o microeconómica. El Profesor Buireu sienta en su obra los cimientos para conseguir aquellos objetivos al descubrir la base idiomática de la comunicación contable con la magnífica exposición que de la planificación contable nos hace, el estudio analítico de las cuentas y la consideración de los criterios valorativos que informan el acontecer contable y que en la acertada terminología del malogrado Profesor De Torres constituían la precontabilidad.

El resumen, y como síntesis final, podemos comprometer nuestro juicio de valor ante el lector afirmando que se encuentra ante un excelente libro de Contabilidad, concebido con altura científica y desarrollado con sencillez téc-

nica que contiene una metodología muy actualizada y avanzada, y que por ello, además de cumplir adecuadamente con su función de introducción en una disciplina nueva para muchos de sus lectores, sirve también de preparación para los cursos de más elevada especialización en esta materia”.

(Tomado del Prólogo)

Espiñeira Sheldon y Asociados

COMO MEJORAR LA RENDICION DE CUENTAS EN LOS ENTES GUBERNAMENTALES; un programa para evaluar los controles contables, y mejorar la información.— Estados Unidos: Espiñeira Sheldon y Asociados., 1984.

“A nuestro juicio, los sistemas efectivos de control, en particular los controles contables, suministran la base sobre la cual se debe constituir la estructura de rendición de cuentas. Los funcionarios y contadores financieros gubernamentales pueden suministrar el liderazgo para desarrollar y mantener sistemas de control interno contable. Sin embargo, es la responsabilidad especial de los funcionarios ejecutivos, asegurar a los contribuyentes que los fondos y otros bienes públicos estén salvaguardados debidamente a través de controles adecuados.

Esta Guía fue expresamente preparada para suministrar a los funcionarios gubernamentales un programa para evaluar la efectividad de sus sistemas gubernamentales de control interno contable y ayudarlos a desarrollar informes públicos significativos. Los funcionarios nacionales, estatales y municipales, así como los miembros de las legislaturas y empresas estatales y paraestatales, encontrarán esta guía útil para enfrentar sus responsabilidades en la administración de fondos y bienes públicos y en la rendición de cuentas a los contribuyentes”.

(Tomado del Prefacio)

Jerome III, William Travers

EL CONTROL DIRECTIVO./ William Travers Jerome III.— 3º ed.— Barcelona: Editorial Labor., 1976.

“La finalidad de este libro es desarrollar una forma de considerar el control que sea útil a todas las personas de la empresa, con independencia del nivel directivo. Nuestra tarea podría describirse como la estructuración de un conjunto de ideas que permitan a los directivos predecir la probabilidad de éxito partiendo de sus propias concepciones con respecto al control directivo. En otras palabras, queremos identificar los factores cuyo uso juicioso contribuya a crear un ambiente efectivo de control.

Este libro ha sido escrito primordialmente para el hombre de negocios. En consecuencia, hacemos hincapié en los aspectos de control que aquél debe comprender con el fin de realizar su labor lo más eficazmente posible. Aunque este libro se centra en los problemas de control de las grandes organizaciones, tanto privadas como estatales, los altos directivos de la pequeña y mediana empresa encontrarán también en estas páginas muchas ideas que les servirán de ayuda para regentar sus empresas. Finalmente, hemos escrito este libro para los estudiantes de técnicas de dirección. En cierto modo, este grupo incluye a los que manifiestan un continuo interés por las materias de administración y funcionamiento de la organización.

Con todo, este libro no pretende enseñar la forma de efectuar el control. Más bien me interesa explorar las ideas y conceptos que deben servir de apoyo a cualquier sistema de control directivo. Principalmente, confío en que este libro fomente, bien en la empresa o en las aulas, una discusión que lleve a incrementar la comprensión de este campo frecuentemente confuso que es el del control directivo. Muy especialmente, espero conseguir lo siguiente: 1) mostrar cuán simples, y sin embargo esenciales, son los conceptos de control directivo; 2) facilitar ciertas ideas clave,

cuyo conocimiento apoye la coordinación y comunicación a todos los niveles dentro de la empresa; y 3) señalar las dotes y actitudes requeridas para obtener un control afortunado.

En atención a estos objetivos, pretendo evitar una indebida insistencia en detalles o técnicas. El ejecutivo cuenta habitualmente con un número superabundante de expertos, dentro y fuera de su organización, cuya colaboración puede solicitar en caso necesario. Para la inmensa mayoría de directivos, por tanto, el problema no es carecer de expertos, sino, más bien, saber a quién deben acudir y en qué forma pueden ayudarles”.

(Tomado del Prólogo)

Lawrence, Paúl R.—

ORGANIZACION Y AMBIENTE./ Paúl R. Lawrence/y/ Jay W. Lorsch.— 3^o. Ed.— Barcelona: Editorial Labor., 1976.

“El objetivo principal de este estudio monográfico fue el de llegar a comprender cuáles son las características organizativas que permiten a las empresas tratar de forma eficaz los diferentes tipos y series del cambio ambiental y, especialmente los cambios tecnológicos y de mercado. Se trata de un estudio multidimensional que, dentro del contexto que considera a las organizaciones como sistemas sociales, ha examina-

do las complejas relaciones que existen entre la estructura organizativa, el ambiente tecnológico y económico de la empresa, la conducta seguida en la toma de decisiones por parte de los directores y el perfeccionamiento de la firma. Tales relaciones complejas se han estudiado sistemáticamente en diez organizaciones pertenecientes a tres ambientes industriales diferentes, caracterizados por una diversidad en las determinaciones ambientales y por ciertas variaciones relativas a la realización corporativa.

Está claro que no es el único de entre los mejores modos de organización que conviene a la empresa en todas las situaciones y ya la cuestión central de este estudio —esto es, ¿qué tipo de organización es la que se adapta a los diferentes ambientes?— posee un alto significado para los directores de hoy día. El acelerado ritmo de los cambios tecnológicos y de mercado nos impone la necesidad esencial de conocer qué formas de arreglos organizativos se ajustarán de un modo más eficaz al cambio impuesto desde fuera y cuáles de esas formas facilitarán esos cambios internos tan necesarios para la continuidad del progreso económico. Tal es la misión de este volumen”.

(Tomado del Prefacio)

Mace Lyles L.

PROMOCION Y FORMACION DE EJECUTIVOS. /Myles L. Mace. 3a. edición.— Barcelona: Editorial Labor., 1976.

“Es probable que este informe contraríe a los que andan en busca de métodos rápidos y fáciles para la formación y desarrollo del personal competente. No se hallaron programas preparados que pudieran ponerse por obra un día y cuyos resultados observados se produjeran el siguiente día. El crecimiento individual, lo mismo que la educación, constituye un proceso lento. Esto no quiere decir que nada pueda o deba hacerse para fomentar el crecimiento, pero sólo hace resaltar el hecho de que el tiempo, la paciencia y el interés y la ayuda de todos los ejecutivos constituyen los elementos esenciales.

Uno de los problemas que entraña el emprender un proyecto de investigación de esta índole es que la naturaleza de las relaciones entre el personal de organización es una naturaleza íntima, a menudo difícil de definir y aún más difícil de expresar con palabras que tengan sentido. Habría sido posible estudiar los aspectos externos de los sistemas o programas de desarrollo, pero muy pronto se echó de ver que pueden resultar indicios desorientadores y peligrosos de esfuerzos de desarrollo efectivos. Más importante es lo que creen, las conclusiones que sacan, las

ideas que tienen y los juicios que emiten los administradores responsables que están desarrollándose a sí mismos y desarrollan a otros. Las francas discusiones sobre esta fuente primordial de información acerca de las personas, requería por supuesto, observar la cualidad confidencial de la información. Por consiguiente, los ejemplos empleados se presentan con nombres supuestos en lo que se refiere a personas, lugares e industrias. Es de esperar que los hechos esenciales sean presentados de una manera fiel y sin error alguno”.

(Tomado del Prólogo)

Muro Sáenz Javier

PRACTICA DE LA INVESTIGACION OPERATIVA EMPRESARIAL. /Javier Muro Sáenz.— 2da. edición.— Barcelona: Editorial Labor., 1978.

“Teniendo tal convencimiento, el objetivo que nos hemos señalado al escribir esta obra ha sido muy concreto: elaborar, con las técnicas aplicables hoy, la iniciación de un cuerpo de doctrina sobre gestión, de fácil lectura, que sea útil a los hombres de empresa. El libro se podía haber escrito quizá de una forma más fría, más impersonal, en vías de una mayor objetividad, pero se ha preferido no hacerlo así en algunas de sus páginas para dar paso a nuestro sentir, dejando constancia de nuestras experiencias. De cualquier manera, creemos que el riesgo que in-

troducimos con la arbitrariedad del método es mínimo porque el poder de persuasión no existe en este caso y, sobre todo, porque ninguno de los lectores se dejará arrastrar por las teorías subjetivas que se le puedan ofrecer aquí y allá, sino que las someterá a examen para dictaminar después, produciéndose el consiguiente contraste de criterios que acaba dando forma y consolidación de las ideas.

En los primeros capítulos se habla de la estadística, del cálculo de probabilidades y de la investigación operativa y de sus interrelaciones, procurando esclarecer las controversias conceptuales que existen respecto a ellos. Se mencionan a continuación las prácticas administrativas necesarias de conocer y considerar, situando la acción en el campo donde se llevará a cabo, para, en los restantes capítulos, tratar de los medios a emplear y de su aplicación científica propiamente dicha.

De una forma especial se ha buscado conservar una ininterrumpida concatenación de ideas en el lector; por ello, antes de situar la acción gestora en la empresa, se ha tratado el tema del método científico de decisión, de su origen y desarrollo para, posteriormente, hablar de su uso y aplicación. De esta manera, la lectura del libro podrá ser útil a todo hombre de empresa, si bien será cierto que de algunos capítulos no recogerán el mismo

fruto el ejecutivo de línea que el especialista del staff”.

(Tomado de la Introducción).

Idiorne, George S.

LA DIRECCION POR OBJETIVOS.— Traducción de Angel Alandí. Título de la obra original “Management by Objectives”.— Nueva York (etc.) Editorial Labor, S.A., 1972.

“En este libro el sistema de dirección por medio de objetivos es examinado en un contexto más amplio que el de un mero procedimiento de evaluación. En él la evaluación se considera sólo como uno de los diferentes subsistemas que entran en un sistema mayor de dirección orientada hacia los objetivos.

Es también premisa fundamental de este libro el que cualquier sistema de dirección es mejor que una falta absoluta de sistema. Sin embargo, y en defensa del sistema que aquí se describe, añadiremos que éste incorpora la mayoría de principios básicos de administración de empresas generalmente aceptados. Por lo demás, entre sus muchas ventajas están las ampliamente mejoradas evaluaciones de los resultados.

Hay que añadir también que el sistema de dirección por medio de objetivos no es una técnica que parezca bastante razonable en teoría, pero que, por desgracia, todavía no se

haya experimentado. El autor observado personalmente su repercusión en numerosas organizaciones prósperas. Literalmente ha estudiado miles de informes sobre objetivos establecidos por directores de empresa en activo. Durante los últimos diez años ha visto el sistema implantado en múltiples empresas de diferentes tipos, y ha sido testimonio de la consiguiente valoración de sus efectos.

Sin embargo, el problema puede ser legítimamente planteado: ¿Es realmente un sistema de dirección por medio de objetivos?

Los puristas en el diseño de sistemas probablemente atacarán con presteza a lo largo de estas páginas preguntando: “¿Dónde están las estructuras? ¿Dónde están los ‘tres valores de tiempo’ del PERT? ¿Dónde se introduce el análisis de probabilidad?”. La respuesta es que en la dirección por medio de objetivos nada excluye estos subsistemas cuando las circunstancias aconsejan su uso. Sin embargo, un sistema general de dirección de empresas —si ha de ser efectivamente utilizado por la mayoría de directores para mejorar resultados— no debe emplear subsistemas especiales sólo por el mero

hecho de ser “sistemáticos” en el sentido esotérico de la palabra”.

(Tomado del Prefacio)

Ripa, Jorge

LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO PARA LA TOMA DE DECISIONES. /Jorge Ripa./Caracas: Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología. 1975.

“Este documento recoge e integra diversos conceptos y opiniones que considera son un aporte en la materia e intenta aportar una revisión crítica sobre el tema, con el objeto de contribuir a la aplicación de las nuevas técnicas en la administración pública, utilizando la teoría de sistemas.

En el trabajo se analizan los cambios de la función administrativa del Estado, los nuevos requerimientos de información contable, el desarrollo de la contabilidad para hacer frente a esas necesidades y se expone la concepción nueva sobre un sistema de contabilidad única e integrado por diversos órganos y subsistemas, haciendo referencia a algunas técnicas a utilizar y revalorizando otras existentes.

(Tomado de la Introducción).

A NUESTROS COLABORADORES

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

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

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

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

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

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE LA
ADMINISTRACION 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

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.
Director de la Oficina de Control Externo
en Petróleos de Venezuela S.A.

DRA. GISELA HADDAD DE HENRIQUEZ
Director de la Oficina de Control Externo
en el Fondo de Inversiones de Venezuela
(Encargada)

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE
ESTADOS Y MUNICIPIOS

DR. JOSE AZPURUA RIOS
Director General de Control de Estados y
Municipios

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

DR. J.G. ARAUJO SEQUERA
Director II de Inspección de Estados y
y Municipios

SUSANA GIMON DE NEVETT
Jefe de Relaciones Públicas

LIC. HERIBERTO AGUILLON S.
Jefe de Prensa,