

Revista de
CONTROL
**FISCAL**

132

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CARACAS VENEZUELA

DIRECTORIO

EDUARDO ROCHE LANDER

Contralor General de la República

NELSON MOGNA LAREZ

Sub Contralor

PEDRO MANUEL PARES MORENO

Director General Técnico

TERESA RINCON MONASTERIOS

Directora General de los Servicios Jurídicos

FILIPPO VAGNONI PICCIONI

Director General de Control de la
Administración Central y Descentralizada

MARIA JOSEFINA HERNANDEZ HURTADO

Directora General de Control de
Entidades Autónomas

ALBERTO SILVA ARISTEGUIETA

Director General de Desarrollo Interno

ALBERTO LOPEZ OLIVER

Delegado Especial en la Delegación
Especial en Nueva York

JOAQUIN MARTA SOSA

Delegado Especial en la Oficina de
Comunicación Corporativa e Institucional

MARÍA VALERY MALARET

Directora de Secretaría del
Despacho del Contralor

Contraloría General de la República

Depósito Legal pp 76-0643

Revista de **CONTROL FISCAL**

Organo de la Contraloría
General de la República

Director: DR. EDUARDO ROCHE LANDER

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.

1996

AÑO XXXIV
N°132
CARACAS
VENEZUELA

**LEY ORGANICA
DE LA
CONTRALORIA GENERAL
DE LA REPUBLICA**

“Artículo 1° La Contraloría General de la República ejercerá el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos, de conformidad con lo establecido en esta Ley. A tales efectos, la Contraloría gozará de autonomía orgánica, funcional y administrativa, dentro de los términos establecidos en la Ley, y orientará sus actuaciones a las funciones de inspección, pudiendo practicar cualquier tipo de revisiones fiscales o auditorías en los organismos y entidades sujetos a su control”.

Indice

Presentación	9
Víctor Dezerega Cáceres. Sistema Integrado de Planificación y Control	15
Freddy J. Orlando S. El Control Posterior y el Control de Gestión.	85
Jesús David Rojas. Proceso de Apertura Petrolera a la luz del Artículo 5° de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos	105
Gilberto Mejías P. Actos del Poder Público contrarios a Derecho	129
Evelyn Marrero Ortiz. La Administración Tributaria. Un nuevo enfoque	147
Rafael Arias Ramírez. La Contraloría General de la República y el Control de Calidad de su Gestión	167
Daisy Ochoa. (Recopiladora). Glosario de Términos Asociados a la Auditoría y al Control	173
Juan Carlos Reyes. Los Juicios de Residencia como Génesis de la Institución Contralora en Venezuela. Estructura y Organización	189
NOTAS INSTITUCIONALES	
Aprobada por el Congreso de la República de Venezuela, nueva Ley Orgánica de la Contraloría General	211
Presentación del Informe Anual de la Contraloría General de la República 1995 ante el Congreso Nacional.	213
XV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (XV INCOSAI)	215
V Asamblea General de la OLACEFS.	216
Acto de presentación de los Dictámenes Jurídicos de la Contraloría General de la República	217

Taller con los medios de comunicación sobre la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República	219
Juramentadas las nuevas Autoridades de la Contraloría General de la República	219
Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado CEA	222
Talleres de Trabajo con las Contralorías de la Zona Nororiental . . .	224
Acuerdos Internacionales suscritos por la Contraloría General de la República	225

Presentación

La Contraloría General de la República, recoge en esta edición de su Revista de Control Fiscal, trabajos que por su importancia y actualidad divulgan un conjunto de principios y conocimientos que permitirán contribuir a una mejor capacitación de su personal y mantener informado a un extenso número de lectores, acerca del desarrollo de las actividades y progresos que en su organización y funcionamiento ha venido realizando la institución.

Destacados estudiosos, con la mejor disposición de colaborar con la Revista, aportaron significativos trabajos e investigaciones sobre temas importantes inherentes al control de gestión; control posterior; proceso de apertura petrolera; ilegalidades en que pueden incurrir los actos del Poder Público con respecto al Derecho; administración tributaria; control de calidad en el Organismo Contralor; términos asociados a la auditoría y al control y un estudio sobre la vieja institución de los Juicios de Residencia.

Finalmente, las Notas Institucionales que incluimos, reflejan los esfuerzos de modernización y la activa participación de la Institución Contralora en actos y eventos de orden nacional e internacional, en su carácter de máximo organismo de control y fiscalización en Venezuela.

Master en Administración (1980), IESA, Ingeniero Electricista (1978), Universidad Central de Venezuela; Ingeniero Civil-Electricista (1967), Universidad de Chile.

El profesor Dezerega tiene una larga trayectoria en docencia, consultoría y gerencia, dentro y fuera de Venezuela, en una amplia gama de organizaciones públicas y privadas, productoras de bienes y servicios, con y sin fines de lucro.

Es profesor Adjunto del IESA, desempeñándose tanto en el Master de Administración de Empresas, como en los cursos y programas del Centro de Desarrollo Gerencial en las áreas de Gerencia y Finanzas. También ha colaborado como docente en las asignaturas de esas mismas áreas en los Postgrados de Administración en la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Experimental Guayana y la Universidad Simón Bolívar.

VICTOR DEZEREGA CACERES



Egresó de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela en el año 1965. Ha efectuado cursos de Postgrado en Derecho Tributario en la Universidad Central de Venezuela (1969 - 1970), en Derecho Administrativo en la Escuela Nacional de Administración Pública en Alcalá de Henares, España (1973) y de Contencioso-Administrativo en el Instituto Internacional de Administración Pública en París (1975 - 1976).

Ha publicado varios trabajos sobre las materias de su especialidad. Estuvo al servicio de la Contraloría General de la República por espacio de 19 años, donde hizo carrera y llegó a desempeñar diversos cargos de Dirección.

Es miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario y ha ocupado posiciones directivas en la misma.

Es profesor de Derecho Administrativo en las Universidades Central de Venezuela y Católica Andrés Bello; fue docente en la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, Instituto Universitario Tecnológico por espacio de 16

FREDDY J. ORLANDO S.



años. Ha ejercido la abogacía y prestado asesoría jurídica tanto en el sector público como en el privado. Se desempeñó como Director General de la Procuraduría General de la República, durante el lapso comprendido entre abril de 1994 y febrero de 1996.

Actualmente se encuentra en el libre ejercicio de la profesión.

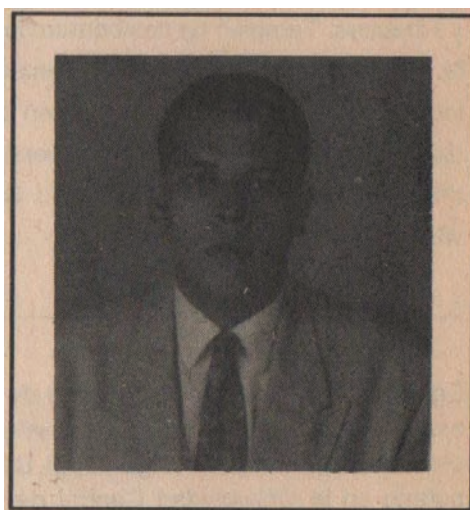
Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (1992). Actualmente realiza Postgrado en la Universidad Católica Andrés Bello.

Ha realizado numerosos cursos, seminarios y talleres, entre los que se destacan:

Seminario Internacional "Las Potestades Investigativas y Sancionadoras de las Entidades Fiscalizadoras Superiores", "Presupuesto y Control Financiero Externo", "Complementación del Control Fiscal Externo con el que ejerce la Administración Activa", "Estudio de las Dificultades Probatorias", "Reforma Tributaria en Venezuela", "I Jornadas Jurídicas de Derecho Penal".

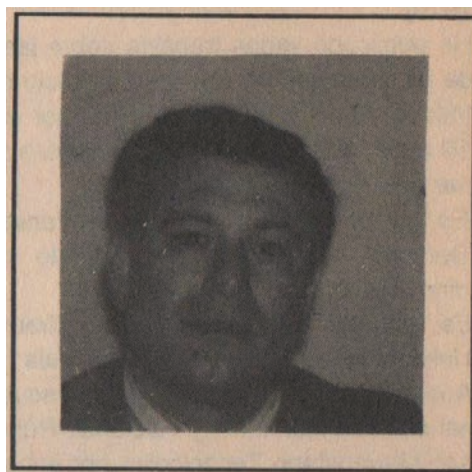
Desde 1991 presta servicios profesionales en la Contraloría General de la República, actualmente ejerce el cargo de Abogado Senior en la Dirección de Control del Sector Petrolero, Petroquímico y Carbonífero.

**JESUS DAVID
ROJAS HERNANDEZ**



Abogado y compositor caraqueño. Desempeñó varios cargos en la Contraloría General de la República, hasta su jubilación en diciembre de 1993. Desde joven se ha dedicado a la labor literaria de la cual han resultado cerca de noventa Cuadernos, contentivos de temas culturales, artísticos, biográficos y poéticos que mayoritariamente se han divulgado por la prensa y otras fuentes escritas o visuales. Además ha escrito abundantes temas jurídicos para revistas especializadas. Ejerce, desde hace años, la docencia en áreas relacionadas con el Derecho Público. Su actividad musical se ubica en la composición, labor que le ha reportado numerosas producciones discográficas en el país y el extranjero.

GILBERTO MEJIAS P.



Egresada de la Universidad Central de Venezuela. Ex funcionaria de la Contraloría General de la República donde laboró durante trece años en la Dirección General de los Servicios Jurídicos, adscrita a la Dirección de Procedimientos Jurídicos y en la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada. Ex Directora General Sectorial de Asuntos Fiscales de la Procuraduría General de la República. Ex Juez Superior Sexto de lo Contencioso Tributario. Profesora de la Escuela Nacional de Hacienda y Administración Pública y de los cursos de postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Central de Venezuela y Universidad Santa María. Desde agosto de 1995, asesora del Superintendente Nacional Tributario del SENIAT.

EVELYN MARRERO ORTIZ



RAFAEL ARIAS RAMIREZ

Licenciado en Administración Comercial UCV 1974.

Profesor por concurso de Oposición-Facultad de Ciencias Económicas y Sociales UCV 1977.

Funcionario de la Contraloría General de la República desde 1973, donde ha desempeñado diversos cargos técnicos-fiscales y de dirección, ocupando actualmente el cargo de Director de Coordinación en la Dirección General Técnica.



Licenciada en Contaduría Pública (1974) de la Universidad Central de Venezuela. Ha ejercido diversos cargos en el Organismo Contralor, desde su ingreso en 1973, en la otrora Dirección General de Control de la Administración Descentralizada, hasta la presente en la Dirección General Técnica. Ha realizado numerosos cursos y seminarios de capacitación y desarrollo en el área del control fiscal, entre otros: Metodología de la Investigación en el Campo Administrativo, Auditoría Operacional, Impacto Inflacionario, Técnicas Gerenciales, Gerencia para Ejecutivos y Capacitación de Analistas de la Dirección General Técnica. Se ha desempeñado como instructora, en representación de la Contraloría, para la capacitación y asesoramiento de otros funcionarios de la Administración Pública.

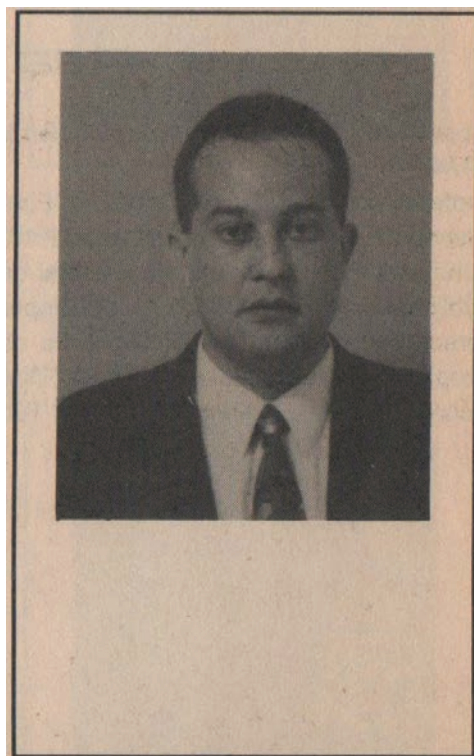
Tiene afición por la música, en la cual ha hecho Escuela.

DAISY ELIZABETH OCHOA CASTILLO



Licenciado en Historia, UCV, adscrito al Departamento de Investigaciones Históricas de la Academia Nacional de la Historia. Estudios de Postgrado en Historia de Venezuela Republicana, UCV. Miembro del Equipo de Investigación del Proyecto "Institucionalidad Jurídica y Administración de Justicia en Venezuela 1700-1821". Estudios de Derecho-Escuela de Derecho UCV. Es Coautor de: "La Institucionalidad Jurídica y Administración de Justicia en Venezuela (1786-1830)", **I Jornadas de Investigación Histórica**, Rectorado de la UCV, 1991. Coautor de: "Los Expedientes Judiciales como Fuente para el Estudio de la Historia Regional", **II Congreso de Historia Regional y Local**. UPEL-Barquisimeto, 1993. Autor de: "La Criminalidad en Venezuela. Delitos sexuales: la Sodomía". **II Jornadas de Investigación Histórica**. Rectorado de la UCV, 1992. "La Criminalidad en Venezuela. Delitos sexuales: Caso La Bestialidad". **III Jornadas de Investigación Histórica**. Rectorado de la UCV, 1993. "Guarenas, Hierba Caribe", **Gobernación Estado Miranda**. 1993. "Petare"; **Gobernación Estado Miranda**. 1993.

JUAN CARLOS REYES



Sistema Integrado de Planificación y Control

Victor Dezerega

PRESENTACION

El texto publicado a continuación ha sido previamente adaptado, para organizaciones sin fines de lucro, a partir de la publicación original en tres volúmenes "P&CIS/SIPIC @ Sistema Integrado de Planificación y Control". El sistema original está orientado a organizaciones públicas y privadas con fines de lucro, e incluye un software especialmente diseñado para dicho fin, adaptable a la medida de cualquier empresa.

El Sistema Integrado de Planificación y Control consta de tres volúmenes, el primero hace énfasis en la aplicación gerencial de la práctica estratégica de los negocios, y los volúmenes 2 y 3 conforman los manuales del usuario utilizados en el sistema de aplicaciones computacionales flexibles que facilitan un ajuste y operatividad en diversas organizaciones.

En esta edición de la Revista de Control Fiscal, se presenta el contenido del volumen 1 del Sistema Integrado de Planificación y Control, en el cual se encuentran los conceptos e instrumentos necesarios, para abordar tanto el planteamiento estratégico como el control de la gestión de una organización: el análisis estratégico de la situación (actores, matrices foda y escenarios/estrategias), la formulación de la visión misión, objetivos y metas, la formulación de planes, programas y presupuestos, la formulación de estrategias y tácticas, la organización ecológica, la dinamización liderizadora, la evaluación diagnóstica y la regulación correctiva del rumbo y/o de la marcha.

Se da especial relevancia tanto al diseño de indicadores y árboles de indicadores concatenados en lo competitivo, productivo y financiero, como al manejo de los cuadros estratégicos de control de la gestión: desviación o síntomas, causas / responsables, y correctivos / responsables.

El objetivo de hacer esta publicación es contribuir a la difusión de ideas que orienten las actividades de control de gestión que de acuerdo con la Ley ha iniciado la Contraloría General de la República.

C.G.R., D.T.T. y C.I.

Si su **estrategia** es profunda y de largo alcance,
entonces lo que gana con sus cálculos es mucho,
de modo que puede ganar incluso antes de luchar.

Si su pensamiento estratégico es superficial y de corto alcance,
entonces lo que gana con sus cálculos es poco,
de modo que pierde antes de dar la batalla.

Por eso se dice que los guerreros victoriosos ganan primero y
luego van a la guerra,
mientras que los guerreros vencidos van primero a la guerra y
luego buscan ganarla.

SUN TZU,
THE ART OF WAR, DOUBLEDAY, 1988.

... parte de la **Información** obtenida en la guerra es contradictoria,
otra parte todavía más grande es falsa y la parte mayor es,
con mucho, un tanto dudosa...

VON CLAUSEWITZ,
DE LA GUERRA, LABOR, 1984.

... Los **sistemas de control** gerencial son rutinas y procedimientos formales, ba-
sados en información, que usan los gerentes, para mantener o alterar patrones
en las actividades organizacionales...

SIMMONS,
LEVERS OF CONTROL, HARVARD, 1995.

Primera Parte

GUIA

ADAPTADA PARA ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO

CONTENIDO DETALLADO

- A. INTRODUCCION**
- B. MATRICES ESTRATEGICAS**
- C. ARBOLES DE INDICADORES DE GESTION**
- D. CUADRO GERENCIAL DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL**
- E. BIBLIOGRAFIA**

LISTA DE GRAFICOS

- 0. MODELO INTEGRADO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA Y CONTROL**
- 1a. MATRIZ F.O.D.A.: GENERACION DE ESTRATEGIAS, en blanco**
- 1b. MATRIZ F.O.D.A.: DESCRIPCION DE ESTRATEGIAS, en blanco**
- 2. MATRIZ EMER (Estrategias, Metas, Escenarios, Recursos), en blanco**
- 3. P&CIS: ARBOL DE LA COMPETITIVIDAD, en blanco**
- 4. P&CIS - COMERCIAL: ARBOL DE LA COMPETITIVIDAD, en blanco**
- 5. P&CIS - OPERACIONAL: ARBOL DE LA PRODUCTIVIDAD, en blanco**
- 6. CUADRO ESTRATEGICO DE CONTROL GERENCIAL, con gráficas y datos**
- 7. DIAGRAMA CAUSAS / EFECTOS, en blanco**
- 8. DIAGRAMA MEDIOS / FINES, en blanco**
- 9. CONCLUSIONES / RECOMENDACIONES, en blanco**

A INTRODUCCION

Tal vez se corre el riesgo de redundar sobre lo mismo al escribir sobre **planificación estratégica y control gerencial de organizaciones** si se toma en consideración el gran número de extensos y excelentes escritos publicados sobre el tema.

No obstante, presentamos aquí un enfoque instrumental propio que estimamos resultará novedoso y que la práctica —en concordancia con las más modernas teorías sobre gestión— ha demostrado ser exitoso en múltiples aplicaciones.

ada se saca con conceptualizar extensa y profundamente sobre la mejor estrategia de una organización y la mejor manera de llevarla a cabo y de efectuar el control de gestión de su implementación, si al fin de cuentas no se provee a directivos de instrumentos amables y adecuados, para inducir y emprender tanto la tarea de revisar y enriquecer productivamente el planteamiento estratégico como la de revisar periódicamente lo satisfaciente o no del desempeño alcanzado como resultado de la implementación (o del irrespeto) de las estrategias planteadas: nuestro objetivo es proveer los instrumentos necesarios.

Todo desempeño no satisfaciente —por las razones que sea— desencadena, o podría desencadenar, o debería desencadenar una serie de decisiones

Los derechos de reproducción de este artículo fueron cedidos por el autor (abril 1996)

que impulsen acciones **correctivas** del rumbo y/o de la marcha: ellas podrían implicar hacer algo completamente novedoso, o hacer más de lo mismo que alguna vez se hizo y dio buenos resultados, pero que esta vez podría dar o no buenos resultados (entre ambas modalidades hay un amplio espectro de alternativas, siendo obviamente incierto el impacto de todas y cada una de ellas).

El indagar previamente en las múltiples causas externas e internas de las desviaciones entre lo logrado y lo esperado no disminuirá la incertidumbre, por cuanto es probable que también las causas sean inciertas. Sin embargo reflexionar antes de decidir puede retardar la oportunidad de la acción y debilitar su impacto, pero por otra parte no hacerlo puede hacer que el remedio sea peor que la enfermedad: sólo las circunstancias y el buen criterio, y no siempre la pura experiencia, nos sugerirán el mejor camino y el probable desenlace.

Cuando **sentimos** que algo nos está quemando una mano —si podemos— la alejamos abruptamente de ese algo, **sin pensar**: ese saludable alejamiento es producto de una reacción instintiva y no el resultado de una reflexión. Las reacciones instintivas pueden sacarnos de las llamas, pero hacernos caer en las brazas. Si en la calle —yendo en carro— nos encontramos retardados por una fuerte congestión del tráfico automotor urbano, las acciones puramente reactivas no nos conducirán oportuna y necesariamente al lugar que íbamos, la apreciación de la situación puede llevarnos no sólo a cambiar inteligentemente el trayecto que habíamos pensado originalmente (o el más corto en longitud) sino que puede llevarnos incluso a cambiar de destino... algo similar sucede con la intensidad de la marcha organizacional y el rumbo hacia adonde apunta...

Si consideramos que una organización es un sistema artificial creado por el hombre con algún propósito, para caracterizarla básicamente debemos especificar lo siguiente: **objetivos¹**, **salidas/clientes**, **procesos/operadores**, **entradas/proveedores** y **estructura**. Es para relacionarla con el entorno que debemos especificar los **clientes** o usuarios de las salidas y los **proveedores** de las entradas, sin olvidar que —salvo excepciones— siempre hay salidas no deseadas y entradas no requeridas (**perturbaciones**).

Objetivos: fines o propósitos generales a alcanzar alguna vez, **metas:** fines o propósitos específicos a alcanzar, **en general implica explicitar cantidades y fechas específicas.** ¿Los fines son de la ciudadanía, de los directivos o de otros interesados?

Un sistema organizacional —compuesto a su vez de subsistemas— no opera en el vacío sino rodeado de otros sistemas que requieren o rechazan sus salidas, y/u otros que lo proveen de entradas, y/u otros que compiten con él, y/u otros que intentan sustituirlo, y/u otros que intentan fijarle normas, etc. Este conjunto de sistemas constituye a su vez otro sistema mayor², el que a su vez... etc.

La sobrevivencia del sistema organizacional y el atractivo de su desempeño dependerá de la interacción de lo exógeno y lo endógeno y de lo controlable y de lo no controlable: es justamente con el propósito de lograr que el sistema se mantenga vivo y tenga un desempeño atractivo que se trata de planificar³ y controlar⁴ su comportamiento, tomando en consideración tanto el comportamiento intencionado y no intencionado de los actores del entorno, como la correlación de fuerzas entre ellos: protagonistas, aliados, oponentes e indiferentes.

Nótese que en general los objetivos (los fines), los procesos (lo que se hace) y la estructura (o los medios), cambian en el tiempo —intencionalmente o no— a velocidades menores que las metas⁵, salidas, entradas y resultados, pese a que la variabilidad real o prevista del entorno sugiere como más recomendable cambiar con más velocidad.

Es al comparar los resultados históricos con las metas predefinidas, las salidas obtenidas versus las esperadas, y las entradas reales versus las planificadas, que se presenta el problema de caracterizar y estudiar gerencialmente el comportamiento sistémico de ellas, frente a objetivos, procesos y estructuras predeterminadas o cambiantes (ver la Quinta Disciplina, Senge, 1992).

2 Por ejemplo un sector industrial, económico o social a nivel global, nacional o regional.

3 Planificar estratégicamente: Re-analizar la situación, Re-formular la visión, misión, objetivos y metas, Re-formular los planes, programas y presupuestos, y Re-formular las estrategias y tácticas.

4 Controlar gerencialmente: Organizar ecológicamente, Dinamizar liderizando, Evaluar diagnósticamente, y Regular correctivamente.

Derivadas de los objetivos. Las metas estratégicas deberían corresponderse con las denominadas variables claves del éxito: Competitividad, Productividad, endeudamiento, Rentabilidad económico/social, Liquidez, riesgo y VALOR económico/social. La idea es planificar y controlar la creación de valor para la sociedad a través de crear valor para los "clientes", los trabajadores y demás interesados.

Es con dicho fin que resulta recomendable elaborar matrices estratégicas y definir indicadores, y concatenarlos en forma de árboles, espigas de pescado o ISHIKAWAS, junto con calcular, y graficar (ventanas gráficas) e interpretar índices en función del tiempo, y preparar cuadros estratégicos de control de gestión.

En la búsqueda de múltiples medios, para mejorar drásticamente el desempeño de diferentes organizaciones pese a la incertidumbre del entorno y a las acciones de los oponentes, se ha encontrado que tanto las actividades de **planificación** como las de **control** son útiles para tal propósito. Entendemos por **planificación** la previsión anticipada de lo que podría acontecer y de las acciones que de acuerdo con las circunstancias previsibles sería necesario decidir llevar a cabo —desde ahora— para alcanzar el desempeño esperado, pese a que se den o no las circunstancias esperadas y sean ellas favorables o desfavorables. Para hacer que el concepto sea comprensible y útil trataremos de aclarar qué significa cada uno de los términos que hemos empleado.

Por **previsión** nos estamos refiriendo tanto a describir y tomar en cuenta lo que podría acontecer en el entorno (**escenarios**⁶ posibles) y que podría afectar el logro de las **metas** de la organización⁷, como al conjunto de acciones proactivas que ella debería llevar a cabo frente a tales circunstancias, antes que ellas acontezcan (**estrategias**⁸): todo ello en estrecha concordancia con los **recursos**⁹ disponibles y/u obtenibles y la correlación de fuerzas y debilidades propias y contrapuestas frente a las oportunidades y amenazas del entorno y muy especialmente las relacionadas con los oponentes. Por otra parte toda previsión que no incentive y conduzca a decidir y llevar a cabo las acciones recomendadas, es lo mismo que nada.

6 Descripción de futuros posibles del entorno relevante, a través de la especificación de rangos cualitativos o cuantitativos de variables esencialmente no controlables, intencionadas (p. ej. competitivas) y no competitivas (p. ej. macroeconómicas)

7 Esto implica que las **metas** serán alcanzables dependiendo de los **escenarios** que se presenten: por lo tanto deberían especificarse en concordancia con ellos.

Arte y ciencia de los **gerentes**, para planificar y dirigir acciones antes del enfrentamiento con los oponentes, para salir victoriosos (alcanzando lo planificado pese a las debilidades, fuerzas propias y las debilidades, fuerzas y acciones de los oponentes).

9 Esto implica que al depender las **estrategias** de los **escenarios** y los **recursos**, etc., la **viabilidad** de las **metas** también depende de la **viabilidad** de las **estrategias**, etc.: el proceso de **previsión** es **necesariamente iterativo**.

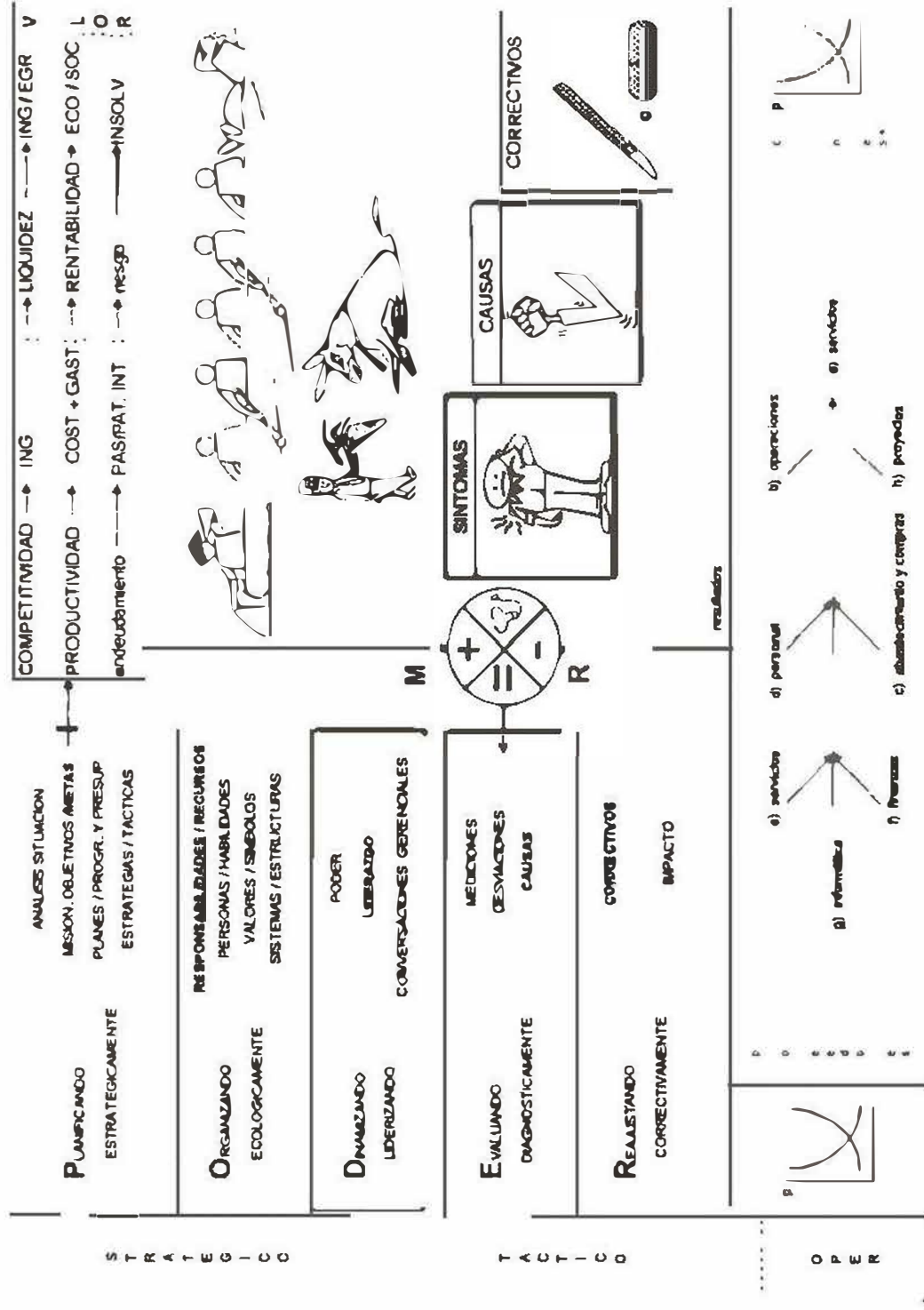
para alcanzarlas, dentro de un contexto de **estrategias y tácticas**¹⁷ ingeniosas, oportunistas, circunstancialistas y acomodaticias que los hagan viables (¡formuladas o reformuladas —creativamente— a priori o a posteriori!).

Por su parte las actividades de **control gerencial**¹⁸ requieren revisar y de algún modo revitalizar tanto la **organización**¹⁹ y su ecología, como la capacidad de **dinamización**²⁰ y liderazgo del grupo gerencial, conjuntamente con efectuar la **evaluación**²¹ diagnóstica, para determinar y categorizar las probables causas de las desviaciones entre metas y resultados que se han presentado o que podrían presentarse y llevar a cabo acciones de **regulación**²² correctivas que —a futuro— aminoren o hagan desaparecer las causas pre-existentes que puedan subsistir o las nuevas que puedan aparecer.

Gerencia Estratégica²³ es el proceso iterativo según el cual la organización establece —en concordancia con la **situación** y lo deseado— sus **objetivos** y formula planes, **estrategias** y **tácticas**, para alcanzarlos, junto con

- 17 Arte y ciencia de los gerentes, para planificar y dirigir acciones durante el **enfrentamiento** con los oponentes, para **ganar** o **perder** según convenga (alcanzando lo que planificaron pese a las debilidades, fuerzas propias y ajenas y a las acciones de los oponentes)
- 18 Acción gerencial consistente en **ajustar** o **corregir** patrones, para evitar nuevas desviaciones entre lo planificado y lo alcanzado, **contrarrestando** el efecto de las causas de las desviaciones pasadas que subsistan y la de las nuevas que se puedan presentar implica tanto **organizar** y **dinamizar** los recursos de acuerdo con lo planificado como **evaluar** y **regular** la gestión.
- 19 **Organizar** no es sólo cuestión de **adecuar** estructuras (organigramas) y procesos (sistemas), **conseguir** la gente (staff) y **formarla** (destreza), **reforzar** el estilo (hechos, culturas y símbolos) y **recitar** valores compartidos de orden superior sino que es —fundamentalmente— **asignar** apropiadamente **responsabilidades** personales por el logro de objetivos y metas y **asignar recursos** en consecuencia con lo planificado, programado y presupuestado para alcanzarlas.
- 20 Hacer que la gente actúe **dinámicamente** en consecuencia con lo planificado y organizado, no depende tanto de los planes y la organización como del poder percibido, la capacidad de liderazgo y la habilidad para **conversar** gerencialmente que tengan los directivos, ejecutivos gerentes o jefes a cargo... para **comprometer** a la gente en los logros perseguidos... y no en el puro quehacer burocrático.
- 21 Acción gerencial de **indagar** incansable e inquisitivamente en las probables causas de las desviaciones habidas o previsibles, **considerando** a éstas como **simples** signos, **síntomas**, o efectos (problemas aparentes) de causas subyacentes que **representan** los problemas reales a **determinar** y **atacar**.
- 22 Acción correctiva **imprescindible** para cerrar el loop de control y que consiste en la **formulación** de acciones de ajuste del rumbo y de la marcha o de **ataque** inteligente a los problemas que la **evaluación** diagnóstica precisó como probables causantes de las desviaciones habidas o por presentarse.
- 23 Dezerega (1995), Thompson (1993), Hax y Majluf (1991), Mintzberg & Brian (1991), Austin & Kohn (1990), Ansoff (1984).

MODELO INTEGRADO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA Y CONTROL GERENCIAL (GERENCIA ESTRATEGICA):



PIECS: COPYRIGHT © 1999 POR VICTOR DIEZREGA CACERES

gerenciar la implementación de las acciones pertinentes, evaluar el avance y el desempeño, e impulsar y manejar el cambio estratégico que —para alcanzar el éxito— las circunstancias ameriten²⁴: la idea es lograr un planteamiento estratégico ganador y hacerlo funcionar. Ello implica ir más allá de la planificación estratégica tradicional y del control de gestión burocrático, de la evaluación financiera puntual y miope, y de la tecnología de la información como una finalidad en sí misma no alineada con la estrategia de la organización²⁵.

En un contexto de gerencia estratégica el objetivo del control de gestión es seguir y mejorar el desempeño, logrando que lo planificado se cumpla, en cuanto a que las metas se alcancen: no es posible controlar sin planificar, pero planificar, y no controlar convierte a las metas en ilusiones. Por otra parte en cualquier organización grande, la complejidad informática hace casi imposible manejar productivamente la planificación y el control —y por tanto las reuniones periódicas de petición y rendición de cuentas— sin un concurso inteligente de tecnología de la información.²⁵

Aquí no abundaremos mayormente sobre los fundamentos conceptuales en que se basa la teoría y práctica de la gerencia estratégica, sino que nos concentraremos —según corresponda— en la descripción, diseño, interpretación y/o uso de un conjunto sistémico de instrumentos de planificación, evaluación y control que exitosamente hemos utilizado en nuestra extensa e intensa actividad en consultoría y desarrollo gerencial.

Los instrumentos gerenciales de planificación y control de la gestión están específicamente diseñados para facilitar el autocontrol y la petición y rendición de cuentas periódicas sobre la gestión real en relación con la planificada, con la intención de mejorar el desempeño (dentro de las restricciones e incertidumbres inherentes a la gestión): la idea es incentivar la acción conducente al logro.

Estos formatos gerenciales son tan sólo de 3 tipos: matrices estratégicas, árboles de indicadores y cuadros de control. Todos ellos son aplicables a nivel global, divisional y/o funcional en relación a los usuarios

24 El cambio del medio externo es descriptible e hipotetizable, pero es en general no controlable, el cambio del medio interno —logrado o que se desea lograr— también es descriptible, pero esto no implica que por ser descripto y por intentarse lograrlo el éxito está asegurado: esto dependerá tanto de la habilidad para gerenciar el cambio... como de la fuerza... o actividad... para gerenciar el no cambio.

25 Cash, McFalan, McKamey (1988).

(competitividad²⁶), lo **operacional** (productividad) y lo **financiero** (liquidez, rentabilidad económico/social y riesgo, o VALOR económico/social).

En el capítulo **B** nos referiremos a los instrumentos, necesarios para inducir y explicitar el **planteamiento estratégico**, una vez que ya ha sido trabajado exhaustivamente lo relativo al análisis²⁷ futurista de la región localidad o sector económico/social pertinente²⁷, la definición ingeniosa tanto del cruce “necesidades/grupos de usuarios/tecnologías de satisfacción”²⁸, como de los productos y de los “clientes”, y de la formulación motivadora tanto de la visión como de la misión²⁹.

Estos instrumentos son dos matrices: las Matrices **Fuerzas, Oportunidad, Debilidades y Amenazas (FODA)**, y las Matrices **Escenarios, Metas, Estrategias y Recursos (EMER)**.

En el capítulo **C** nos referiremos a los instrumentos necesarios para conectar o entrelazar entre sí indicadores de gestión, ya sea con propósitos de planificación (medios/fines) o de control (causas/efectos):

Estos instrumentos son los **Arboles de Indicadores** los cuales — similares a diagramas de espina de pescado o Ishikawas— se particularizan para: lo **Competitivo** (entrelazamiento de los factores que determinan la fracción de usuarios que nos prefieren y/o la fracción de presupuesto que se nos asigna con los ingresos), lo **Operacional** (entrelazamiento de los factores que determinan la productividad (calidad + efectividad + eficiencia) con los Costos); y lo **Financiero** (entrelazamiento de los factores competitivos y operacionales con los financieros (endeudamiento, Rentabilidad y/o Liquidez

26 Las organizaciones sin fines de lucro pueden producir bienes (poco usual) y/o prestar servicios, ellos pueden cobrarse o proveerse en forma gratuita, y no obstante ellos pueden competir por la preferencia de los usuarios y/o por la asignación de recursos públicos y/o privados. Claro está que hay casos particulares excepcionalmente complicados, por ejemplo: ¿qué servicio prestan las Fuerzas Armadas? ¿qué se entendería en tiempos de paz o en tiempos de guerra por usuarios? ¿en qué sentido serían ellas competitivas? ¿o productivas? ¿o socialmente rentables?: analicé el impacto económico/social de las acciones militares en el caso de Irak, Ruanda, Yugoslavia, Chechenia, etc. y las consecuencias para las partes en conflicto.

27 Utilizando las metodologías de análisis económico y social que sean pertinentes.

28 La definición del negocio social implica definir tanto el mercado social (“necesidades” específicas a satisfacer cruzadas con “segmentos” específicos de la población o de los usuarios a satisfacer) como las tecnologías o tipos de productos con la cual se tratarán de satisfacer esas necesidades y esos segmentos.

29 Misión & Business Philosophy, Campbell & Tawadey, 1990.

y riesgo) que conjuntamente determinan el **VALOR** económico/social. Las actividades necesarias para determinar y comparar los índices pueden complementarse —pero **no** reemplazarse— por actividades de **benchmarking** (búsqueda de las mejores prácticas que conducen a un desempeño superior a partir de compararse con los logros de otros).

En el capítulo **D** nos referiremos al instrumento de control necesario para sistematizar la identificación de las desviaciones entre resultados y metas, las probables causas de estas desviaciones y los correctivos viables para aminorar o hacer desaparecer las causas que subsistan u otras nuevas que puedan aparecer y las unidades responsables de las causas y las responsables de la ejecución de los correctivos.

Este instrumento es el **Cuadro Gerencial de Control Estratégico** y está especialmente diseñado para favorecer el autocontrol y la petición y rendición de cuentas periódicas —a alto nivel— sobre la gestión a cargo.

Finalmente describiremos gerencialmente el sistema³⁰ específicamente diseñado, para manejar computacionalmente todo esto en forma amable y productiva, en un contexto de tecnología de la información: “La información es el esqueleto alrededor del cual se está diseñando la organización que ahora emerge: una medición sobre la cual basar la acción futura más que un postmortem y un registro de lo que ya sucedió...” (Drucker, HBR, January-February 1995).

30 P&CIS / SIPyC: Planning & Control Integrated System / Sistema Integrado de Planificación y Control.

B

MATRICES ESTRATEGICAS

1. OBJETIVO

El objetivo de este capítulo es servir de guía en el diseño e interpretación de matrices FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) y Matrices EMER (Escenarios, Metas, Estrategias, Recursos) a nivel global, divisional y/o funcional, particularizando para lo competitivo, operacional, financiero, humano, informático, etc.

2. MATRICES Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas / FODA: (Figuras 1a y b).

Las tradicionales listas de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que forman parte de los planes estratégicos de la mayoría de las organizaciones no sirven —prácticamente— para cosa alguna, si es que no se “cruzan” las Oportunidades (O’s) y Amenazas (A’s) del entorno con las Fortalezas (F’s) y Debilidades (D’s) propias.

La finalidad de la Matriz FODA es facilitar la generación de estrategias, para alcanzar objetivos específicos dentro de cierto lapso, frente a circunstancias del entorno (O’s y A’s) más o menos favorables, con capacidades (F’s y D’s) propias más o menos adecuadas.

El llenado de la cara principal de la Matriz FODA implica definir — antes que nada— los objetivos a alcanzar, el período considerado y la característica de los escenarios previstos³¹ (optimistas (+ favorables) o pesimistas (+ desfavorables)).

El segundo paso es hipotetizar o identificar las Oportunidades y Debilidades más relevantes que el entorno podría presentar durante el período considerado, para alcanzar los objetivos predefinidos, teniendo en consideración la característica optimista o pesimista antes especificada. Con letras

31 La idea es seleccionar —a priori— todos los escenarios probables pero trabajar sólo con 2: los más probables, uno de los cuales será más favorable (optimista) y otro menos favorable o francamente desfavorable (pesimista).

MATRIZ F.O.D.A. (B): GENERACION DE ESTRATEGIAS												
1a. OBJETIVO:	1b. PERIODO:					1c. OPTIMISTA / PESIMISTA:					FECHA:	
	O1	O2	O3	O4	O5	A1	A2	A3	A4	A5		
2a. OPORTUNIDADES	2b. AMENAZAS										FECHA:	
	O1	O2	O3	O4	O5	A1	A2	A3	A4	A5		
334												
F O R T A L E Z A S												
F1												
F2												
F3												
F4												
F5												
336												
D E B I L I D A D E S												
D1												
D2												
D3												
D4												
D5												
PRE PARADO POR:												
FECHA:					FECHA:					APROBADO POR:		FECHA:

mayúsculas se colocan la O's y las A's que ya existen o que con seguridad existirán y con minúsculas las que todavía no se aprecian, pero que podrían presentarse. Nótese que las O's y las A's son exógenas, no controlables y en alto grado hipotéticas.

El tercer paso es buscar o encontrar las **Fortalezas** que tenemos (mayúsculas) o podríamos o deberíamos tener³² (minúsculas), para aprovechar con ellas las oportunidades antes identificadas, indicando el **cruce** con un símbolo alfanumérico, alfabético o numérico (por ej.: F2O1, M o 3).

El cuarto paso es buscar o encontrar las **Fortalezas** que tenemos o podríamos o deberíamos tener, para oponernos, disminuir o descalabrar a las Amenazas antes identificadas, (o a los oponentes que las generan o podrían o deberían generarlas), indicando el **cruce** con un símbolo alfanumérico, alfabético o numérico.

El quinto paso es buscar o encontrar las **Debilidades** que tenemos o podríamos o deberíamos tener, y que nos permitirían aprovechar con ellas las Oportunidades antes identificadas, indicando el **cruce** con un símbolo alfanumérico, alfabético o numérico.

El sexto paso es buscar o encontrar las **Debilidades** que tenemos o deberíamos tener, y que nos harían vulnerables a las amenazas antes identificadas, indicando el **cruce** con un símbolo alfanumérico, alfabético o numérico.

El séptimo paso es el más complejo, pues consiste en llenar el dorso de la Matriz FODA con las **estrategias** que derivan de los “cruces” —al contestar para cada uno de ellos o grupos de ellos— las siguientes preguntas, según corresponda:

I. PRIMER CUADRANTE: F's O's

¿Qué haremos para aprovechar esta(s) Oportunidad(es) con esta Fortaleza(s) ?

¿Cómo lo haremos?

II. SEGUNDO CUADRANTE: F's A's

¿Qué haremos para oponernos y disminuir o descalabrar esta(s) Amenaza(s) con esta(s) Fortaleza(s) ?

¿Cómo lo haremos?

32 Esto implica el diseño, desarrollo e implementación de nuevas fortalezas y de estrategias tanto para generarlas, como para usarlas exitosamente.

III. TERCER CUADRANTE: D's O's

¿Qué haremos para aprovechar esta(s) Oportunidad(es) con esta(s) Debilidad(es)?

¿Cómo lo haremos?

IV. CUARTO CUADRANTE: D's A's

¿Qué haremos para protegernos de esta(s) Amenaza(s) a la que somos vulnerables y que no podemos descalabrar?

¿Cómo lo haremos?

A cada estrategia debemos colocarle un nombre y determinar su carácter defensivo, ofensivo o neutro.

El octavo paso es ver la posibilidad de **agrupar cruces** y por tanto **estrategias** en estrategias integradoras mayores: macroestrategias.

El noveno paso es hacer **consistentes** entre sí las Matrices FODA y las Matrices EMER (Escenarios, Metas, Estrategias, Recursos) y seleccionar las estrategias que se llevarán adelante.

El décimo y último paso es pasar a la especificación y posterior evaluación **costo/beneficio** de todos y cada uno de los **proyectos estratégicos** derivados de las macroestrategias preseleccionadas.

3. **MATRICES Escenarios, Metas, Estrategias, Recursos / Emer:** (Figura 2).

Las tradicionales descripciones de escenarios macroeconómicos que forman parte de los planes estratégicos de la mayoría de las empresas no sirven —prácticamente— para cosa alguna, si es que: los **escenarios** no se enriquecen con variables “intencionadas”, las **metas** no se determinan en concordancia con los escenarios posibles, los escenarios y las metas no se cruzan con **estrategias** diseñadas a la medida de cada escenario y si —además— no se estiman y adaptan las metas y estrategias a los **recursos**.

El llenado de la Matriz EMER implica definir —antes que nada— los **objetivos** a alcanzar, el **período** considerado y la **característica** optimista o pesimista de los escenarios más probables a trabajar.³³

33 La idea es seleccionar todos los escenarios probables, pero trabajar sólo con 2: los dos más probables, uno de los cuales será más favorable (**optimista**) y otro menos favorable o francamente desfavorable (**pesimista**), pero ambos posibles.

El segundo paso es enriquecer los Escenarios con variables — también exógenas y no controlables— que más allá de las macroeconómicas, macroclimáticas, etc.³⁴, reflejen las posibles acciones “intencionadas” y/o INTELIGENTES de oponentes (¿desfavorables?) y/o aliados (¿favorables?) y/o indiferentes (¿ni lo uno ni lo otro?).

El tercer paso es estimar Metas alcanzables —diferentes para cada escenario y plazo— en concordancia con la característica optimista o pesimista de cada uno de ellos.

El cuarto paso es “cruzar” Escenarios y Metas alcanzables en ellos con Estrategias generales y particulares, diseñando “estrategias” a la medida que hagan viable alcanzar las metas predefinidas en los escenarios previamente hipotetizados.

El quinto paso es estimar los Recursos necesarios y suficientes versus los disponibles u obtenibles, para llevar adelante las estrategias generales y particulares diseñadas para alcanzar las metas a alcanzar en los escenarios hipotetizados: es importante asignar bien los recursos, pero es más importante “estirarlos” para que alcancen...³⁵

El sexto paso es hacer consistentes entre sí las Matrices FODA y las Matrices EMER (Escenarios, Metas, Estrategias, Recursos) y seleccionar las estrategias que se llevarán adelante.

El séptimo y último paso es pasar a la especificación y posterior evaluación costo/beneficio de todos y cada uno de los proyectos estratégicos derivados de las estrategias preseleccionadas... y decidir.

4. ITERACIONES ENTRE MATRICES:

Como es obvio los 7 pasos antes definidos para la Matriz EMER son iterativos entre sí, tal como lo son los 10 pasos definidos para desarrollar la Matriz FODA: en último término la elaboración de ambas matrices es también iterativa.

La idea es que concluida la Matriz FODA, poderosa estimuladora de las habilidades del hemisferio cerebral derecho, se pase —casi olvidándose de

34 Estas variables ni quienes —a nivel macro— intentan controlarlas tienen como intención favorecer o perjudicar a una organización en particular, lo que no quiere decir que —directa o indirectamente— la puedan favorecer o perjudicar.

35 El “estiramiento” de los recursos podría llegar a hacer viables proyectos estratégicos para llevar adelante las estrategias predefinidas, con un mayor esfuerzo e ingenio, Hamel y Prahalad (1994).

ella— a la Matriz EMER que implica la fuerte utilización tanto del hemisferio izquierdo (analítico) como derecho (creativo). Sólo después de elaboradas preliminarmente ambas matrices es conveniente iniciar un proceso de múltiples iteraciones entre ellas, para hacerlas consistentes entre sí: esto **no** significa hacerlas idénticas ni implica que todas las estrategias de la Matriz FODA estén en la Matriz EMER, ni viceversa. Las matrices, al igual que todos los instrumentos estratégicos de planificación y control tratan de estimular las capacidades creativas (apasionadas) y analíticas (frías) de la gerencia, y es necesario por eso prevenir contra un comportamiento ingenuo o puramente mecánico; es por esta misma razón que debe ser la más alta gerencia —en un **cónclave estratégico**— la que primero prepare las matrices, sufriendolas y disfrutándolas... atacándolas y defendiéndolas... esto implica que en general el proceso de discusión y elaboración resulta más rico que lo que las matrices revelan una vez confeccionadas.. y eso es lo importante.

5. PERIODICIDAD:

Tan pronto las circunstancias cambien o se aprecie que van a cambiar — en grado apreciable— es preciso efectuar un nuevo **cónclave estratégico** en el que después de replantearse la situación y reformular las matrices... se tomen decisiones estratégicas conducentes a la acción práctica, que es la que **podría** producir resultados... resultados que se espera que se parezcan a las metas...³⁶ pues de lo contrario serían necesarias acciones complementarias de ajuste que permitan mantener la gestión bajo control³⁷ ...

36 Siempre resulta recomendable efectuar una sesión de involucración estratégica (4 horas) sólo después de una sesión de control estratégico de la gestión (4 horas), una sesión de descripción de posibilidades del entorno macro (4 horas) y una sesión sobre posibilidades del entorno competitivo (4 horas).

37 Ver en detalle los capítulos siguientes.

C

ARBOLES DE INDICADORES DE GESTION

1. OBJETIVO:

El objetivo de este capítulo es servir de guía en la interpretación, **diseño y/o computarización** de árboles de indicadores para la planificación y el control de la gestión competitiva, operacional y financiera a nivel global, divisional y funcional (unidades de producción de bienes y/o servicios).

2. INDICADORES E INDICES:

Los **indicadores** son simples razones o ratios entre dos variables asociadas a un mismo sistema, cada una de las cuales mide por separado un determinado comportamiento del sistema, que es de interés relacionar entre sí: salidas con salidas (p. ej. calidad de productos: unidades aceptadas / unidades producidas), salidas con entradas (por ej. eficiencia de las personas: unidades producidas / horas personas pagadas), o entradas con entradas (por ej. calidad de insumos: característica w real / característica w standard).

Algunos indicadores resultan naturalmente adimensionales, lo que obviamente sucede cuando las razones están configuradas por dos variables con igual dimensión: lo que siempre acontece con todos los indicadores de competitividad, por ej.: calidad competencia/calidad nosotros, etc., la idea es que en cada caso coloquemos en el numerador o en el denominador de las razones de competitividad, las variables correspondientes “a nosotros” o al “competidor”, de tal modo que en cada caso un incremento de la razón se corresponda con un incremento de nuestra competitividad.

Los indicadores de calidad y efectividad resultan también naturalmente adimensionales, pues cada razón está siempre configurada por dos variables con igual dimensión: por ej.: servicios prestados, sin objeción/servicios prestados; servicios prestados/servicios demandados, etc. En cambio los indicadores de eficiencia —salvo excepción— es necesario “hacerlos” adimensionales, para lo cual es **necesario** dividir la razón dimensional **real** por la razón dimensional **standard**, por ej.: (servicios prestados/horas hombre pagadas) real / (servicios prestados/horas hombre pagadas) standard. La idea

es que en cada caso coloquemos en el numerador o en el denominador de las razones, las variables que corresponda, pero de tal modo que en cada caso un incremento de la razón de calidad, efectividad o eficiencia, se corresponda con un incremento de nuestra productividad.

En el caso de una organización compleja compuesta de varias unidades de negocios (o direcciones) constituidas a su vez por diferentes unidades configuradas a su vez por numerosas funciones, no tiene sentido hacer llegar a la alta dirección todos los cuadros de control ni todos los árboles: la idea es hacer llegar a cada nivel solamente los cuadros de control y los árboles que correspondan al nivel inmediatamente inferior (lo cual implica una actividad de agregación inteligente de abajo hacia arriba y no una mera suma).

El ideal es que el sistema lógico de indicadores que se defina, se desarrolle computacionalmente y que a través de un microcomputador personal — conectado en red— cada alto directivo tenga la posibilidad discrecional de obtener los cuadros y árboles de las unidades que a él le interesen, sean del nivel que sean: una intrusión constructiva y frecuente por distintos directivos garantiza además que todos los niveles se ocupen oportunamente de mantener actualizados sus cuadros y árboles. La otra ventaja de la computarización es la posibilidad de operar con soporte de decisiones: Análisis de Sensibilidad, Simulación de Montecarlo, Optimización No Lineal, Búsqueda de Metas, y Qué Pasa si (ver más adelante la descripción gerencial del P&CIS / SIPyC computacional).

Los indicadores son entonces las fórmulas de cálculo de las razones o ratios, los índices son el resultado numérico de efectuar la división indicada por la razón, para los diferentes períodos históricos, para los que exista data histórica y/o para los períodos futuros, para los que existan valores planificados o presupuestados.

3. ARBOLES EN GENERAL:

Los árboles de indicadores de gestión son ingeniosas concatenaciones de indicadores individuales³⁸ relacionados causalmente entre sí, que pueden analizarse como si fuesen Diagramas de Ishikawa Causa / Efecto.

38 Esto es fácil de decir, pero no tan fácil de lograr, los indicadores son simplemente razones o ratios entre dos variables asociadas a un mismo sistema, cada una de las cuales mide por separado un determinado comportamiento del sistema, que es de interés relacionar entre sí: salidas con salidas (p. ej. calidad de servicio: servicios obtenidos / servicios prestados), salidas con entradas (por ej. eficiencia: servicios prestados / horas personas pagadas), o entradas con entradas (por ej. calidad de insumos: característica w real / característica w standard)

Esto implica que leídos de derecha a izquierda —con propósitos de control— permiten buscar a la izquierda las causas (variables independientes) de los efectos (variables dependientes) favorables o desfavorables producidos por ellas, visualizados a la derecha.

A la inversa, leídos de izquierda a derecha —con propósitos de planificación— muestran a la izquierda los factores o variables independientes (medios) que determinan el comportamiento de las variables dependientes (fines) que son las que se encuentran a la derecha.

En cada rama de un árbol podemos representar un indicador, una serie temporal de índices o la graficación de esta serie en función del tiempo (ventanas gráficas).

4. CONCATENACION LOGICA DE INDICADORES:

Los objetivos de la concatenación de los indicadores, configurando árboles o ISHIKAWAS, son dos:

a) Obligar al diseñador de indicadores y árboles a pensar acuciosamente sobre las relaciones causas/efectos (derecha a izquierda) y/o medios/fines (izquierda a derecha) que permitirán enlazar ingeniosamente los indicadores que individualmente se hayan estimado pertinentes, de tal modo que los árboles que se construyan tengan tanto la capacidad explicativa de un diagrama de espina de pescado causas/efectos como la capacidad planificadora de un diagrama de espina de pescado medios/fines: en caso alguno debe olvidarse considerar el impacto de causas no controlables, no explicitadas...

b) Facilitar las actividades de control y/o planificación de los usuarios gerenciales de los árboles al permitir evidenciar y/o resaltar relaciones causas/efectos o medios/fines, a diferentes niveles organizacionales.

La estructura básica de los árboles de P&CIS no es antojadiza ni producto de caprichos o prejuicios sino que representa simplemente el enlace lógico de los factores o variables independientes que las teorías y prácticas más modernas señalan como las determinantes de la variable dependiente de cada árbol.

De allí que no sea aventurado ni presuntuoso pensar que en la mayoría de los casos no se justifica modificar la estructura básica de los árboles de indicadores de P&CIS, lo que no quiere decir que nunca sea necesario ni recomendable cambiar la topología de los árboles, ni el número o contenido de los indicadores. Lo recomendable en cada caso, es adaptarlos inteligentemente a las circunstancias. Dentro de límites razonables se pueden agregar o

quitar indicadores y disponerlos de manera diferente, pues al fin de cuentas es una simple cuestión de costo/beneficio.

Lo importante es recordar que mientras menos árboles e indicadores por árbol necesitemos para caracterizar “paretíamente”³⁹ la situación a cualquier nivel, mejor será: no olvidemos que desde el punto de vista cognitivo es difícil trabajar —al mismo tiempo— con más de 7 variables independientes por concepto... controlable. De allí la necesidad de subdividir la enorme y compleja totalidad de una corporación, división, etc. En parcialidades gerencialmente más manejables, claro está que sin perder de vista las interconexiones ni la visión de conjunto.

5. CONCATENACION NUMERICA DE VALORES:

Tanto en los cálculos de los niveles de competitividad como en los de productividad debemos poder obtener los niveles yendo de izquierda a derecha o de derecha a izquierda.

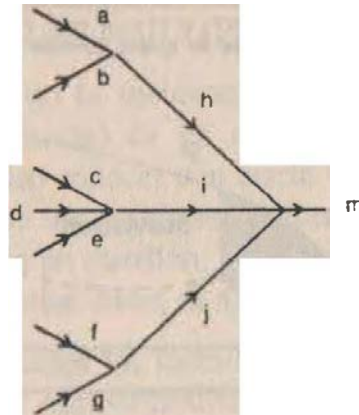
En competitividad y productividad cuando vamos de derecha a izquierda, en relación a lo histórico, estamos determinando los valores (causas) a partir de los efectos o consecuencias “ciertas” o ya conocidas de lo que estamos tratando de medir:

Productividad = costos unitarios standard en condiciones de 100% de productividad, esto es 100% de calidad, 100% de eficiencia y 100% de efectividad a un determinado % de ocupación de la capacidad instalada / costos unitarios reales (históricos) en las condiciones que se presentaron.

En cambio cuando vamos de izquierda a derecha estamos tratando de determinar los valores (fines) a partir de los (medios) o factores “incierto” que supuestamente determinan lo que estamos tratando de medir.

La manera más simple e inútil de concatenar valores-adimensionales de izquierda a derecha es simplemente promediarlos: $m = (h + i + j) / 3$, $h = (a + b) / 2$, $i = (c + d + e) / 3$, etc. El resultado obtenido implica imponer que todos los factores tienen igual peso: esto es intrínsecamente absurdo.

39 Vilfredo Pareto, economista italiano que escribió: “En cualquier conjunto o colección de objetos, ideas, personas y eventos, unos pocos dentro de conjunto o colección son más significativos que la mayoría restante. Para lograr resultados Ud. debe concentrarse sobre esos vitales pocos elementos significativos” Trivialmente le conoce como la regla del 20% (los pocos) y el 80% (la mayoría).

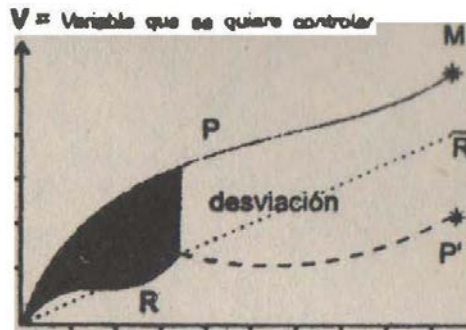


Otra alternativa es efectuar regresiones lineales múltiples intencionadamente –en fase o con desfase– y determinar los pesos⁴⁰ o k 's correspondientes, ello implica considerar como variable dependiente el valor obtenido a partir de las “consecuencias” (esto es de los valores obtenidos de derecha a izquierda) y considerar como variables independientes los factores representados por los ratios (de izquierda a derecha).

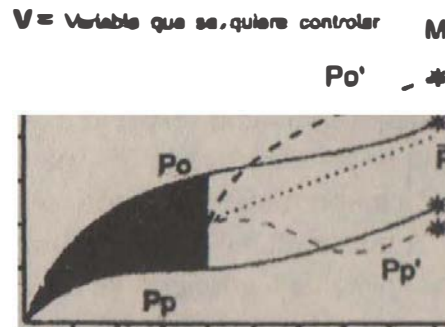
6. VENTANAS GRAFICAS:

Como explicamos previamente en la ventana gráfica que se presenta en un cuadro de control o en las ventanas gráficas que configuran un árbol de indicadores, usualmente se representa –con respecto a la variable de interés– tanto el comportamiento que se ha planificado (P), para alcanzar una meta (M) a cierta fecha, como el comportamiento histórico correspondiente a lo realmente acontecido (R) y el nuevo plan (P'). Con punteado suave se indica también “la proyección” por ajuste de tendencias de los datos reales (\bar{R}).

40 Sean K_h, K_i, K_j , los coeficientes de regresión con m de h, i y j , con término constante igual a cero, entonces $h \times K_h + i \times K_i + j \times K_j = m$: como en este caso se necesita determinar 3 coeficientes (uno para cada variable independiente) entonces estadísticamente se requiere que las series de tiempo tengan como mínimo 5 datos temporales (3 + 2 grados de libertad). Sean $K_a, K_b, K_c, K_d, K_e, K_f, K_g$, los coeficientes de regresión con m de a, b, c, d, e, f y g , con término constante igual a cero, entonces $a \times K_a + b \times K_b + c \times K_c + d \times K_d + e \times K_e + f \times K_f + g \times K_g = m$: como en este caso necesitamos determinar 7 coeficientes (uno para cada variable independiente) entonces estadísticamente se requiere que las series de tiempo tengan como mínimo 9 datos temporales (7 + 2 grados de libertad).



En algunos casos es necesario que las ventanas presenten también –además de R– los planes optimistas (Po) y pesimistas (Pp) vigentes, y los nuevos planes (Po' y Pp'). Con punteado suave se indica también “la proyección” por ajuste de tendencia de los datos reales (R).



En el eje de las abscisas (x) se representa el tiempo (t) en una escala consecuente tanto con el lapso entre la rendición de cuentas gerenciales como con la variabilidad de la variable cuyo comportamiento interesa controlar y estudiar. Pero en un mismo árbol es imprescindible usar la misma escala en todas las ventanas.

En el eje de las ordenadas (y) se representa la variable de interés (V) a una escala también consecuente con su variabilidad en el lapso de interés. Pero en un mismo árbol es imprescindible usar la misma escala en todas las ventanas, de tal modo que las pendientes de las curvas de diferentes ventanas sean comparables entre sí, si están expresadas en las mismas unidades dimensional o adimensional (unidades monetarias, %, veces).

7. REGRESIONES LINEALES MÚLTIPLES:

Para explorar con fundamento la incidencia de los diferentes factores “causales” (variables independientes) de un comportamiento determinado (variable dependiente), es preciso conocer con cierta profundidad las teorías y prácticas más conspicuas sobre las relaciones causas/efectos o medios/fines que explican el comportamiento en cuestión: esto nada tiene que ver con lo que las regresiones digan o deberían decir, es ajeno a ellas.

En cambio, una vez identificados los factores o variables independientes que explican cualitativamente el comportamiento de la variable dependiente, y traducidos estos factores o variables en razones o ratios (indicadores) y calculados los valores componentes de las series de tiempo con los índices del caso, es recomendable efectuar regresiones lineales múltiples, para determinar no tanto el grado de correlación sino más bien el peso de los factores regresionados (coeficientes de las variables independientes, con o sin coeficiente constante).

Si la data es confiable⁴¹ un bajo índice de correlación podría indicar que las bases teóricas y prácticas que llevaron a explorar y seleccionar determinados factores no se corresponden tan bien como sería de esperar con la realidad modelada y analizada, o bien sugiere que no se incluyeron factores relevantes (por ej. por no tener data o por falta de experiencia o imaginación) o bien que se incluyeron factores que en la práctica no tienen incidencia (por ej. por seguir el modelo P&CIS a ciegas o prejuicios no fundamentados). También podría indicar que hay un desfase temporal entre las variables independientes y las dependientes, desfase que habría que explorar con un programa de regresión lineal múltiple que permita determinar automáticamente este desfase (si lo hay).⁴²

41 La confiabilidad implica no tan sólo que el origen y registro de la data sean fiable sino también que los cálculos en que se apoyan estén correctos (por ej. supongamos que la variable dependiente sea la productividad mes por mes y que el valor de ella lo hubiésemos determinado a partir de dividir los costos unitarios standard sin inflación por los costos unitarios reales con inflación; en dicho caso habríamos cometido el error de comparar peras con manzanas, lo que haría que la productividad fuese mes por mes más pequeña que la que realmente es.

42 Forecast Pro XE, Business Forecast Systems, Inc. Stellwagen E. A. & R. L. Goodrich, (1994)

Otra cosa que puede acontecer es que algunos pesos o coeficientes que deberían ser positivos, resulten negativos. Curiosamente, si la data es confiable, la regresión refleja una realidad que no podemos negar, lo que implica la necesidad de revisar y ajustar nuestro modelo (a partir de la realidad que trata de representar): en dicho caso también puede ser interesante recurrir a otros modelos y técnicas de inferencia más sofisticados.

Debajo de las ventanas (figura 3) de las ramas que alimentan los árboles de competitividad y productividad se pueden hacer aparecer los coeficientes de regresión lineal múltiple obtenidos a partir del análisis de las series históricas de los indicadores que representan. (En la presentación tabular aparecen como k's al final de cada hoja de cálculo). Tal como ya se explicó un alto grado de correlación no implica relación causal, pero tampoco lo excluye: Por otra parte si existen teorías avaladas por la práctica que muestren que el comportamiento de una variable dependiente (productividad o competitividad) está determinada por el comportamiento de otras variables independientes, entonces los coeficientes de regresión simplemente nos permiten inferir las ponderaciones relativas de cada variable independiente.

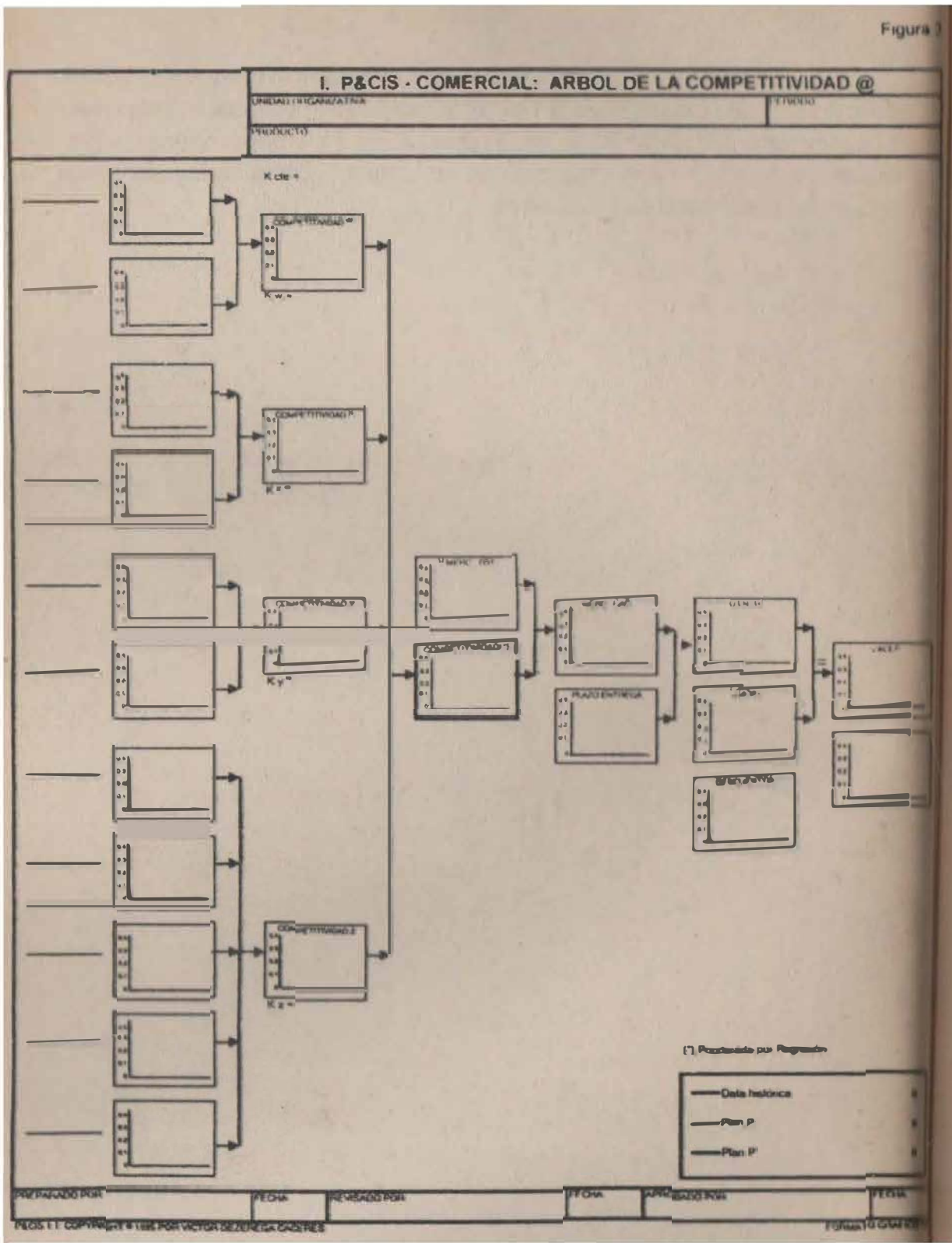
Entonces para ajustar o validar un modelo de indicadores es útil recurrir a las regresiones, pero no para determinar mecánicamente correlaciones o pesos sino como un medio para indagar inquisitivamente en “el por qué” de la incidencia del comportamiento de los factores que se consideran, dicen o suponen –a priori– determinantes. Esta búsqueda explicativa puede conducir a la necesidad de agregar otros indicadores, sustituir unos por otros o incluso desechar algunos: El objetivo es encontrar relaciones causas/efectos convincentes –al analizar con propósitos de control– y/o relaciones medios/fines al planificar con fines estratégicos.

8. TABLAS DE CALCULO (P&CIS tabulares): (Tablas 1, 2 y 3)

Las tablas de cálculo son simples arreglos de columnas y filas, para disponer tanto año por año (o mes por mes), la data cruda –histórica o planificada– correspondiente a diferentes variables, como el resultado de los múltiples cálculos: tanto para determinar los índices de interés (valor numérico de las razones representativas de los indicadores) como para obtener y tabular información relevante adicional (mercado, costos, regresiones, etc.).

Obvia es la conveniencia de manejar estos arreglos computacionalmente a través de hojas de cálculo, tanto para alimentar la base de datos y los módulos de graficación de ventanas como para facilitar la introducción de datos y efectuar con rapidez y confiabilidad los cálculos necesarios.

En las páginas siguientes se presenta a título informativo, uno de los modelos de hojas de cálculo con los valores históricos de la productividad (tabla 1), producidos por el P&CIS/SIPyC Junior 1.1. Fuera de los modelos computacionales para data histórica existen los modelos computacionales tanto para planificación como para control.



9. ARBOLES DE LA COMPETITIVIDAD:

a) Arbol de la Competitividad Social:

Estos árboles sólo tienen sentido cuando los clientes o usuarios tienen (o podrían tener) la real posibilidad de obtener o comprar los productos⁴³ que requieren, de otros proveedores distintos a nosotros mismos.

La ventaja competitiva diferencial entre los que compiten por atraer o ganar el favor de los clientes o usuarios –creando valor para ellos– deriva del diferente manejo que cada uno de ellos hace de sus factores, frente a las fuerzas⁴⁴ que determinan el comportamiento del(os) sector(es) en que se encuentran: genéricamente competirán por costos o por diferenciación, y con o sin segmentación o enfoque, pero configurando diferentes cadenas de valor⁴⁵

Tener el **liderazgo en costos** implica tener el **costo unitario más bajo** entre todos los competidores –a igualdad de atributos y calidades– lo cual probablemente derive de una **productividad más alta**, esto es de una mejor **capacidad** tecnológica, gerencial y/o humana en cuanto a producir lo que hay que producir en la cantidad demandada y programada (efectividad), bien hecho y a la primera (calidad) y con el mínimo de recursos (eficiencia): esto implica –curiosamente– que si diseñamos como indicador de la competitividad por costos⁴⁶ entre 2 competidores, la razón o ratio entre sus productividades, lo estaríamos haciendo muy bien. Por otra parte es posible que circunstancialmente el líder en costos, para no resentir sus ingresos ni los de los demás, no rivalice solicitando menores ingresos unitarios por servicio prestado (“precios”) y que sea incluso quién tiene los ingresos unitarios (“precios”) más altos. Lo mismo es posible que suceda a otros niveles entre otros competidores, entre los cuales pueden existir también diferencias apreciables en costos, pero que no necesariamente son aprovechadas, para

43 Bienes tangibles o servicios tangibles o intangibles, gratuitos o comercializables y/o comercializados o no.

44 Rivalidad entre los competidores actuales o potencial, poder de negociación con “clientes” y proveedores actuales o potenciales, amenaza de sustitutos actuales o potenciales, y amenaza o ayuda de los gobiernos actuales o potenciales.

45 Análisis comparativo entre el agregado de costos para el producto y el de valor para el usuario.

46 Ser líder en costos en organizaciones sin fines de lucro implica la posibilidad de disminuir la necesidad de ayuda pública y privada, por servicio prestado, a un límite en que mientras todos los demás no pueden seguir, el líder lo sigue haciendo sin problemas

competir por ingresos unitarios menores (“precios”): En general, lo que los entes que financian, o los **usuarios o clientes** percibirán serán los diferenciales en “**precios**” si los hay (y no los diferenciales en costos, aunque ellos existan, y en cualquier momento puedan –por ello mismo– cambiar la situación): analícese, por ejemplo, el transporte subterráneo (público) vs el superficial (privado), la educación pública vs la privada, y la asignación estatal de ingresos por usuario vs los precios (controlados y/o de mercado).

Esto es extensivo a los diferenciales en plazos de pago y/o tasas de interés (**crédito**)⁴⁷ : analícese, por ejemplo, la adquisición de viviendas de INAVI vs alternativas (ver figura 4).

Ahora bien el **liderazgo por diferenciación** implica tener mayores y/o mejores atributos o calidades, según la percepción de los clientes. La comparación entre **atributos y calidades** a través de razones entre variables que den cuenta de los atributos y calidades correspondientes a diferentes competidores, se consideran indicadores de competitividad por diferenciación: analícese, por ejemplo, los hospitales del IVSS vs cualquier otro público o privado.

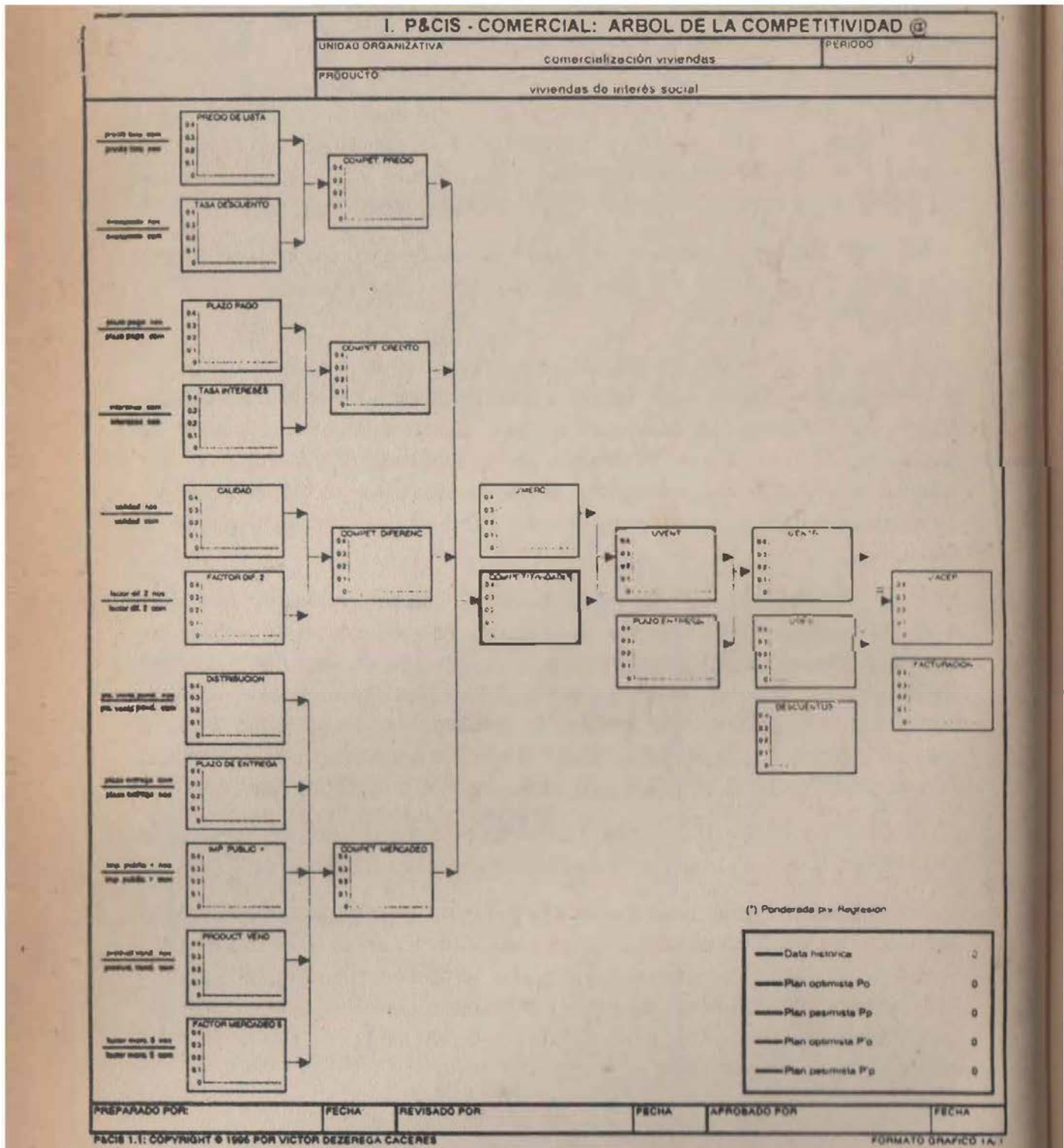
Finalmente para medir comparativamente la **competitividad en el atraer a los usuarios** es necesario disponer de razones entre variables que den cuenta de las acciones o características de la atención al cliente o de quienes las llevan a cabo: por ej. razones entre variables que den cuenta del impacto publicitario y/o promocional positivo, la productividad de la fuerza de atención al público, etc...: analícese, por ejemplo, la asistencia a eventos de la Alcaldía de Chacao vs otros eventos, el mismo día, a la misma hora.

El árbol a diseñar para un caso particular no tiene por que ser idéntico al de la figura 17, pero difícilmente su **estructura** será muy diferente.

Es de la mayor importancia tener claro que las **ventajas competitivas** no son los ratios mismos, pues éstos lo que tratan de medir es el efecto de ellas frente a los usuarios o clientes: las ventajas competitivas son las que permiten que podamos competir por precios o ingresos unitarios, o por crédito, o por diferenciación de atributos o calidades, o por mejor manejo de la relación con el cliente o usuario.

47 Nótese que un competidor puede tener menos costo y no obstante tener mayor “precio”, pero por otra parte puede ser que conceda créditos más atractivos (mayores plazos de pago con menores tasas de interés): de ahí que indicadores de competitividad por créditos sean los ratios entre los plazos de pagos y los ratios entre las tasas de interés cobradas.

Figura 4



De hecho no se podría competir sostenidamente por precios o ingresos unitarios y lograr ser exitosos si no se es líder en costos, salvo que el líder lo permita porque –por otras razones– le conviene. Tampoco se puede competir en forma sostenida por crédito si no se dispone de suficiente fortaleza financiera. Ni se puede competir por diferenciación si es que no se tienen especiales capacidades para generar atributos y calidades seductoros para los usuarios o clientes, que los lleven a estar dispuestos a pagar una diferencia en “precios” mayor que el costo de la diferenciación.

Este árbol concatena de izquierda a derecha los indicadores que representan factores que la más modernas teorías y prácticas consideran determinantes del nivel de competitividad (“mercado” captado/ “mercado” total), etc: “precios” de lista (o ingresos unitarios asignados por el ente gubernamental o privado que lo financia), descuentos, plazos de pago, intereses cobrados por créditos otorgados, diferenciación por atributos y calidades, y productividad de la acción de atención al usuario⁴⁸. El comportamiento de los indicadores que representan estos factores deriva a su vez de las ventajas competitivas propias y de la competencia, y por tanto del manejo estratégico, táctico y operacional de ellas, con la intención de agregar valor que sea diferencialmente percible por los “clientes” o usuarios.

En el árbol de la competitividad es importante tener claro que los factores que determinan el nivel de competitividad no son necesariamente los mismos factores que determinan el volumen del mercado. Este debe tener su propio árbol con sus propios factores determinantes, aun cuando algunos de ellos pueden estar correlacionados con los factores determinantes de la competitividad. Por ejemplo si un determinado mercado está alborotado por el impacto de servicios mutuamente substitutivos provenientes de diferentes sectores y esto incrementa fuertemente la rivalidad, es probable que las estrategias competitivas en curso impacten a los consumidores de tal modo que éstos terminen consumiendo más, incrementándose el volumen del mercado, pero no necesariamente la fracción del mercado que se lleva cada competidor o un competidor en particular: La fracción de cada quien dependerá del impacto diferencial de sus estrategias, tácticas y operaciones competitivas, sobre los consumidores. Analícense, por ejemplo, las acciones de las múltiples instituciones que proveen ayuda a los menores o a los drogadictos...

48 Estos indicadores resultan naturalmente adimensionales, pues cada razón está siempre configurada por dos variables con igual dimensión; por ej.: precio competencia/precio nosotros, descuento nosotros/descuento competencia, etc, la idea es que en cada caso coloquemos en el numerador o el denominador de las razones, las variables correspondientes a nosotros o al competidor, de tal modo que en cada caso el incremento de la razón se corresponda con incremento de nuestra competitividad.

El volumen del mercado multiplicado por la participación de mercado nos indica el volumen de servicios prestados (pasado) o el que probablemente podríamos prestar (futuro), si las hipótesis sobre el mercado se cumplen y si nuestras ventajas competitivas y estrategias, tácticas y operaciones nos permiten alcanzar el nivel competitivo planificado.

Es del caso recordar que en los últimos años –en el mundo industrializado– han cambiado drásticamente los paradigmas y la importancia de la competitividad, pero que no obstante ello –en nuestro medio– equivocadamente se sigue dando más importancia al mejoramiento continuo (Deming), la calidad total (Oakland), el redimensionamiento o la reestructuración (Harrigan y Wittingham), y la reingeniería de procesos (Hammer y Champy): Esto implica privilegiar lo operativo sobre la atención a los clientes o usuarios, lo cual la práctica mundial no avala⁴⁹. La idea es crear valor para los ciudadanos creando valor para los trabajadores, pero fundamentalmente a través de crear valor para los “clientes”: la competitividad mide –en esencia– el grado en que logramos esto. Por eso puede ser muy conveniente completar la determinación y análisis del nivel competitivo y de las ventajas competitivas que lo generan, con actividades de inteligencia y benchmarking, que obteniendo información sobre la competencia permitan hacer comparaciones válidas... esto es muy fácil de decir, pero bastante más difícil de lograr.

b. Estimación del volumen del mercado social en que se compete:

No pretendemos poder resumir en unas pocas líneas todas las consideraciones y metodologías que deberían dominarse y tenerse a la mano para estimar el volumen de un mercado cualquiera, en función del tiempo.

Sin embargo haremos varias precisiones. Por ejemplo, geográficamente circunscribiremos el mercado al país o a la región del país donde residen nuestras expectativas: esto no quiere decir que no tomemos en consideración las expectativas de competidores externos de penetrar en esta geografía: analícese, por ejemplo, la situación de los servicios públicos fronterizos.

Pero dentro de esta geografía consideraremos primero en gran detalle el volumen del “negocio”⁵⁰ en el cual estamos inmersos y por tanto trataremos de identificar bien el volumen del mercado correspondiente al cruce entre los pertenecientes a los segmentos del mercado que nos interesan con las nece-

49 Hamel y Prahalad (1994)

50 En el sentido en que Derek define el negocio.

sidades de los que pertenecen a ese segmento que nos interesa satisfacer (o viceversa): La idea no es circunscribirnos sólo al volumen de productos que –producidos en el sector al cual pertenecemos– satisfacen esas necesidades en esos segmentos, sino extenderlos también a los productos sustitutos producidos por otros sectores con otras tecnologías, que atienden o pueden atender la misma geografía para satisfacer las mismas necesidades... y los mismos segmentos. En paralelo con aclarar –en la geografía de interés– las posibilidades de nosotros y nuestros competidores con respecto al volumen de mercado captable por ellos y nosotros con respecto al volumen total, consideraremos en gran detalle la situación y evolución o revolución del sector al que pertenecemos.

La idea es determinar en detalle las consecuencias de la relación de fuerzas entre todos los actores del sector (nosotros, competidores, clientes, proveedores, sustitutos y entidades del gobierno involucradas) en la situación actual y futura del sector y de cada quien, en consecuencia con los escenarios actuales y con la evolución o cambio abrupto de las respectivas ventajas competitivas, la configuración de las cadenas del valor y las estrategias y tácticas, defensivas y ofensivas, tanto en curso como posibles.

Solamente después de lo anterior y de efectuados los estudios e investigaciones que sean pertinentes, será posible tener una idea aproximada del volumen actual y futuro del mercado que nos interesa atender y de los factores que lo determinan o podrían determinar (y de la fracción de él que tal vez nos podríamos llevar con tales y cuales estrategias competitivas frente a tales y cuales escenarios): analícese, por ejemplo, el impacto que esto tendría en el caso de la educación escolar y en la educación para el trabajo.

Conocidos los factores (variables independientes) determinantes del mercado (variable dependiente) podemos –complementariamente– efectuar regresiones lineales múltiples, más bien para determinar el peso de los factores que para comprobar la correlación predicha por la teoría o los estudios previos: en las tablas de valores u hojas de cálculo de la competitividad se presentan –en primer lugar– las variables exploradas que se estimó y comprobó que eran las más determinantes del volumen de mercado: bajo ellas aparecen los coeficientes o pesos (k 's de estas variables), que corresponden a las series históricas analizadas, para el período que se indica.

La utilización a ciegas de estos mismos coeficientes, para pronosticar el volumen futuro del mercado, es simplemente una tontería: en cambio el análisis inteligente del pasado puede darnos luces sobre las razones que

determinaron la estructura de los pesos históricos –para diferentes períodos de regresión– y por tanto de su validez o la necesidad de ajustarla en cuanto a lo que sería más apropiado, para lograr la mejor estimación posible (no tan solo del volumen del mercado sino también de la fracción de él que nos podríamos llevar: todas las consideraciones sobre pesos planteada aquí en relación al mercado son extensivas a los pesos de los factores determinantes de la competitividad, nivel competitivo, o participación de mercado)

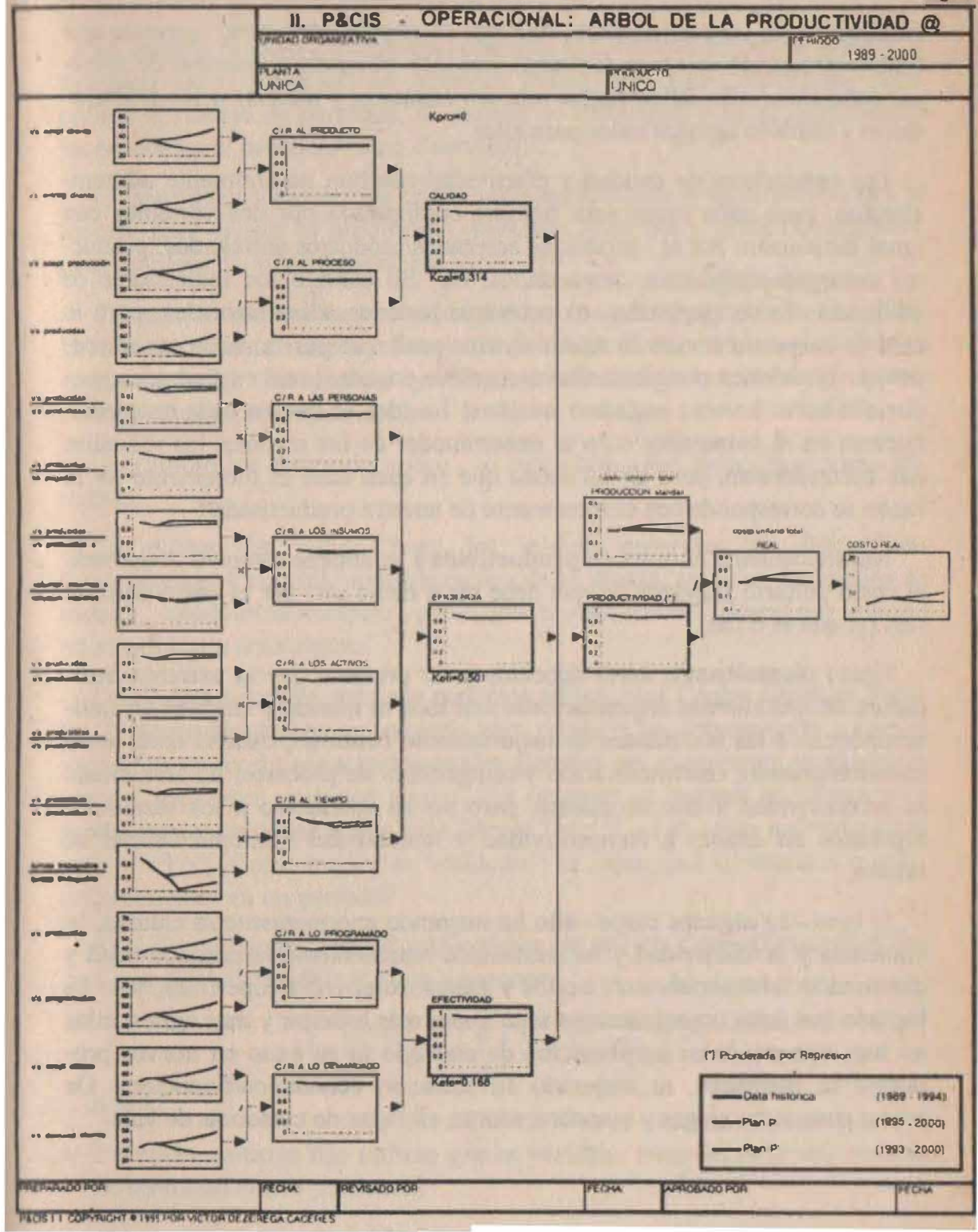
10. ARBOLES OPERACIONALES:

Para diseñar indicadores de **productividad** de una unidad organizacional cualesquiera, lo primero que hay que definir es lo que la unidad produce. Lo que una unidad produce puede ser un solo producto o una enorme variedad de productos (bienes o servicios, tangibles o intangibles, gratuitos o comercializables al exterior de la unidad o no): en algunos casos es útil y fácil trabajar y expresar todo el volumen producido en unidades equivalentes, pero en algunos casos ello es difícil (en todo caso hay que tratar de lograrlo).

a. Arbol de la Productividad: (Figura 5)

Este árbol concatena de izquierda a derecha los indicadores de los factores que las más modernas teorías y prácticas sobre gerencia de operaciones, productividad y costos consideran determinante del **nivel de productividad** o sea del promedio **ponderado** de los niveles de **calidad, eficiencia y efectividad** de un área funcional, una planta de producción, una empresa, una división (o unidad de negocios) o una corporación. Estos niveles derivan a su vez de las ventajas comparativas propias y de la competencia, y del manejo estratégico, táctico y operacional de ellos, no sólo para disminuir costos, sino fundamentalmente para **ganar ventajas competitivas agregando valor** percible por los **clientes** (que se traduzca en rentabilidad que agregue valor para la ciudadanía: “accionistas” públicos).

En este contexto la **calidad** tiene que ver con hacer lo que hay que hacer bien hecho, la primera vez que se haga, produciendo algo (bien o servicio), que satisfaga los requerimientos del usuario (calidad del producto) y las normas de producción (calidad del proceso, etc.). La cuestión es cómo lograr esto sin resentir la eficiencia ni la efectividad. Por otra parte la **eficiencia** tiene que ver con el mérito económico en la utilización de los recursos para producir algo, por tanto tiene que ver con hacer más (o lo mismo) con lo mismo (o menos), pero sin resentir la calidad ni la efectividad. Finalmente la **efectividad** tiene que ver con producir todo lo que hay que producir (satisfacción de la demanda) o todo lo que se programó producir



(cumplimiento volumétrico del programa de producción), pero logrando que todo lo producido esté bien (calidad) habiendo utilizado el mínimo de recursos (eficiencia). Es difícil lograr esto sin capacitar y motivar a los trabajadores y también agregar valor para ellos.

Los indicadores de calidad y efectividad resultan naturalmente adimensionales, pues cada razón está siempre configurada por dos variables con igual dimensión; por ej.: productos aceptados/productos entregados; productos entregados/productos demandados, etc. En cambio los indicadores de eficiencia –salvo excepción– es necesario hacerlos adimensionales, para lo cual es necesario dividir la razón dimensional real por la razón standard; por ej.: (productos producidos/horas hombre pagadas) real / (productos producidos/horas hombre pagadas) standard. La idea es que en cada caso coloquemos en el numerador o en el denominador de las razones, las variables que correspondan, pero de tal modo que en cada caso el incremento de la razón se corresponda con el incremento de nuestra productividad.

Numéricamente el nivel de productividad se obtiene también dividiendo el costo unitario standard (el que debe ser o debió ser) por el costo unitario real (el que es o fue).

Como planteábamos antes debemos tener presente que la extrema dedicación de muchísimas organizaciones –en todo el mundo y también en Latinoamérica– a las actividades de mejoramiento continuo, calidad total, redimensionamiento, reestructuración y reingeniería de procesos, ha aumentado la productividad y ello es valioso, pero no ha conducido a los resultados esperados en cuanto a competitividad y rentabilidad económico/social se refiere:

Si bien –en algunos casos– ello ha mejorado enormemente la calidad, la eficiencia y la efectividad y ha aumentado notablemente la productividad y disminuido substancialmente costos y gastos excesivos y superfluos, y se ha logrado que estas organizaciones sean ahora más esbeltas y más ágiles, ellas no han aumentado su participación de mercado ni su éxito en nuevos productos ni mercados, ni mejorado su situación económico/financiera. De hecho parecieran ciegas y empobrecedoras, en lugar de creadoras de valor⁵¹.

51 Hamel y Prahalad (1994)

b. Estimación de los costos standard:

En sentido estricto los costos representan el sacrificio en que se incurre al producir algo, expresado en términos monetarios, Este “sacrificio” comprende el trabajo de personas, el insumo de materiales y otros ingredientes incorporados al producto (bien o servicio).

En sentido más amplio los costos incluyen también el sacrificio en que se incurre para apoyar la producción, personas, insumos y otros ingredientes, para mantenimiento, limpieza, etc.:

En sentido estricto los costos de producir son exclusivamente variables, están directamente relacionados con el volumen de producción, y no tienen componente fijo (componente que depende sólo del transcurso del tiempo y no del volumen producido: ¿gasto?).

En cambio los costos de apoyo –o indirectos– son tanto fijos como variables.

Lo mismo es válido para los gastos generales de fabricación (planificación y control, administración de la planta, etc.), en los cuales se incurre –predominantemente– por el solo transcurrir del tiempo aun cuando no se produzca cosa alguna.

Desde otro punto de vista nos podemos referir a los Costos Globales Totales T incurridos durante un período para producir un determinado volumen x y podemos dividir estos costos totales globales por el volumen producido y obtener los costos unitarios totales, Por ejemplo: si durante el último mes produjimos x unidades a un Costo Global Total T , el **el costo unitario total** sería $t = T/x$. ¿Cómo medir las “unidades” de seguridad alimentaria o militar producidas en un período?

Si el Costo Global Total T está constituido por un Costo Global Fijo F y un Costo Global Variable $V (= vx)$, entonces

$$t = \frac{T}{x} = \frac{F + V}{x} = \frac{F}{x} + \frac{V}{x} = f + \frac{vx}{x} = f + v$$

donde:

- **f = costo unitario fijo** (nótese que es variable, pues depende del número de unidades que se producen)
- **v = costo unitario variable** (nótese que es constante, a raíz de suponer un comportamiento lineal: si el comportamiento no fuese lineal no sería constante).

Desde el punto de vista del costeo de los productos producidos y en proceso de producción, existen dos modalidades distintas: costeo variable (incluye sólo la componente variable o directa) y costeo por absorción (incluye también la componente fija).

Para valorar los inventarios y los productos que se entregan y facturan a los clientes se superponen a estas modalidades otros métodos de valoración: ueps (últimos en entrar primeros en salir), peps (primeros en entrar primeros en salir), seps (siguientes en entrar primeros en salir), promedio ponderado, etc. Como está fuera del alcance de esta publicación desarrollar este importante tema, se sugiere su profundización en los múltiples textos que existen sobre el tema.

Ahora bien una cosa son los costos **históricos** en los cuales se ha incurrido y otros son los costos **presupuestados** que se pretendieron o pretenden alcanzar. Los primeros representan un hecho, una **realidad**, los segundos una **esperanza**, una presunción razonablemente alcanzable si todo acontece como se planificó. Hay otros costos que son los denominados costos **standard** los cuales representan los costos que se **deberían** alcanzar si se produce todo lo que hay que producir (efectividad), y todo se hace bien hecho a la primera vez (calidad), y con el mínimo de recursos (eficiencia), esto es a un 100% de productividad. Estos costos no deben suponerse un ideal o una utopía sino los costos realmente alcanzables si se logra lo recién indicado: el hecho que sea difícil lograr el óptimo no implica que sea imposible. Téngase presente que el óptimo es lo mejor alcanzable con determinadas restricciones (que no es lo mismo que lograr lo mejor de lo mejor sin restricción alguna).

En la actualidad está de moda el enfoque denominado **de costeo por procesos** (activity cost based⁵²), el cual pone más énfasis en desagregar el costo de todos y cada uno de los procesos que permiten producir un producto (bien o servicio) que en desagregarlos como directos o indirectos, fijos o variables. Este enfoque es más adecuado que el tradicional⁵³ en relación a la denominada **cadena del valor**⁵⁴, orientada a determinar la diferencia entre el valor

52 Cooper y Kaplan (1991)

53 Homgren (1990)

54 Porter (1980, 1985, 1990)

agregado para el cliente por todos y cada uno de los procesos con respecto a los costos y gastos agregados en todos y cada uno de estos procesos: considera como importante tanto los costos de hacer como los de no hacer. Actualmente se considera que adicionalmente –a ocuparnos de la cadena interna (propia y ajena)– debemos ocuparnos de la cadena económica global, de la cual la nuestra es sólo un eslabón más (Womak & Jones, HBR, March-April, 1994).

Cabe hacer notar que el modelo genérico del SIPyC trabaja con costos standard tradicionales, pero para determinar la productividad y el costo de facturación toma en cuenta todos los factores, a valores de reposición. En el caso de las organizaciones que ya tengan desarrollado su sistema ABC, la sustitución del enfoque tradicional por este sistema es –en cuanto al SIPyC– elemental. De todos modos no olvidemos que la cuestión no es controlar los costos por controlarlos sino generar productividad, para generar tanto valor para los usuarios o clientes (competitividad) como valor para la sociedad en general.

Como existen muchas organizaciones que no tienen sistemas de contabilidad y presupuesto de costos se plantea con frecuencia el problema de que sustitutos de los “costos unitarios que deberían ser” se podrían utilizar (en la transición hasta tener operando un sistema adecuado). Nuestra sugerencia es la de recurrir a los costos unitarios presupuestados, expresándolos ingeniosamente para las condiciones antes indicadas de 100% de productividad, con la colaboración tanto de contabilidad como de ingeniería y operaciones.

Otro aspecto que no debe dejar de considerarse es que para la determinación de la productividad a partir de los costos (de derecha a izquierda) –y por tanto para hacer las regresiones– es imprescindible que numerador y denominador estén expresados en moneda del mismo valor (numerador en valor nominal (o corriente) y denominador en valor nominal (o corriente), o bien numerador con valor real (o constante) y denominador en valor real (o constante)).

12. ARBOLES FINANCIEROS:

a. Diseño del árbol financiero gerencial:

El modelo gráfico del árbol financiero gerencial del P&CIS / SIPyC es genérico y ha sido diseñado especialmente para adaptarse a las necesidades de planificación, evaluación y control financiero –de alto nivel– de cualquier organización, no obstante pueden requerirse adaptaciones, para respetar la jerga de cada organización.

El diseño de los árboles financieros gerenciales es más simple y más genérico que el de los árboles competitivos y/o operacionales, pues la existencia y respeto de los principios de contabilidad de aceptación gerencial hace que aunque las diferencias aparentes entre las cuentas de diferentes organizaciones parezcan enormes, las diferencias de fondo son en general insustanciales, especialmente en lo que al nombre y manejo de las cuentas mayores se refiere.

Claro está que entre las cuentas detalladas existen diferencias genéricas, pero a alto nivel las cuentas que interesan son prácticamente las mismas.

El modelo tabular del árbol financiero gerencial del P&CIS es también genérico, pero el ordenamiento de las cuentas contables tienen los nombres y sigue el ordenamiento que es más general en Venezuela. Sin embargo puede ser que en casos específicos se desee cambiar el nombre de algunas cuentas, agregar o suprimir algunas cuentas, y/o agregarlos o desagregarlos de manera diferente, todo lo cual –si bien implica cambios menores– implica evaluar previamente el costo / beneficio de efectuarlo o no efectuarlo.

Nuestra experiencia indica que de buenas a primeras es preferible **adaptar** las cuentas de la organización a las del modelo y no viceversa, lo cual inicialmente puede hacerse simplemente a mano y enseguida automatizarse computacionalmente: como en general a alto nivel la nominación, agregación o desagregación de las cuentas mayores que interesa es más o menos similar a la utilizada en P&CIS, es más o menos usual que se desista de hacer la adaptación inversa.

En el sector público es usual que las cuentas y su configuración sean bastante diferentes, la adaptación computacional de P&CIS/SIPyC requiere en tal caso un diseño especial, que en cualquier caso es relativamente sencillo.

En cualquier caso alguien pudiese querer un diseño completamente a la medida. En dicho caso sería recomendable mantener las cuentas contables originales de la organización y seleccionar las cuentas mayores que se deseen representar gráficamente en forma enlazada. Estas mismas cuentas deberían ser las que formen parte del tabular que alimentará las gráficas. Del mismo modo deberían definirse las razones económico/financieras que se quieran representar gráficamente y enlazarlas entre sí, de tal modo que produzcan las razones dependiente de ellas.

Una cuestión importante de considerar es que muchas veces los presupuestos sólo se elaboran hasta producir los Estados de Ingresos proforma, **pero no se elaboran los Estados de Posición Financiera proforma**, en cuyo

caso es necesario prepararlos. En cualquier caso es obvio que estos estados financieros proforma (presupuestados) deben presentar cuentas mayores idénticas a las de los estados históricos producidos por la contabilidad, como única posibilidad de contrastar con facilidad lo histórico con lo presupuestado.

Lo mismo es extensivo a los estados de cambios en la posición financiera, flujo de caja e indicadores económico/financieros, los que P&CIS prepara automáticamente a partir de los estados de resultados y posición financiera.

El ideal es que los valores estén expresados en moneda de valor comparable, esto es o todos nominales o todos reales.⁵⁵

Otra cuestión práctica importante, para favorecer el análisis visual y por tanto el reconocimiento de patrones de comportamiento y la comparación de tendencias, es que todos los valores monetarios se presenten en la misma escala (lo que no quiere decir que todas las ventanas deben comenzar con cero u otra cantidad fija, sino que en cualquier ventana un milímetro vertical debe representar el mismo monto). Esto es extensivo a los ratios adimensionales –expresados en veces o %'s– en cuanto a utilizar para todos ellos la misma escala (que por supuesto será distinta a la escala para las unidades monetarias).

b. Diseño del árbol financiero de valuación económico/social.

El diseño del árbol financiero de valuación, tiene como requisito previo el definir a priori el modelo de valuación a seguir. Lo que es fácil de decir, pero no tan fácil de lograr. Muchas organizaciones utilizan, para la valuación métodos arcaicos y no siempre es fácil lograr que estén dispuestas a modernizarse. Más aún, hay organizaciones a las que ni siquiera les interesa la valuación: no obstante que la generación de valor económico/social y no su destrucción es la mejor –y más sintetizada– medida del desempeño de una organización sin fines de lucro... y por tanto la que debería tratar de mantenerse bajo control. Pero... en Venezuela no siempre están actualizados los precios sociales (BCV, CORDIPLAN) y por tanto es difícil –o imposible– para cualquier organización sin fines de lucro, el cálculo de su valor económico/social.

El ideal es que la valuación pueda presentar tanto el valor con nuevos proyectos (o proyectos en curso) como sin ellos, justamente para facilitar la medición de valor ex ante (y ex post) de la cartera de nuevos proyectos a emprender (o ya emprendidos).

55 Indacochea (1990)

Frente a esta situación tenemos la posibilidad de utilizar distintos enfoques para valorar y/o jerarquizar un proyecto, una cartera parcial o una cartera completa, o una organización o un conjunto de organizaciones con o sin proyectos.

CONSIDERACIONES TOPOLOGICO/ORGANIZACIONALES:

La primera actividad al iniciar el diseño de un sistema de indicadores de control de gestión de una organización, división, unidad y/o área funcional, es esquematizar en detalle la lógica o **topología** de interconexión entre árboles, y de interconexión entre indicadores dentro de cada árbol.

En el caso de una **organización** con dos o más divisiones, lo más probable es que a nivel global sólo se requiera el **árbol financiero gerencial**. Este puede ser preparado a partir de los estados financieros consolidados o combinados. Es posible que en determinadas circunstancias se requieran también los árboles que den cuenta de la **competitividad**⁵⁶ y la **productividad** a nivel global de la organización, debidamente ponderadas.

A nivel de cada **división** con dos o más unidades, lo más probable es que también se requieran sólo los **árboles financieros** de la división (similares al global de la organización), aunque es posible que en determinadas circunstancias se requieran también los árboles que den cuenta de la **competitividad** y la **productividad** a nivel global de la división, debidamente ponderadas.

Obviamente que a nivel de cada **unidad** (o de una división configurada por una sola unidad) es recomendable contar tanto con los árboles **competitivos** (competitividad por producto, y ponderado) y **operacionales** (productividad por producto, y ponderado) (por área de producción de bienes y/o servicios), como con los **financieros** (similares a los divisionales o al global).

Ahora bien, a nivel **funcional** –salvo excepciones– los árboles requeridos son solamente los de **productividad**⁵⁷: por productos y/o por área (ponderados). Las excepciones se refieren a que en algunas áreas funcionales (sistemas, mantenimiento, consultoría jurídica, reclutamiento, etc.) existe la posibilidad de “out sourcing” y en tal caso la medición, planificación, evaluación y control de la competitividad sí adquiere sentido.

56 Cuando los productos no se comercializan en el exterior es necesario fijar precios de transferencia (¿costo standard + algo), y decidir si tiene sentido medir, planificar y controlar –o no– la competitividad.

57 Cualquier área funcional que produzca algo califica para que los indicadores de productividad le sean definidos.

D

CUADRO GERENCIAL DE PLANIFICACION Y CONTROL

1. OBJETIVO:

El objetivo de lo que sigue es facilitar la comprensión y utilización gerencial del instrumento básico, tanto para “el autocontrol de la gestión en relación a lo planificado” como para la periódica petición y rendición de cuentas gerenciales de alto nivel.

2. CUADROS DE CONTROL: (Figura 6)

Cualquiera sea el área o nivel de aplicación, estos cuadros siempre se presentan en 5 columnas. La finalidad más simple del cuadro es facilitar la identificación gráfica y tabular de **desviaciones** relevantes en los resultados que miden el desempeño de la gestión a cargo (1a. Columna). La finalidad intermedia es presentar escuetamente las principales probables causas de esas desviaciones (2da. Columna), e identificar las unidades responsables de ellas (3ra. Columna). La finalidad de fondo es presentar también escuetamente los principales **correctivos** viables (4ta. Columna) que deberían llevar a cabo las unidades responsables de la ejecución de ellos (5ta. Columna), de aprobarse que así sea. Con respecto a los correctivos es imprescindible explicitar el tiempo, costo e impacto de cada uno de ellos, de modo de facilitar la apreciación tanto de su pertinencia como de su costo/beneficio. Los **árboles de indicadores** que acompañan a los cuadros de control, son simples Ishikawas o diagramas de espina de pescado, que concatenan indicadores de gestión de izquierda a derecha (ver capítulo anterior).

La **primera** columna del cuadro de control –en su parte superior– presenta gráficamente información sobre la variable que se trata de mantener bajo control: la meta a alcanzar (M), lo que estaba planificado (P) para **alcanzarla**, lo que históricamente aconteció en la realidad (R) y el nuevo plan (P’). Por tanto la separación entre lo planificado (P) y lo real (R) representa la **desviación pasada**, mientras que la separación entre el nuevo plan (P’) y la meta (M) y/o lo previamente planificado (P) permite apreciar las **desviaciones** previsibles, pese a los correctivos por aplicar (esto no implica que en

Cuadro de Control:																
UNIDAD ORGANIZATIVA					PERIODO											
PRODUCTO					1989 - 2000											
UNIDAD					PLANTA											
SINTOMAS					CAUSAS DE LAS DESVIACIONES											
U. M.	U. R.	U. P.	U. P.	U. P.	1	2	3	4	5							
					U. R.											
					CORRECTIVOS VIABLES											
					U. E.											
Meta (M)					1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Real (R)	1.80	2.30	0.60	0.35	0.16											
Plan (P)	0.60	1.60	1.90	2.70	3.00	3.47	3.81	0.20								
P-R	0.00	1.30	1.82													
% Desv		0	78	97												
Señal			N	E	E											
Plan (P)					0.16	0.50	0.44	0.43	0.45	0.53	0.64					
UN PARADO POR					FECHA					FECHA						
					EL VISUALIZAR					APROBADO POR						


el nuevo lapso no se puedan producir nuevas desviaciones con respecto al nuevo plan). Esta columna en su parte inferior representa lo mismo que en la parte gráfica, pero lo hace en forma tabular. El objetivo de la fila S (Señal o Semáforo) es explicitar juicios de valor sobre la situación de normalidad (N o verde), alerta (A o amarillo) o Emergencia (E o, Rojo), tomando como referencia los umbrales de desviación que se hayan definido previamente, para cada variable que se intenta controlar.

La **segunda** columna del cuadro explicita las principales probables causas de las desviaciones visualizadas en la primera columna. Esta columna se llena después de analizar el árbol de indicadores de la variable (**comercial, operacional o financiera**) que se trata de mantener bajo control, resaltando (o marcando con x) las vías que de derecha a izquierda (aguas arriba) explican en mejor forma las desviaciones reflejadas a la derecha (aguas abajo): Una vez determinadas y resaltadas la(s) vía(s) explicativa(s) del árbol de indicadores pertinente y por tanto después de haberlo recorrido de la extrema derecha hasta la extrema izquierda y determinado las relaciones causales identificables en el árbol, es recomendable confeccionar Ishikawas causa/efecto complementarios figura 7, para rastrear las causas que están fuera del árbol y que explican el comportamiento de las variables graficadas en él. Al llenar la columna de causas, se debería tener presente a Pareto y comenzar por las causas más importantes y explicitar las causas de las causas por lo menos en 3 niveles (la causa de esto es X y la de X es Y, y la de Y es Z, etc.): el ideal es llegar hasta las causas RAICES y no quedarse en la superficie; mientras más niveles se trabajen más posibilidades existen de encontrar estas causas, pues en general ellas aparecen sólo recurrentemente y al final de varias ramas, a profundos niveles de desagregación.

La **tercera** columna simplemente identifica las unidades responsables de las causas detectadas.

La **cuarta** columna explicita los principales correctivos viables que se estima podrían aminorar o hacer desaparecer las probables causas de nuevas desviaciones, indicando duración, costo e impacto de todos y cada uno de los correctivos, siendo recomendable confeccionar Ishikawas medios/fines complementarios (figura 8).

La **quinta** y ultima columna identifica las unidades encargadas de la ejecución del correctivo.

DIAGRAMA CAUSAS / EFECTOS @	
UNIDAD ORGANIZATIVA	PERIODO:
desarrollar hasta encontrar las principales causas raíces PCR de los síntomas	
	
PREPARADO POR	FECHA:
REVISADO POR:	FECHA:
APROBADO POR:	FECHA:

LOS 3: COP-RIGHT © 1985 POR VICTOR O. SIEGA CAJES

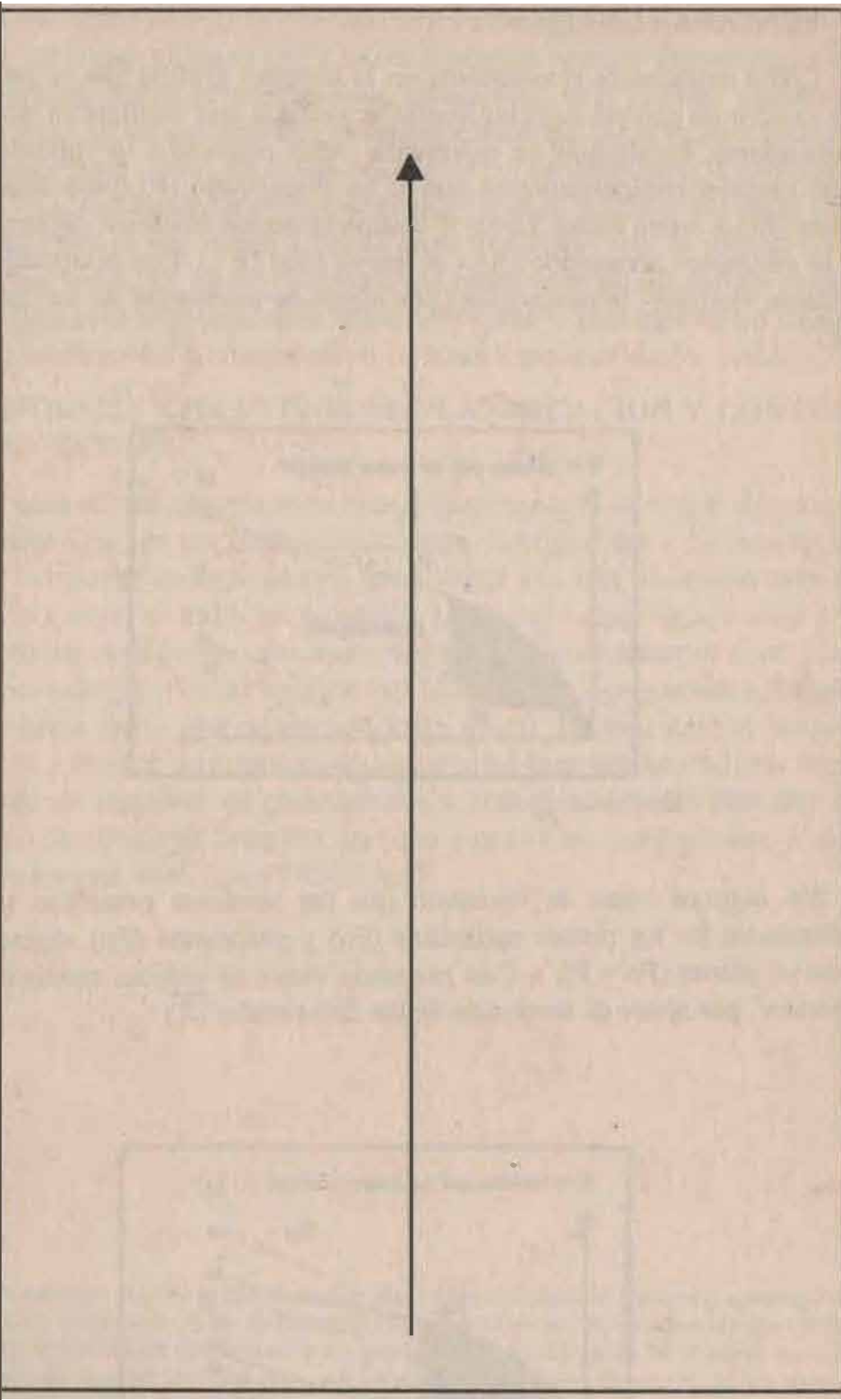
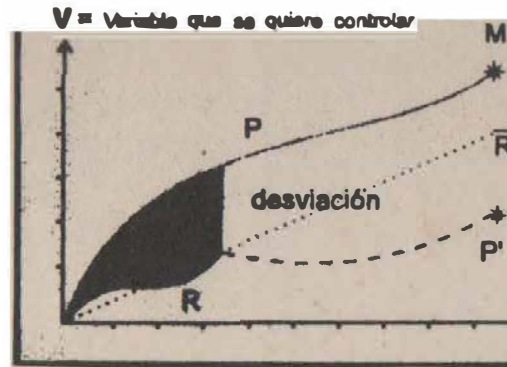
DIAGRAMA MEDIOS / FINES			
UNIDAD ORGANIZATIVA:	PERIODO:	OPINIÓN / PAREJO	
<p>P = Planificar, E = Ejecutar, V = Verificar, O = Organizar</p> 			
PREPARADO POR:	FECHA:	REVISADO POR:	FECHA:
P8 OS '91 COPYRIGHT © 1995 M. R. VÍCTOR DE ZERE GA CACERES 3		APROBADO POR:	
		FECHA:	

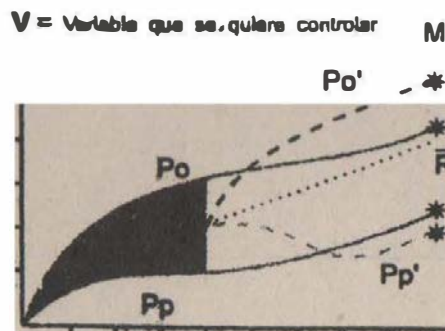
Figura 8

VENTANAS GRAFICAS:

Como explicamos previamente en la ventana gráfica que se presenta en un cuadro de control o en las ventanas gráficas que configuran un árbol de indicadores, usualmente se representa –con respecto a la variable de interés– tanto el comportamiento que se ha planificado (P), para alcanzar una meta (M) a cierta fecha, como el comportamiento histórico correspondiente a lo realmente acontecido (R) y el nuevo plan (P'). Con punteado suave se indican también “la proyección” por ajuste de tendencias de los datos reales (R).



En algunos casos es necesario que las ventanas presenten también además de R- los planes optimistas (Po) y pesimistas (Pp) vigentes, y los nuevos planes (Po' y Pp'). Con punteado suave se indican también “la proyección” por ajuste de tendencia de los datos reales (R).



En el eje de las abscisas (x) se representa el tiempo (t) en una escala consecuente tanto con el lapso entre la rendición de cuentas gerenciales como con la variabilidad de la variable cuyo comportamiento interesa controlar y estudiar. Pero en un mismo árbol es **imprescindible** usar la misma escala en todas las ventanas. En el eje de las ordenadas (y) se representa la variable de interés (V) a una escala también consecuente con su variabilidad en el lapso de interés. Pero en un mismo árbol es **imprescindible** usar la misma escala en todas las ventanas, de tal modo que las pendientes de las curvas de diferentes ventanas sean comparables entre sí, si están expresadas en las mismas unidades dimensional o adimensional (unidades monetarias, %, veces).

3. INFORMES EJECUTIVOS DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION:

En el caso de una organización compleja compuesta de varias direcciones constituidas a su vez por diferentes unidades configuradas a su vez por numerosas funciones, no tiene sentido hacer llegar a la **alta dirección** todos los cuadros de control ni todos los árboles⁵⁸: la idea es hacer llegar a cada nivel **solamente los cuadros de control y árboles** correspondientes al nivel inmediatamente inferior (lo cual implica una actividad de **agregación** inteligente de abajo hacia arriba que no sea una mera suma). En todo caso el conjunto de cuadros y árboles correspondientes a un nivel determinado debería acompañarse de un **resumen de conclusiones y recomendaciones globales** que con visión de totalidad **integren** (no que sumen) las conclusiones y recomendaciones más relevantes (FIGURA 9)

58 Sin embargo, el ideal es que el sistema lógico de indicadores se desarrolle computacionalmente y que a través de un microcomputador personal -conectado en red- cada alto ejecutivo tenga la posibilidad discrecional de obtener los cuadros y árboles de las unidades que a él le interesen, sean del nivel que sean: una intrusión frecuente por distintos ejecutivos garantiza además que todos los niveles se ocupen oportunamente de mantener actualizados sus cuadros y árboles. La otra ventaja de la computanización es la posibilidad de operar con soporte de decisiones: Análisis de Sensibilidad, Simulación de Monte Carlo, Optimización No Lineal, Búsqueda de Metas, y Qué Pasa si (ver volúmenes 2 y 3).

CONCLUSIONES VS RECOMENDACIONES	
UNIDAD ORGANIZATIVA:	PERIODO:
CONCLUSIONES PRINCIPALES	RECOMENDACIONES PRINCIPALES
<p>COMPETITIVAS:</p> <p>OPERACIONALES:</p> <p>FINANCIERAS:</p> <p>GLOBALES:</p>	<p>COMPETITIVAS:</p> <p>OPERACIONALES:</p> <p>FINANCIERAS:</p> <p>GLOBALES:</p>
<p>PREPARADO POR: _____</p> <p>FECHA: _____</p>	<p>APROBADO POR: _____</p> <p>FECHA: _____</p>
<p>NOTA: EL ANÁLISIS DE RIESGO DEBE SER REALIZADO ANUALMENTE POR UNO DE LOS DEPARTAMENTOS DE RIESGO.</p>	

E

BIBLIOGRAFIA

- **Altman, Edward I.** Corporate financial distress: guide to predicting, avoiding, and dealing with bankruptcy / Edward I. Altman. – New York: Wiley, 1983.
- **Altman, Edward I.** Financial handbook / Edward I. Altman. –5th ed.– New York: Wiley, 1981.
- **Alvarado Barrios, Enrique.** Control estratégico: un marco conceptual para empresarios y administradores / Enrique Alvarado Barrios. –3ra. ed.– San José: Asociación Libro Libre, 1992.
- **Alvarado Barrios, Enrique,** Gerencia estratégica de costos / Enrique Alvarado Barrios. –1ra. ed.– San José: Trejos, 1993.
- **Ansoff, H. Igor.** Implanting strategic management / H. Igor Ansoff – New Jersey: Prentice–Hall, 1984.
- **Ansoff, H. Igor.** The new corporate strategy / H. Igor Ansoff. – New York: Wiley, 1988.
- **Ansoff, H. Igor.** El planteamiento estratégico: nueva tendencia de la administración / Igor H. Ansoff, R. P. Declerk, R. L. Hages. – 1ra ed– México: Trillas, 1993.
- **Anthony, Robert N.** Management control systems / Robert N. Anthony, John Dearden, –4th– Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1980.
- **Anthony Robert N.** The management control function / Robert N. Anthony. – Boston: Harvard Business School Press, 1988.
- **Arriagada, G.** Administración integral de proyectos / G. Arriagada. – Santiago: CIC, 1988.
- **Ascher, W.** Strategic planning forecasting / W. Ascher, W. H. Overhoet. – New York: Wiley, 1983.
- **Austin, James E.** Managing in developing countries: strategic analysis and operating techniques / James E. Austin. New York: The FREE Press, 1990.
- **Beckhard, R.** Transiciones organizacionales: administración del cambio / R. Beckhard, R. T. Harris – 2da ed– México: Addison - Wesley / Iberoamericana, 1988.

- Beer, Stafford.** Diagnosing the system: for organizations: companion volume to brain of the firm and the heart of enterprise / Stafford Beer
Chichester: Wiley, 1985.
- **Beer, Stafford.** Brain of the firm / Stafford Beer. – 2nd ed– Chichester Wiley, 1981.
 - **Bennett, John L.** Building decision support systems / John L. Bennett. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1983.
 - **Bennis, Warren.** Cómo llegar a ser líderes / Warren Bennis. – Barcelona: Norma, 1990.
 - **Bennis, Warren.** Líderes: las cuatro claves del liderazgo eficaz / Warren Bennis, Burt Nanus. – Barcelona: Norma, 1985.
- Brandt Steven.** Enterpreunering: the ten commandments for building a growth company / Steven Brandt – Massachusetts: Addison-Wesley, Publishing Co. 1982.
- **Campbell, Andrew.** Mission & Business Philosophy / Andrew Campbell and Kiran Tawadey 1990. stel.
 - **Cash, J.** Corporate information systems management / J. Cash, F. McFarlan, Y. Mckeeneey. – New York: Dow Jones-Irwin, 1988.
 - **Cheng, L.** Financial analysis and planning. / L. Cheng – México. Addison-Wesley, 1985.
 - **Clark, John J.** Capital budgeting: planning and control of capital expenditures / John J. Clark, T. Hindelang, R. E. Pritchard Englewood, Cliffs: Prentice-Hall, 1989.
 - **Clausewitz, Karl von.** De la guerra / Karl von Clausewitz. – Barcelona. Labor, 1984.
 - **Cooper, Robin.** The design of cost Management System / Robin Cooper, Robert S. Kaplan. – New Jersey: Prentice Hall, 1991.
 - **Copeland, Thomas E.** Valuation: measuring and managing the value of companies / Thomas E. Copeland, T. Koller, J. Murrin. – New York: Wiley, 1990.
 - **Coss Bu, Raul.** Análisis y evaluación de proyectos de inversión / Raúl Coss Bu. – México: Limusa, 1985.
 - **David Fred R.** La Gerencia Estratégica / Fred R. David, traducción Eduardo Calado Noguera, – Bogotá: legis 1990.

- **Davis, Edward N.** Finance and the firm: an introduction to corporate finance workbook / Edward W. Davis, J. Pointon. – Oxford: Oxford University Press, 1994.
- **Davis, Gordon Bitter.** Management information systems / Gordon Bitter Davis, M. H. Olson. 2nd ed. – New York: McGraw-Hill, 1985.
- **De Bono, Edward.** The 5 day course in thinking / Edward De Bono. – United States: The Penguin Press, 1967.
- **De Bono, Edward.** Seis Sombreros Para Pensar / Edward De Bono – Barcelona Granica, 1988.
- **De Bono, Edward.** Ideas para profesionales que piensan: nuevas consideraciones sobre el pensamiento lateral aplicadas a la empresa / Edward De Bono. – 1ra. ed. – Barcelona: Paidós, 1990.
- **De Bono, Edward.** El pensamiento lateral: manual de creatividad / Edward De Bono. – 1ra. ed. – Barcelona: Paidós, 1990.
- **De Bono Edward.** El Pensamiento Práctico / Edward De Bono. – Barcelona: Paidós, 1992.
- **De Bono Edward.** Seis pares de zapatos para la acción: una solución para cada problema y un enfoque para cada solución / Edward de Bono – 1ra. ed. – Barcelona: Paidós, 1992.
- **De Bono, Edward.** Serious creating using the power of lateral thinking to create new ideas / Edward De Bono. – New York: Harper Business, 1992.
- **Delp, Peter.** System tools for project planning/Peter Delp, A. Thesen, J. Motiwalla. – Bloomington (Indiana): International Development Institute, 1977.
- **Deming, W. Edwards,** The new economics for education, government, industry / W. Edwards Deming, 1992.
- **Derek F. Abell.** Defining the Business / Abell Derek F., Prentice Hall, Inc. Englewood Cliff – New Jersey 1980.
- **Dezerega C., Víctor.** Investigación administrativa: diagnóstico de organizaciones / Víctor Dezerega C. y Hernán Contreras. – Caracas: Universidad Nacional Abierta, 1989.
- **Dezerega C., Víctor.** Resumen de instrumentos de planificación estratégica y control de gestión / Víctor Dezerega C., – Caracas: IESA, Desarrollo Gerencial, 1989.

- **Dezerega C., Víctor.** Resumen de instrumentos para la evaluación financiera de empresas y proyectos / Gerencia Estratégica: en revisión / Víctor Dezerega C. – Caracas: AVC, 1995.
- **Dror, Y.,** Planificación como un modo de razonamiento de políticas / Y. Dror. – Caracas: ILDIS, 1988.
- **Echeverría, Rafael.** El Búho de Minerva: introducción a la filosofía moderna / Rafael Echeverría. – Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigación en educación de la Academia de Humanismo Cristiano, 1988.
- **Euske.** Control systems / Euke. – México: Addison-Wesley, 1983.
- **Fisher, R.** Getting to yes: negotiating agreement without giving in / R. Fisher, Ury William, Bruce Patton. – New York: Pinguin Books, 1983
- **Flores, F.** Inventando la empresa del siglo XXI. / F. Flores – Barcelona: Hachette, 1989.
- **Fontaine R, Ernesto.** Evaluación Social de Proyectos / Ernesto Fontaine R. – Chile: Ediciones Universidad Católica, 1988.
- **Foster, George.** Financial statement analysis / George Foster. – 2nd ed. – New Jersey: Prentice-Hall, 1986.
- **Galbraith, John.** Planificación de organizaciones / Jay Galbraith. – Bogotá: Fondo Educativo Interamericano, 1977
- **Galbraith, John Kenneth.** Anatomía del poder / Jay Kenneth Galbraith. – México: Edivision, 1986.
- **Garbutt, Douglas.** El Control del Flujo de Fondos: una herramienta clave para la supervivencia de la empresa en el mundo actual / Douglas Garbutt. – Barcelona: Norma, 1990.
- **Goldratt, Eliyabu.** The goal: a process of on going improvement / Eliyabu M. Goldratt, Jeff Cox. – 2nd ed. – Great Barrington: North River Press, 1984.
- **Goodman, Sam R.** Controller's handbook / Sam R. Goodman, James S. Reece. – Homewood, III.: Dow Jones-Irwin, 1978.
- **Goodman, Sam R.** Manual del contralor / Sam R. Goodman, James S. Reece. – México: McGraw Hill, 1978.
- **Grove, Andrew S.** Como aumentar el rendimiento de los directivos / Andrew S. Grove. – 2da. ed. – Barcelona: Orbis, 1985.

- **Hall, Richard H.** Organizaciones: estructura y proceso / Richard H. Hall. – 3ra. ed. – México: Prentice-Hall Hispanoamericana, 1983.
- **Hamel, Gary,** Competing For The Future / Gary Hamel and C. K. Prahalad, Harvard Business School Press; Boston, Massachusetts: 1994.
- **Hammer, Michael.** Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution / by Michael Hammer and James Champy. – 1 st ed. – New York: Harper Business, 1993.
- **Hampton, J.** Financial decision making: concepts, problems & cases / J. Hampton. – 3th ed. – Virginia: Prentice-Hall, 1983.
- **Harrigan, K. R.** Strategics for Declining Businesses, Heath: 1980.
- **Hax, Arnolndo C.** The strategy concept & process: a pragmatic approach / Arnolndo C. Hax, Nicola S. Majluf. – New Jersey: Prentice Hall, 1991.
- **Hempel, George H.** Bank management: text and cases / George H. Hempel, A.B. Coleman, D.G. Simonson. – 3th ed. – New York: John Wiley & Sons, 1989.
- **Horngren, Charles T.** Cost Accounting Managerial Emphasis / Charles T. Horngren and George Foster - Prentice Hall, Inc.: 1991.
- **Hrebiniak, L. C.** Implementing strategy / L. C. Hrebiniak, W. F. Joyce. – New York: Macmillan, 1984.
- **IESA.** Implantación de un sistema de información del desempeño de las empresas del estado: Informes 1 y 2 – Caracas: IESA, 1988.
- **Indacochea A.** Finanzas en Inflación / Alejandro Indacochea – Lima: Grafia, 1990.
- **Inohara, H.** Human resource development in japanese companies / H. Inohara. – Tokyo: Asian Productivity Organization 1990.
- **Ishikawa, Kaory.** ¿Qué es control total de calidad? / Kaory Ishikawa. – Barcelona. Norma, 1985.
- **Kallberg, J. G.** Current asset management: cash, credit and inventory / J. G. Kallberg, K. Parkinson. – New York: Wiley, 1984.
- **Kelly, Janet.** Opciones para la evaluación de empresas públicas / Janet Kelly, Julián Villalba. – 1985. – Papel de trabajo IESA; no. 9.
- **Kotter, J. P.** General managers / J. P. Kotter. – New York: Free Press, 1982.

- **Kotter, J. P.** El factor liderazgo / J. P. Kotter. – Madrid: Diaz de Santos, 1990.
- **Lee, C. F.** Financial analysis and planning / C.F. Lee. – México: Addison-Wesley, 1985.
- **Levy, H.** Portfolio and investment selection: theory and practice / H. Levy, M. Sarnat. – Virginia: Prentice-Hall, 1984
- **Linstone, H.** Multiple perspectives for decision making / H.Linstone. – New York: North-Holland, 1984.
- **Litle, J. B.** Cómo entender a Wall Street / J.B. Litle. – Bogotá: McGraw-Hill, 1992.
- **Lorange, Peter.** Framework for management control systems / Peter Lorange, M. S. Scott Morton // En: Sloan Management Review. – Fall, 1974.
- **Maciarello, J. A.** Management control system / J. A. Maciarello. – Virginia: Prentice Hall, 1983.
- **Marín, José Nicolás.** Inversiones estratégicas: un enfoque multidimensional / José Nicolás Marín. – 5a. ed. – San José: Asociación Libro Libre, 1993.
- **Marren, J.** Mergers & Acquisitions / J. Marren. – New York Dow Jones-Irwin, 1985.
- **Matus, Carlos.** Política, planificación y gobierno / Carlos Matus. – Caracas: OPS-ILDIS, 1987.
- **Milgrom, Paul.** Economía, organización y gestión de la empresa / Paul Milgrom. – 1ra. ed. – Barcelona: Ariel, 1993.
- **Mintzberg, Henry.** Mintzberg on management: inside our strange world organizations / Henry Mintzberg. – New York: Free Press, 1989.
- **Mintzberg, Henry,** Mintzberg y la dirección / Henry Mintzberg. – 1ra. ed. – Madrid: Díaz de Santos, 1991.
- **Mintzberg, Henry.** El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos / Henry Mintzberg. – New Jersey: Prentice Hall Internacional, 1992.
- **Mintzberg, Henry.** The strategy process: concepts, and contexts / Henry Mintzberg. – New Jersey: Prentice Hall Internacional, 1992.
- **Mobley, L.** Beyond IBM / L. Mobley, K. McKeown. – St. Louis: McGraw-Hill, 1988.

- **Náim, Moisés.** Las empresas venezolanas: su gerencia / Moisés Náim, et al – Caracas: Ediciones IESA, 1989.
- **Neubawer, F. F.** Gestión de carteras / F.F. Neubawer. – Madrid: Mc Graw Hill, 1991.
- **Nierenberg, G.I.** Fundamentals of negotiating / G.I. Nierenberg. – New York: Hawthorn Books, 1973.
- **Oakland, J. S.** Total Quality management / J. S. Oakland; Heineman: 1989.
- **Ohmae, Kenichi.** La mente del estratega: el triunfo de los japoneses en el mundo de los negocios / Kenichi Ohmae. – México: McGraw Hill, 1983.
- **Ohmae, Kenichi.** The mind of the strategist / Kenichi Ohmae. – New York: Penguin Books, 1983.
- **Ohmae, Kenichi.** El poder de la triada: panorama de la competencia mundial en la próxima década / Kenichi Ohmae, – México: McGraw Hill, 1990.
- **Organización de las Naciones Unidas.** Manual para la preparación de estudios de viabilidad industrial / ONU. – New York: Naciones Unidas, 1978.
- **Porter, Michael.** Estrategia Competitiva: Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia, México, editorial Continental 1980.
- **Porter, Michael.** Competitive advantage: creating sustaining superior performance / Michael Porter. – New York: Free Press, 1985
- **Porter, Michael.** The Competitive advantage of nations / Michael Porter, New York: The Free Press, 1990.
- **Porter, Michael.** La ventaja competitiva de las naciones / Michael Porter. – 1ra. ed. – Barcelona: Plaza & Janes, 1991.
- **Riehl, H.** Mercado de divisas / H. Riehl, R. M. Rodríguez. – México: Interamericana, 1985.
- **Riggs, James L.** Ingeniería económica / James L. Riggs. – México: Alfaomega, 1990.
- **Riggs, James.** Productive supervision / James Riggs. – New Jersey: Prentice Hall, 1985.

- **Ronstad, R.** The art of case analysis: a guide to the diagnosing of business situations / R. Ronstad. – [s.l.] Lord, 1980.
- **Sabenius, J.,** El gerente como negociador / J. Sabenius. – Caracas: ILDIS, 1988.
- **Sapag Chain, Nassir.** Fundamentos de preparación y evaluación de proyectos / Nassir Sapag Chain, Reinaldo Sapag Chain. – Bogotá: McGraw-Hill, 1990.
- **Schein, Edgar H.** Consultoría de procesos / Edgard H. Schein. – México: Addison-Wesley, Iberoamericana, 1988.
- **Schein, Edgar H.** Psicología de la organización / Edgar H. Schein, Englewood Cliffs: Editorial Prentice Hall Internacional, 1982.
- **Schwartz, Peter.** The art of the long view: planning for the future in an uncertain world / P. Schwartz. – 1st. ed. – New York: Doubleday, 1991.
- **Simons, R.** Levers of Control / Robert Simons – Boston: HBS Press, 1995.
- **Sink, D. S.** Productivity management: planning, measurement and evaluation, control & improvement / D.S. Sink. – New York: Wiley, 1985.
- **Stellwagen, Eric A.** Forecast pro / XE / Eric A. Stellwagen and Robert L. Goodrich, Business Forecast Systems, Inc.: 1994
- **Suárez, A.** Decisiones óptimas de inversión y financiamiento en la empresa / A. Suárez. – Barcelona: Pirámide, 1985.
- **Sweeny, A.** El rendimiento sobre la inversión / A. Sweeny. – México: Fondo Educativo Interamericano, 1982.
- **Thompson, John L.** Strategic Management. / John L. Thompson, – Second. Edition, University of Huddersfield Queensgate Huddersfield UK, 1993.
- **Undurraga Correa, Joaquín.** Formulación y evaluación de proyectos / Joaquín Undurraga Correa. – Baruta, Venezuela: Equinoccio, 1982.
- **Ury, William.** Getting past no; negotiating with difficult people / William, Ury. – New York: Bantam, 1991.
- **Ury, William.** Supere el no!: como negociar con personas que adoptan posiciones obstinadas / William Ury. – Bogotá: Norma, 1993.
- **Vives, Antonio.** Evaluación financiera de empresas: el impacto de la devaluación y la inflación / Antonio Vives. – 2da. ed. – México: Trillas, 1984.

- **Walton, Mary.** Como administrar con el método deming / Mary Walton. – Bogotá: Norma, 1988.
- **Walton, Mary.** Deming management at work / Mary Walton. – New York: G.P. Putnam s Sons, 1990.
- **Waterman, Robert H.** The renewal factor / how the best get and keep the competitive edge / Robert H. Waterman. – Toronto: Bantam Books, 1987.
- **Welsch, G.** Budgeting / G. Welsch, R. Hilton, P. Gordon. – New Jersey: Prentice-Hall, 1988.
- **Weston, J.** Mergers, restructuring, and corporate control / J. Weston, K. Chung, S. Hoag – New Jersey: Prentice-Hall, 1990.
- **Whittingham, R.** Recesion Strategics and top management change, journal of General Management: 1991.
- **Wiener, N.** Cibernetics / N. Wiener. – New York: Wiley, 1948.
- **Wing, R. L.** Translation of the art of strategy of Sun Tzu classic the art of war / R. L. Wing. – New York: Doubleday, 1988.
- **Winograd, Terry.** Hacia la comprensión de la información y la cognición / Terry Winograd. – Barcelona: Editorial Hispano Europea, 1989.
- **Winograd, Terry.** Understanding computers and cognition: a new foundation for design / Terry Winograd. – Reading, Mass : Addison-Wesley, 1987.
- **Womack, James P.** From lean Production to the Lean Enterprise / James Womack and Daniel T. Jones, HBR, March-April 1994.
- **Yukl, C.** Leadership in organizations / C. Yukl. – New Jersey: Prentice Hall, 1989.

El Control Posterior y el Control de Gestión

Freddy J. Orlando S.

- I. - Preliminar.
- II. - Concepto del Control Posterior.
- III. - El Régimen del Control Posterior previsto en la novísima Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
 - 1. El Control Posterior de los Gastos de la Administración Central.
 - A) Extremos que comprende el control posterior del gasto.
 - B) Entes sobre los cuales se ejerce el control posterior del gasto.
 - C) Métodos a utilizar para llevar el control posterior del gasto público en la Administración Central.
 - 2. El Control Posterior de los Ingresos Nacionales, de los Bienes Nacionales y de la Deuda Pública Nacional en el ámbito de la Administración Central.
 - 3. El Control Posterior de la Administración Descentralizada, Funcional y Territorial.
- IV. - El Control de Gestión.
- V. - Epílogo

1. - PRELIMINAR

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que entró en vigor el 1º de febrero del presente año ¹, motivadora de este estudio, ha encontrado precedida de otros textos legales, reguladores también de las actividades del máximo Organismo de Control Fiscal Externo de nuestro país.

Los aludidos textos legales son, en orden inverso, la “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, recientemente derogada y que rigió por espacio de veinte (20) años ², y la “Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional” (originalmente Ley Orgánica de la Hacienda Nacional) ³, en donde habitó la Contraloría General de la República (inicialmente de la Nación) durante los treinta y siete (37) años que siguieron a su creación.

En las tres leyes antes mencionadas, aparecen disposiciones atinentes al CONTROL POSTERIOR, con lo cual no estoy queriendo expresar, en modo alguno, que esta modalidad o tipo de control haya sido una primicia u originalidad de nuestra legislación Hacendaria, toda vez que cinco siglos antes de Jesucristo, la democracia ateniense contó con un acabado sistema de control posterior que se materializaba no sólo en el examen de las cuentas efectuado por los “Logistas” y los asesores de éstos, los “Sinegotes”, respecto de las que estaban obligados a rendir todos los funcionarios administradores de fondos públicos ⁴, sino también en el control que llevaba a cabo la euthyna, tribunal competente para conocer las acciones intentadas contra los funcionarios por situaciones distintas a las que podían derivar del examen de las cuentas ⁵

1. G.O. No. 5.017 Ext. del 13-12-95

2. G.O. No. 1.712 Ext. del 06-01-75

3. G.O. No. Extraordinario del 15-07-38

4. Vid. G. Glotz. “La Ciudad Griega”. UTEHA. México. 1957. pág. 191 y ss. Sobre este mismo punto puede verse Freddy J. Orlando S. “La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Sus Modalidades” Revista de Control Fiscal No. 114 y 125 C.G.R. pág. 7 y s.s. y 428 y ss. respectivamente

5. “Además de la rendición de cuentas en el sentido estricto y preciso, en el Derecho Público de Atenas había otra rendición de cuentas en un sentido más amplio y más vago, la euthyna, ante los euthynoi. Los magistrados estaban, pues, sometidos a una vigilancia continua y minuciosa (...) A fin de año, todos los documentos de la contabilidad de su gestión eran examinados por aquel Tribunal de Cuentas que estaba constituido por los Logistas; cada uno de sus actos se sometía a la inspección, cualquiera lo exigía, de los eutimos que actuaban como Tribunales fiscales “G. Glotz, ob. cit. pp. 193 y ss.

Antecedentes similares a lo expuesto en el párrafo anterior ha referido la doctrina del control fiscal en otros pueblos de la antigüedad como Egipto, Roma, la India, Persia, China, abstracción hecha de la evolución que esta materia tuvo durante la Edad Media en Inglaterra, Francia y España ⁶ .

Estas consideraciones las hemos hecho, no para evidenciar la prosapia de los artículos concernientes al control posterior en la nueva ley de la Contraloría o para destacar que la concepción de dicho sistema no es autóctona, como ya lo expresamos, sino para poner de manifiesto que es tan importante que después de más de dos mil años no se ha podido prescindir de el.

II.- CONCEPTO DE CONTROL POSTERIOR

Diversas son las definiciones que la doctrina del Control Fiscal ha dado acerca del control posterior⁷ . En términos generales, dichas definiciones podrían armonizarse de la siguiente manera: Conjunto de actuaciones que pueden llevar a cabo los Organismos de Control Fiscal Externo, una vez cumplida o ejecutada la actividad administrativa sujeta a este tipo de control.

Dos elementos de la anterior definición ameritan ser destacados: el **primero**, es que el control posterior puede llevarse a cabo a través de una diversidad de actuaciones, como luego lo veremos, y no sólo por medio del examen de las cuentas que periódicamente debe rendir la Administración ante los aludidos Organismos de Control Fiscal, afirmación esta última que erróneamente han llegado a sostener algunos autores.

El **segundo** elemento, es el relativo al momento u oportunidad en que se materializa la actividad de control, la cual -como el nombre lo indica- tiene lugar con posterioridad a la ejecución de los actos controlables por esta vía.

⁶ Vid. Ponencias presentadas por Brasil, Cuba, Nicaragua y Venezuela en el I Congreso Internacional de Tribunales de Cuentas. La Habana, Cuba 1953. "Latinoamérica en los Congresos Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores 1953-1969. Ediciones C.G.R. Caracas. 1968. Tomo I, pp 25, 47, 100, 188 y 426 y Tomo II. pp. 7 y ss. Cfr. Luis Britto García. "El Presupuesto del Estado". Ediciones C.G.R. Caracas. 1968. pp. 28 y ss, Cfr. Alberto Arévalo. "Contabilidad Pública", citado por Siebel Girón. "El Control Fiscal". Caracas. 1968, pág. 167 y ss

⁷ El Dr. Luis Britto Gacia ha dicho que "el control posterior o a posteriori de la ejecución del Presupuesto" "consiste en la verificación que se efectúa después que han tenido lugar los actos a ser controlado. Ob. cit. pág. 339, Para el Dr. Siebel Girón, "el control posterior es toda actividad ejercida por un órgano competente para comprobar, de acuerdo con las disposiciones legales, el correcto manejo que de las pertenencias del patrimonio fiscal hayan hecho quienes tengan a su cargo su administración, gestión, liquidación, recaudación o transferencia". Ob. cit. pág. 224.

III.- EL REGIMEN DE CONTROL POSTERIOR PREVISTO EN LA NOVISIMA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, no introdujo mayores cambios a la regulación que anteriormente existía en torno a la citada modalidad de control, en el sentido de que por lo que atañe a la Administración Central, se ejercerá respecto de las cuentas de gastos, de ingresos nacionales y de bienes nacionales, así como también sobre la deuda pública nacional.

Del mismo modo, tendrá lugar este tipo de control sobre la Administración Descentralizada, tanto funcional como territorial, en los términos previstos en dicha ley.

Sin embargo la novedad que sobre la materia contiene el nuevo texto legal es que el control de gestión, mejor regulado ahora, y al cual nos referiremos más adelante, también tendrá cabida con ocasión del ejercicio del citado control posterior, pero de manera obligatoria, pues, en el Título VI de la ley está previsto para ser ejercido en forma discrecional

Veamos, seguidamente, estos particulares que acabamos de exponer:

1.- El Control Posterior de los Gastos de la Administración Central.

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, es la norma que contiene el régimen del control posterior por lo que atañe a la Administración Central

Dispone la citada norma, en su primera parte, lo que se trasunta inmediatamente:

“Artículo 27.- El control posterior comprende la verificación de la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de la inversión de los fondos públicos correspondientes a los ministerios y demás organismos ejecutores del Presupuesto Nacional, así como el control de gestión previsto en el Capítulo I del Título IV de esta Ley”.

El artículo que antecede señala de manera clara **los extremos que debe comprender este tipo de control, los entes de la Administración Central sobre los cuales se puede ejercer, así como los métodos a utilizar.**

A.) Extremos que comprende el control posterior del gasto

Una vez “invertidos los fondos públicos”, es decir, ejecutado el presupuesto de gastos del respectivo ejercicio fiscal, la Contraloría debe verificar:

a) **Su legalidad:** lo cual significa que deberá determinarse si esa inversión ha sido efectuada con sujeción al principio de la legalidad, respetando las disposiciones relativas a la inversión de los fondos públicos contenidas en la ley de presupuesto.

b) **Su exactitud:** que no es otra cosa que precisar si la inversión de los fondos está exenta de errores u omisiones desde el punto de vista numérico, aritmético o de cálculos.

c) **Su sinceridad:** lo cual quiere decir que será menester constatar si tal inversión de los fondos públicos tiene una fundamentación real que determine su existencia y efectiva realización.

d) **Su corrección:** lo cual implica comprobar, de manera global, si la inversión de los fondos públicos ha sido cabalmente efectuada.

B.) Entes sobre los cuales se ejerce el control posterior del gasto.

Los entes pertenecientes a la Administración Central que están sujetos al referido control posterior, son, como quedó evidenciado de la anterior transcripción del artículo 27 de la Ley, “los Ministerios y demás organismos ejecutores del Presupuesto Nacional”, incluyendo a la propia Contraloría General de la República, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 8, el cual copiado a la letra dice lo siguiente:

“Artículo 8.- La Contraloría estará sujeta a las leyes y reglamentos sobre la elaboración y ejecución del presupuesto en cuanto sean aplicables. No obstante, a los efectos de garantizar la autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones, regirán las siguientes disposiciones especiales para la elaboración y ejecución de su presupuesto:

1. (omissis)

2. La ejecución del presupuesto de la Contraloría está sujeta a los controles previstos en esta Ley, sin perjuicio de que el Congreso de la República pueda examinar las cuentas de la Contraloría y formular los reparos correspondientes” (subrayado nuestro).

(Omissis)

No deja de llamar la atención el hecho de que el aludido artículo 27, comprendido en el Título de la ley denominado “del Control de la Administración Central” también prevea la sujeción al control posterior de los **demás organismos ejecutores del Presupuesto Nacional**”, expresión que incluye, por ejemplo, a la Corte Suprema de Justicia, al Ministerio Público, al Consejo Supremo Electoral, al Consejo de la Judicatura, etc, siendo que el máximo Tribunal de la República evidentemente no forma parte de la Administración Central debido al sistema de separación orgánica de poderes que la Constitución prevé, como tampoco forman parte de ella los otros organismos mencionados. Así quedó establecido en las decisiones de la Sala Política Administrativa que declararon la nulidad de los artículos que los incluían dentro de la “Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios”⁸.

C.) Métodos a utilizar para llevar a cabo el control posterior del gasto público en la Administración Central.

Atinente a los métodos que la Contraloría General de la República puede poner en práctica para la realización del control posterior, la segunda parte del ya mencionado artículo 27 de la Ley, dispone lo siguiente:

“Para el ejercicio del control posterior del gasto público se utilizarán métodos de auditoría o convencionales de examen de cuentas y cualesquiera otros que se consideren necesarios, para velar por el correcto y eficiente manejo de la Hacienda Pública Nacional y elevar el nivel técnico de la administración” (subrayado nuestro).

Cómo puede observarse de lo que ha quedado transcrito, la Ley consagra no sólo el ya tradicional método del examen de cuentas, sino también el de la auditoría, aunado “a cualquier otro” que estime pertinente para la realización de su cometido.

8. Puede verse a título de ejemplo, la sentencia de fecha 8-8-89, que anuló el numeral 6 del artículo 2º. de la mencionada Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones..., relativa al Ministerio Público.

Por ello, no dudamos que, como ya lo había establecido la Contraloría General de la República en la Resolución CG-15 del 07 de noviembre de 1985, contentiva de las “NORMAS PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL POSTERIOR DEL GASTO PUBLICO Y PARA EL EXAMEN SELECTIVO DE LAS CUENTAS DE GASTOS”⁹, se seguirán empleando los “arqueos de cajas, verificación de conciliaciones bancarias, pruebas de inventarios de bienes y materias, pruebas perceptivas de nóminas”, entre otros métodos adicionales de control.

Concerniente al método del examen de cuentas, el artículo 28 de la ley expresa que dicho examen será selectivo o exhaustivo, luego de lo cual serán calificadas, lo cual significa que se determinará su conformidad o no en cuanto a legalidad, veracidad, exactitud numérica y demás requisitos establecidos. Si se la encuentra conforme, se le declarará fenecida; caso contrario, se procederá a la formulación de los reparos correspondientes.

A diferencia de la regulación que desde el punto de vista procedimental existió en materia de examen de cuentas, tanto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, como en la anterior ley de la Contraloría, ambas verdaderamente detallistas en dicha materia -la primera aún más que la segunda- la ley vigente se limitó a disponer en el citado artículo 28 que será el Contralor General de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria que la ley le confiere, quien “dictará las instrucciones y establecerá los sistemas para el examen calificación y declaratoria de fenecimiento de las cuentas de gastos”.

2.- El Control Posterior de los Ingresos Nacionales, de los Bienes Nacionales y de la Deuda Pública Nacional en el ámbito de la Administración Central.

A.) Por lo que respecta a la materia enunciada en el epígrafe que preside este apartado, debemos expresar que en el caso de los **Ingresos Nacionales**, la ley de Contraloría, expresamente, ha previsto que sea el control posterior el régimen aplicable a los mismos, “a cuyo efecto -dice el artículo 38- podrá verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de las operaciones” relativas a dichos ingresos.

9 . G.O. No. 33.354 del 20-11-1985

Los métodos para el ejercicio del control posterior de los ingresos nacionales - al igual que en materia de gastos- podrá ser el de “auditorías o convencionales de examen de cuentas y cualquier otro que se considere necesario para velar por la correcta y oportuna recaudación de los ingresos, así como para combatir la evasión tributaria y los delitos fiscales”.

Las cuentas podrán ser examinadas en forma exhaustiva o selectiva con las consecuencias que se derivan de todo examen de cuenta: su conformidad o su objeción a través de la formulación de los reparos correspondientes.

B.) En materia de **Bienes Nacionales**, debemos señalar que la circunstancia de que el artículo 46 de la Ley disponga textualmente que “El examen y fenecimiento de las cuentas de Bienes Nacionales se regirán por los procedimientos pautados en el capítulo I de este Título”, evidencia de manera clara e indubitable que el control al que están sujetos los bienes nacionales es el Posterior.

C.) Referente al control de la **Deuda Pública Nacional**, debe destacarse que ningún cambio introdujo la nueva ley, ni siquiera en la numeración de los respectivos artículos.

Por lo tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 48, será el control posterior el que, fundamentalmente, se practicará en esta materia.

El citado artículo 48, reza así:

“ El Banco Central de Venezuela, así como los demás agentes financieros del Ejecutivo Nacional en materia de crédito público, **deben rendir cuenta** de tal gestión ante la Contraloría, en la forma y dentro de los términos que ésta indique” (subrayado nuestro).

Obsérvese del texto transcrito, que la rendición de cuentas y, en consecuencia, su examen y calificación será la actividad que la Contraloría llevará a cabo en esta materia, sólo que, como lo estableció la norma, dicha rendición - en cuanto a su forma y oportunidad- estará sujeta a lo que disponga el Contralor General de la República en ejercicio de la potestad normativa que la ley le confiere.

3.- El Control Posterior de la Administración Descentralizada, Funcional y Territorial.

También la nueva ley de Contraloría, como en su oportunidad lo hizo la recientemente derogada, ha previsto un sistema de control para los referidos entes en el que predomina el control posterior, pero tomando en cuenta las particularidades que derivan de sus estructuras, de sus cometidos, de que están dotados de autonomía y de personalidad jurídica propia.

A.) El Control Posterior en la Administración Descentralizada funcionalmente:

Manifestaciones de haberse previsto el mencionado tipo de control para los institutos autónomos, universidades nacionales, sociedades, fundaciones, asociaciones y demás instituciones creadas con fondos públicos o que ejecuten obras y servicios por parte del Estado, aparecen en el texto de la ley al facultarse a la Contraloría para que sobre dichos entes realice, entre otras, las siguientes actividades:

a) Evaluación de su “gestión financiera y administrativa, incluyendo las auditorías e inspecciones que fueren necesarias”, “a fin de verificar la legalidad y sinceridad de sus operaciones y en general para evaluar su gestión administrativa y financiera” (arts. 50 y 78).

b) “Constitución de dependencias, delegaciones, comisiones o unidades de control, con carácter temporal o permanente” (art. 51).

c) Fiscalización de tales entes con sujeción a una planificación que tome en cuenta, entre otros elementos: los planteamientos y solicitudes del Congreso y del Ejecutivo Nacional, las denuncias que se formulen ante el Organismo Contralor, los resultados de su gestión anterior de fiscalización, etc. (art. 52).

d) Formulación de reparos por concepto de irregularidades que causen perjuicios pecuniarios o cuando se determinen pagos indebidos (art. 59).

e) Formulación de recomendaciones a los sistemas de contabilidad que les haya aprobado el Ministerio de Hacienda (art. 74).

Por otra parte, debe señalarse que en la distribución de competencias que ha hecho el Contralor en el Reglamento Interno recién dictado¹⁰ le ha asignado a la Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada en el artículo 63, entre otras, las atribuciones que seguidamente se indican, demostrativas-repetimos-de la actividad de control posterior que está llamada a efectuar esa Dependencia:

a) “vigilancia, control y fiscalización, así como el registro contable de los bienes nacionales de cualquier naturaleza...” (numeral 2)

b) “verificar las cuentas de los órganos sujetos a su control; y comprobar el numerario, materiales y demás bienes existentes en dichos organismos y, en general, vigilar, inspeccionar y fiscalizar las operaciones realizadas por los mismos de conformidad con la ley...” (numeral 6)

c) “Velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en materia de contabilidad; evaluar periódica y selectivamente los sistemas implantados...” (numeral 9) **B.) El Control Posterior en la Administración Descentralizada Territorialmente.**

Por lo que respecta a la Administración Descentralizada desde el punto de vista territorial, el régimen de control posterior que se lleva a cabo en los entes que lo conforman: **Estados, Municipios, entes descentralizados en los que éstos tengan participación y el Distrito Federal**¹¹, es bastante similar al que se previó para la Administración Descentralizada funcionalmente, en el sentido de que toma en cuenta sus características propias; así se evidencia de la regulación contenida en los artículos 61 y 64, los cuales prevén, respectivamente, la posibilidad de ejercer la potestad de fiscalización “tomando en cuenta los planteamientos y solicitudes del Congreso de la República, las denuncias que reciba, los resultados de su gestión anterior de inspección y fiscalización...” y el que los prenombrados entes envíen “a la Contraloría General de la República los estados contables, inventarios de bienes, registros y demás informaciones que ésta solicite dentro del plazo que se establezca”.

10. G.O. No. 5.038 Extraordinario del 30-01-96

11. En el numeral 2 del artículo 5º, en el epígrafe con el que se denomina el título V de la ley, y en sus artículos 60 y 63, se alude a “los Territorios Federales”, sin embargo y como es sabido, no existen para la fecha tales entidades pues fueron transformadas en Estados de la Unión Federal. Véanse Leyes Especiales que elevaron a la categoría de Estados a los Territorios Federales Delta Amacuro y Amazonas en G.O. Nos. 4295 y 35015 del 3-8-91 y 29-7-92, respectivamente.

Finalmente, interesa destacar que, al igual que los entes descentralizados desde el punto de vista funcional, los Estados, los Municipios, incluidos los entes descentralizados en que éstos tengan participación y el Distrito Federal, según lo establecido en el artículo 78 de la ley pueden ser objeto de “inspecciones de cualquier naturaleza” “con el fin de verificar la legalidad y sinceridad de sus operaciones y, en general para evaluar su gestión administrativa y financiera”.

De manera, pues, que de lo precedentemente expuesto, no existen dudas de la sujeción de los referidos entes al control posterior en los términos dispuestos por el legislador y con fundamento en los antecedentes y experiencias acumuladas hasta la fecha.

Ahora bien, hemos reservado como colofón de este punto el mencionar que dentro de las modalidades típicas del control posterior al que están sujetos, no sólo los entes descentralizados, funcional y territorialmente, sino la Administración Central, se encuentra el control de gestión previsto en los artículos 27, 66, 67 y 68 de la ley y cuyo análisis nos proponemos realizar en la siguiente parte.

IV.- EL CONTROL DE GESTION

Una de las materias que, indudablemente, tiene un tratamiento más completo y explícito en la ley bajo análisis, en comparación con su predecesora, es la relativa a la modalidad del control de gestión.

En efecto, la novísima ley de Contraloría no sólo agrupó en un mismo capítulo los artículos 5 y 61 que aparecían en el texto anterior en los títulos correspondientes a las “Disposiciones Generales” y al “Control de la Administración Nacional Descentralizada”, respectivamente, sino que, además, detalló con mayor precisión los alcances de lo que, hoy por hoy, constituye el verdadero desideratum de los Organismos de Control Fiscal Externo.

1.) Concepto de Control de Gestión

Como no es de extrañar, son diversos los conceptos que se han emitido para ilustrar lo que debe entenderse por control de gestión. Varían de un autor a otro, de un país a otro, sobre todo dependiendo del tratamiento que le dé el régimen legal que lo prevea.

Con ocasión de la entrada en vigor de la Ley de Contraloría de 1975 que, como lo expresamos, estableció esta modalidad de control -entonces constitutiva de una verdadera novedad-, El Dr. José Muci-Abraham, titular de la Contraloría General de la República para la época, dirigió una circular a los funcionarios del citado Organismo alentándolos a tomar conciencia de las implicaciones que, no sólo para la institución, sino también para los funcionarios, tenía esta forma de control.

En el texto de la referida circular puede leerse lo siguiente:

“El ‘control de gestión’ persigue complementar el examen de legalidad, que será siempre consubstancial a la acción de la Contraloría, con estudios que tiendan a determinar, en una palabra, si una administración es idónea para cumplir sus fines. Esto es: si desde el punto de vista económico o financiero los costos de esa administración son adecuados a los fines perseguidos; si los logros o resultados alcanzados son proporcionales a esos costos; si se han obtenido las metas previstas y, en el evento de no ser así, qué tipo de razones han incidido o influido para no lograr aquellos resultados. En fin, si la administración controlada, además de cumplir formalmente con la ley, está desarrollando su cometido con eficiencia, hasta el punto de hacer posible afirmar que es una administración eficaz; o a la inversa, si no siendo ello así qué tipo de razones o causas administrativas están impidiendo alcanzar ese ideal de eficacia. Ni más ni menos que esto es el ‘control de gestión’, y lo que persigue este tipo de control”¹² (subrayado nuestro).

Del texto transcrito, se ponen de manifiesto las características más resaltantes de este tipo de control:

1) **Persigue complementar el examen de la legalidad**, lo cual significa que no pretende desplazar u obviar el control, llamémoslo tradicional, que efectúan los Organismos de Control Fiscal Externo para verificar si la actividad administrativa de ejecución presupuestaria no ha soslayado el correspondiente ordenamiento legal.

12. Revista de Control Fiscal N°. 78. Ediciones C.G.R., Caracas. pág. 8.

Por el contrario, el control de gestión puede requerirse como consecuencia de haberse practicado un examen de cuentas.

2) **Busca determinar si desde el punto de vista económico o financiero, los costos de la administración son adecuados a los fines que se desean obtener, es decir, si existe proporción entre la inversión que realiza el ente administrador para alcanzar una meta y el logro de la misma.**

3) **Indaga si tales metas ciertamente se obtuvieron, y en la hipótesis de que no haya sido así qué circunstancias lo impidieron.**

4) Finalmente, cabe destacar que de lo antes expuesto se deduce, fácilmente, que este tipo de control es, atendiendo al momento en que se practica, un control posterior.

Ahora bien, todos los elementos que surgen de la anterior definición, se hallan presentes en el texto de los artículos de la ley de Contraloría relativos al control de gestión.

2.) El Control de Gestión en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

De conformidad con lo establecido en la prenombrada ley en esta materia, lo primero que debe destacarse es que mientras el artículo 27 de la Ley señala que el control de gestión debe efectuarse con ocasión del control posterior del gasto de la Administración Central, lo que le confiere un carácter de obligatoriedad, los artículos 66 y 67, por el contrario, consagran el ejercicio de dicho control como una facultad discrecional del mencionado Organismo. Por su parte, el artículo 68 prevé la suerte o consecuencias que derivan de la materialización del mencionado control de gestión.

Por otra parte es preciso destacar que el ejercicio del control de gestión puede efectuarse a través de una metodología muy diversa: auditorías, estudios, investigaciones, etc.

En cuanto al ámbito de aplicación del control de gestión, cabe expresar que están sujetos al mismo todos los “organismos o entidades” sujetos al control de la Contraloría General de la República.

A) La regulación contenida en el artículo 66.

El artículo 66 prevé dos hipótesis en las que puede realizarse el control de gestión, según se desprende de la transcripción que seguidamente se hace de dicho artículo.

“Artículo 66.- La Contraloría General de la República podrá realizar auditorías, estudios, análisis e investigaciones respecto a las actividades de determinados organismos o entidades para evaluar los planes y programas en cuya ejecución intervengan dichos organismos o entidades sujetas a su control. Igualmente, la Contraloría podrá realizar los estudios e investigaciones que sean necesarios para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales que guarden relación con los ingresos, gastos y bienes públicos”.

a) Primera hipótesis:

El primer supuesto es cuando se desee evaluar los **“planes y programas” de “determinados organismos o entidades”**; caso en el cual, a título ejemplificativo, la ley indica que se podrán realizar **auditorías, estudios, análisis e investigaciones.**

b) Segunda hipótesis:

La segunda hipótesis que prevé el citado artículo 66, es la relativa a la evaluación del **“cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales”** concernientes a **“ingresos, gastos y bienes públicos”**. En este caso la Contraloría podrá llevar a cabo los **“estudios e investigaciones”** que sean necesarios.

En nuestro criterio la única diferencia que existe en los dos supuestos antes anotados, tiene que ver con el objeto de lo que se quiere evaluar: los **“planes y programas de determinados entes”** o **“el cumplimiento y resultado de políticas y decisiones gubernamentales en materia de ingresos, gastos y bienes públicos”**, de donde se desprende que el primer objeto es concreto: **planes y programas** y referido a un ente en particular, mientras que el segundo es amplio en cuanto a lo que se pretende, pero específico respecto a la materia a evaluar: **“ingresos, gastos y bienes públicos”**.

Afirmo que lo precedentemente expresado es la única y verdadera diferencia en las dos referidas hipótesis, debido a que no creo que exista alguna en cuanto a los instrumentos que podrá emplear el organismo para realizar el control de gestión.

Es verdad que para el caso de la evaluación de “planes y programas de determinados entes”, la ley señala cuatro alternativas que pueden ponerse en práctica, de manera individual o en conjunto: “auditorías, estudios, análisis e investigaciones”; sin embargo, nada debe obstar para que en la consecución y realización del control de gestión, se recurra a la metodología que le permita a la Contraloría arribar a la verdad que se persigue: si ha habido cumplimiento de las políticas y decisiones gubernamentales, por una parte y por la otra si los resultados fueren exitosos o no.

B.) Regulación contenida en el artículo 67

Por lo que respecta al régimen previsto en el artículo 67 de la ley, es preciso señalar que, a diferencia de la previsión contenida en la norma antes analizada, el artículo 67 contempla tres supuestos en los que tiene cabida el control de gestión, como fácilmente puede apreciarse de la copia de la mencionada norma que se hace de inmediato:

“Artículo 67.- La Contraloría podrá, de conformidad con el artículo anterior, efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y en general la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control.

a) Primer supuesto:

El primer supuesto se refiere a la necesidad de “determinar el costo de los servicios públicos”.

En los actuales momentos de crisis en los servicios públicos que, directa o indirectamente, debe prestar el Estado venezolano, esta norma resulta verdaderamente oportuna y se traduce en un reto para los involucrados o destinatarios de la misma. Desde luego, deberá tenerse en cuenta que, precisamente, tratándose de servicios públicos, habrá casos en que el Estado debe prestarlos aun cuando desde el punto de vista económico no sean rentables.

b) Segundo supuesto:

El segundo supuesto que prevé la norma en comento, es cuando sea menester determinar **“los resultados de la acción administrativa”**; por ejemplo, en torno a su rendimiento económico y a su función social, a su correcto cumplimiento de las metas fijadas, etc.

c) Tercer supuesto:

El tercer y último supuesto es el relativo a la determinación de la **“eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control”**, como por ejemplo precisar el número de horas hombres que se emplean en la realización de una determinada labor, a objeto de saber si se aprovechan eficientemente los recursos humanos de que se dispone; o también evaluar si con los recursos asignados a un determinado ente se pudo realizar la finalidad propuesta, si ésta ha sido rendidora o no, etc.

Ahora bien, la metodología que según el citado artículo 67 puede utilizarse para la realización del control de gestión, en cualquiera de las tres hipótesis antes expuestas, es la siguiente: **“estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones”**, lo cual no quiere decir ~~así lo creemos~~ que esté vedado cualquier otro método que la Contraloría juzgue pertinente en la consecución de los objetivos que le señala la ley y a los cuales nos hemos referido, ya que los métodos que aparecen mencionados en la norma, lo son a título enunciativo. No creemos que otra pueda ser la interpretación a que la misma conduzca.

C) Consecuencias que derivan del ejercicio del control de gestión.

Otro punto que debemos mencionar, es el concerniente a las consecuencias que derivan del ejercicio del control de gestión. A este respecto se puede afirmar que de acuerdo al contenido del artículo 68 de la ley, tres son las consecuencias allí previstas:

La primera es que las conclusiones a las que se arribe deben ser comunicadas a los organismos a quienes incumbe legalmente analizarlas y tomar las medidas correspondientes.

La segunda consecuencia es que tales conclusiones deben ser hechas del conocimiento del Congreso de la República **“a los fines del ejercicio de sus potestades de control”**.

La tercera consecuencia es la siguiente: Según lo establecido en el numeral 15 del artículo 113 de la ley, “El incumplimiento injustificado de las metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos, así como el incumplimiento de las finalidades previstas en las leyes o en la normativa de que se trate”, constituye uno de los supuestos fácticos que genera responsabilidad administrativa con las consecuencias que en esta materia prevé la misma ley. Dicho de otro modo, el incumplimiento de las metas que la Administración se haya propuesto alcanzar en los respectivos programas o proyectos, puede dar origen a la apertura de un procedimiento de averiguaciones administrativas con la subsecuente determinación de responsabilidad, salvo que tal incumplimiento se hubiese producido por razones justificadas.

V.- EPILOGO

La circunstancia de que la novísima Ley de Contraloría haya contemplado el control de gestión –en forma destacada como lo ha hecho– constituye un gran reto, no sólo para la Contraloría General de la República, sino también para los organismos y entes públicos sujetos a su control y para el Congreso de la República.

En efecto, se han creado muchas expectativas respecto a esta modalidad de control que no pueden ser defraudadas.

Afirmamos que constituye un reto para el Congreso de la República el ejercicio del control de gestión, por parte del Máximo Ente de Control Fiscal Externo de nuestro país, porque, como ya lo expresamos, sus resultados deberán ser hechos de su conocimiento a objeto de que actúe conforme a sus potestades de control sobre la Administración Pública.

Sostenemos que el control de gestión se traduce en un reto para los organismos y demás entes públicos, sujetos al control de la Contraloría General de la República, porque en lo sucesivo podrán ser evaluadas sus ejecutorias y de no alcanzarse las metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos, como ya lo dijimos, los respectivos funcionarios podrán ser objeto de un procedimiento de averiguaciones administrativas a los fines de la determinación de su responsabilidades.

Consideramos, finalmente, que el susodicho control de gestión representa un reto para la propia Contraloría de la República, porque la ley le ha confiado una nueva responsabilidad que implicará asumirla a plenitud como lo demanda el momento.

Ninguna duda abrigamos en que así habrá de ocurrir, porque la Contraloría de la República cuenta, no sólo con los recursos idóneos, sino también con la experiencia que ha venido acumulando en los 57 años de su existencia, inclusive en esta materia de control de gestión.

En efecto, con fundamento en la norma que preveía el control de gestión en la anterior ley, el Contralor Muci-Abraham, produjo densos informes que diagnosticaban con meridiana claridad y franqueza los males o deficiencias detectadas y, lo más importante, las recomendaciones pertinentes para superarlos.

El primero de dichos informes estuvo dirigido al Presidente de la República y versaba sobre la necesidad de realizar una reforma integral de la Administración Pública¹³. El destinatario del segundo informe fue el Ministro de Sanidad y Asistencia Social y se refería al funcionamiento y problemas administrativos de los organismos públicos del sector salud¹⁴.

Pero no sólo los ejemplos antes citados sirven para ilustrar nuestro aserto en torno a la experiencia de la Contraloría en este específico campo del control de gestión, pues no pueden soslayarse las ponencias que sobre el particular ha presentado en los congresos de entidades fiscalizadoras, tanto nacionales como internacionales¹⁵, sino también -por qué no- los informes que rinde anualmente al Parlamento y que son una radiografía de la marcha de nuestra Administración Pública¹⁶. Por todo ello, y con el optimismo que la crisis nacional exige del colectivo para superarla, auguramos el mejor de los éxitos a la Contraloría General de la República en la tarea que se avecina.

Caracas, marzo de 1996.

13. Vid. Revista de Control Fiscal No. 78, pág. 19 y ss.

14. Vid. Revista de Control Fiscal N°. 82, pág. 129 y ss

15. Vid. a título de ejemplo diversas ponencias:

A) "El Control de la Gestión Administrativa". VII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Montreal, setiembre de 1971; en Revista de Control Fiscal y Tecnificación Administrativa N°. 63, pág. 156 y ss.

B) "Cuestiones Fundamentales del Control Financiero Público y las Correspondientes Recomendaciones" VIII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Madrid, mayo de 1974; en Revista de Control Fiscal y Tecnificación Administrativa N°. 74, pág. 118 y ss.

C) "El Control de los Proyectos de Desarrollo Económico". IV Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Lima. Octubre de 1977. Revista de Control Fiscal N°. 80, pág. 66 y ss.

D) "El Control de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública". IX Congreso de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Lima. Octubre de 1977; Ob. cit. N° 87; pág. 40 y ss.

E) "El Control del Rendimiento en Empresas Públicas" X Congreso de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Kenya, junio de 1980; Ob. Cit. N°. 98 pág. 67 y ss.

16. Vid. Informes presentados anualmente por el Contralor General de la República al Congreso. Edic. C.G.R.

Proceso de Apertura Petrolera a la luz del Artículo 5° de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos

Jesús David Rojas

I

ANTECEDENTES

“Sólo una modificación de fondo contiene el Proyecto y sobre ella asumo particular responsabilidad. Me refiero al artículo 5°, donde se establece la posibilidad de que los Entes Estatales, con la previa autorización del Congreso, puedan ir más allá de los convenios operativos con Entidades Privadas cuando así convenga al interés público. No se me escapó ni se me escapa que esta alternativa causará ardorosa controversia. Pero no puedo hacerme concesiones ni cálculos medrosos en el cumplimiento de mis deberes y responsabilidades”.

Con estas palabras, se refirió el ex Presidente Carlos Andrés Pérez, en su mensaje del 12 de marzo de 1975, a la modificación introducida por el Ejecutivo Nacional al artículo 5° del para aquel entonces proyecto de Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos que presentó a su consideración la “Comisión Encargada de Analizar las Alternativas para Adelantar la Reversión”, y que fuera presentado por el Ejecutivo Nacional a la consideración del Soberano Congreso de la República, con sólo un día antes, es decir el 11 de marzo de 1975, en un nuevo Proyecto cuyo artículo 5° coincidente en número con el de la Comisión, tenía en el fondo como el Presidente sentenciara, una sustancial modificación y la cual causó una candente controversia sobre el tema.

No hemos de olvidar el momento histórico que en aquel entonces se vivía, se estaba materializando un gran sueño para todos los venezolanos, la nacionalización del recurso fósil más importante para Venezuela que como bien lo afirmara Luis González Berti, “es concepto amplio y total que abarca todo dentro de la industria del petróleo: concepto drástico que no admite limitaciones en su aplicación y cuyo alcance es de proporciones inconmensurables, y porqué no decirlo, de efectos quizá imprevisibles, que lo mismo puede producir riqueza que acarrear miseria, allegar bonanza que atraer estrechez: todo depende de la mano que lo guíe.” (La Nacionalización de la Industria Petrolera Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 18, EJV. Caracas, 1992, Pág. 99).

Quizás ello motivó tanto debate en torno al mencionado artículo 5° del Proyecto propuesto por el Ejecutivo. A título de ejemplo cabe destacar a dos (2) estadistas venezolanos, quienes ocuparon la máxima magistratura del país y que para aquel entonces eran Senadores Vitalicios y lo cual, creemos, les impidió mantenerse alejados de tal debate y por el contrario, fueron vehementes en la defensa de sus respectivas posiciones.

En efecto, el doctor Rafael Caldera no dudó en considerar la modificación propuesta como no satisfactoria, al decir en su intervención ante el Senado: “pienso que la redacción de la enmienda al artículo 5° no es feliz”, para luego esgrimir una serie de argumentos que dejaron ver su oposición a la nueva modalidad.

Por su parte el ex Presidente Rómulo Betancourt, también en su intervención en el Senado, fue categórico al afirmar: “Soy partidario del artículo 5°”, para luego decir: “En lo que pongo énfasis es cuando afirmo, y no sólo como militante de partido, sino como un venezolano leal a los mandatos de su conciencia, la necesidad de la incorporación a la ley en debate del controvertido artículo 5° (obra citada, Pág. 107).

La historia nos indica que el artículo 5° propuesto por el Ejecutivo Nacional de aquel entonces, fue incorporado a la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, (Ley de Nacionalización) sancionada por el Congreso de la República el 21 de agosto de 1975, promulgada y publicada el 29 del mismo mes y año en la Gaceta Oficial de la República N° 1769 Extraordinario.

Lejos de entrar a analizar cuál de los artículos propuestos hubiese sido más conveniente al interés nacional, pretendemos ubicar en el articulado sancionado, el origen de la llamada Apertura Petrolera.

No dudamos que la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos marcó un hito en la historia republicana de nuestro país, pues si bien la misma no nacionalizó el petróleo, ya que éste desde la creación de la Capitanía General de Venezuela, nunca ha dejado de pertenecer, primero a España, y luego a la República de Venezuela, por encontrarse en el subsuelo, puso a partir de ese momento en manos de venezolanos la gestión del complejo, amplio, basto y rico negocio petrolero.

Pero no escapó al legislador la dinámica inherente a esta industria, cuando consideró conveniente dejar la ventana abierta a nuevas formas de participación o asociación para su desarrollo.

En efecto, si bien el artículo 1º de la Ley de Nacionalización reservó al Estado, por razones de conveniencia nacional, la exploración, explotación, manufactura, refinería, transporte, almacenamiento y comercio de los hidrocarburos, el artículo 5º de la referida ley establece:

“El Estado ejercerá las actividades señaladas en el artículo 1º de la presente ley directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad, pudiendo celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuidas.

En casos especiales y cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán, en el ejercicio de cualquiera de las señaladas actividades, celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada. Para la celebración de tales convenios se requerirá la previa autorización de las cámaras en sesión conjunta, dentro de las condiciones que fijen, una vez que hayan sido debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes”.
(Subrayado nuestro).

Es en virtud de este artículo que el Legislador dio cabida a un proceso de apertura, que distinto a lo que piensa el ciudadano común, no es ahora que se inicia con los convenios de asociación para la “EXPLORACION A RIESGO DE NUEVAS AREAS Y LA PRODUCCION DE HIDROCARBUROS BAJO EL ESQUEMA DE GANANCIAS COMPARTIDAS”, sino que éstos son sólo una parte del real proceso de apertura que desde hace más de diez (10) años ha adelantado la industria petrolera, petroquímica y carbonífera nacional con el objeto de mantenernos competitivos y rentables en el ámbito del negocio petrolero, orientados al

aprovechamiento de las oportunidades y a la satisfacción de las necesidades que se presentan para lograr su objeto.

II

RESEÑA SOBRE LA APERTURA

Hagamos una breve reseña sobre el proceso de apertura petrolera, para luego pasar a analizar los convenios de asociación que resultan tan actuales y que recién mencionaríamos.

Creemos poder ubicar el inicio del proceso de apertura en aquella estrategia trazada por Petróleos de Venezuela en los inicios de la década pasada de internacionalizar nuestra industria a través de la adquisición agresiva de refinerías y sistemas de distribución y comercialización en los Estados Unidos y Europa que tendiera a asegurar una salida estable y creciente para los volúmenes de crudo y productos venezolanos, así como establecer un acceso directo a los consumidores finales. Aquí nos atrevemos a incluir el arrendamiento de la refinería en la Isla de Curazao, que aunque no se enmarcó estrictamente dentro de una estrategia, sino que, como fue manifestado en su oportunidad por distintos medios de comunicación, se debió más a una razón de Estado, creemos, por los resultados obtenidos a través de los años que se cumplió con el objetivo que tenía por norte la exitosa estrategia, que en aquel entonces emprendió nuestra casa matriz en materia de hidrocarburos.

Dentro de esta estrategia cabe resaltar la adquisición de la empresa Citgo Petroleum Corporation en los Estados Unidos y las asociaciones establecidas con la Veba Oel de Alemania.

Debemos incluir, igualmente, en este macro proceso la política que practica Petróleos de Venezuela, S.A. y sus empresas filiales de incorporar a la industria privada nacional, “mediante programas de apoyo y estímulo al suministro de bienes y servicios a la industria petrolera. Y a la vista está que cada año aumenta el monto de lo que la industria adquiere en el país, tanto en bienes como en servicios. En el caso de los últimos, la proporción actual es elevadísima, especialmente en materia de ingeniería”. Declaración del Presidente de PDVSA, Luis Giusti, en entrevista ofrecida del diario “El Universal”, el 15 de enero de 1996.

Esta práctica ha sido heredada afortunadamente de la función que cumplían las ex concesionarias en sus países de origen y que, por ejemplo le mereció a la empresa Shell el honor y distinción de llamarse “Real”.

En este orden de ideas, el Dr. Andrés Sosa Pietri, ex Presidente de PDVSA, en artículo de prensa "PDVSA y la Nación" (El Universal, 17-02-96, cuerpo 2º, pág. 2) manifestó que cree que nuestra casa matriz debe volcar su poder de compra en el país, debe ser la locomotora, el motor principal, de nuestra economía y sentencia:

"Entre Costos y Empleos, PDVSA ha de inclinarse por los empleos. Ninguna compañía, sea pública o privada, de la importancia de PDVSA en un país, puede sustraerse al entorno inmediato y sus problemas. Si así fuera, se expondría o bien a su expulsión del país (como sucedió a las ex concesionarias), o a sufrir los embates de las conmociones sociales de la Nación. No hay empresa que pueda conseguir la excelencia en un medio social afectado por el desempleo, el hambre y la miseria. La excelencia es fruto del diálogo permanente y la colaboración de la empresa con su entorno. Las empresas no son competitivas en el clima de frustración".

Por lo cual no dudamos que habiendo sido Andrés Sosa Pietri Presidente de PDVSA, ése haya sido uno de los objetivos de esta política, así como no creemos que esto esté lejos de alguna de las motivaciones que justifican la existencia del esquema de ganancias compartidas.

De otra parte, cabe resaltar que en respuesta a lineamientos del Ejecutivo Nacional, PDVSA emprende la búsqueda de fórmulas de participación del sector privado en todos sus segmentos de negocio. Esta apertura ha originado convenios operativos para la reactivación de campos de producción, los cuales consisten en el mecanismo mediante el cual empresas privadas invierten recursos financieros y ejecutan las actividades que PDVSA y sus filiales, estimen necesarias en materia de destreza operacional, tecnología y mercados.

Bajo esta figura, a partir de 1992 se establece el programa de reactivación de campos petroleros, para licitar entre inversionistas privados los campos abandonados por baja rentabilidad, con el propósito de reiniciar la producción de crudos en estas áreas; producción que venden diariamente e las filiales operadoras dueñas de los campos.

En este marco de Apertura, en 1993 se da inicio a las asociaciones estratégicas para producir crudos en la Faja del Orinoco (crudos pesados) y explotar gas natural costa afuera, el primero tiende a diversificar los riesgos económicos para lograr la conversión de estos crudos en productos de aceptación en los mercados internacionales, así como garantizar el acceso a nuevos mercados, el segundo es el denominado proyecto Cristóbal Colón, por medio del cual se planea explotar campos costas afuera al norte de la

Península de Paria, en el estado Sucre, con el objetivo de producir metano para su licuefacción y posterior comercialización en Europa y los Estados Unidos.

A estos programas, proyectos o políticas debemos agregar otros esfuerzos tales como las sociedades para el desarrollo de Orimulsión, a los cuales se suman otros esfuerzos de asociación con capital privado que se han venido adelantando en las áreas de Petroquímica, donde se han concretado 19 empresas mixtas, de las cuales 17 están en operación comercial; cabe destacar que bajo la estrategia de PDVSA de concentrarse en las actividades de mayor rentabilidad, se prevé para un futuro la transformación de Pequiven en empresa privada, con participación accionaria privada de hasta un 50% de su capital social; en el área carbonífera Carbozulía, filial de PDVSA asignada a este negocio, ha estimado conveniente abrirse al capital privado, con el propósito de producir el recurso y desarrollar la infraestructura de distribución en el sector, en este sentido existen en la actualidad dos (2) asociaciones en marcha (Enfoque Corporativo, N° 31, PDVSA, julio 1995).

Como coronando este proceso de apertura que data de hace más de diez (10) años, el Ejecutivo Nacional presentó el 07 de diciembre de 1994 ante el Congreso de la República, un proyecto de marco de condiciones a los fines de la celebración DE CONVENIOS DE ASOCIACION PARA LA EXPLOTACION A RIESGO DE NUEVAS AREAS Y LA PRODUCCION DE HIDROCARBUROS.

III

LA PARADOJA

Habían transcurrido diecinueve (19) años, tres (3) meses, dieciséis (16) días desde la culminación de aquella vigorosa discusión acerca de la conveniencia o no del artículo 5° de la Ley de Nacionalización, entre otras de sus disposiciones, para que precisamente el Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera hiciese uso de las asociaciones previstas en ese artículo que él, en su oportunidad, severamente combatió.

Por oposición, el ex Presidente Carlos Andrés Pérez que asumió ante el país, en aquel momento, particular responsabilidad por este artículo 5°, hoy adversa la apertura petrolera en los términos propuestos.

Resulta paradójico que quienes defendían ayer, el artículo 5°, hoy no apoyen la iniciativa de ponerlo en práctica, y por otra parte que sea precisamente una de las personas que más lo combatió, quien trate de

implementarlo. Esta situación nos trae a la memoria un pensamiento de Erich Fromm que dice “La Esperanza es Paradójica”, y pensamos que quizás esa idea represente la ilusión de toda una nación.

Seis (6) meses y veintisiete (27) días hubo de tomarle al Congreso de la República, para autorizar con modificaciones la solicitud del Ejecutivo Nacional contentiva del marco de condiciones, para los Convenios de Asociación para la EXPLORACION A RIESGO DE NUEVAS AREAS Y LA PRODUCCION DE HIDROCARBUROS, BAJO EL ESQUEMA DE GANANCIAS COMPARTIDAS.

IV

BREVE ANALISIS DE LOS CONVENIOS DE ASOCIACION A LA LUZ DEL ARTICULO 5° DE LA LEY ORGANICA QUE RESERVA AL ESTADO LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO DE LOS HIDROCARBUROS

De la simple lectura del artículo 5° se visualizan, en relación con los contratos de asociación, cinco previsiones a ser tomadas en cuenta, a saber:

- 1.- Interés Público
- 2.- Duración de las posibles asociaciones
- 3.- Participación tal que garantice el control
- 4.- La habilitación (marco de condiciones) del Congreso de la República a estos efectos.
- 5.- Previa autorización del Congreso para cada contrato de asociación.

Sobre el primer aspecto, es claro el interés público en la reactivación del sector que ha motorizado nuestro país durante la presente centuria. En un país económicamente deprimido, ésta es una alternativa viable para sacarlo de la depresión en que se encuentra.

Precisamente las Cámaras Legislativas Nacionales en sesión conjunta, al verificar ese interés social para la aprobación del marco de condiciones, hicieron algunas consideraciones.

Para verificar el interés público, citaremos los considerandos segundo, tercero, cuarto y quinto del acuerdo de autorización del marco de condiciones realizado por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta.

En efecto, el segundo considerando establece que "... tales convenios de asociación con el capital privado permitirán la exploración y en consecuencia el posible descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos, especialmente en crudos livianos y medianos", es decir, los de mayor valor comercial y que eventualmente generarán más riqueza al patrimonio público.

El tercer considerando señala por su parte que en los próximos diez (10) años se presentarán oportunidades de mercado, que exigirán un aumento de la capacidad de producción de nuestro país para atender la cuota que nos corresponde en el incremento de la demanda petrolera mundial.

Evidentemente que si el panorama mundial de aumento de oportunidades para nuestra industria, se presenta en los próximos (10) diez años y PDVSA lo puede acometer en su totalidad sólo 25 años después de presentado, habría un desfase tremendo entre las oportunidades y las posibilidades, eso independientemente de la necesaria inversión que habría que acometer en un país sumido en una grave crisis económica.

Sobre este particular el Dr. Juan Szabo, Presidente de la Corporación Venezolana del Petróleo, S.A. filial de PDVSA, que precisamente está encargada de manejar este particular proceso de apertura, manifestó: "...si este holding petrolero (PDVSA) fuese a realizar la tarea de explorar y preparar la infraestructura de producción en las áreas sometidas a licitación tendría que hacer inversiones de 200 millones de dólares anuales durante unos 35 años para definir si sus recursos existen y, además, le costaría alrededor de 8.000 millones de dólares llevar a cabo tal actividad" (Declaraciones ofrecidas al diario "El Universal" el 7 de febrero de 1995).

El cuarto considerando, muy unido a los anteriores, reza: "...los nuevos Convenios de Asociación contribuirán a la consolidación y al crecimiento de la industria petrolera nacional, sin menoscabo de nuestra soberanía sobre tan fundamental recurso energético". Sobre el particular es de destacar que la preservación de la soberanía es requisito sine qua non para la procedencia de este tipo de asociación por la expresa reserva que de estas actividades se hace en el artículo 1º de la Ley de Nacionalización, unido a disposiciones que en el ámbito internacional tienden a proclamarla como lo es la Resolución Nº 1803 del 14 de diciembre de 1962, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual expresa "El derecho de los pueblos y de las naciones a la **soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales** debe ser ejercido en interés del desarrollo y del bienestar del pueblo del respectivo Estado" (subrayado nuestro).

Por último, el considerando quinto es enfático y categórico en cuanto al interés público-económico, al reconocer la importancia de nuestro principal producto como motor de desarrollo, al señalar: "... el petróleo ha sido y continuará siendo pilar fundamental y motor del crecimiento y del desarrollo económico del país y que se hace necesario seguir consolidando el sector petrolero tanto público como privado para el impulso y fortalecimiento de la economía nacional".

Creemos que a través de todas estas consideraciones se justifica un evidente interés nacional. Extremo que en consecuencia, damos por cumplido.

Respecto a la segunda previsión exigida por el artículo 5° de la Ley de Nacionalización, esto es, sobre la existencia de una duración determinada de las asociaciones, la misma queda cubierta, con la previsión contenida en la cláusula Decimaprimera del Marco de Condiciones que señala: "En ningún caso el convenio tendrá una duración que exceda el término de 39 años contados a partir de la entrada en vigencia del Convenio".

Respecto a la previsión número tercera a que antes hicimos referencia, esto es, a una participación tal que garantice el control, de parte del Estado en la asociación, es necesario que encontremos respuestas a interrogantes, tales como:

- 1.- ¿Estos contratos de asociación son permitidos por el artículo 5° o por el contrario la palabra participación debe entenderse únicamente como acciones en una empresa mixta?
- 2.- ¿El control en cuál acepción ha de entenderse y, a través de qué mecanismo ha de ejercerse éste?

La respuesta a la primera interrogante, la encontramos en el Informe sobre el proyecto de Ley de Nacionalización de la Comisión Permanente de Minas e Hidrocarburos de la Cámara de Diputados de fecha 2 de junio de 1975, cuando expresa:

"En el trabajo realizado por la Comisión ha quedado perfectamente claro, y así lo hace del conocimiento de la Honorable Cámara de Diputados, que el término "Convenios de Asociación" de que habla el proyecto, lejos de significar necesariamente la figura de la empresa mixta –según la cual entes privados podrían participar en el capital social y en los activos de la empresa o compañía respectiva–, es suficientemente amplio como para incluir toda una gama de contratos, mediante los cuales, cuando así lo aconseje la conveniencia nacional, el Estado pueda obtener la asistencia tecnológica o de cualquiera otra

índole requerida para asegurar la sana marcha de la industria. El nuevo panorama que se le abre al país ante la nacionalización conllevará la implantación y la creación de nuevas fórmulas de comercialización que conduzcan o que persigan que el Estado venezolano coloque sus productos en la forma más conveniente posible, dentro de un concepto de mutuo entendimiento y de cooperación internacional, y que, como contrapartida, garantice al país el suministro de tecnología y de bienes indispensables para nuestro desarrollo”...

Posición reafirmada en la interpretación que del artículo 5° de la Ley de Nacionalización hace el Dr. Román Duque Corredor, cuando señala que la figura del convenio de asociación, lejos de significar necesariamente una empresa mixta, es suficientemente amplia para incluir toda una gama de contratos mediante los cuales, cuando lo aconseje la conveniencia nacional, el Estado pueda obtener la asistencia tecnológica o de cualquiera otra índole requerida para asegurar la sana marcha de la industria (El Derecho de la Nacionalización Petrolera, Colección Monografías Jurídicas N° 10, EJV, Caracas, 1978, Pág. 152).

Aclarada como creemos que está, esta interrogante en el sentido de que no necesariamente los convenios de asociación implican la constitución de empresas mixtas, es conveniente resaltar que estos convenios en la forma que planean efectuarse podrían perfectamente encuadrar en lo que la Doctrina ha calificado como “Nueva Generación de Contratos Petroleros”.

En este sentido el Dr. Ivor Mogollón afirma que: “Vemos que la Nueva Generación de Contratos Petroleros ha establecido en su doctrina sostenida que las Asociaciones Estratégicas (‘Joint Ventures’), pueden ser de carácter A) Accionario o; B) No accionario. Las asociaciones del tipo accionario se ven desarrolladas en una nueva empresa petrolera, donde el Estado y la compañía inversora extranjera tendrán, cada uno el 50% de las acciones de esta empresa. Como vemos las empresas mixtas si son posibles, pero en paridad de cantidad de acciones. Y no con participaciones exorbitantes del Estado venezolano. Hay experiencia de este tipo de asociación estratégica desde 1957. Las del tipo no accionario, son más que nada asociaciones de tipo netamente ‘contractual’, pero presentan las particularidades de que no se crea una tercera persona jurídica con capital accionario por separado; que son por naturaleza de carácter no lucrativo; están regidas por un tipo de Contrato de Sociedad’ y que tienen vigencia durante la fase inicial de exploración y explotación petrolera. Igualmente hay experiencia de este tipo de asociación desde el año 1958 (La Nueva

Generación de Contratos Petroleros vs. El Derecho venezolano, Compuserve. Laboratorios Visma 73050, 2046, 1995, Pág. 2).

Es claro entonces que este tipo de asociaciones, no es nueva en el Derecho Internacional, establece relaciones de derecho personal y no derechos reales entre las partes, como lo hacían las extintas concesiones de hidrocarburos. Por otra parte, creemos por demás que de acuerdo al artículo 19 de nuestro Código Civil es perfectamente permisible, a la luz del derecho patrio, este tipo de asociaciones no accionarias.

Sobre la acepción que debe dársele a la palabra control dentro del contexto del artículo 5° de la Ley de Nacionalización es menester traer a colación la definición que trae sobre ella, el Diccionario de la Lengua Española.

“(Del FR. Contrôle) M. Comprobación, inspección, fiscalización, intervención” 2. Dominio, Mando, preponderancia!... (Vigésima Primera Edición, Tomo I, Pág. 561).

Resulta de la aplicación de las reglas de interpretación establecida en el artículo 4° de nuestro Código Civil, al artículo 5° de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos en nuestro criterio más que evidente que la noción de control debe entenderse en la segunda acepción transcrita, esto es, en la dirección o papel determinante en la gestión del negocio objeto de asociación.

La forma para ejercer el control en la acepción antes indicada, se logra a través de dos (2) mecanismos, uno, un comité de control, el otro una empresa mixta, el primero previsto en la cláusula cuarta, el otro en la quinta, ambas del marco de condiciones autorizado por el Congreso de la República.

En lo referente al Comité de Control, como antes se indicó, éste es uno de los mecanismos previstos para ejercer el control por parte del Estado, el cual fue claramente establecido en la cláusula cuarta del marco de condiciones autorizado por el Congreso de la República el 4 de julio de 1995, el cual nos permitimos transcribir:

“En cada Convenio las Partes constituirán, antes de dar inicio a las actividades del Convenio, un comité (en lo adelante ‘Comité de Control’), conformado por igual número de miembros designados por los inversionistas y la filial, que presidirá un miembro designado por esta última. Para la validez de sus deliberaciones y decisiones, se requerirá la presencia y el consentimiento de los miembros designados por la filial, teniendo el Presidente doble voto para resolver los casos de empate.

Las partes someterán a la aprobación del Comité de Control las decisiones fundamentales de interés nacional relacionadas con la ejecución del Convenio.

Estas decisiones estarán descritas en el Convenio e incluirán, entre otras, la aprobación de los planes de exploración, evaluación y desarrollo, así como de cualquier modificación a tales planes, incluyendo la extensión de los lapsos de exploración y explotación, y la ejecución de reducciones en la producción de acuerdo con los compromisos internacionales de la República de Venezuela. A estos fines, se le informará al Comité de Control sobre todas las materias de importancia en la vida de la Asociación y se le someterán los recaudos y cuentas necesarios para poder realizar la fiscalización y auditoría por parte de los entes que el Comité de Control designe”.

En lo referente a la empresa mixta la condición quinta del documento autorizatorio de este tipo de asociaciones contempla la constitución, previo el inicio de cualquier actividad del convenio, de una sociedad anónima en Venezuela, en la cual la filial designada, es decir, la Corporación Venezolana del Petróleo, S.A., poseerá el 35% del capital social pero con la particularidad de que sus títulos accionarios serán de aquellas denominadas por la doctrina acciones doradas; las cuales le conferirán prerrogativas a sus representantes en las decisiones que sobre materias de trascendencia deban ser decididas por la asamblea y la junta directiva. El restante 65% de las acciones serán poseídas por los inversionistas.

Esta sociedad anónima de capital mixto tendrá por objeto el dirigir, coordinar y supervisar las actividades de exploración, producción, transporte y comercialización del respectivo convenio de asociación, asegurándose un óptimo nivel de producción comercial y de la aplicación de la normativa legal vigente, así como de los criterios técnicos y comerciales reconocidos en la industria petrolera internacional.

La existencia y objeto de esta sociedad anónima no menoscaba las atribuciones que los respectivos convenios de asociación reservan al Comité de Control, al cual se podrán dirigir los interesados para la resolución final de cualquier controversia surgida en el seno de la empresa mixta.

Lejos de analizar las bondades o desventajas de los entes designados para mantener el control del Estado en una o más actividades reservadas a él por la Ley de Nacionalización, consideramos pertinente hacer una reflexión sobre el papel de la Contraloría General de la República en su fiscalización, creemos que el máximo Organismo Contralor debe estudiar la posibilidad de ejercer un efectivo y oportuno control (en su acepción de fiscalización, e

inspección) sobre los referidos comités y empresas mixtas y a través de ellos, de cada uno de los convenios de asociación que se suscriban entre la República, por intermedio de la Corporación Venezolana del Petróleo, y los inversionistas extranjeros.

Cabe resaltar que la Contraloría General de la República como órgano auxiliar del Congreso está llamada, de así requerirlo ese órgano legislativo, a informar oportunamente de la marcha de estas asociaciones para lo cual cuenta con una valiosa herramienta, nos referimos al control de gestión o a las auditorías de gestión que pudiese practicar.

Una herramienta adicional ha sido otorgada por el marco de condiciones autorizado por el Congreso y es que el Comité de Control puede designar el ente que realice la fiscalización y auditoría del proceso y entonces, ¿por qué no designar a la Contraloría General de la República? Este es el organismo del Estado técnicamente especializado en esta materia, pero no debemos perder de vista que el caudal de recursos financieros, técnicos y humanos para acometer tal empresa, sin descuidar sus funciones en el resto de la Administración Pública es necesariamente cuantioso, por lo cual sostenemos que de accederse a esta posibilidad debe el Congreso Nacional y/o la filial designada otorgar suficientes recursos al máximo organismo de control para el cumplimiento oportuno y eficiente de tal cometido.

Sobre el particular, reiteramos nuestro parecer de que esta función pudiese atribuírsele a la Contraloría General de la República, esto es la fiscalización del negocio petrolero objeto de las asociaciones, pues además de las herramientas anteriormente señaladas, lo creemos posible a la luz del artículo 5° de la novísima Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del 13 de diciembre de 1995, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 5017 de esa misma fecha, donde el factor preponderante es la participación pública sin importar la actividad de que se trate ni la forma que esta revista. Aun cuando en este caso, la forma para realizar las actividades propias de la industria petrolera, es una asociación de tipo no societaria o más apropiadamente dicho, no accionaria, resulta evidente la participación del Estado en ella, mucho más cuando está involucrado el interés público y es de tal trascendencia para la vida nacional. En virtud de lo cual sugerimos se estudie a través de las distintas dependencias del Organismo Contralor las diversas formas de incorporar a los Comités de Control y empresas mixtas vinculadas a los convenios de asociación (entes designados para ejercer el control que le corresponde al Estado, en el convenio de asociación) en el Sistema Nacional de Control, que la Contraloría General de la República ambiciona crear e implantar y que inclusive ha trazado como objetivo institucional en su plan estratégico 1995-

1998, a fin de adoptar la modalidad más viable y conveniente, tomando en cuenta el tipo y cantidad de recursos necesarios para que el funcionariado contralor realice una ágil, eficaz y efectiva labor.

Respecto a las previsiones 4 y 5 esto es, la habilitación del Congreso y la previa autorización de cada contrato de asociación cabe citar que el Congreso de la República en el último considerando del acuerdo autorizador reafirma esta premisa, al establecer: "... se requiere la autorización de las Cámaras Legislativas Nacionales reunidas en sesión conjunta, tanto del marco de condiciones como de los textos de los convenios mismos de asociación".

Esta condición queda ratificada en la disposición Vigesimaltercera del marco de condiciones donde se establece la obligación de la filial de enviar la forma final de convenio al Ministerio de Energía y Minas, "... a fin que éste, en un lapso de ocho (8) días consecutivos, lo someta a la consideración de las Cámaras Legislativas Nacionales, para que éstas procedan a su autorización previa con carácter prioritario".

Sobre este punto sostenemos que el Congreso Nacional puede introducir modificaciones al convenio de asociación y aún más sería prudente que lo hiciera, pues no creemos que se trate sólo de constatar si el marco de condiciones ha sido cumplido, sino que puede ir más allá y, sin violentar el marco de condiciones autorizado por él, pudiese incluir en aras del interés nacional, nuevas condiciones o mejor aún precisiones que permitan interpretar mejor el convenio que en definitiva, se firme.

Mención aparte nos merece la condición Decimaséptima referida al arbitraje internacional. En este sentido reconocemos que de conformidad con el artículo 127 de nuestro texto constitucional, es posible el arbitraje internacional de acuerdo a la llamada excepción de comercialidad allí contenida.

No obstante, observamos que dicha condición Decimaséptima sólo refiere que se aplicarán las normas de procedimiento de la Cámara Internacional de París que se encuentren vigentes al momento de la suscripción del convenio, pero hace silencio en torno a los siguientes aspectos: A) El número de arbitradores; las normas procesales a que remite el convenio, señala que el número de ellos puede ser establecido por las partes y debemos recordar que los árbitros no suelen tener honorarios profesionales bajos, aun cuando creemos que por esta circunstancia no debe tenerse un solo árbitro, posibilidad igualmente admitida por dichas normas de acuerdo a su artículo 2 y aún más cuanto este solo árbitro podría ser designado por entes distintos al Estado. Situación ésta sobre la cual las Cámaras no se han pronunciado,

B) Imprecisión del idioma que ha de ser utilizado en ese tipo de procedimiento en caso de controversia, C) Ausencia de indicación precisa del lugar geográfico del arbitraje. Es nuestro criterio que en ningún caso debe estar fuera del Territorio Nacional, no por chauvinismo, ni un nacionalismo mal entendido, sino que consideramos que parte del control que está llamado a ejercer el Estado sobre el negocio petrolero se fortalece por el hecho de que el Tribunal Arbitral se constituya en nuestro país, lo cual es permitido por el artículo 12 de las Normas Procedimentales escogidas, el cual establece que el lugar del arbitraje deberá ser escogido por la Corte Internacional de Arbitraje, a menos que las partes lo acuerden.

Los defensores de recurrir al arbitraje internacional aducen una lentitud perjudicial para este tipo de transacción de nuestro sistema judicial, lo cual podría ahuyentar a los inversionistas extranjeros que deseen invertir en Venezuela.

Sobre el particular, no creemos que esta justificación sea suficiente como para sustraer el territorio nacional de la sede de un posible procedimiento de arbitraje internacional, pues aun admitiendo esta tesis, es evidente que todos los inversionistas estarán protegidos contra ello, por las normas procedimentales escogidas y aceptadas por ambas partes. Estamos convencidos que establecer el esquema propuesto tendería a crear más confianza, no sólo entre los inversionistas petroleros sino en todo aquél que quiera invertir en el país.

Para corroborar esta posición basta citar la opinión del Dr. Ivor D. Mogollón en su artículo titulado "La Apertura Petrolera y el Arbitraje Internacional", cuando asevera: "... la práctica arbitral tradicional sugiere que sean realizados en un sitio neutral alejado del lugar donde surgió la disputa. Pero la práctica arbitral más reciente recomienda que el Arbitraje sea conducido en donde surgió el hecho generador de la controversia. Esta posición deriva de que todas las pruebas y evidencias (documentos, testigos y lugares) se encuentran allí donde surgió el litigio. (Economía Hoy, opinión, 30 de junio de 1995). (Subrayado nuestro).

Si ésta es la práctica más reciente y todos los convenios operarán en Venezuela, por qué alejar la sede de arbitraje de nuestro territorio.

Por todas estas consideraciones, creemos que deberían incluirse algunas precisiones a la condición Decimoséptima o a las cláusulas del contrato definitivo que la desarrollen, en el sentido, de compaginar la Cláusula Calvo, los intereses de las transnacionales y salvaguardar los propios de la República, pues dada la naturaleza de los convenios, que necesariamente

deben ser considerados de interés nacional, sería una salida intermedia a una controversia que ya se ha presentado o pudiera presentarse.

V

BREVE DESCRIPCION DEL PROCESO DE APERTURA BAJO EL ESQUEMA DE GANANCIAS COMPARTIDAS

Cumplido el último extremo que debe considerarse a la luz del artículo 5° de la Ley de Nacionalización, consideramos pertinente hacer una breve descripción de este proceso de acuerdo a la información general contenida en el Documento Normativo Inicial, que prepara PDVSA a los efectos del proceso de Licitación.

Administración

La administración y supervisión de las actividades en cada área será llevada a cabo por medio de dos organizaciones un comité de control y una empresa mixta.

El comité de control para cada área estará compuesto por un número igual de miembros designados por los inversionistas y por la Corporación Venezolana del Petróleo, S.A. (CVP), el cual estará presidido por un miembro designado por esta última, quien tendrá doble voto para resolver los casos de empate. La presencia y el consentimiento de los miembros designados por CVP, serán necesarios para adoptar las decisiones del comité de control. El comité de control tendrá competencia sobre asuntos específicos de interés nacional relacionados con el cumplimiento del convenio de asociación.

La empresa mixta estará constituida en Venezuela bajo la figura de sociedad anónima, su capital está compuesto por 35% de acciones de la CVP y un 65% restantes de los inversionistas. Su propósito será la dirección, coordinación y control de la exploración, producción y transporte de los hidrocarburos del área. Se requerirá del voto afirmativo de CVP para ciertas decisiones claves. Los derechos y las obligaciones de CVP podrán ser asignados a cualquier empresa filial completamente propiedad de PDVSA.

Exploración del área

Los inversionistas asumirán todos los riesgos y gastos durante la exploración inicial comprendida entre 3 y 5 años. Este período variará por área. Durante el mismo los inversionistas deberán ejecutar un programa

minimo de trabajo específico, el cual variará para cada área. Los inversionistas tendrán libertad de ejecutar trabajos adicionales de exploración sujetos al proceso de aprobación establecido en el convenio de asociación. Cada área estará subdividida en un número de bloques de aproximadamente 126 kilómetros cuadrados cada uno (cada subdivisión un bloque).

Al final del período inicial de exploración, el lapso exploratorio podrá ser extendido con respecto a uno o más bloques por un período adicional de 2 a 4 años. La aceptación del programa adicional de trabajo deberá incluir la perforación, de un pozo por cada bloque retenido. Al final de este segundo período de exploración, solamente serán retenidos aquellos bloques objeto de un plan de evaluación o un plan de desarrollo.

Descubrimiento y desarrollo de hidrocarburos

Después de un descubrimiento los inversionistas presentarán a la consideración de la empresa mixta y del comité de control, un plan de evaluación, el cual tendrá por finalidad evaluar más detenidamente el potencial comercial de tal descubrimiento. Durante la ejecución de este plan de evaluación, el bloque (o bloques, si el descubrimiento se extiende a más de uno) que contenga el descubrimiento, podrá ser retenido hasta después del final del período de exploración.

Finalizado exitosamente el plan de evaluación, los inversionistas presentarán a la empresa mixta y al comité de control, un plan de desarrollo para su aprobación. Una vez que el plan de desarrollo sea aprobado, el bloque o bloques que contengan el descubrimiento serán denominados "Área de Desarrollo", y la CVP celebrará un convenio de consorcio con los inversionistas, que estipulará su participación en el consorcio de desarrollo, la cual podrá variar de 1% a 36%. El precio de adquisición de esta participación reflejará la cuota parte de los costos de exploración relevantes y será pagado por CVP a los inversionistas a partir de sus ingresos netos iniciales, incluyendo el pago de intereses, contados a partir de la fecha en que tal participación sea adquirida. Desde el comienzo del desarrollo, CVP, al igual que los otros inversionistas, pagará su parte proporcional de los costos y participará en los riesgos y en la toma de decisiones relacionados con el proyecto de desarrollo. Las actividades de exploración podrán seguir llevándose a cabo en el área de desarrollo. A pesar de existir un solo convenio de asociación por área, habrá tantos acuerdos de consorcio (y consorcios de desarrollo) como áreas de desarrollo existan. El área de desarrollo podrá retenerse hasta por 20 años, lapso que podrá ser prorrogado por 10 años adicionales. Bajo ninguna circunstancia un convenio de asociación podrá durar más de 39 años.

Regalía, impuesto sobre la renta a empresas y pago del bono de rentabilidad (PEG)

Los miembros de cada consorcio de desarrollo deberán pagar en Venezuela una regalía (en la actualidad de 16 2/3% del valor del hidrocarburo a cabeza de pozo) y el impuesto sobre la renta aplicable a este tipo de empresa (cuya tasa, en la actualidad es de 67,7% para contribuyentes que se dediquen a la explotación de hidrocarburos). Además, las compañías o consorcios presentarán ofertas sobre una base competitiva, basadas en una tasa porcentual para determinar el monto de un bono sobre rentabilidad, en lo adelante "PEG". Esta tasa variará trimestralmente en función del monto ofertado y del retorno sobre los activos antes del impuesto sobre la renta correspondiente a cada área de desarrollo, dicha tasa será aplicada a los ingresos netos antes de impuesto sobre la renta provenientes de cada área de desarrollo. Sin embargo, para los primeros un mil millones de dólares de Estados Unidos de América (US\$ 1.000.000.000,00), derivados de la producción proveniente del área de desarrollo (basado en los precios del mercado), la tasa del PEG será aquella que corresponda al porcentaje ofertado; en todo caso, el PEG no podrá exceder el límite máximo de 50%.

La regalía y el PEG son deducibles del impuesto sobre la renta. La tasa de regalía podrá ser ajustada para el caso de existir campos con rentabilidad marginal, de acuerdo a una fórmula aprobada por el Ministerio de Energía y Minas.

El vehículo corporativo de inversión utilizado por los inversionistas deberá limitar sus actividades en Venezuela a aquellas objeto de la exploración y producción en las áreas que hubiesen obtenido en la ronda de licitación respectiva.

Normativa

Las actividades de exploración y desarrollo en las áreas estarán sujetas a las regulaciones del Ministerio de Energía y Minas que resulten aplicables, y deberán cumplir con las normas y estándares nacionales e internacionales generalmente aceptados para el manejo de las operaciones, particularmente con respecto a la salud y protección de los recursos humanos, la seguridad pública y la preservación del medio ambiente.

Mercadeo

En general el petróleo producido por un consorcio de desarrollo será levantado por los inversionistas y CVP en proporción a su participación en el mismo.

Control de Cambio

Los fondos comprometidos por los inversionistas bajo el convenio de asociación y productos de préstamos o de ventas de productos o petróleo crudo podrán ser mantenidos por el operador o por los inversionistas en moneda extranjera y en cuentas bancarias fuera de Venezuela.

Ley aplicable

El convenio de asociación estará regido por las leyes de la República de Venezuela. Cualquier controversia que no pueda ser resuelta entre las partes será dilucidada por medio de arbitraje según las reglas procedimentales de la Cámara de Comercio Internacional de París, Francia, en vigencia cuando se firme el convenio de asociación. Los asuntos bajo la discreción del comité de control no estarán sujetos a arbitraje.

VI

FASE INICIAL DE EJECUCION DE LA AUTORIZACION DEL MARCO DE CONDICIONES OTORGADAS POR LAS CAMARAS LEGISLATIVAS NACIONALES EL 4 DE JULIO DE 1995.

La República de Venezuela, actuando por intermedio del Ministerio de Energía y Minas mediante la Resolución de ese Despacho Ministerial N° 0002 del 16 de enero de 1996, publicada en la Gaceta Oficial N° 35.881 del 17 de enero del mismo año puso a disposición de la Corporación Venezolana del Petróleo, S.A. (CVP) filial de propósitos especiales de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) diez (10) áreas para llevar a cabo la exploración y desarrollo de hidrocarburos bajo este esquema, las cuales se identifican a continuación:

AREAS ASIGNADAS A LA CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO, S.A. PARA SER LICITADAS BAJO EL ESQUEMA DE GANANCIAS COMPARTIDAS

NOMBRE DEL AREA	LOCALIZACION	TAMAÑO / Km²
CATATUMBO	ZULIA/MERIDA	2,155
LA CEIBA	TRUJILLO/MERIDA / ZULIA	1,742
GUANARE	PORTUGUESA	1.898
SAN CARLOS	COJEDES/PORTUGUESA	1,771
EL SOMBRERO	GUARICO	2,024
GUARAPICHE	MONAGAS/SUCRE	1,960
GOLFO DE PARIA OESTE	E. VENEZUELA	1,137
GOLFO DE PARIA ESTE	E. VENEZUELA	1,084
PUNTA PESCADOR	DELTA AMACURO	2,046
DELTA CENTRO	DELTA AMACURO	2,138

A tal efecto PDVSA, actuando a nombre de la CVP, invitó a compañías privadas (nacionales y extranjeras) calificadas, a participar en asociación con esta última, en la exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos en esas áreas.

El proceso de licitación se llevó a cabo en dos etapas, una de preselección y otra final para presentar ofertas.

En la primera etapa, las compañías interesadas en participar en este proceso debieron manifestar el 22 de agosto de 1995 ante PDVSA su expresión de interés formal, con toda la información que ésta requirió mediante el Documento Normativo Inicial, a los fines de su calificación. Esta primera fase resultó en la preselección de 75 compañías en septiembre de 1995, las cuales pasaron a la segunda fase o fase final de presentación de ofertas.

Cabe destacar que estas empresas podían participar solas o integradas en consorcios en la exploración de las diez (10) áreas a ser licitadas previo el pago de una cuota de participación US\$ 50.000,00 por derecho a licitar un área o la cuota de participación de US\$ 250.000,00 que les diera el derecho a licitar en todas ellas.

Las fechas programadas para licitar las áreas fueron establecidas en el Documento Normativo Final, de acuerdo al cual el orden de licitación era el siguiente:

CRONOGRAMA DE LICITACION

	HORA TOPE DE ENTREGA 9:00 A.M.	HORA TOPE DE ENTREGA 3:00 P.M.
FECHA	HORA DE APERTURA 10:00A.M.	HORA DE APERTURA 4:00 P.M.
LUNES 22 DE ENERO DE 1996	1.- LA CEIBA	3.- GOLFO DE PARIA OESTE
MARTES 23 DE ENERO DE 1996	2.- GUANARE	4.- GOLFO DE PARIA ESTE
MIÉRCOLES 24 DE ENERO DE 1996	5.- EL SOMBRERO	6.- GUARAPICHE
JUEVES 25 DE ENERO DE 1996	7.- SAN CARLOS	8.- PUNTA PESCADOR
VIERNES 26 DE ENERO DE 1996	9.- CATATUMBO	10.- DELTA CENTRO
LUNES 29 DE ENERO DE 1996	CONTINGENCIA	

En la segunda fase del proceso se llevó a cabo la apertura de ofertas y el proceso de evaluación, éste se realizó de una manera abierta y transparente. Este tuvo lugar a la vista de los oferentes, del Comité de Contratación y

demás personas presentes. Las compañías presentaron un sobre marcado “A” contentivo de la garantía bancaria y un sobre marcado “B” que a su vez contendría la oferta, que consistía en el porcentaje de PEG que la empresa o consorcio se comprometía entregar dentro del sistema de ganancias compartidas o bonificación por rendimiento de la producción lograda de petróleo. La única base para la evaluación de las ofertas que compitieron fue el porcentaje más alto de participación del Estado en las ganancias o bono de rentabilidad (PEG). En ningún caso, según se dijo, se admitirían ofertas condicionadas.

Según el esquema bajo el cual se realizó esta etapa de la licitación, en caso de que dos o más ofertas empataran en la oferta inicial en un porcentaje de PEG inferior al máximo (<50%), habría un desempate entre esos oferentes. En el caso de que se hubiese producido un nuevo empate o que el empate en la oferta inicial hubiese sido en el porcentaje máximo del 50%, los oferentes deberían presentar un nuevo sobre marcado “C”, el cual debería contener la especificación de un bono en dólares de los Estados Unidos de América.

Las ofertas realizadas de acuerdo al cronograma preparado para la fase final de licitación de las áreas se exponen a continuación en la misma forma como fueron realizados:

LA CEIBA		(*) Consorcio ganador
CONSORCIOS OFERENTES	OFERTA PEG	OFERTA BONO \$
TEXACO-MITSUBISHI-MAXIE	50%	40.482.795
ELF-DUPONT (CONOCO)	50%	27.192.837
AGIP-BORSK-HYDRO	50%	10.010.777
MOBIL-VEBA-NIPPON	50%	103.999.999 (*)
TOTAL-STATOIL-PETRONAS	50%	21.121.117
MARATHON-LASMO	50%	10.251.347
PETROBRAS-BENTON-OPIC	20%	—
SHELL-EXXON	50%	57.500.000
UNOCAL-JAPEX	50%	5.201.776
AMOCO	38%	—
REPSOL-ENTERPRISE	50%	21.210.666

GOLFO DE PARIA OESTE

CONSORCIOS/OFERENTES	OFERTA PEG	OFERTA BONO US\$
CANADIAN-OCCIDENTAL (NUMAC)	50%	20.158.021
AGIP-NORK-HYDRG	50%	—
DUPONT-(CONOCO)	50%	21.197.844 (*)
TALISMAN-ASTRA	50%	2.578.205

GUANARE

CONSORCIOS/OFERENTES	OFERTA PEG	OFERTA BONOS US\$
ELF. AQUITAINE-DUPONT (CONOCO)	50% (*)	-
ARCO-IDEMITSU	11%	-
PEREZ COMPANC, S.A.	21%	-

GOLFO DE PARIÁ ESTE

CONSORCIOS/OFERENTES	OFERTA PEG	OFERTA BONO US\$
ENRON OIL AND GAS-INELECTRA	29% (*)	-

GUARAPICHE

CONSORCIOS/OFERENTES	OFERTA PEG	OFERTA BONO US\$
BRITISH PETROLEUM-AMOCO-MAXUS	50%	108.987.520 (*)
BHP-TALISMAN-ASTRA	32%	-
ELF AQUITAINE	50%	10.382.759
IAPEX-TEIKOKU OIL	50%	40.121.901
OCCIDENTAL-NORCEN	50%	12.321.111

SAN CARLOS

CONSORCIOS / OFERENTES	OFERTA PEG	OFERTA BONO US\$
ELF AQUITAINE	22%	-
PEREZ COMPANC	40% (*)	-

PUNTA PESCADOR

CONSORCIOS/OFERTANTES	OFERTA PEG	OFERTA BONO US\$
EXXON-SHELL	37%	-
TOTAL-STATOIL	50%	5.252.525
AMOCO	50%	10.658.910 (*)

DELTA CENTRO

CONSORCIOS/OFERTANTES	OFERTA PEG	BONO US\$
LOUSSIANA LAND AND EXPLORATION-NORCEN-BENTON	41% (*)	-

(*) Consorcio ganador

La semana de la licitación fueron adjudicadas ocho (8) de las diez (10) áreas. Las declaradas desiertas fueron las áreas de El Sombrero y Catatumbo, las cuales fueron nuevamente ofertadas en la sesión de contingencia programada para el lunes 29 de enero de 1996, donde se declararon nuevamente desiertas.

De las ocho (8) áreas colocadas en cinco (5) de ellas, el Estado tendrá un PEG de 50% (La Ceiba, Golfo de Paria Oeste, Guanare, Guarapiche y Punta Pescador). Las tres (3) restantes se pactaron por un PEG de 29% (Golfo de Paria Este); 40% (San Carlos) y 41% (Delta Centro), las cuales aseguraron,

además, a la Corporación Venezolana del Petróleo, S.A. ingresos por un monto de US\$ 244.844.263 producto de los bonos de desempate.

Es innegable el éxito de la licitación realizada bajo el esquema de ganancias compartidas a juzgar por las ofertas y los resultados obtenidos, los cuales se detallan a continuación:

**(*) RESULTADOS DE LAS LICITACIONES
DE AREAS RIESGOSAS 1966**

AREA	PEG	BONO US\$	GANADORES
LA CEIBA	50%	103.999.999	MOBIL 37,5% VEBA 37,5% NIPPON 25%
GPO	50%	21.197.844	CONOCO
GUANARE	50%		ELF AQUITAINE 50% CONOCO 50%
GPE	29%		ENRON 90% DNELECTRA 10%
GUARAPICHE	50%	108.987.510	BP 37,5% AMOCO 37% MAXUS 25%
SAN CARLOS	40%		PEREZ COMPANC
PUNTA PESCADOR	50%	10.658.910	AMOCO
DELTA CENTRO	41%		LOUISIANA LAND AND EXPLORATION 37,5% NORCEN 37,5% BENTON 25%
TOTAL		244.844.263	

(*) FUENTE : PDVSA

VII

LAS DEMANDAS

Pero al parecer no todos están de acuerdo con la implementación de este esquema. En efecto, en fechas 14 de diciembre de 1995 y 23 de enero de 1996 un conjunto de ciudadanos encabezados por el Dr. Simón Muñoz, Rector de la Universidad Central de Venezuela, y el Diputado Ali Rodríguez, Presidente de la Comisión Permanente de Energía y Minas de la Cámara de Diputados, intentaron sendas demandas de nulidad, por ante la Corte Suprema de Justicia, del Acuerdo aprobado por el Congreso de la República en fecha 04 de julio de 1995, publicado en la Gaceta Oficial N° 35.754 del 17 de julio del mismo año.

La primera de las demandas intentadas pretende la nulidad por inconstitucionalidad de las condiciones Segunda, Cuarta, Décima y Decimaseptima del artículo 2° del acuerdo mencionado, referidas a los impuestos municipales, el arbitraje internacional y a las funciones del Ministerio de

Energía y Minas. La segunda de ellas pretende la nulidad por ilegalidad de las cláusulas Primera, Segunda, Cuarta, Sexta, Décima y Vigésimaprimera del marco de condiciones aprobado, estas cláusulas son relativas a: la determinación de las áreas a ser explotadas, a las regalías, a la exención del pago de impuestos municipales y a las potestades del Comité de Control.

Es de señalar que la primera de las demandas indicadas fue admitida por el Tribunal de Sustanciación de la Corte Suprema de Justicia en enero del presente año, la segunda está a la espera de ser admitida.

Por ahora, todos los venezolanos debemos esperar el pronunciamiento del máximo tribunal de la República, lo cual esperamos sea lo más pronto posible, en virtud del daño que las indefiniciones de carácter legal pueden acarrear a este esquema en particular, y a la República en general, apreciación que no prejuzga el derecho de todo ciudadano de acudir ante los tribunales competentes cuando se sienta lesionado en sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

Finalmente creemos que cualquiera sea el dictamen de la Corte Suprema de Justicia, es innegable el servicio que los impugnantes del acuerdo de las Cámara Legislativas Nacionales sobre este esquema han hecho al país, porque en caso de declararse con lugar alguna de ellas se restablecería el Estado de Derecho, por el contrario si resultaran improcedentes, se obtendría desde el inicio de este proceso una seguridad jurídica de tales características que resultaría en una suerte de imán a futuras inversiones, pues no se debe olvidar que este esquema de apertura está sólo en sus comienzos.

Actos del Poder Público Contrarios a Derecho

Gilberto Mejías P.

CIERTAS PRECISIONES

Si partimos de la afirmación de que un acto del Poder Público ajustado a la legalidad, es al mismo tiempo un acto conforme con el Derecho, también derivaremos, a la inversa, y como consecuencia lógica, que un acto contrario a Derecho es aquel que no se acompasa con la legalidad, mejor dicho: no ajustado a ésta.

Para mayor claridad, ha dicho la extinguida Corte Federal que la legalidad comprende algo más que las leyes, que en su cobertura caen todas las reglas de derecho.

¿Y qué acto del Poder Público se encontraría en ese supuesto de ilegalidad o contrariedad con el Derecho? El que así determine la ley. Por eso dice el artículo 117 de la Constitución venezolana que “ La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio.”

Algunos autores, e incluso la jurisprudencia, al momento de referir las funciones de legislación y de gobierno, y las de administración y jurisdicción, entienden las dos últimas sometidas al “control de legalidad”, en tanto que a las dos primeras las subordinan al “control de constitucionalidad”. Sin embargo, si nos fijamos bien, el criterio de “ legalidad”, cuando se lo desvincula de la teoría de la jerarquía de las normas, es abarcador o cubridor de lo que está conforme con el Derecho o ajustado a éste. Dentro de este último terreno o convicción, no sería dable, al menos teóricamente, hacer distinciones en esa cuádruple funcionalidad, por cuanto todas las funciones referidas están sometidas a la legalidad o al Derecho. Dicho con otras palabras: al principio de legalidad, así entendido, están subordinadas las funcio

nes de legislación, de gobierno, de administración y de jurisdicción , que es lo mismo que decir que las cuatro funciones estatales están sometidas a “Control Jurídico”. Este último será de constitucionalidad o de legalidad cuando se atiende al aspecto prelativo de las normas.

Cuando nos ubicamos en el ámbito del Poder Público, y asimismo cuando asociamos sujetos orgánicos y normativa a ellos atribuible, todo dentro de un plano de jerarquías normativas, el resultado es el siguiente: la Administración está sometida al principio de la legalidad administrativa, es decir a control de legalidad, y a control de constitucionalidad, en cuanto a la necesidad de respetar y preservar principios y derechos constitucionales; los tribunales, al principio de legalidad judicial, es decir a un control de legalidad y a control de constitucionalidad, por lo que toca a las mismas razones de respeto y preservación antes indicadas; y los Poderes Legislativo y Ejecutivo en función de gobierno, al principio de legalidad constitucional, es decir , al control de constitucionalidad, ejercitables todos esos controles por los organismos que manda la ley.

Arriba hemos dicho que el Poder Legislativo está sometido al principio de legalidad constitucional, al control de constitucionalidad, pero, ¿cuál es la materia de él ligada a esa sujeción? Las leyes, incluso las normativas aprobatorias de contratos, y las aprobatorias de tratados internacionales; el procedimiento previsto en los Reglamentos Internos y de Debates del Congreso, el voto de censura a los ministros del Despacho Ejecutivo cuando ha sido acordado sin la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes. Hay actos de allí emanados que se desapegan del control constitucional, e incluso del control de legalidad propiamente dicho, tales como el recibir y examinar memorias y cuentas, el de conocer de la renuncia del presidente de la República, el de dar voto de censura a los ministros.

También hemos indicado antes que el Poder Ejecutivo se encuentra sometido a los controles de constitucionalidad y de legalidad ¿En qué materias? Al primero de tales controles estaría sujeta la actividad reglamentaria ordinaria (ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución); al segundo, los actos administrativos de efectos particulares (actos administrativos individuales). Por lo que respecta a “actos políticos” se considera que ellos no quedan sustraídos del control de constitucionalidad si no han cumplido las condiciones constitucionales, máxime - como dice José Guillermo Andueza Acuña, en “La Jurisdicción Constitucional en el Derecho Venezolano” - cuando ellas han sido estatuidas en defensa de los derechos ciudadanos o cualquier otro principio constitucional.

Igualmente dijimos que el Poder Judicial está supeditado al control de legalidad ¿En qué materias?. En la de sentencias. La excepcional actividad administrativa podría quedar sometida al control de constitucionalidad, según el vicio en ella inmerso.

Tocante a los actos de autoridades estatales y municipales, estarán sometidos, a control de constitucionalidad entre otros las constituciones y leyes locales.

Y en cuanto a los municipios, sus ordenanzas también están sujetas a ese control de la Ley Suprema.

Por último, el acto discrecional, de aparecer desvinculado de la Constitución - para usar expresión del mismo Andueza Acuña - está sometido a control constitucional; y también se encuentra sometido a control de legalidad por virtud de los principios de racionalidad y de proporcionalidad consagrados en la Ley de Procedimientos Administrativos.

A LO DEL TEMA

Aclarado lo anterior, y en claridad de lo que debemos entender, de manera general, por acto contrario a derecho, veamos los supuestos jurídicos, los particulares casos que se acomodan a esas ilegalidades o contrariedades con el Derecho. A tal fin empecemos de arriba hacia abajo, que es lo mismo que comenzar desde los casos de violación de normas constitucionales, hasta llegar a los de violación de normativa ubicada en grados inferiores, es decir, de normativa que se corresponde con planos o pisos de la ley, de decisiones del Poder Ejecutivo en función administrativa, del Poder Judicial en igual función, etc.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

El artículo 206 de la Constitución da competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder. A su vez, el artículo 46 del mismo texto legal establece que todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esa Constitución es nulo. Pero no se queda allí esa Ley Suprema, va más allá al establecer respectivamente en sus artículos 119 y 120 que toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son nulos, y que es nula toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza, o por reunión de individuos en actitud subversiva.

De manera, pues, que todo acto del Poder Público que contraríe los derechos o garantías constitucionales, o que se ubique en otros supuestos constitucionales como los indicados, sólo a manera de ejemplo, correrá con las consecuencias de la nulidad. A estos últimos supuestos se pueden agregar los que sean violatorios de los artículos 7 al 9, 11 al 24, 26, 27, 29 al 37, 39 al 41, 43, al 45, 47, 48, 58, 60 al 116, 123 al 129, 131 al 143, 145 al 154, 156 al 160, 163 al 167, 169, 170, 172, 173, 177 al 193, 195, 200 al 204, 206, 208, 211 al 220, 224, 225, 227 al 232, 234, 238, 242 y 243 al 251.

VICIOS DE LOS ACTOS DEL PODER PUBLICO

La ilegalidad, en sentido general, ocurre cuando se viola el Derecho. De allí que podamos hablar de **inconstitucionalidad** y de **ilegalidad propiamente dicha** (administrativa, financiera, tributaria, etc.).

Cuando la autoridad admite que un acto es ilegal, es porque también admite que el mismo está **viciado**. Pero el vicio puede ser más o menos grave, según que se contraiga a una norma constitucional o a una norma legal exigidoras de requisitos de fondo o de forma en los actos o actuaciones de los órganos del Estado.

Tocante a la legalidad, como veremos más adelante, la ley exige que los actos o actuaciones emanen de **órganos competentes**, que se fundamenten en **razones de hecho y de derecho**; que tengan **finalidad, base, objeto**; que la **manifestación de voluntad** del funcionario concuerde con la de la ley, que haya **motivación**; que tengan **fecha estén firmados** y sean **notificados**, etc. Esos requisitos son los que se conocen, unos, como **requisitos de fondo**, otros como **requisitos de forma**, aunque también pueden referirse los vicios a los efectos del acto.

Veamos someramente los vicios de inconstitucionalidad y los vicios de ilegalidad propiamente hablando.

Vicios de Inconstitucionalidad.- En nuestro país tanto la jurisprudencia como la ley admiten dos modalidades: la **inconstitucionalidad propiamente dicha** y la **usurpación de funciones**. La primera ocurre cuando un acto jurídico viola la Constitución. Por ello es menester que se mencione la norma constitucional infringida. Un ejemplo de ello sería el de un acto de autoridad violatorio del principio de igualdad establecido en la Constitución.

La segunda modalidad, expresamente reconocida por nuestra ley constitucional admite dos formas: **usurpación de autoridad y usurpación de funciones propiamente dichas**.

Usurpación de autoridad. Dice la Constitución (artículo 119) que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos nulos. Ocurre el vicio cuando se actúa como autoridad sin serlo. Allí, quien hace de autoridad no es tal. Incluye el caso de autoridad irregularmente investida.

Usurpación de funciones propiamente hablando. También se conoce el vicio como “extralimitación de funciones” o “usurpación de poder”.

Este vicio, al igual que el anterior incide sobre la competencia y se da cuando una autoridad, de un Poder determinado, usurpa funciones atinentes a otra autoridad de otro Poder. El vicio es de inconstitucionalidad por cuanto implica la violación de disposiciones que atribuyen competencia constitucional. Las funciones del Estado están definidas por la Constitución, cuando ella habla de la separación de poderes.

Quien usurpa funciones, usurpa atribuciones, pero al revés no: Quien usurpa atribuciones no necesariamente usurpa funciones.

Nos recuerda Brewer Carías, que la usurpación de funciones fue denominada antes, por la extinguida Corte Federal (24-2-56 y 9-8-57), “**Exceso de Poder Jurisdiccional**”. Y asimismo que con anterioridad a 1961, las constituciones llamaban, impropriamente, al vicio de usurpación de funciones “**extralimitaciones de funciones y facultades**” o “**usurpación de atribuciones**”, lo cual, como se verá más adelante, corresponde a vicios de legalidad y excepcionalmente de inconstitucionalidad. En igual error incurrió - como lo afirma Brewer- la Procuraduría General de la República (17-11-60. Escrito para la Corte Federal). Dice Brewer Carías, que la usurpación de funciones supone, necesariamente, “el grado mayor de incompetencia”, por cuanto cuando la incompetencia aparece en menor grado, es decir, cuando la autoridad (administrativa, si se tratare de actos administrativos) ejerce atribuciones que son de otra autoridad de un mismo Poder, allí el vicio es distinto: “**Extralimitación de atribuciones o usurpación de atribuciones**, hipótesis de dos autoridades que ejercen idéntica función administrativa.

Particular interés reviste el “**vicio de Indefensión**”, recuérdese que según el artículo 46 de la Constitución “**Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo**”. Y precisamente uno de esos derechos es el previsto en el artículo 60, ordinal 5º, que establece que nadie podrá ser condenado “**sin antes haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la ley**”. Tales dispositivos concuerdan con el supuesto jurídico previsto en el ordinal 1º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Vicios de Ilegalidad.- (“de fondo”).

Entre ellos figuran los siguientes:

A) Como antes se ha dicho, la **extralimitación de atribuciones o usurpación de atribuciones, o incompetencia legal**. Si bien vicio de ilegalidad, puede serlo de inconstitucionalidad cuando la autoridad viola, al extralimitarse, norma constitucional. Debe conocerse que las atribuciones no sólo son de ámbito legal, también pueden serlo de rango constitucional.

Un ejemplo de **usurpación de atribuciones como vicio inconstitucional** sería el de una Cámara Legislativa respecto de la otra, por cuanto sólo la Constitución es la que establece las atribuciones privativas de cada una de ellas.

Cuando el vicio es respecto al acto administrativo, como consecuencia de lo dicho, lo que ocurre es que una autoridad administrativa invade o interfiere la competencia (“atribución”) de otra autoridad administrativa del mismo poder. Esa incompetencia de orden administrativo que incumbe a un acto administrativo puede referirse al territorio, a la materia, al tiempo de acción, al grado jerárquico o a las facultades atribuidas al invadido.

Si sabemos aquello de que las actuaciones de los órganos que actúan en función administrativa (órganos indistintos en cuanto a su ubicación en el Poder Público) son de rango sublegal, a diferencia de otros actos (como los legislativos) que son de rango legal, entonces podremos comprender por qué la extralimitación de atribuciones en los actos administrativos casi siempre es vicio de ilegalidad.

El Abuso o Exceso de Poder

B) El acto jurídico de la Administración, además de requerirse competente, **debe tener causa**. De no ser así, tal acto (salvo ligerísimas excepciones de ley) estaría viciado. El acto debe expresar las razones de hecho y de derecho, es decir comprobar hechos y calificarlos bien.

Ha dicho la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (19-10-87) que si los motivos expresados resultaren falsos, erróneos o fundamentados en una **ilegal** apreciación de las pruebas, el acto estaría viciado en su causa, es decir en uno de sus elementos de fondos, pero no en el requisito de forma como es la motivación.

El vicio podría darse en la primera fase (“comprobación”) o en la segunda (“calificación”).

Cuando ocurre en la etapa de comprobación, puede tratarse el vicio de **falso supuesto**. Ha dicho la Corte Suprema de Justicia (9-6-88) que la correcta apreciación de los hechos que fundamentan las decisiones administrativas constituyen un factor esencial para la legalidad y corrección de las mismas, y, consecuentemente, un medio adecuado para poder verificar su control judicial con miras al mantenimiento de tales fines; que en ese orden de ideas, constituye ilegalidad el que los órganos administrativos apliquen las facultades que ejercen a supuestos jurídicos de los expresamente previstos por las normas, o que distorsionen la real ocurrencia de los hechos o el debido alcance de las disposiciones legales, para tratar de lograr determinados efectos sobre la base de realidades distintas a las existentes o a las acreditadas en el respectivo expediente administrativo. “Semejante conducta (...) será entonces una decisión basada en falso supuesto, con lo cual se vicia la voluntad del órgano”.

Cuando el vicio es en la calificación, ocurre que se aplica norma inconstitucional.

Ahora bien, la jurisprudencia admite entre las diferentes fuentes del derecho posibles de violar, los llamados “Principios Generales del Derecho” (verbigracia: “audiencia del interesado”, “racionalidad”, “justicia”, “igualdad”, “proporcionalidad”), lo cual pone de manifiesto incluso limitaciones al poder discrecional del Estado, en donde tienen cabida muy frecuente esos principios. Veamos algunos de ellos:

Racionalidad.- Tiene que ver con la oportunidad de acción, o con aspectos técnicos. Un ejemplo de lo primero nos trae Brewer Carías en “El Recurso Contencioso - Administrativo contra los actos de efectos individuales”: “si existe peligro de infección de carne de cerdo, la prohibición de importación no puede imponerse una vez que el mismo ha pasado”. Un ejemplo del segundo, basado, en el mismo asunto: “si el peligro de infección de la carne existe en determinados países, no tiene por qué prohibirse la importación respecto de países de otros continentes”.

La Justicia.- Un ejemplo, traído de la jurisprudencia italiana por Brewer -en el último trabajo mencionado- ilustra el principio violado: “no es procedente la separación de un funcionario de su cargo por bajo rendimiento en el trabajo, si la disminución de su capacidad ha sido por causa del propio servicio”.

C) Vicio en el Objeto.- Si el acto no es posible, lícito, determinado o determinable (requisitos que respecto de los actos jurídicos exige el Código Civil, perfectamente valedero para otros ámbitos jurídicos), pues carece de objeto total o parcialmente.

D) Ausencia de Base Legal.- El órgano que dicta el acto puede ser competente, pero si el acto carece de base está viciado.

La falta de base legal, en criterio de algunos, podría determinar la incompetencia del órgano: “cuando no existe norma que lo faculte a actuar”.

Se ha dicho también que la ausencia de base legal puede ocurrir “cuando el órgano que emite el acto interpreta erradamente determinada norma jurídica, es decir la aplica mal”. Es cierto, porque habría una base legal pero falsa, lo cual a su vez traduciría un falso supuesto.

¿Toda ausencia de base legal, en definitiva, constituirá un vicio en la causa o motivo, es decir en la fundamentación? Al parecer no, porque como antes se ha dicho, el vicio que se examina podría estar ligado a la incompetencia del órgano. De allí pareciera derivar que la falta de base legal es vicio que afecta, bien a los motivos, bien a la incompetencia del órgano. En este último caso sería equiparable a la usurpación de funciones y a la extralimitación de atribución, sólo por lo que concierne a la competencia.

Un ejemplo ilustra (se toma del precitado trabajo “El Recurso Contencioso-Administrativo contra los actos de efectos individuales”): “... el Registrador de la Propiedad Industrial tiene competencia para negar el registro de una marca que tenga similitud con otra ya registrada; sin embargo, si ésta ya había pasado al dominio público, la negativa de registro carecería de base legal, es decir, el supuesto derecho no sería el aplicable al supuesto de hecho que es la causa del acto administrativo”.

E) La Desviación de Poder.- En ciertas ocasiones (24-11-53 y 9-8-57) la Corte Federal y de Casación denominó, erradamente, a este vicio “exceso de poder”, tal vez siguiéndose por el mismo error en que había incurrido, en cierta ocasión, el Consejo de Estado Francés.

Cuando la autoridad obtiene una finalidad distinta de la buscada por el Legislador, incurre en este vicio.

Con anterioridad a 1961, época en que la Constitución introduce la expresión “desviación de poder”, proveniente del Derecho francés, la Corte Federal y de Casación (4-5-52) fue del parecer que también “se altera el espíritu de la ley cuando el acto reglamentario contiene excepciones o sanciones no previstas en la ley, o disposiciones contrarias a los fines perseguidos por el Legislador”.

En “El Principio de Legalidad y sus Implicaciones” (1974), Antonio Moles Caubet, sostiene que algunas veces las reglas legales indican “el fin determinado o móvil del acto”, aun cuando sea de una manera más o menos vaga, verbigracia: “En vista de...”, “a fin de...”, “... con objeto de...”; y que

otras veces se limitan a establecer la competencia del órgano administrativo sin que semejantes condiciones aparezcan explicitadas.

Trae a colación el autor el parecer de Jean Rivero, en cuanto a que la desviación de poder consiste en “el vicio que enerva un acto, mediante el cual la Administración ha perseguido un fin distinto al que el Derecho le asigna, desviando así de su fin el poder conferido”.

Prosigue Moles Caubet afirmando que la desviación de poder “pone en juego, a la postre, las intenciones reales de su autor”. Y asevera, además, que, “el fin determinante o móvil del acto” no queda señalado, entonces ha de extraerse del contexto de la ley mediante su interpretación. De allí que, según Auby Drago, citado por el mismo Moles Caubet, “cuando la jurisdicción contencioso administrativa trata de descubrir la desviación de poder, debe ante todo investigar el fin previsto por el legislador, comparando este fin con el que ha seguido la autoridad administrativa al adoptar su decisión. En suma, ha de producirse la coincidencia entre ambos fines”.

Culmina Moles su punto recordando que la desviación puede sucederse cuando la Administración actúa con un fin enteramente ajeno al interés público, o sea en favor o en contra de personas determinadas (móviles de amistad, enemistad, pasión política o ideológica, etc); cuando concurren dos fines de interés público si bien no se imponga entonces aquel precisamente pretendido y tutelado por la regla legal; cuando la propia administración entorpece el derecho de que goza una persona - verbigracia una concesión - para de ese modo lograr que esa persona se coloque en situación que haga posible, de parte de la misma Administración el ejercicio de acciones o toma de actitudes en su contra; o cuando la Administración dispone de un procedimiento legal previsto con un fin determinado y pretende alcanzarlo por otro procedimiento destinado a un fin distinto pero que estima más práctico en aquél caso.

En un asunto de utilización por parte de la Administración venezolana de ciertos poderes y facultades con fines distintos de aquellos en atención a los cuales les fueron concedidos, estimó la Corte Suprema de Justicia que ello implicaba desviación de poder. La Procuraduría General de la República (Doctrina de 1969) sostuvo en esa ocasión:

“La verdadera finalidad de los actos impugnados no fue como dichos actos declaran, reducir el área expropiable (puesto que para ello habría sido suficiente dictar una reforma parcial del Decreto N° 310), sino dejar sin efecto lo actuado y reponer las cosas al estado de iniciar nuevamente el procedimiento expropiatorio, para obtener así -en provecho de la adminis-

tración- una segunda oportunidad de establecer el precio del bien a expropiar.

Semejante incongruencia entre la finalidad declarada y la finalidad realmente perseguida obedece a que, en el caso concreto, la administración utilizó ciertos poderes y facultades (los de revocar sus decretos de cesibilidad y desistir del procedimiento expropiatorio) con fines (posibilidad de obtener un precio más bajo) distintos de aquéllos en atención a los cuales le fueron concedidos tales poderes y facultades (libertad para decidir si se consuma o no la expropiación). Aunque tal cosa se hizo con la probable intención de beneficiar a la propia administración, no por ello deja de constituir un caso típico de desviación de poder, pues, como señala Garrido Falla, “la jurisprudencia francesa no solamente ha considerado finalidad espúrea (por tanto, ajena al servicio) el interés personal del funcionario que actuó en nombre de la Administración, sino que incluso ha considerado casos de desviación de poder cuando se ha buscado un beneficio para la cosa pública, pero que no encaja exactamente dentro de la finalidad estricta de los poderes que se utilizaron” (“Tratado de Derecho Administrativo”, Madrid, 1964, Vol. 1, p. 481)”. (Subrayado nuestro).

Comentando esa sentencia, el Doctor Eloy Lares Martínez, en “La Desviación de Poder en la Jurisprudencia de la Corte Suprema”, publicado en la Revista N° 10 de la Facultad de Derecho de la U.C.A.B, (Año 1969-1970), comparte ese parecer, aunque manifiesta lo siguiente: “Sin embargo, de haberse ahondado más en el análisis del asunto, se habría precisado que el vicio de los actos impugnados consistía realmente en la desviación de poder, pero en su variedad (...) la desviación de procedimiento. La administración disponía de un medio para obtener una segunda oportunidad de establecer el precio de los terrenos: la impugnación del compromiso arbitral y del supuesto “laudo” dictado por los árbitros. Prefirió, en cambio, alcanzar esa misma finalidad por la vía del desistimiento, precedente en situaciones distintas, pero no en el caso que ha quedado descrito”.

De utilidad e ilustración resulta el siguiente párrafo contenido en el precitado trabajo del Dr. Eloy Lares Martínez: “La autoridad que se aparta de los fines debidos puede perseguir: fines completamente extraños al interés general, como en los casos en que aquella adopta una decisión con el propósito de obtener para sí o para un tercero un enriquecimiento ilícito, o causar daño a un adversario o favorecer un partido; o bien la autoridad procura alcanzar alguna meta relacionada con el interés general, pero distinta de los fines específicos del acto...”.

Ha dicho la Corte Suprema de Justicia (26-5-83) que “para que se cumpla el vicio de desviación de poder es necesaria la prueba de la intención del

funcionario o del órgano que dictó el acto, de obtener un fin diferente al asignado en la ley”. Y agrega el fallo: “... este vicio existe cuando se trata de funcionarios que sí tienen competencia para actuar, pero que lo hacen intencionadamente para un fin distinto al permitido”.

El caso concreto examinado por la Corte encuadra en la hipótesis de incompetencia del órgano y, por tanto, no implicó desviación de poder.

Podríamos traer a colación otro caso en donde la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo admitió la desviación de poder y, por ende, la nulidad del acto administrativo:

“Observa esta Corte que aun cuando formalmente el procedimiento disciplinario se encuentra perfectamente documentado en las actas del expediente administrativo, como fuera objeto de una declaración expresa, sin embargo, el conjunto de procedimientos que afectaron al recurrente, los cuales se inician con la intempestiva orden de las autoridades académicas de ordenarle la suspensión de la beca que le fuera acordada y continúan con un procedimiento cuyo resultado no se notifica al recurrente, en forma tal, que el mismo se vio obligado a interponer un primer recurso contencioso-administrativo ante esta Corte, lo cual dio como resultado que la Administración procediera a reponer el procedimiento contra el mismo incoado, obligando a este organismo jurisdiccional a declarar que no tenía materia sobre la cual decidir. De allí que es evidente que el recurso contencioso-administrativo fue el único medio que le permitió al recurrente hacer valer su derecho de petición frente a la Administración.

Por otra parte, los testigos que fueron promovidos por el recurrente estuvieron contestes en declarar que existía una enemistad personal de los máximos titulares de la Universidad contra el mismo, lo cual se manifestó en su asunción de medidas retaliativas en su contra, por todo lo cual el acto impugnado no fue la limpia aplicación de un procedimiento disciplinario sino que encubrió una venganza de las autoridades, circunstancias éstas constitutivas de desviación de poder, figura que el artículo 206 de la Constitución sanciona como un vicio capaz de acarrear la nulidad del acto”.

Román José Duque Corredor, luego de afirmar que los motivos son antecedentes del acto, y el fin su resultado; que los motivos son subjetivos (valoración) y el fin objetivo y establecido por la ley, y que el fin es uno de los elementos de la causa, agrega que la inadecuación del acto a los fines de la norma vicia a aquél de ilegalidad, que el vicio de desviación de poder representa dificultad procesal, porque no basta su simple alegato, sino que es

necesario, primeramente, precisar cuál es la finalidad asignada al acto, y, en segundo lugar, cuál es la que persiguió el funcionario al dictarlo, que, por tanto, en el libelo debe precisarse tanto la finalidad legal como la finalidad perseguida, conforme lo exigen los artículos 122 y 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuyo caso la carga de la prueba corresponde íntegramente al recurrente o demandante, conforme al artículo 1354 del Código Civil y el artículo 506 del NCPC.

Concluye el Dr. Duque Corredor manifestando que en una ponencia suya (30-1-86) de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declaró:

“Igual precisión cabe hacer cuando se trata de la denuncia de ilegalidad del vicio de desviación de poder, que no puede ser confundido con la incompetencia por extralimitación de las atribuciones, o con el de ausencia de base o fundamento legal del acto, porque a diferencia de cada uno de estos vicios, la desviación de poder atiende a la intención con que actuó el funcionario. En este sentido no basta con señalar que éste se desvió de la finalidad perseguida por el legislador, sino indicar en concreto en qué consistió el fin desviado. En otras palabras, qué finalidad pretendió conseguir el funcionario distinta a la que la ley persiguió al dotarlo de determinada competencia y, finalmente, indicar con precisión cuál norma es la concretamente violada con el fin que obtuvo el funcionario. Pero, además, es necesario la demostración en juicio de la verdadera intención del funcionario al actuar como actuó desviadamente”.

Vicios de Ilegalidad (“de forma”)

Puede tratarse de vicios en el procedimiento, por ejemplo: **carencia del acta o defectos de ésta**. Igualmente podría ocurrir que **no se cumplan otros requisitos procedimentales**, como podría ser **una consulta exigida por la ley, o un asunto atinente a fecha, firma, sello, etc.**

Asimismo puede ocurrir que los vicios se refieran a la **“manifestación de la voluntad”**, a la **motivación**, a la **notificación**.

Se da el vicio respecto de la **MANIFESTACION O FORMACION DE LA VOLUNTAD** cuando ésta no concuerda con la manifestación de Legislador. Si la declaración de voluntad supone un proceso formativo legal y formal por parte del funcionario o empleado competente, la ausencia o carencia de formalidades legales (bien sea error, dolo, violencia, etc.) vicia el acto.

Otro ejemplo encuadrable en esta área lo trae Brewer, relativo a los órganos colegiados: “es indispensable la observancia de los requisitos de quórum

para la instalación, para la deliberación y para la votación; de lo contrario -lo que también es muy frecuente- el acto estaría viciado”.

Por su parte la **MOTIVACION** traduce la explicación o desarrollo del motivo o causa del acto, es decir de la fundamentación o razones de hecho o de derecho. Viene a constituir “la expresión formal de los motivos”, “la ordenada exposición de las razones de hecho y de derecho”. Representa la adecuada o correcta expresión de los motivos. Si ese requisito no se cumple el acto estaría viciado, dado que se estima necesario para la adecuada defensa contra el acto jurídico. Algunas decisiones judiciales hablan, en esta materia, de que debe haber la correcta expresión de las “circunstancias de hecho”. A ello deben agregarse las situaciones jurídicas o los derechos subjetivos, que no son hechos pero sí supuestos jurídicos.

Ha dicho el Tribunal de Carrera Administrativa (20-6-62), en cuanto a la motivación, que ésta es un “requisito atinente a la forma del acto pero no es solemne, ya que no existe en el proceso de constitución, de exteriorización de la voluntad del Estado reglamentación alguna conforme a la cual deben producirse necesariamente los actos de los entes públicos”.

Se ha sostenido varias veces, por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que no puede pretenderse que las resoluciones de los funcionarios de la Administración Pública cumplan con todos los requisitos y formalidades que para las sentencias establece la legislación procesal, y que, por ende, no es aplicable a la materia “el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil” -hoy artículo 243- sin embargo, tal tesis ha variado en mucho, por cuanto ya apareció la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que contiene los requisitos a llenar para que un acto administrativo sea tal. Ya no puede aducirse, por tanto, que estemos en ausencia de legislación procedimental administrativa expresa.

Debe recordarse que la motivación, con las referencias exigidas para que sea tal, sólo obra para los actos de carácter particular. Ni los actos generales ni los actos del mero trámite tienen que cubrir los requisitos que se han creído indispensables en la motivación. Además, la Corte Suprema de Justicia (23-10-83) ha aseverado que “aun cuando el resultado sería el mismo: la nulidad del acto, no debe confundirse con la carencia de motivación, con la **motivación falsa o errónea**. Lo primero sucede cuando el acto se halla desprovisto de razonamiento o fundamentación suficiente, mientras que lo segundo (error o falsía en la motivación) significa que el acto en apariencia está motivado, pero su análisis revela que son todos descaradamente falsos o erróneos, y conviene advertir que un acto puede contener algunos argumentos insinceros o equivocados, pero si tiene otros aceptables, no adolecerá del vicio que lo haga anulable”.

Tocante a la **NOTIFICACION**, ésta es indispensable para que el acto surta eficacia. Cuando la notificación no se hace conforme a la ley, ello vicia el acto. Puede ocurrir que, o se omita, o se materialice defectuosamente, o que se practique en persona distinta y no facultada para darse por notificado, etc.

Aunque puede ocurrir que el acto viciado se convalide o subsane por el propio interesado: cuando éste no invoca el vicio y actúa como consecuencia de la notificación.

Como se dijo más arriba, hay otros vicios relacionados con los efectos de los actos. Unos se refieren a la temporalidad, otros son vinculables a la ejecución, y otros relativos a la cosa juzgada. Los primeros se concretan más específicamente a que los actos rigen para lo futuro y que de no ser así, la aplicación retroactiva de ellos, a no ser por mandato legal, los viciaría. Tampoco se suponen sometidos a condición o término. Sólo la ley puede disponerlo así.

En cuanto a la ejecución de los actos los mismos, para ello, deben enmarcarse en la ley. Lo contrario los vicia. Y tocante a “cosa juzgada”, si el acto se dicta y ya había surgido cosa juzgada creadora de derechos individuales, o declarativo de ellos, sería revocable. La única excepción es que el acto anterior sea a su vez revocable por ilegal.

Nulidad Absoluta y Nulidad Relativa de los Actos del Poder Público que se encuentren viciados.

Ha dicho la corte Suprema de Justicia en sentencia del 14-12-87 lo siguiente:

“Sobre el criterio para determinar las causas de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la jurisprudencia de esta Corte no estableció una enumeración limitativa de supuestos en los cuales procedía la declaración de nulidad absoluta o radical de un acto administrativo, a pesar de haber reconocido el carácter excepcional de este supuesto de ilegalidad, frente a la común ilegalidad que surge de la ilegalidad que afecta a los actos mencionados. Con prudencia y cautela recomendables, especialmente cuando se trata de establecer principios y crear doctrina en materias con escasa legislación general, como era el derecho administrativo, la Corte asumió la posición de determinar caso por caso si procedía o no declarar la nulidad absoluta o radical, de acuerdo a la gravedad y transcendencia de la irregularidad que afectara el acto administrativo examinado. En este sentido, se utilizaron varios de los criterios elaborados por la doctrina del derecho administrativo, para identificar supuestos de ilegalidad merecedores de la

calificación de nulidad absoluta, como son la violación directa de la constitución, la falta de elementos esenciales del acto, infracción grosera de la ley, la incompetencia manifiesta del funcionario, la transgresión de normas legales estableedoras de conductas prohibidas, la vulneración del orden público y otro criterios de semejante naturaleza. En otras palabras, se buscó establecer una proporción entre la gravedad de la nulidad como sanción jurídica y la de los vicios que afectan el acto administrativo” (ver sentencia del 26 de julio de 1984, caso Despacho Los Teques, C.A.).

La sentencia mencionada en la transcripción que antecede dice, en algunos de sus párrafos:

“Mucho antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la jurisprudencia de esta Corte había adoptado la tesis doctrinal que distingue el supuesto de la nulidad absoluta o radical del supuesto de la nulidad relativa o anulabilidad, en relación con las situaciones de ilegalidad de los actos administrativos. En tal sentido podemos mencionar una sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, de fecha 11-12-35, en la cual el tribunal asumía claramente dicha distinción y la consiguiente diferencia de efectos cuando afirmaba que “... juzga esta Corte que la (defensa) opuesta no reviste los caracteres de una excepción de derecho, única que pudiera oponerse, porque la nulidad en que se funda la opuesta no es absoluta sino relativa...”; más adelante precisaba que “la nulidad radical o inexistencia de un acto no desaparece por el transcurso del tiempo ni por ningún acto de confirmación, ratificación o ejecución voluntaria, porque la inexistencia es la nada, el no ser, sobre lo cual no cabe ninguna posibilidad humana de crear algo...”. en otra sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, de fecha 4-4-38, este supremo tribunal asumía esencialmente la misma posición, pero introducía una modificación al exigir que toda nulidad de un acto administrativo debía ser objeto de una declaración, porque “siempre existiría una apariencia que es necesario destruir”.

Esta posición de la jurisprudencia se reflejó claramente en la doctrina del derecho administrativo. Así encontramos que dos calificados autores venezolanos de esa disciplina jurídica, como son Eloy Lares Martínez y Allan R. Brewer Carías, exponen con amplitud la diferencia entre ambos supuestos y sus consecuencias jurídicas, en las ediciones de sus obras anteriores a la citada Ley Orgánica, sobre lo cual existe abundante información en los escritos agregados a los autos de este proceso.

Sin embargo, es de advertir que la jurisprudencia de esta Corte no estableció una enumeración limitativa de supuestos en los cuales procedía la declaración de nulidad absoluta o radical de un acto administrativo, a pe-

sar de haber reconocido el carácter excepcional de este supuesto de ilegalidad frente a la común anulabilidad que surge de la ilegalidad que afecta a los actos mencionados. Con prudencia y cautela recomendables, especialmente cuando se trata de establecer principios y crear doctrina en materias con escasa legislación general, como era el derecho administrativo, la Corte asumió la posición de determinar caso por caso si procedía o no declarar la nulidad absoluta o radical, de acuerdo a la gravedad y trascendencia de la irregularidad que afectara el acto administrativo examinado. En este sentido se utilizaron varios de los criterios elaborados por la doctrina del derecho administrativo para identificar los supuestos de ilegalidad merecedores de la calificación de nulidad absoluta, como son la violación directa de la Constitución, la falta de elementos esenciales del acto, información grosera de la ley, la incompetencia manifiesta del funcionario, la transgresión de normas legales establecedoras de conductas prohibidas, la vulneración del orden público y otros criterios de semejante naturaleza. En otras palabras, se buscó establecer una proporción entre la gravedad de la nulidad como sanción jurídica y la de los vicios que afectaban al acto administrativo.

Así también, desde hace bastante tiempo reconoció la jurisprudencia de esta Corte la existencia de la llamada potestad de autotutela de la Administración Pública, según la cual pueden y deben los órganos competentes que la integran revocar de oficio, en cualquier momento, aquellos actos suyos contrarios a derecho y que se encuentren afectados de nulidad absoluta; sin perjuicio de que también pueden hacerlo con respecto a aquellos actos suyos viciados de nulidad relativa que no hayan dado lugar a derechos adquiridos. Tal potestad ha sido reconocida como un atributo inherente a la Administración y no como un “sucedáneo” de la potestad jurisdiccional. En tal sentido merece ser citada sentencia de esta Sala del 2-11-67, en la cual se dictaminó que “... la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido está contenida en el principio de la autotutela de la Administración Pública, que da a ésta poderes de revocar y modificar los actos administrativos que a su juicio afecten el mérito o legalidad de los casos por ellos contemplados...”.

Tocante a vicios en la causa del acto, dice Román José Duque Corredor, en su precitado trabajo, que se produce nulidad absoluta cuando la inexistencia de la causa, o el error en la comprobación de los motivos provengan del incumplimiento absoluto de procedimientos de la violación de la cosa juzgada o de la consecución de un objeto ilegal o imposible (ordinales 2º, 3º y 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). En los otros casos sólo se produciría la nulidad relativa (art. 20 ejusdem).

El mismo Duque Corredor agrega que la mayoría de los autores estiman que por tratarse de un elemento del cual depende la existencia del acto, constituye un vicio de nulidad absoluta la ausencia de la causa (no existe la realidad justificadora del acto) o el error en su comprobación (la no prueba de esa realidad), por que generalmente ello supone que no se siguió el procedimiento. “Pero, cuando no implica la ausencia del procedimiento, sin la desvirtuación de la realidad objetiva, entonces el vicio en la causa es de nulidad relativa, y se denomina falso supuesto”.

Por su parte la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (2-10-86), ha manifestado que el vicio de forma es “expresión que comprende tanto los vicios de forma o de expresión del acto mismo, como los vicios de procedimientos, esto es de las operaciones, trámites y actos previos a la decisión final...” En este último caso el vicio generaría nulidad relativa.

En materia de “vicios en el procedimiento”, éstos pueden determinar nulidad absoluta o nulidad relativa. dijo la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (29-9-87) que el único caso de vicio de procedimiento considerado de nulidad absoluta por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es el contemplado en el artículo 19, ordinal 4º, esto es, “cuando hubiera sido dictado con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. Fuera de este caso, los vicios en el procedimiento son de nulidad relativa respecto de los cuales no existan en nuestro ordenamiento jurídico reglas generales que regulen su incidencia en la anulación de los actos administrativos, y ha sido la propia jurisprudencia la que ha ido estableciendo los criterios para la valoración de este tipo de vicio”.

En cuanto a la falta de motivación, ha dicho la Corte Suprema de Justicia, que si bien la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos exige que el acto esté motivado, la misma ley no dispone, ante la carencia de motivación, la nulidad absoluta, de donde deriva que puede ser convalidado el vicio por el superior jerárquico.

La Administración Tributaria

Un nuevo enfoque

Evelyn Marrero Ortiz

1. INTRODUCCION.-

El tema de la modernización y de la tecnificación de la Administración Tributaria venezolana, juega actualmente un papel preponderante. Las duras realidades económicas y sociales vividas en los últimos años, aunadas a la convicción del agotamiento del modelo rentístico como fuente de recursos, ha creado en las autoridades gubernamentales primeramente, la mentalidad y, luego, la voluntad, para acometer la búsqueda de una solución integral que garantice la generación de ingresos tributarios y la racionalización del gasto público.

Asimismo, se busca la definitiva inserción de Venezuela en los mercados internacionales, mediante la implantación de una estrategia económica en la que el aspecto tributario constituye un factor determinante para atraer al país, de manera permanente, la deseada inversión extranjera.

Como parte de las deficiencias que tradicionalmente han aquejado el funcionamiento de nuestra Administración Tributaria, el problema administrativo en general, ha constituido en el tiempo uno de los más serios obstáculos por la ausencia de sistemas, procedimientos complejos e inadecuados, atraso en las cobranzas, graves fallas en la recaudación, carencia de recursos humanos y materiales, entre muchas otras condiciones limitantes.

El 1° de julio de 1994, entró en vigencia la reforma tributaria instrumentada por el Ejecutivo Nacional con fundamento en la Ley Habilitante, de fecha 14 de abril de 1994, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 35.442 del 18 de abril de 1994.

Básicamente, el desarrollo de este nuevo proyecto de modernización se orienta como un gran servicio de información con objetivos de incrementar

la recaudación, actualizar la estructura tributaria nacional y formentar la cultura tributaria para motivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes. Se trata de una estrategia de **reingeniería organizacional**, siguiendo experiencias similares adelantadas con éxito en otros países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, donde el objetivo central es la integración a nivel normativo, operativo y de procesos, de los impuestos internos y de aduanas, así como la mejora sustancial de funciones de control fiscal y atención a los contribuyentes quienes, desde este enfoque, son vistos como clientes, ante los cuales se debe dar respuestas satisfactorias en cuanto a la administración eficiente de los fondos públicos de origen tributario que ellos mismo proveen, mediante el pago de los impuestos.

Entre los textos legales reformados, el **Código Orgánico Tributario** ocupa especialmente nuestra atención, específicamente, en lo relacionado con las importantes reformas administrativas que han sido incluidas, las cuales confieren a la Administración Tributaria venezolana nuevos perfiles, más cónsonos con la realidad económica y social que, en la actualidad, le exige un papel más activo y participativo, para la gestión eficiente de los tributos.

Las reformas introducidas abarcan aspectos de variado orden, destacándose, entre otras, aquéllas que recaen sobre los aspectos sustantivos, adjetivos, administrativos, organizativos, económicos y técnicos de la relación jurídico tributaria. Con ellas se fortalecen en forma importante las facultades de control, inspección y fiscalización de los tributos.

Modificaciones de carácter administrativo, como las referidas a la nueva **estructura organizativa** que la reforma acomete, se destacan por las implicaciones que la aplicación de las mismas está destinada a producir. En este sentido, la captación de un agente público de alta calificación, a tono con las exigencias que la realidad tributaria nacional impone, capaz de lograr el deseado equilibrio entre el ejercicio de las prerrogativas de la Administración y los derechos y garantías del contribuyente, será el factor vinculante entre la política tributaria definida en el plan macroeconómico del Ministerio de Hacienda y su efectiva realización, a través de los instrumentos que la nueva estructura ofrezca.

La nueva realidad fiscal dentro de la cual se encuentra inmersa la Administración Tributaria venezolana obliga, en consecuencia, al máximo **poder decisor** del Ministerio de Hacienda a la adopción de nuevos instrumentos de política fiscal y su puesta en ejecución, para lo cual requiere conformar una **estructura organizada** que coordine y canalice los procesos que derivarán de la puesta en marcha de las nuevas políticas.

Numerosos países de todas las latitudes, en los últimos años, han venido enfrentando con decisión y nueva prospección el problema de la reestructuración de los órganos encargados de la administración de los tributos internos y aduaneros, imprimiéndole a la naciente organización un enfoque renovador más flexible, con visión clientelar en el buen sentido del término, pero integrado a las políticas fiscales y macroeconómicas implantadas por sus gobiernos.

Aun cuando el buen ánimo y la esperanza nos alientan, en cuanto al éxito que a largo plazo la reforma venezolana pueda tener, queremos dejar sentado desde el principio que, en nuestro país, ninguna reforma de este tipo obtendrá los resultados deseados, si no concurren a su realización tres elementos fundamentales, cuya presencia *sine qua non* sumará o restará fuerza a las reformas que se propongan, estos elementos son: apoyo político de las instituciones gubernamentales obligados a prestarlo; un cambio de mentalidad, tanto del ente administrador como del sujeto destinatario de su acción; y, finalmente, participación activa del contribuyente en cuanto a la comprensión y ejecución del principio de la solidaridad que, como obligación, nuestra Constitución consagró en el artículo 56: "Todos están obligados a contribuir a los gastos públicos", lo cual sólo podrá ser el resultado de una toma de conciencia, que le permita al contribuyente reconocerse, no sólo como obligado tributario cuando le corresponda sino también como colaborador e interlocutor activo en las tareas de control, inspección y fiscalización que a la administración le atañen.

2. LA NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.-

2.1. Creación del SENAT.

El nuevo Código Orgánico Tributario, facultó al Ejecutivo Nacional para otorgar a la Administración Tributaria autonomía funcional y financiera (Art. 225). Para lograr este objetivo, se le permitió al Ejecutivo Nacional la creación, reestructuración, fusión o extinción de servicios autónomos sin personalidad jurídica, por lo que anualmente se asignaría en la Ley de Presupuesto el monto equivalente al porcentaje que éste determine para cada "servicio autónomo" creado. A los efectos anteriores, se ordenó asimismo, afectar directamente de los ingresos que se generen, un mínimo del tres por ciento (3%) hasta un máximo del cinco por ciento (5%), con exclusión del producto derivado de la explotación de hidrocarburos y actividades conexas.

Para el logro de las metas antes señaladas, mediante Decreto del Ejecutivo Nacional N° 67 de fecha 2 de marzo de 1994, publicado en la Gaceta Oficial N° 35.427 del 23 de marzo de 1994, fue creado el SERVICIO NACIONAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA - SENAT - Entre sus

disposiciones se establece que, a partir de la fecha antes señalada, cualquier referencia en las disposiciones legales y administrativas a la Dirección General Sectorial de Rentas del Ministerio de Hacienda, se entenderá dirigida al Servicio Nacional de Administración Tributaria (Art. 6)

El SENAT estaría bajo la responsabilidad de un Director con facultades de actuación en todo el territorio nacional, encargado no sólo de la representación de la entidad en los actos y contratos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, así como de la administración y supervisión de los recursos humanos, financieros, técnicos y físicos, sino también de la administración, recaudación, control y fiscalización de todos los tributos de su competencia; el asesoramiento al Ministro de Hacienda en todo lo concerniente a la materia tributaria y su divulgación; el conocimiento y resolución de las reclamación y recursos que interpongan los interesados, así como la evacuación de las consultas de su competencia.

Dicho servicio gozaría de autonomía financiera y presupuestaria, así como de un sistema propio de administración y organización del personal. Su gestión estaría sometida al control interno del ente al cual está adscrito, en este caso, el Ministerio de Hacienda; y, asimismo, al control externo posterior, de la Contraloría General de la República.

Constituye una novedad, sin duda, la estructura organizativa que el legislador ha elegido para la conformación del nuevo servicio administrativo "sin personalidad jurídica", figura de escaso desarrollo legal y doctrinario en nuestro país, la cual vino a ser reglamentada recientemente (Gaceta Oficial Núm. 34.836 del 7 de noviembre de 1991).

Es importante destacar que en el Derecho comparado, la doctrina, la ley y la jurisprudencia han establecido principios generales básicos de organización administrativa para la estructuración de las distintas administraciones públicas, sin dejar de considerar las circunstancias particulares en las que cada país se desenvuelve. Ello significa que debe existir una adecuación entre dichos principios y la realidad concreta en la cual esos principios tendrán aplicación.

De allí que, independientemente de la opinión que personalmente nos merezca la forma organizativa elegida para la estructuración del SENAT, a la luz de los principios rectores de la organización administrativa, entendemos que la adopción del "servicio autónomo sin personalidad jurídica" fue, para ese momento, la opción inmediata más accesible al Ejecutivo Nacional, en vista de las limitaciones inherentes de la Ley Habilitante, y la urgente necesidad de imprimir una radical y nueva orientación al servicio público

que administra y recauda los recursos presupuestarios derivados de la tributación, con todo lo que ello implica.

2.2. El Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica.

Dejando de lado a las personas públicas territoriales, las cuales no nos interesa analizar en esta oportunidad, coexisten con las personas públicas tradicionales, ampliamente examinadas en cualquier texto de Derecho Administrativo, otras personas públicas. Ellas son el producto de la creciente descentralización de los cometidos estatales que han proliferado en los regímenes modernos. Son órganos que, si bien adscritos al Poder Central, se les otorgan poderes de administración desplazados de aquél, llegando a obtener por este medio, autonomía financiera, en grados de máxima descentralización, sin que esto implique la creación de una persona jurídica distinta de aquella a la cual dichos órganos están adscritos.

Esta figura organizativa corresponde a los “offices” en Francia y a las “aziende autonome” de Italia que, dependientes de los Ministerios, actúan mediante órganos propios, dotados de autonomía funcional y patrimonio y contabilidad “separados”.

Técnicamente, no puede hablarse de patrimonio propio de estos entes, porque el órgano desconcentrado no tiene personalidad jurídica, integrado como está al órgano superior, pero sí poseen un conjunto de bienes y recursos especialmente afectados al servicio, contabilidad propia, reglas de administración específica y controles internos, sin perder el control que compete al órgano superior y, aun, el control superior externo que, en Venezuela, corresponde a la Contraloría General de la República.

Los mencionados controles se encuentran expresamente previstos en el Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, en el cual se regula todo lo atinente a esta figura organizativa que, como antes indicáramos, fue reglamentada mediante Decreto Núm. 1921, publicado en la Gaceta Oficial Núm. 34.836 de fecha 7 de noviembre de 1991. Sin embargo, estas disposiciones, a nuestro criterio, no se aplicarían plenamente al SENAT, en vista a la amplia autonomía funcional y financiera que a dicho ente, en particular, se le ha reconocido; aspectos que, por lo demás, deberán ser reglamentados para establecer sus límites y alcance.

La nueva estructura organizativa a la que alude el Código Orgánico Tributario, inspirada como está en un enfoque de modernización de la gestión tributaria, implica la creación de un sistema nuevo de recursos humanos, el cual incluye normas sobre ingreso, desarrollo y evaluación del funcionario, su capacitación, remuneraciones, compensaciones, ascensos, clasificación de

cargos, régimen disciplinario, estabilidad laboral; en fin, se trata de un nuevo estatuto funcional.

Dada su condición de funcionarios públicos, los empleados del SENAT gozarían de los derechos y obligaciones que por esa cualidad les corresponden, incluida la seguridad social y cualquier otro beneficio establecido para el resto de la Administración Pública Nacional, derivados de la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento. Estas últimas disposiciones, les serán aplicables supletoriamente a dichos funcionarios, en todo lo no previsto por las normas especiales que establezca el régimen de administración profesional de recursos humanos del nuevo servicio autónomo sin personalidad jurídica.

Asimismo, el nuevo régimen que el Ejecutivo Nacional adopte, deberá consagrar en favor de tales funcionarios, como mínimo, los derechos relativos a preaviso, prestaciones sociales y vacaciones, establecidos en la Ley Orgánica del Trabajo. Obviamente, el estatuto profesional que se menciona no es el mismo que consagra la Ley de Carrera Administrativa, cuyo ámbito subjetivo de aplicación comprende a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública Nacional, salvo las excepciones que la propia ley consagra.

Han opinado algunos, que dicha regulación sería de dudosa constitucionalidad por cuanto en Venezuela, la potestad organizativa y todo lo referente al régimen de la carrera administrativa forma parte de la reserva legal, conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, principio recogido desde 1970 en la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos, reformados posteriormente mediante ley del 13 de mayo de 1975 y el Reglamento General del 15 de enero de 1982 (Gaceta Oficial N.º. 1.746 Extraordinario del 23 de mayo de 1975 y Gaceta Oficial N.º. 2.905 Extraordinario del 18 de enero de 1982).

Como antes se indicó, el propio Código Orgánico Tributario previó en el artículo 225, la posibilidad para el Ejecutivo Nacional de crear, reestructurar, fusionar y extinguir servicios autónomos sin personalidad jurídica, para asegurar la administración eficiente de la tributación interna y aduanera, por lo que posteriormente, en fecha 10 de agosto de 1994, esta vía fue utilizada, creándose el SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA-SENIAT-; mediante Decreto N.º. 67 de fecha 2 de marzo de 1994 .

3. EL SENIAT. -

Mediante Decreto Núm. 310 de fecha 10 de agosto de 1994, publicado en la Gaceta Oficial Núm. 35.525 del 16 de agosto de 1994, fue creado el **SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACION TRI-**

BUTARIA - SENIAT - mediante Decreto N°. 67 de fecha 2 de marzo de 1994, servicio autónomo sin personalidad jurídica, dotado de autonomía funcional y financiera, el cual sustituyó al SENAT.

El nuevo servicio responde, pues, a la fusión y reestructuración que, en conformidad con el artículo 226 del Código Orgánico Tributario, se propone el Ministerio de Hacienda, a objeto de cumplir con la administración eficiente de los ingresos tributarios nacionales, no sólo de los tributos internos sino también de los tributos aduaneros que, hasta ese momento, estaban siendo administrados por ADUANAS DE VENEZUELA SERVICIO AUTONOMO - AVSA -

La nueva organización con sede en Caracas, tendrá competencia sobre todo el territorio de la República, y estará dirigido por un Superintendente Nacional Tributario designado por el Ministro de Hacienda; nombramiento que deberá recaer en persona de nacionalidad venezolana, mayor de treinta años, de reconocida solvencia moral y conocimientos en materia tributaria y deberá tener, además, una experiencia no menor de diez años en el ejercicio profesional y cinco años en la especialidad tributaria.

Respecto a los recursos financieros afectados al servicio, se previó para el resto del ejercicio fiscal del año 1994, año de creación del ente, conforme a lo establecido en los artículos 225 y 227 del Código Orgánico Tributario, un 5% de los ingresos generados por los tributos que el Servicio administra, con exclusión de los provenientes de la explotación de hidrocarburos y actividades conexas. También en cumplimiento de estas disposiciones, para los próximos ejercicios fiscales, se asignará en la Ley de Presupuesto de cada año, el monto equivalente al porcentaje que el Ejecutivo Nacional determine para el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria - SENIAT -.

Adicionalmente, se previó que el SENIAT percibiría lo que restó del aporte asignado por el Ejecutivo Nacional al extinto SENAT y a AVSA en la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 1994, así como los recursos extraordinarios que, eventualmente, podrían serle asignados por el Ejecutivo Nacional. De esa misma fuente presupuestaria, el Servicio percibiría también los ingresos generados por la gestión de AVSA hasta el 30 de junio de 1994.

En el Estatuto Reglamentario del SENIAT, también se mencionan como recursos financiero afectados al ente, las donaciones, legados, transferencias y los ingresos provenientes de órganos de cooperación internacional, de acuerdo a las normas vigentes para tal efecto, así como otros recursos finan-

cieros que conforme al ordenamiento jurídico le puedan ser atribuidos al servicio.

Respecto al sistema profesional de recursos humanos, rigen las innovaciones antes señaladas del artículo 226 del Código Orgánico Tributario, desarrolladas en los textos reglamentarios decretados por el Ejecutivo Nacional, específicamente, en el "ESTATUTO REGLAMENTARIO DEL SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA" y en el "ESTATUTO DEL SISTEMA PROFESIONAL DE RECURSOS HUMANOS DEL SENIAT" (Gaceta Oficial Núm. 35.558 del 30-09-94). Esta última novedad, sin duda, confiere al SENIAT como servicio autónomo sin personalidad jurídica, una naturaleza "sui generis", que lo aparta del resto de las organizaciones administrativas de su tipo hasta ahora reguladas en el derecho positivo venezolano. Ello se explica, en atención a la transcendencia que la gestión de los tributos "per se" implica y al cambio radical que la modernización de todo el sistema exige en el área de los recursos humanos designados para estas delicadas tareas. Por ello, nuestro criterio personal se inclina a considerar la posibilidad de que dentro de las reformas de modernización de las finanzas públicas actualmente encaminadas, un gran contingente de los recursos humanos del SENIAT, debe ser declarado "personal de seguridad del Estado", sometido a un régimen administrativo de estricta selección y riguroso seguimiento de su desempeño y disciplina y evaluaciones periódicas, acordes con su altísima investidura, relacionada como está con la recaudación de los tributos, uno de los efectos inmediatos del ejercicio de la soberanía financiera.

Un alto nivel de profesionalismo y sueldos competitivos, son elementos fundamentales que debe garantizar el nuevo sistema de recursos humanos, lo que sin embargo, no son a nuestro juicio elementos suficientes, para garantizar la independencia absoluta y autonomía funcional del ente recaudador de los tributos. Si sus agentes no son entrenados para mentalizar el significado de su importante misión, los "favores recibidos" por particulares de parte de funcionarios adscritos al cuadro de la Administración Tributaria, y el uso y abuso de información confidencial que emana de los propios funcionarios, lo cual ha sido costumbre inveterada desde el pasado, debilitarán y resquebrajarán los cimientos del Servicio hasta llegar, más allá de la ineficiencia, a los grados de mayor calamidad que actualmente aqueja a los diversos cuadros de la Administración Pública en nuestro país: la corrupción. De allí, el rigor de nuestra posición.

Aunque a juicio de algún sector, puedan subsistir dudas acerca de la constitucionalidad y legalidad de sistema de recursos humanos del SENIAT, no compartimos este criterio, en razón del rango jerárquico que como ley

posee el Código Orgánico Tributario, en el cual se implanta la “Carrera Tributaria”, factor esencial a la organización administrativa naciente que aspira a cumplir sus cometidos, con la plenitud y eficacia que sólo el mérito y la excelencia pueden garantizar. No obstante, sería conveniente que más temprano que tarde, el Congreso como sede institucional cuya función natural es legislar, consecuente con el apoyo político dado al Ejecutivo Nacional en todo lo relacionado con la Reforma Tributaria, legitime desde su ámbito lo realizado por el Poder Ejecutivo que en el futuro pueda prestarse al rechazo constitucional, y dé un acabado más sobrio a lo excesivo y complemente lo que aparezca como insuficiente. Pensamos, que es parte del apoyo político, al cual se hizo alusión al final de la parte introductoria de estos comentarios, como uno de los elementos nucleares que deberán confluír para que las reformas adelantadas por el Ejecutivo Nacional cumplan con efectividad su propósito.

Desde el punto de vista político, creemos que las reformas deben contar con el apoyo de todos los ciudadanos, sin reservas, porque ellas ponen de manifiesto el empeño del Presidente de la República y de los personeros de las finanzas públicas, para superar modelos financieros y presupuestarios agotados, así como el afán de perfeccionamiento de los instrumentos políticos puestos al servicio de la colectividad. Sólo que, vista la situación desde el enfoque jurídico, es preocupante la frecuencia con la que se ha venido sustituyendo la función de legislar con arreglo a la Constitución, por un obrar de la Administración basada en la visión fragmentada de los asuntos económicos. Sin embargo, no sólo en nuestro país se han dado estas quiebras del principio de la legalidad, pues países de sólidas culturas tributarias como por ejemplo España e Italia, no han escapado de estas vicisitudes, típicas de organizaciones en constante desarrollo de sus instituciones.

Cabe advertir, por otra parte, que quienes acceden a la carrera tributaria son funcionarios adscritos a las diferentes oficinas que prestan los servicios que corresponden a la Administración Tributaria, conforme a lo establecido en los artículos 92, 94 y 96 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, ahora reordenados en el SENIAT y fortalecidos mediante el ejercicio del amplio espectro de atribuciones que conforme al Código Orgánico Tributario y las nuevas regulaciones, corresponden al Servicio.

En efecto, dichos funcionarios, en ejercicio de sus labores, no hacen sino cumplir las importantes atribuciones que el legislador señaló al Servicio de Fiscalización, al Servicio de Inspección y a la Administración de Hacienda, en general, tanto a nivel normativo como operativo, con su amplia gama de servicios jurídicos administrativos, recaudadores, consultivos, informativos, extrajudiciales y judiciales que el mencionado cuerpo legal instituye y des-

cribe en las normas rectoras antes señaladas. Por tanto, a nuestro juicio, independientemente del nombre que las nuevas regulaciones hayan dado a la estructura organizativa del SENIAT, las primigenias funciones de hacienda que a éste ahora corresponde cumplir, no han variado su naturaleza y, por ende, siendo esencialmente las mismas establecidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, ningún alegato de incompetencia podría prosperar respecto a estos funcionarios, independientemente de la nomenclatura que el sistema profesional de recursos humanos del SENIAT haya adoptado, para denominar los cargos de la nueva organización administrativa. Pues, no es la simple denominación que los nuevos cargos del SENIAT exhiban, lo que les atribuye la competencia para actuar a los funcionarios, ni tampoco el cargo que ejerzan, sino que su actuación derive de la correspondencia que exista entre la regla atributiva de competencia general establecida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y la específica que, basada en ésta, se plasme en los Estatutos y las Reglamentaciones orgánicas e internas del SENIAT.

Finalmente, el Decreto de creación del SENIAT establece que el Ministro de Hacienda dictará las normas para que la “Coordinación General del Programa de Modernización del Sistema de las Finanzas Públicas y Reestructuración del Ministerio de Hacienda”, proceda conjuntamente con el superintendente del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria, a organizar técnica, funcional, administrativa y financieramente el nuevo servicio autónomo.

A la presente fecha, el Ejecutivo Nacional ha dictado y reformado la reglamentación complementaria que rige la organización y funcionamiento del SENIAT (art. 224 C.O.T), mediante Decretos Núm. 362, 363, y 364 de fecha 28 de septiembre de 1994, publicados en la Gaceta Oficial Núm. 35.558 del 30-09-94, cuando entraron en vigencia la “Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda”, el “Estatuto Reglamentario” y el “Estatuto del Sistema Profesional de Recursos Humanos” del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria - SENIAT -.

Igualmente, la Resolución N°. 2.684 de fecha 29 de septiembre de 1994, publicada en la misma Gaceta Oficial antes señalada, mediante la cual se dicta el “Reglamento Interno del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria”, posteriormente reformado mediante la Resolución N°. 2.802, publicada en la Gaceta Oficial Núm. 35.680 del 27 de marzo de 1995.

Con anterioridad a las fechas antes indicadas, mediante Resolución N°. 5 del 19 de octubre de 1994, publicada en la Gaceta Oficial Núm. 35.570 de la misma fecha, fue dado a conocer el “Instructivo Sobre la Organización, Atribuciones y Funciones del Servicio Nacional Integrado de Administra-

ción Tributaria SENIAT”, el cual fue derogado por la Resolución N°. 32, publicada en la Gaceta Oficial Núm. 4.881 Extraordinario que dictó el “Reglamento Sobre la Organización, Atribuciones y Funciones del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria”. Finalmente, mediante Resolución del 6 de diciembre de 1994, el Superintendente Nacional Tributario dictó el “Instructivo Sobre las Normas Éticas de los Funcionarios del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria”.

3.1. Las Funciones del SENIAT.-

El examen concatenado de los textos reglamentarios antes señalados nos pone de manifiesto el extenso abanico de funciones y atribuciones que corresponden al SENIAT. La reciente reforma del Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda, se explica en función de la introducción y regulación de la nueva estructura organizativa creada dentro del Ministerio para la específica configuración jurídica, administrativa y técnica de la Administración Tributaria.

Las “Disposiciones Generales” (art. 1º) citan, entre los órganos que conforman la estructura organizativa del Ministerio de Hacienda, al “Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria”, cuyas funciones se especifican en el nuevo artículo 9º que la Reforma incluye. Esta disposición expresa en forma pormenorizada, las funciones y potestades que, conforme al ordenamiento jurídico, han sido atribuidas a la nueva estructura organizativa que corresponde al SENIAT para la gestión de los tributos internos y aduaneros, así como para otorgar los contratos y ordenar los gastos inherentes a la administración del “Sistema Profesional de Recursos Humanos” y a la autonomía funcional y financiera del Servicio. El examen sumario del amplio espectro de atribuciones contenidas en la disposición que se comenta nos pone de manifiesto importantes funciones de dirección, administración, coordinación, ejecución, recaudación, control y fiscalización, así como otras de sistematización, divulgación, información e interpretación y análisis estadístico, entre otras, de todo lo relacionado con la tributación interna y de aduanas a nivel nacional. Pero también el SENIAT deberá “participar, en coordinación con los organismos responsables de las relaciones internacionales de la República, en la formulación y aplicación de la política tributaria y de comercio exterior que se establezca en los tratados, convenios o acuerdos internacionales y la formulación y aplicación de los instrumentos legales derivados de dichos compromisos”. Por otro lado, el “Estatuto Reglamentario del SENIAT”, dispone que a éste le incumben la administración, recaudación, control, fiscalización, inspección y resguardo de los tributos nacionales, de los derechos y obligaciones de carácter aduanero y las relaciones que de ellos se derivan, que sean competencia del Ministerio de Hacienda”.

Especial atención merece, la nueva facultad que en el artículo 124 del Código Orgánico Tributario se atribuye a la Administración, en relación a la celebración de convenios tributarios.

3.2. Los Convenios Tributarios.

Los convenios tributarios podrán celebrarse con agrupaciones de asociaciones y gremios de contribuyentes, pertenecientes a sectores de la economía de “menor significación tributaria”, que permitan determinar anticipadamente sobre base presunta, con actualización monetaria, sus respectivas obligaciones tributarias por periodos no mayores de tres (3) ejercicios fiscales.

Para la celebración de los convenios, la Administración Tributaria tomará en consideración los estándares de rendimiento tributario de estas agrupaciones, tomando como antecedentes, entre otros factores a valorar, los resultados del análisis comparativo de las declaraciones juradas de tributos ya procesadas; las fiscalizaciones selectivas realizadas entre contribuyentes de similares características y magnitud de ingresos; la información técnica obtenida y, otros antecedentes que, a juicio de la Administración Tributaria, puedan obtenerse respecto a contribuyentes que realicen las mismas actividades gravadas (art. 124 C.O.T.).

Lo anteriormente descrito, pone de manifiesto una nueva modalidad de determinación de la obligación tributaria sobre base presunta, a la cual podrán acceder, individualmente, mediante la suscripción de un convenio, los contribuyentes pertenecientes a las agrupaciones, asociaciones y gremios que, a su vez, hayan celebrado previamente con la Administración Tributaria el convenio tributario matriz.

Aunque el Código Orgánico Tributario no trae mayores precisiones, acerca de las formalidades y requisitos que tanto el contribuyente singular interesado, como la agrupación, asociación o gremio al cual pertenezca, deberán cumplir para la celebración del convenio tributario, sí aclara que el convenio que el contribuyente singular suscriba, contendrá los derechos y obligaciones de carácter general previstos en el convenio matriz de la respectiva agrupación, asociación o gremio de comerciantes que lo represente. Cabe señalar que los citados convenios, en ninguna forma podrán limitar las amplias facultades de control, fiscalización, investigación y recaudación que la ley le ha atribuido a la Administración Tributaria, así como tampoco la facultad por parte de la Administración y el deber por parte de los sujetos pasivos de la obligación tributaria, para determinar sobre base cierta la cuantía exacta de la deuda tributaria.

Desde este enfoque, en consecuencia, será posible que la determinación posterior que realice la Administración Tributaria resulte mayor que la determinación sobre base presunta que aparezca del convenio tributario, en cuyo caso el contribuyente tendrá que pagar el tributo con aplicación de la actualización monetaria, desde el día del vencimiento del plazo en el cual debió efectuarse la determinación sobre base cierta, por cada uno de los ejercicios fiscales (Parágrafo Unico, art. 124).

El Código Orgánico Tributario es claro al precisar el carácter personal de las obligaciones tributarias asumidas por los contribuyentes singulares, mediante los convenios que celebren. Dichas obligaciones no generan solidaridad entre quienes hayan firmado los convenios como representantes de las agrupaciones, asociaciones o gremios.

Prevé el Código una sanción pecuniaria equivalente a la mitad de la diferencia del tributo determinado, sin perjuicio de la responsabilidad penal, aplicable en aquellos casos en que la determinación de la obligación tributaria efectuada a requerimiento de la Administración, después de celebrado un convenio tributario excediera de un 40% el monto de la obligación tributaria, previamente determinada en el referido convenio. Sin embargo, esta sanción no será procedente cuando, sin mediar requerimiento previo de la Administración Tributaria, el contribuyente presente la declaración jurada, determine y pague la diferencia del impuesto con actualización monetaria.

Ahora bien, este tema trae a colación, una vez más, lo referente a la quiebra de la preceptiva constitucional tributaria que viene suscitándose en los últimos tiempos, lo que en realidad constituye en la práctica una transformación de la ordenación jurídica material de los tributos, creándose en el ordenamiento jurídico una colisión con los principios constitucionales ordenadores de la materia.

Si bien es cierto que, a través de la técnica administrativa de la celebración de convenios, como modalidad de determinación de los tributos, en el fondo lo que se busca es adecuar las cuotas del tributo a las bases tributarias reales, mediante el empleo de “datos económicos” que sirvan para la fijación de la base imponible global del grupo, para después mediante la aplicación de índices básicos se pueda asignar a cada miembro de la agrupación de que se trate, su cuota individual; ello, sin embargo, opera a juicio de la doctrina más autorizada, como una “renuncia a que la cuota impositiva corresponda a la capacidad económica del contribuyente”. Pues, como lo señala el maestro Fernando Sainz de Bujanda, “más allá de las dificultades técnicas que siempre existirán, el nuevo procedimiento desiste de buscar esa estricta correspondencia y se proclama la suficiente bondad de un método que por esencia sólo puede llegar a establecer, en la hipótesis más probable, una tributación

cuasisubjetiva". (Hacienda y Derecho, Volumen III, pág. 267). Agrega el autor que, en realidad, la individualización del gravamen está a cargo de las agrupaciones de contribuyentes, las que por la intensa actividad que despliegan confeccionarán los "índices" que puedan producir las asignaciones individuales de las bases impositivas. Así, independientemente de la reserva de facultades de revisión y fiscalización que a la Administración Tributaria corresponda para repartir la carga tributaria por vías distintas, el pago del impuesto queda prácticamente confiado a la voluntad de los contribuyentes.

A los inconvenientes antes señalados, se suma la existencia en la regulación de los convenios de numerosos conceptos jurídicos indeterminados: "gremios representativos", "contribuyentes de menor significación", "estándares de rendimiento tributario", "información técnica obtenida", "otros antecedentes", etc., los cuales operan como elementos impeditivos para una ordenación rigurosa que permita cumplir la justicia tributaria a través de los convenios.

La doctrina española da cuenta del recorte que han sufrido los convenios tributarios en su área de aplicación, lo cual ha contribuido a reducir los estragos desde el punto de vista de la justicia distributiva. La equidad, sin embargo, se resiente por cuanto se señala que "la base o cuota convenida no considera en forma suficiente, por su propia naturaleza, la capacidad de pago de cada uno de los agrupados (...), porque la correspondencia entre la riqueza de los contribuyentes y las bases y cuotas tributarias -que constituye la esencia del principio de la capacidad- se aprecia discrecionalmente por la Administración..." y, finalmente, "porque en algunos de los impuestos a los que el régimen negocial se extiende, concretamente, en los comprendidos en la legislación de Timbre, los hechos imponibles respecto a los que se pactan las cuotas o reintegros no se han producido aún al tiempo de celebrarse el convenio, lo que pone de relieve que, en tal momento, se ignora por entero cuál será la capacidad económica de los agrupados en el momento en que los hechos o documentos "convenidos" lleguen efectivamente a producirse". (Ob. cit. págs. 283 a 286).

No obstante lo anterior, viviremos en nuestro país directamente la realidad de los convenios tributarios y extraeremos nuestras propias experiencias, pero no podemos dejar de reconocer que, desde el punto de vista legal y doctrinario, la aplicación de esta técnica soslaya el principio de la capacidad contributiva, rector de la justicia distributiva en nuestra legislación tributaria. Hay que insistir en que estos principios de nuestro sistema tributario, no constituyen un derecho del contribuyente al que pueda renunciar, sino una norma obligatoria y general de reparto equilibrado de la carga tributaria, cuyo cumplimiento atañe a la colectividad entera.

3.3. Nivel Central o Normativo.

El “Estatuto Reglamentario del SENIAT”, establece que dicho organismo” desarrollará sus funciones con un nivel central o normativo y uno operativo”. El nivel central o normativo, conformado por la Superintendencia Nacional Tributaria, la Gerencia General de Desarrollo Tributario, la Gerencia General de Informática, la Gerencia General de Administración, el Comité Asesor de Dirección y Planificación y el Comité Asesor de Contratación, Presupuesto y Fondo de Gestión, es rector, y le suministra a la Administración Tributaria los canales legales necesarios para que el nivel operativo pueda cumplir con eficiencia, pero con estricto apego a la ley, las funciones que le han sido encomendadas.

Por otra parte, en el Estatuto Reglamentario, se previeron algunas disposiciones transitorias (arts. 12 y 14), que ordenan a los actuales niveles normativos de las Administraciones Tributaria y Aduanera fusionadas en el Servicio, conservar las atribuciones y competencias que les correspondan de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, hasta tanto se dicten las nuevas regulaciones y sean estructuradas las áreas funcionales y unidades administrativas que conforman al SENIAT.

En el mismo Estatuto, se fijó como fecha tope para la consumación de estas reformas administrativas, técnicas, funcionales y financieras, el 30 de junio de 1995.

3.4. El Nivel Operativo o de Apoyo.

El Estatuto Reglamentario del SENIAT señala que, el nivel operativo, está conformado por los “Servicios de la Administración Tributaria”, constituidos por las Oficinas de Coordinación Zonal, las Gerencias Generales de Tributos Internos, las Gerencias de Aduanas Principales, los Sectores de Tributos Internos, las Unidades de Tributos Internos y las Aduanas Subalternas (art. 2).

Cabe recordar que, las antes denominadas “Administraciones Regionales de Hacienda” y las “Aduanas Principales”, se identifican en las nuevas regulaciones del SENIAT como Gerencias Regionales de Tributos Internos y Gerencias de Aduanas Principales respectivamente.

El Código Orgánico Tributario recientemente promulgado, trae una nueva disposición (art. 109), donde se identifican expresamente las funciones de la Administración Tributaria, las cuales responden en su conjunto a los dos niveles organizacionales antes comentados, que tradicionalmente conformaron a la extinta Dirección General Sectorial de Rentas. Además de las funciones mencionadas, ese mismo texto legal orgánico habilita a la Adminis-

tración Tributaria para dictar “Instrucciones” de carácter general a sus subalternos para la interpretación y aplicación de la ley tributaria, las cuales deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

4. EL CONTROL DEL SENIAT.-

La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece en el Parágrafo Único del artículo 1º, numeral 6, que a los servicios autónomos sin personalidad jurídica, se les aplicará el régimen presupuestario previsto para el Poder Nacional y sus asignaciones estarán comprendidas en la Ley de Presupuesto, anual.

Sin embargo, la misma ley introduce una contradicción en su artículo 52, relativo al régimen presupuestario de los institutos autónomos, de las fundaciones y de las asociaciones civiles. En efecto, en dicha norma se expresa con toda claridad que se regirán por ese Título (Título IV), los organismos referidos en los numerales 3 y 6 del artículo 1º, entre los cuales se mencionan a los servicios autónomos sin personalidad jurídica con excepción de aquellos que, por su naturaleza empresarial, deban regirse por el Título VI, relativo al régimen presupuestario de las sociedades.

Lo anterior pone en evidencia, la confusión existente en la misma Ley de Régimen Presupuestario respecto a la regulación de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, aspecto que se agrava al examinar el Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica (Gaceta Oficial Núm. 34.836 del 7 de noviembre de 1991), aplicable al SENIAT a juicio de algún sector de la doctrina que hoy no compartimos, en consideración al carácter “*sui generis*” que el SENIAT presenta por no producir recursos propios. De acuerdo a la disposiciones del Reglamento citado, el SENIAT se encuentra sujeto al **control interno, previo y perceptivo**, que sobre él deberá ejercer el contralor interno del ente central al cual está adscrito el ente controlado, vale decir, al Ministerio de Hacienda. Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio del **control posterior externo** que corresponde a la Contraloría General de la República.

Se prevé también, en el art. 7º *ejusdem*, una modalidad de **control parlamentario externo de gestión o resultados** que, trimestralmente, deberán ejercer las Comisiones Permanentes de Finanzas y de Contraloría de la Cámara de Diputados, así como la propia Contraloría General de la República, con la finalidad de **evaluar el resultado de la “gestión física y financiera” del Servicio**. La evaluación la elabora el órgano al cual se encuentra adscrito el ente controlado, en este caso, el Ministerio de Hacienda, para su posterior envío y consideración a los organismos de control externo antes señalados.

La evaluación insatisfactoria de la máxima autoridad del Organismo al cual el servicio se encuentra adscrito, tendrá como efecto inmediato que el ente de adscripción, de oficio o a requerimiento de dichas Comisiones del Congreso o del Organismo Superior de Control Fiscal Externo, tome las medidas pertinentes. Cuando la gravedad del caso lo amerite, previa aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, la máxima autoridad a la cual se encuentra sujeto al servicio, ordenará su supresión, sin perjuicio de la declaración de responsabilidad a que hubiere lugar.

Disposiciones similares a la anterior, aparecen también en las Leyes de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1994, 1995 y 1996. Tales normas responden a lo establecido en el Artículo 1º, numeral 6, Parágrafo Único de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, al que antes se aludió, que ordena aplicar a los servicios autónomos sin personalidad jurídica, el régimen presupuestario para el Poder Nacional; quede a salvo, sin embargo, nuestra acotación anterior respecto a la contradicción flagrante que ese mismo texto legal contiene en su artículo 52, al ordenar aplicar al mismo supuesto, el régimen presupuestario de los institutos autónomos, las fundaciones y las asociaciones civiles.

Cabe señalar, por otra parte, que también el SENIAT, conforme a las normas existentes al efecto, se encuentra sometido a la evaluación que organismos de cooperación internacional, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), eventualmente ejerzan sobre la gestión del ente y la correcta utilización de recursos financieros provenientes de aportes suministrados por dichos organismos.

5. BREVE REFERENCIA A LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN EL DERECHO COMPARADO.-

Numerosos países del mundo han emprendido con éxito la transformación de los órganos encargados de la gestión de los tributos.

En **Canada** el órgano encargado de la recaudación tributaria (**Revenue Canada**), posee rango ministerial y, además de cumplir las actividades propias de cualquier Administración Tributaria, ha logrado respaldar programas económicos y sociales, garantizando condiciones equitativas para todos los canadienses en materia de derechos y obligaciones, conforme a lo establecido en sus leyes tributarias. El reconocimiento por parte de la autoridad tributaria, de que a través del Departamento de la Renta Nacional se cumple un servicio público que debe ser eficiente, ha facilitado la interacción entre los contribuyentes canadienses y los diferentes niveles del gobierno.

Estados Unidos de Norte América, ha organizado la administración de los tributos en el "Servicio de Ingresos Internos" (**Internal Revenue Service**)

dependiente de la Secretaría del Tesoro. Las leyes impositivas se encuentran reunidas en el Código de Ingresos Internos (Internal Revenue Code), preparado por el cuerpo legal del Servicio, e interpreta las leyes fiscales detalladamente a objeto de guiar tanto a los contribuyentes como a los funcionarios fiscales en la interpretación y aplicación de la ley. El Servicio incluye unos 60.000 agentes fiscales operando en sesenta oficinas de distrito repartidas en todo el país.

La “Agencia Estatal de Administración Tributaria” de España (A.E.A.T), fue concebida como un ente de derecho público con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo principal es la aplicación de las leyes tributarias y funciones específicas de investigación, gestión, recaudación, consulta e información.

En el Perú, se creó la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (S.U.N.A.T.), como ente de derecho público descentralizado, lo que le otorga personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía administrativa, financiera, técnica y funcional, especialmente creado para la recaudación de los tributos.

Colombia ha modernizado también la Administración Tributaria, mediante la creación de un fondo que obtiene sus propios recursos, mediante asignaciones presupuestarias derivadas de los intereses moratorios y de las sanciones pecuniarias recaudadas por intermedio de la Dirección de Impuestos Nacionales.

6. CONCLUSIONES.-

A nuestro criterio, el éxito de este nuevo enfoque que quiere imprimírsele al servicio público encargado de la gestión de los tributos dependerá, en primer lugar, de la convicción que sus propios personeros tengan acerca de la necesidad de adecuar las estructuras institucionales, a las nuevas realidades en las que nuestro país se encuentra inmerso. Este esfuerzo no es fácil. *Desde afuera*, implica no sólo la voluntad de aprovechar al máximo el apoyo político que desde el Ejecutivo Nacional y el Congreso de la República, se han dado a la modernización del sistema tributario con todo lo que ello significa; sino más profundamente, algo que está en la raíz misma de cualquier reto que se desee afrontar. Se trata de **la mentalidad** que, como piedra angular, asista a ambos términos de la relación jurídico tributaria, para **lograr la permanencia activa** de la Administración Tributaria y su crecimiento y consolidación institucional, así como para discernir con toda claridad las soluciones a los problemas que tendrán que presentarse.

Desde adentro, se trata de formar un agente tributario con vocación pública auténtica que, reconociendo la altísima dignidad de su servicio, se

comprometa en forma ostensible a prestarle al país, conciente de su misión colectiva, lo mejor de sí. Desde esta perspectiva, la actividad de gestión de los tributos dará como resultado, el logro del bien público en este hipersensible sector de la actividad estatal, esto es, “la conveniencia de la mayoría frente al egoísmo de cada cual”, la primacía del interés general en un país que ha esperado demasiado pacientemente, por un cambio que nunca vendrá solamente de los gobiernos sino de la fuerza moral de los gobernados.

Y hacia afuera, creemos prioritario el fortalecimiento de la naciente estructura la cual deberá recrearse desde una ley formal que imbuida de las reformas que en nuestro país exigen las finanzas públicas, mantenga a raya la eventual intervención de otros poderes públicos que, como ya ha sucedido, puedan debilitar la organización, negándole la cuota presupuestaria que por ley le corresponde al SENIAT, y desviando el producido del tributo hacia áreas ajenas a la directa satisfacción de las necesidades públicas. Este doble discurso es inaceptable y no puede permitirse pasivamente. Por ello, la nueva regulación deberá consagrar la autonomía funcional absoluta del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria, lo que implica que el ente asuma él solo, dentro de la organización nacional, su destino contando con un presupuesto suficiente que previsto cíclicamente, no pueda serle escamoteado posteriormente por ningún motivo. Esto facilitaría, definitivamente, la captación de personal de alto nivel y profesionalismo con salarios competitivos que conformarían la estructura administrativa meritocrática que se requiere.

Finalmente, es urgente que el Estado venezolano comience a rendir cuenta a la colectividad, de la forma como gasta los nuevos recursos provenientes de la tributación y que el ajuste fiscal se enfoque hacia la vertiente del gasto público y no del ingreso, como hasta ahora ha sucedido.

Se trata de un cambio radical de la política fiscal. De otra forma, ninguna justificación tendría la creación de nuevos tributos; ya es hora de que se palpen los beneficios equivalentes en servicios públicos, pues de continuar en ascenso el deterioro institucional generalizado, en poco tiempo el saldo de los esfuerzos empleados resultará negativo y el rol del SENIAT, totalmente ensombrecido: no es esto lo que el país espera ni merece.

BIBLIOGRAFIA

Constitución Nacional

Código Orgánico Tributario

Revista de Política y Administración Tributaria N° 1 - SENIAT -

20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República, Tomo 1, pág. 152

Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, G.O. Núm. 34.836 del 7-11-91

Decreto N° 310 del 10-8-94, G.O. Núm. 35.525 del 16-8-94

Decretos Núms. 362,363 y 364 del 28-9-94, G.O. Núm. 35.558 del 30-9-94

Resolución N° 32, G.O. Núm. 4.881 Extraordinario del 2-3-94

Resolución N° 2802, G.O. Núm. 35.680 del 27-3-95.

Michael Hammer y James Champy: Reingeniería. Editorial Norma, abril 1994.

Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional

Ley Orgánica de Régimen Presupuestario

Richard Musgrave y Peggy Musgrave: Hacienda Pública Teórica y Aplicada.

Francisco Sainz de Bujanda: Hacienda y Derecho, Vol. 111.

Publicaciones del Centro Interamericano de Administradores Tributarios - CIAT- Años 1984, 1985, 1986.

La Contraloría General de la República y el control de calidad de su gestión

Rafael Arias Ramírez

Es preocupación de los niveles Directivos de toda organización la calidad de sus productos, especialmente en una actividad competitiva cuyo objeto es ganar el favor y preferencia del cliente.

En cuanto a prestación de servicios en el Sector Público, la persecución de la calidad tiene como objetivo el mejoramiento del servicio sin interés de ganar el favor del cliente, por cuanto éste constituye un mercado cautivo. Sin embargo la excelencia del servicio público tiene que ver con el cumplimiento de los deberes del Estado y de la Administración para con sus ciudadanos que en resumidas cuentas son sus clientes, y no beneficiarios de un servicio.

En lo que respecta a organismos cuya función dentro de la estructura del Estado no es precisamente la prestación de servicios o generación de bienes, la calidad de sus productos está referida a los efectos que los mismos van a producir directa o indirectamente sobre los clientes del Estado y de la Administración. Es decir, en qué medida la acción o actividad cumplida por un Organismo va a favorecer el desenvolvimiento normal de la vida de los ciudadanos.

Así la función de control que cumple la Contraloría sobre los entes de la Administración, tiene como finalidad última, el mejoramiento de la misma en razón del interés de los clientes de esa Administración. La Contraloría norma, vigila, recomienda y sanciona a fines de una correcta y adecuada administración e inversión de los recursos públicos, que tienda al bienestar de la colectividad; y en la medida en que el control sea de mayor calidad, los efectos sobre la Administración serán de mayor importancia a los fines de su mejoramiento.

Control de Calidad.

Se puede definir como un conjunto de procedimientos y métodos interrelacionados entre sí de manera tal que su aplicación coherente y sistemática conduzca al mejoramiento incesante de los productos de la organización.

Cómo aplicar el Control de Calidad

Sin pretensiones de que lo señalado a continuación constituya un modelo acabado, estimamos proponer los siguientes elementos.

Definición de “estándares” de comparación.

A los fines de medir la calidad de los productos del Organismo, es necesario definir previamente los parámetros que deben servir de referencia. Estos pueden incluir medidas de tiempo de ejecución de los procesos o actividades; cantidad de productos elaborados por períodos, (semanas, meses, trimestres, semestres) por tipo de producto, aspectos que deben cubrir las actividades de Auditoría, Inspección, Examen de Cuentas, entre otros.

2 Desarrollo y entrenamiento del personal.

La formación permanente de personal en las materias propias de su actividad, redundan en un mejoramiento de su desempeño, que se reflejará en un incremento de la calidad del producto. Se trata de lograr que los funcionarios aprendan a hacer mejor su trabajo y estén constantemente entrenados con los avances de la actividad que realizan.

3 Planificación del trabajo.

Las actividades y tareas deben siempre corresponder a un objetivo y plan que sirva de guía y permita la evaluación posterior de los resultados obtenidos.

4 Supervisión.

La adecuada supervisión de los programas, actividades y operaciones constituye un elemento fundamental en un programa de control de calidad. La supervisión debe realizarse en cascada desde los niveles superiores y permanentemente por los responsables de equipos o grupos de trabajo sobre los funcionarios que realizan las labores específicas.

5 Revisión interna.

Consiste en la revisión de los procesos y la evaluación del grado de cumplimiento de las normas de calidad por parte de las diferentes dependencias, efectuada por personal de la propia organización especializada en este tipo de actividad.

- 6 **Revisión externa .**
Consiste en una revisión independiente del grado de cumplimiento de las normas de calidad, efectuada por especialistas ajenos a la organización.

- 7 **Comunicación de resultados.**
La preparación y presentación de informes constituye uno de los principales productos de la Contraloría General. La responsabilidad por la calidad técnica de los informes producidos recae en cada autor; sin embargo los supervisores inmediatos y mediatos de los funcionarios no están eximidos de garantizar el correcto contenido y redacción del mismo.

- 8 **Responsabilidad por el control de calidad.**
 - 8.1 **La responsabilidad del ejecutor.**
En principio el responsable por la calidad de su trabajo es su propio autor. A los efectos debe cumplirse el postulado de que un buen trabajador es aquél que revisa el resultado del trabajo que realiza.

 - 8.2 **La responsabilidad del supervisor inmediato.**
La aplicación estricta del postulado indicado no excluye la responsabilidad del supervisor inmediato por la verificación del grado de cumplimiento de los estándares de calidad.

 - 8.3 **La responsabilidad de los niveles gerenciales.**
La evaluación que realice el gerente de sus supervisores y empleados, debe abarcar no sólo la valoración de la calidad del trabajo realizado y de los resultados obtenidos, sino también el grado de supervisión realizado con orientación al logro de la calidad.

 - 8.4 **Responsabilidad de los niveles directivos.**
Radica en dictar las normas que deben regir el proceso de control de calidad y de los estándares de cumplimiento para el logro del mismo.
Los niveles inferiores asumirán la responsabilidad por la vigilancia de cumplimiento de tales normas y estándares.

9 El Control de calidad en Auditoría.

Los organismos internacionales que agrupan a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos (GAO) y el American Institute of Certified Public Accountants, entre otros, han emitido normas de auditoría orientadas a la realización del trabajo con garantía de calidad, tanto en el ejercicio de la auditoría en el sector público como en el privado.

La cuarta norma general de auditoría de la GAO establece:

“Las organizaciones de auditoría que llevan a cabo auditorías deben tener un apropiado sistema interno de control de calidad apropiado y participar en un programa de revisión externa de control de calidad”.

- 10 A los fines de enfrentar el mejoramiento de la calidad del trabajo que realizan las diferentes dependencias del Organismo, se ha dado inicio a actividades vinculadas con este propósito en planos diferentes, a saber. :

10.1 Programa de Mejoramiento de Productividad y Calidad de la Contraloría General de la República.

La Dirección General de Desarrollo Interno puso en ejecución el programa señalado, el cual incluye entre las actividades más destacadas las siguientes:

- Adiestramiento del nivel gerencial y del nivel técnico de auditoría.
- Auditoría operativa de los procesos de trabajo en la Dirección General de Desarrollo Interno.
- Charlas técnicas sobre mejoramiento de productividad y calidad a todo el personal.
- Continuación del proceso de mejoramiento de la comunicación interna.
- Mejoramiento de procesos en las direcciones generales operativas, mediante la aplicación de las metodologías y recomendaciones que resulten del proceso de planificación estratégica para la Contraloría General, en cuanto a los objetivos “Implantación del Control de Gestión y Mejoramiento de los procesos de Averiguaciones Administrativas, Reparos, Multas e Investigaciones por Enriquecimiento Ilícito”.

10.2 Normas Generales de Auditoría Gubernamental.

En el cumplimiento del objetivo estratégico “Liderar la creación e implementación del Sistema Nacional de Control”, se prevé la redacción de las Normas Generales de Auditoría Gubernamental, las cuales constituirán un elemento de gran importancia para el desempeño de la actividad central del Organismo Contralor y de los demás organismos de la administración pública venezolana que practican auditorías.

En efecto, la existencia de normas generales de auditoría permitirá la definición de guías para el ejercicio de la actividad; la fijación de estándares de desempeño, el establecimiento de medidas de calidad; es decir contribuirán al mejoramiento en la calidad del trabajo de la Contraloría. Igualmente dichas normas facilitarán la evaluación de la calidad del trabajo que se realiza.

La Dirección General Técnica, responsable de la ejecución del objetivo “Creación e implementación del Sistema Nacional de Control”, avanza actualmente en la redacción del proyecto de Normas Generales de Auditoría Gubernamental.

10.3 Las presencia de dos planos diferentes en cuanto a la calidad del trabajo que realiza el Organismo Contralor, dicho sea de paso, totalmente complementarias y ambos motores de su desarrollo, reflejan la preocupación y el interés de su cuerpo directivo por el tema y plantean la necesidad de avanzar en la ejecución del proceso de manera mancomunada a los fines de potenciar sus resultados.

Glosario de términos asociados a la auditoría y al control

Recopiladora: Daisy Ochoa

El glosario que se presenta a continuación fue preparado en orden alfabético por la comodidad que ofrece para localizar con rapidez el concepto.

Comprende un conjunto de términos técnicos fundamentales asociados a la auditoría y al control, los cuales fueron recopilados de diversas disposiciones legales, publicaciones oficiales, publicaciones técnicas especializadas, diccionarios técnicos y opiniones de expertos en la materia.

Los números que al final de cada concepto se incluyen entre paréntesis remiten a la parte final donde se encuentra la Fuente de Información.

Auditoría El examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, efectuado por auditores profesionales con posterioridad a su ejecución con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar el informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones, y, en el caso de examen de estados financieros, el correspondiente dictamen profesional (1)

La revisión objetiva de los estados financieros originalmente elaborados por la administración. En el examen de los estados financieros, el auditor habrá de depender de:

Los procedimientos de control interno del cliente, la revisión de los registros contables y de las transacciones, las cuales descansarán en la evidencia que les dará el carácter de autenticidad y de validez, la revisión de otros documentos financieros o no financieros y de sus registros, amparándose en la evidencia para que sean auténticos y valederos, y la evidencia que se obtenga de fuentes externas tal como la que se obtiene de bancos, clientes, acreedores, etc. (2)

Auditoría Ambiental Es una herramienta del control de gestión que implica una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de cómo se están desempeñando la organización, gestión y equipos ambientales. La auditoría ambiental consiste en un examen y evaluación independiente, sistemático, periódico, documentado y objetivo, realizado por un equipo interdisciplinario de auditores ambientalistas.

Se pueden diferenciar dos tipos de Auditorías Ambientales: auditoría general y auditoría específica. La primera abarca todos los aspectos de la gestión sobre el ambiente (administrativos, políticas de uso, procedimientos de control, organización del ente, etc.) mientras que la segunda se practica, generalmente, posterior a un incidente, como producto de una denuncia, debido a cambios en las regulaciones en el uso de la zona, o en áreas seleccionadas para revisión como producto de una auditoría general. (3)

Auditoría Financiera El examen objetivo, sistemático y profesional de los estados financieros de una entidad o de sus sistemas financieros y de control interno incluyendo los registros, comprobantes y otras evidencias que sustenten las operaciones financieras, efectuado por auditores profesionales, con la finalidad de

verificarlas y evaluar e informar sobre los hallazgos significativos resultantes, presentando conclusiones y recomendaciones para mejoras y su opinión profesional respecto a la presentación razonable de los estados financieros, o, en su ausencia, respecto a los sistemas financieros y de control interno. (1)

Auditoría Interna

El examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, efectuado por auditores profesionales con posterioridad a su ejecución como un servicio a la gerencia por personal de una unidad completamente independiente de dichas operaciones, con la finalidad de verificarlas, evaluarlas, e informar sobre hallazgos significativos resultantes, presentando conclusiones y recomendaciones para mejoras. (1)

Medio funcional que permite a los directivos de una entidad recibir de fuentes internas la seguridad de que los procesos de que son responsables funcionan de modo tal que queden reducidas al mínimo las probabilidades de que se produzcan fraudes, errores o prácticas ineficientes y antieconómicas. Tiene muchas de las características de la auditoría externa pero puede, correctamente, cumplir instrucciones del nivel de dirección a que informa. (4)

Auditoría Operacional

El examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas de una entidad, efectuado por auditores profesionales con la finalidad de verificarlas y evaluarlas, tanto como para establecer el grado de eficiencia, efectividad y economía de la planificación, organización, dirección y control interno, e informar sobre los hallazgos significativos resultantes, presentando conclusiones y reco-

mendaciones para mejoras y determinar el cumplimiento con las disposiciones legales relacionadas. (1)

Auditoría de Regularidad Comprende la certificación de las cuentas rendidas por las entidades obligadas a ello, que incluye el examen y la evaluación de los registros contables y la expresión de la opinión que merezcan los estados financieros; la certificación de la Cuenta General del Estado; la fiscalización de las operaciones y de los sistemas financieros así como la valoración del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; la fiscalización de los sistemas de control y de auditoría internos; la fiscalización de la probidad y corrección de las decisiones administrativas adoptadas en el seno de la entidad fiscalizada; y el informe acerca de cualquier otra cuestión surgida como consecuencia de la fiscalización o relacionada con ella y que las EFS consideren que debe ser puesta de manifiesto. (4)

Averiguación Administrativa Está consagrada en los artículos 112 y 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (C.G.R.) vigente, donde se establece que la Contraloría deberá realizar averiguaciones administrativas cuando surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares, que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos públicos de las entidades sujetas a su control, hayan incurrido en los actos, hechos u omisiones generadores de responsabilidad administrativa a que se refiere dicha Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su artículo 113 y la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (LOSPP) Esta averiguación proce-

derá aun cuando dichas personas hubieren cesado en sus funciones.

Contabilidad Fiscal

La Contabilidad Gubernamental, también llamada Contabilidad Oficial, Contabilidad del Estado, Contabilidad Fiscal o Contabilidad de la Hacienda Pública, trata de las normas, convenciones y métodos para registrar las operaciones y estados financieros de las entidades de Derecho Público, que administran el Fisco de la Nación, los Estados, las Municipalidades y comprende también los demás organismos oficiales, inclusive los entes autónomos y las empresas en que tiene participación el Estado. (5)

Control

Proceso por medio del cual las actividades de una organización quedan ajustadas a un plan preconcebido de acción y el plan se ajusta a las actividades de la organización.

El concepto de control comprende los elementos que se detallan a continuación:

- a) La finalidad básica, la necesidad, la directriz o estatuto, y la autoridad y capacidad para su ejercicio;
- b) Un entendimiento común de propósitos y consecuencias de las metas que se persiguen;
- c) Un plan de organización y de acción;
- d) Las unidades de organización, cada una con autoridad delegada y limitada;
- e) La evidencia de la asunción de responsabilidad en el ejercicio de la autoridad antes mencionada;
- f) La identificación de las actividades a llevarse a cabo dentro de cada unidad de la organización;

- g) Las políticas que rigen la operación y el control interno, incluyendo la auditoría interna y la información;
- h) Los estándares de realización (o ejecución) y los estándares de comparación;
- i) Las provisiones para una adecuada visualización de parte de las autoridades superiores a través de la información comparativa razonada (“feedback”) y las observaciones directas, seguidas de juicios (o criterios) que conduzcan a la acción en los cambios propuestos en los planes, alcances y procedimientos, y
- j) Las investigaciones profesionales periódicas (auditorías externas y revisiones de la gestión administrativa o gerencial) de los objetivos de la organización; de los logros reflejados en sus actividades; la valuación o tasación de la calidad y aceptación de sus productos finales y la relevancia del plan de operación y sus rendimientos actuales, junto con las sugerencias para su mejoramiento, modificación, simplificación o posible eliminación.(6)

Control Fiscal Trata de establecer mecanismos de acopio de información que permitan tomar acciones capaces de corregir cualquier desviación del proceso administrativo, que tienda a apartarlo de los propósitos y fines que persigue, que no son otros, que la mejor preservación y salvaguarda de los dineros públicos y que el gasto se haga con miras al mayor beneficio de la colectividad. (10)

Control de Gestión Es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores, de rentabili-

dad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad. (7)

Los artículos 66 al 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República consagran integralmente los diversos elementos del “control de gestión”, los citados artículos establecen: “La Contraloría General de la República podrá realizar auditorías, estudios, análisis e investigaciones respecto a las actividades de determinados organismos o entidades para evaluar los planes y programas en cuya ejecución intervengan dichos organismos o entidades sujetas a su control. Igualmente, la Contraloría podrá realizar los estudios e investigaciones que sean necesarios para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales que guarden relación con los ingresos, gastos y bienes públicos”. Asimismo podrá, efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, así como análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control. Las conclusiones de dichos estudios e investigaciones serán comunicadas a los organismos a quienes legalmente esté atribuida la posibilidad de analizar tales conclusiones y adoptar las medidas correspondientes.

El “control de gestión” persigue complementar el examen de legalidad, que será siempre consubstancial a la acción de la Contraloría, con estudios que tiendan a determinar, en una palabra, si una administración es idónea para cumplir sus fines.

Esto es: si desde el punto de vista económico o financiero los costos de esa administración son adecuados a los fines perseguidos; si los logros o resultados alcanzados son proporcionales a esos costos; si se han obtenido las metas previstas, y, en el evento de no ser así, qué tipo de razones han incidido o influido para no lograr aquellos resultados. En fin, si la administración controlada, además de cumplir formalmente con la ley, está desarrollando su cometido con eficiencia, hasta el punto de hacer posible afirmar que es una administración eficaz; o, a la inversa, sino siendo ello así qué tipo de razones o causas administrativas están impidiendo alcanzar ese ideal de eficacia. Ni más ni menos que esto es el “control de gestión”, y lo que persigue este tipo de control. (8)

“...tiende a verificar y evaluar las formas como los servicios públicos han realizado su actividad, la consonancia de esa actividad con las decisiones, planes y programas preestablecidos, y el cumplimiento o incumplimiento por parte del fiscalizado de los objetivos y metas previamente trazados, especialmente en la inversión de los caudales y bienes puestos al servicio de la administración. Se trata de una posibilidad amplia de fiscalización, ya que a través de la gestión del servicio se puede revisar no sólo la legalidad de sus actos sino lo que a la postre ha de resultar más importante, la eficacia con que el servicio cumplió su cometido”.(9)

Control Interno El plan de organización y el conjunto de métodos y medidas adoptadas dentro de una entidad para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones, es-

timular la observancia de la política prescrita y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados. (1)

Control Previo

El examen de operaciones y transacciones propuestas, antes de su ejecución, con el propósito de establecer su propiedad, legalidad, veracidad y conformidad con el presupuesto. (1)

Corrupción

(De funcionarios). El delito de corrupción de funcionarios, llamado también cohecho en la mayoría de las legislaciones, consiste en pactar la venta de un acto de autoridad que deba ser gratuitamente cumplido. En este delito debe haber dos sujetos: el funcionario que acepta la remuneración que se le ofrece o que la rechaza y el corruptor que se empeña en persuadir o induce al funcionario a apartarse de deberes legales.

(Administrativa). Delito para cuya comisión se requiere que un funcionario público por razón de sus funciones, reciba, para sí mismo o para otro, retribuciones u otra utilidad que no se le deban, o cuya promesa acepte. Comete delito de corrupción quien diere o prometiére el dinero, retribuciones u otra utilidad (Art. 65 LOSPP). Esta corrupción se denomina impropia. Corrupción propia. Incurrir el funcionario público que por hacer, retardar u omitir algún acto de sus funciones, o que por efectuar alguno que sea contrario al deber mismo que ellas impongan, reciba o se haga prometer dinero u otra utilidad, bien por sí mismo o mediante otra persona, para sí o para otro. El delito admite agravantes si la conducta ha tenido por efecto conferir empleos públicos, subsidios, pensiones u honores o hacer que se convengan en contratos relacionados con la administración a la que pertenezca el funcionario, o favorecer o causar algún perjuicio o

daño a alguna de las partes en Procedimiento Administrativo o juicio penal, civil o de cualquier otra naturaleza. (Art. 67 de la LOSPP). (12)

Economía Se refiere a los términos y condiciones bajo los cuales el gobierno adquiere recursos financieros, humanos y materiales. Estos recursos se deben adquirir en calidad y cantidad apropiada y al menor costo posible. (13)

Consiste en reducir al mínimo el costo de los recursos utilizados para desempeñar una actividad a un nivel de calidad apropiado. (4)

Eficacia La medida en que se logran los objetivos, y la relación entre los resultados pretendidos y los resultados reales de una actividad. (4)

Eficiencia Se refiere a la relación entre los bienes y servicios producidos y los recursos utilizados para producirlos. Cuando se logra el máximo producto con un conjunto dado de insumos, o se utiliza el mínimo de insumos para lograr una cantidad y calidad dada de servicios a suministrar. (13)

Enriquecimiento Ilícito Es aquel en que incurre un funcionario o empleado público que durante el desempeño de su cargo o dentro de los dos años siguientes a su cesación y sin poder justificarlo, se encontrare en posesión de bienes, sea por sí o por interpuesta persona, que notoriamente sobrepasen sus posibilidades económicas. (Artículo 44 LOSPP).

Evaluación de Programas Comparación formalizada de resultados o logros frente a metas o normas cuantitativas o cualitativas preestablecidas. Estas metas o normas pueden ser de carácter final o de naturaleza progresiva. Pueden involucrar metas o puntos de decisión que se revisan con el tiempo. Las metas de un programa

pueden variar desde lo relativamente simple, como vacunas gratis en una comunidad contra una enfermedad específica o la reparación de un número determinado de calles por un departamento de caminos, hasta problemas más complejos de reducción del déficit en la balanza de pagos o el diseño de un sistema de misiles con un desarrollo y funcionamiento por un período de tiempo extendido. Donde es aplicable, las metas deben incluir consideraciones de costos y no simplemente rendimiento. (14)

Examen de Cuentas

Consiste en comprobar la veracidad y exactitud de las operaciones realizadas por los funcionarios de Hacienda responsables de la administración y el manejo de los ingresos, gastos y bienes, y las demás personas que administren, manejen o custodien fondos o bienes nacionales y determinar si se han cumplido las disposiciones legales pertinentes y las estipulaciones contractuales, según el caso. (Artículos 28, 38, 39 y 46 de la LOCGR). (17)

Fiscalización

En ejercicio de sus atribuciones de control, la Contraloría podrá efectuar las fiscalizaciones que considere necesarias en los lugares, establecimientos, edificios, vehículos, libros y documentos de personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con los entes señalados en el artículo 5° de su Ley Orgánica, o que en cualquier forma administren, manejen o custodien bienes o fondos de esas entidades. (Artículo 79 de la LOCGR).

El servicio de fiscalización comprende las medidas adoptadas para que las leyes y los reglamentos fiscales sean cumplidos por los contribuyentes. (Artículo 92 de la Ley Or-

gánica de la Hacienda Pública Nacional LOHPN).

Fisco Erario. Tesoro Público (19)

Fraude “Engaño cometido para sustraerse a las obligaciones legales (ya sean penales, civiles o fiscales) y que produce un perjuicio al Estado o a terceros” (18)

“Delito que comete el encargado de vigilar la ejecución de contratos públicos, y aun de algunos privados, confabulándose con la representación de los intereses opuestos” (19)

Práctica de la simulación o del artificio con intención de: engañar o lesionar a otro. Ordinariamente el fraude involucra la representación falsa y voluntaria o la ocultación deliberada de un hecho importante con el fin de inducir a otra persona a que haga o se abstenga de hacer algo en su detrimento, o a no revelar un hecho importante; de esta manera podrá inducirse fraudulentamente a una persona a que renuncie a sus derechos sobre una propiedad, a que abandone sus derechos legales, o a que firme un contrato desventajoso. (6)

Inspección La Contraloría podrá realizar inspecciones de cualquier naturaleza en los entes públicos, dependencias y organismos administrativos sometidos a su control, con el fin de verificar la legalidad y sinceridad de sus operaciones y, en general, para evaluar su gestión administrativa y financiera. (Artículo 78 de la LOCGR).

El servicio de inspección comprende todas las medidas adoptadas por la Administración Nacional para hacer cumplir las leyes y los reglamentos fiscales por las oficinas y empleados encargados de su ejecución. (Artículo 92 LOHPN).

Multa Pena pecuniaria que se impone por una falta delictiva, administrativa o de policía o por incumplimiento contractual... Hay, pues, multas penales, administrativas y civiles. (15)

Patrimonio Público Se considera patrimonio público aquel que corresponde por cualquier título a:

1) La República.

2) Los Estados y Municipios.

3) Los Institutos Autónomos, los establecimientos públicos y demás personas jurídicas de derecho público en los cuales los organismos antes mencionados tengan participación.

4) Las sociedades en las cuales la República y demás personas a que se refieren los numerales anteriores tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social. Quedarán comprendidas, además, las sociedades de propiedad totalmente estatal cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional.

5) Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento.

6) Las fundaciones constituidas y dirigidas por algunas de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas. (Artículo 4 de la LOSPP).

Recurso Todo medio que concede la Ley procesal para la impugnación de las resoluciones judiciales, a efectos de subsanar los errores de fondo o los vicios de forma en que se ha-

ya incurrido al dictarlas. El acto de recurrir corresponde a la parte que en el juicio se sienta lesionada por la medida judicial. (11) Medio, procedimiento extraordinario. Petición escrita.

Defensa que se otorga a todo ciudadano contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, si el acto lesiona sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos. (Artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos LOPA). (5)

Reparo El acto administrativo producido por un procedimiento de investigación fiscal contra un contribuyente o administrado, así como contra un funcionario público por parte del órgano contralor. Los reparos fiscales son actos que contienen tanto sanciones como liquidaciones complementarias de tributos (principalmente impuestos). (12)

Responsabilidad Situación jurídica en la cual se encuentra un sujeto de derecho que debe sufrir las consecuencias de un hecho que le es imputable y también la obligación que surge de esa situación jurídica. (12)

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 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 la ley”. (16)

FUENTE DE INFORMACION

- (1) Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público. 2a. Edición - Quito: ILACIF, 1978.
- (2) Holmes, Arthur Principios básicos de auditoría - México C.E.C.S.A, 1985.
- (3) Rodríguez, Valentina La Conservación de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable.
- (4) Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores Normas de Auditoría, publicadas por la Comisión de Normas de Auditoría, 1992.
- (5) Ferro Farías, Jaime La Contabilidad Gubernamental en Venezuela - Caracas Ediciones de la Contraloría, 1980.
- (6) Kohler, Eric Diccionario para Contadores - México: UTEHA, 1979.
- (7) Cortés R., Adolfo Metodologías del Control de Gestión y de Resultados en Entidades Públicas.- Caracas: CGR, (1994).
- (8) Muci-Abraham, José El Control de la Gestión Administrativa.- / En: Revista de Control Fiscal.- Caracas CGR.- N° 78, 1975.
- (9) Silva Cimma, Enrique El Control Público. Caracas: Ediciones de la Contraloría, 1976.
- (10) Liendo Coll, Pablo El Control Fiscal.- Caracas: CGR, 1983.- (Serie Presencia, N° 9).
- (11) Jaime Dieguez y Jaime Felpeto Diccionario Jurídico Venezolano.
- (12) Otto Carrasquero Martínez Vocabulario Municipal Básico, 1987.

- (13) Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras Auditoría Integrada: (Enfoque de la Oficina del Auditor General del Canadá)... 2a. Edición.- Bogotá: ILACIF
- (14) Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras Auditoría Operacional.- 2a. Edición.- Bogotá: ILACIF, 1976.
- (15) Cabanellas, Guillermo Diccionario de Derecho Usual.- Buenos Aires: Heliasta, 1972.
- (16) Orlando, Freddy La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Sus Modalidades.- / En: Revista de Control Fiscal.- Caracas: CGR.- N° 125, 1988-89.
- (17) Contraloría General de la República Normas para el ejercicio del control posterior del gasto público y para el examen selectivo de las cuentas de gastos. (Gaceta Oficial N° 33.354 del 20-11-85).
- (18) Encyclopedia Britannica Enciclopedia Hispánica - México: Encyclopedia Britannica Publishers, 1990.
- (19) Real Academia Española Diccionario de la Lengua Española.- 20ª edición.- Madrid: La Real Academia, 1984.

Base Legal:

Constitución de la República de Venezuela	Gaceta Oficial N° 3.251 Extraordinario de fecha 12 de septiembre de 1983.
Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional	Gaceta Oficial N° 1.660 Extraordinario de fecha 21 de junio de 1974.
Ley Orgánica de la Contraloría General de la República	Gaceta Oficial N° 5.017 Extraordinario de fecha 13 de diciembre de 1995.
Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público	Gaceta Oficial N° 3.077 Extraordinario de fecha 23 de diciembre de 1982.
Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos	Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario de fecha 1 de julio de 1981.

Los Juicios de Residencia como Génesis de la Institución Contralora en Venezuela.

*Estructura y Organización **

Juan Carlos Reyes

Los Juicios de Residencia en Venezuela colonial: evolución, características y funcionamiento.

La legislación aplicada por España en las Indias, en tanto estaba dirigida a poblaciones muy distantes del centro del poder, y a territorios sumamente extensos, se caracterizó por ser extremadamente cuidadosa y estricta en la búsqueda de una real aplicación de justicia, basada en el control y la supervisión y para el buen funcionamiento del orden colonial. Esto implicó que los procesos y actuaciones judiciales estuvieran dotados de una (a veces exagerada) sucesión de formalidades y requisitos protocolares que prolongaban en gran medida los procesos, y necesitasen de la utilización de una compleja red de funcionarios que ensanchaban la burocracia indiana.

Los Juicios de Residencia fueron una institución que no escapó a esa realidad, su evolución trajo consigo la estructuración de una serie de pasos que se debían seguir con carácter de obligatoriedad, por lo que, en no pocas ocasiones, el juicio se tornaba demasiado extenso, contrariando las disposiciones que regían al respecto y que delimitaban el tiempo que duraría el proceso.

Diversas características nos permiten hacer un balance de la “residencia” en la Provincia de Venezuela a lo largo de los tres siglos coloniales. Y éstas sirven para evaluar su desarrollo bajo un hilo conductor que nos lleve a analizarla como un todo y, a su vez, diferenciarla de otras instituciones de vigilancia y control de la administración pública.

* *El presente artículo es una parte de un estudio mucho más completo acerca de los Juicios de Residencia como el mecanismo típico del control fiscal, que pudiera considerarse como la génesis de la Institución contralora en nuestro país.*

Pensamos que hay cuatro características que podemos reunir como las más importantes para determinar ese hilo conductor, y las definimos de esta forma: Primeramente, el desarrollo casi invariable, o por lo menos sin variaciones substanciales, de sus esquemas procedimentales; luego, su pervivencia en el tiempo, pues abarcó desde los primeros gobernadores del siglo XVI, hasta los últimos del siglo XVIII y comienzos del XIX, hasta el momento anterior al estallido de la Guerra de Independencia; además, como consecuencia de las dos anteriores, la confianza que tuvo la monarquía para con la institución en cuanto a su efectividad como contralora de la actuación de los funcionarios públicos, y previsor de que se cometieran delitos de hecho doloso para la administración pública o incluso de índole criminal; la última característica, y gracias, precisamente a la confianza que la monarquía le dotó, fue la preocupación porque sus fines se cumplieran a cabalidad, que de hecho se cumplieron en cuanto al desarrollo de los procesos y la cantidad de funcionarios residenciados en las ciudades “cabeza de partido”, y en las ciudades y pueblos del interior de la provincia, sometiéndolos todos a los designios de este tribunal.

En cuanto al procedimiento del “Juicio de Residencia”, que hemos catalogado como su parte dinámica, lo ordenamos así: el nombramiento de funcionarios que actuaron como auxiliares del juez, la presentación de los libros de registro que debían ser llevados por los funcionarios y la solicitud que hace el juez para que los empleados cumplan con el requisito de presentar sus fianzas y sus fiadores; a partir de aquí se inicia la apertura del sumario con la pesquisa secreta, se citan testigos a declarar en los interrogatorios para la elaboración de los cargos y se deja luego un tiempo prudencial para la presentación de los “descargos” (defensa con pruebas del funcionario), hasta el dictamen de las sentencias que en determinadas circunstancias podían ser apeladas.

Luego, comienza la parte pública del juicio en la que los particulares pueden introducir demandas y acusaciones contra los funcionarios públicos que hubieren abusado de la autoridad con que estaban investidos.

Por último, se hace la repartición de costas y salarios a los residenciados para el pago de los costos del personal y de todo lo concerniente al proceso judicial; enviados todos estos recaudos en arcas cerradas al Consejo de Indias culmina el proceso, con la sentencia definitiva que allí se toma, sin ningún tipo de apelación.

Los pasos formales para el inicio y las características particulares del Juicio de Residencia.

El Juicio de Residencia, en tanto procedimiento jurídico, contó con una diversidad de pasos o requisitos protocolares de carácter obligatorio, situación esta que se presentó de manera casi ininterrumpida a lo largo de la existencia de la institución en las colonias de ultramar.

La supresión de alguno de estos pasos llevó implícita necesariamente la justificación, ante el Rey, de, el, o los, motivos por los cuales se omitía, y esperar, a la vez, su respuesta, en el sentido de aprobar o reprobar el particular.

Trataremos aquí lo referente a la preparación del juicio, observando las diligencias necesarias que debían realizarse desde el momento mismo del nombramiento del juez, hasta que comienza a actuar.

En la provincia de Venezuela, el Juicio de Residencia se iniciaba al culminar sus funciones el Gobernador Capitán General y el resto de las autoridades que ejercían cargos públicos en el territorio; quiere decir esto que se implantaba cada cinco años, pues era éste el período pautado de gobierno, a menos que por enfermedad o muerte se les designara un sucesor. Se enjuiciaba también la actuación de los funcionarios, aun cuando hubiesen ejercido sus funciones en un menor tiempo (tal como era el caso de los alcaldes ordinarios que duraban dos años en el gobierno), dentro del cual también sería examinado, pero al final, junto a los demás, según el cargo desempeñado.

En principio se daba el nombramiento y título de Juez a algún particular que, siendo de la provincia o de la metrópoli, tuviera méritos suficientes para optar al cargo, sobre todo porque en los primeros dos siglos de la colonia (aproximadamente) el juez de Residencia, a su vez se convirtió en Gobernador sucesor en el cargo.

Este título era concedido exclusivamente por el Rey, luego de examinar las informaciones de méritos y servicios de varios candidatos, así como muchas veces lo hizo por donativos que hacían a la Corona de ciertas cantidades de dinero, con lo que lograba su compromiso de nombrarle para el cargo al culminar el mandato del gobernador del momento; este procedimiento se denominó “futura”, por la venta a futuro que se hacía del cargo.

Sin embargo, fueron concedidos algunos títulos por la Audiencia de Santo Domingo, lo que trajo consigo diversidad de quejas de parte de los funcionarios de Cabildo de la provincia. Como ejemplo de ello encontramos el caso en el cual el Cabildo de Caracas solicita que se cumplan las cédulas que prohíben el envío de jueces a la provincia, por las consecuencias que señala:

“13.- Bien suplicar a su majestad haga merced a esta gobernación de mandar librar y despachar su Real Cédula por la cual se manda al presidente y oidores de la dicha Real Audiencia de Santo Domingo de la española en cuyo distrito está esta gobernación, que ni envíen ni puedan enviar a ellas jueces de comisión ni de bienes de difuntos ni otros jueces para otra cualquiera cosa, si no fuere en negocios muy arduos y muy graves y en que el gobernador de la dicha gobernación haya sido remiso en hacer justicia a las partes, si no fuere en grado cuando de derecho hubiere lugar con pena de decreto irritante si otra cosa se hiciere en contrario, porque de enviar los dichos jueces como de ordinario se envían muchas veces por la dicha Real Audiencia a esta gobernación son fatigados y molestados y vienen a menos y se empobrece los vecinos de ella”.¹

En el orden protocolar, seguía la entrega de una fe de partida, donde el juez informaba estar dispuesto a partir, en caso de encontrarse en España o en Santo Domingo, y todos los enseres y personas, que necesitaba trasladar al Nuevo Mundo.

Consecutivamente, se entregaba una fe de llegada donde se señalaba su arribo a puerto, y su recepción por algún funcionario del Cabildo, casi siempre un Alcalde Mayor. Se hacía el traslado hasta Caracas y en la sede del Cabildo tomaba posesión en un acto con asistencia de todos los cabildantes.

Posteriormente, en congregación de los vecinos convocados por el sonido de las “cajas de guerra”, y a viva voz de un negro o indio ladino (que supiera el castellano), se pregonaba el inicio del juicio, y se estipulaban los pasos a seguir por el juez, y las fechas límites en las que los habitantes podían presentar sus demandas.

Hemos considerado como último acto protocolar, la fijación de los edictos, que significaba el paso a la actuación judicial propiamente, y consistía en la fijación en la casa de Cabildo y lugares céntricos e importantes de la ciudad de un pliego donde se exponía el inicio del proceso judicial mencionado en los pregones. Aquí vemos un fragmento de un edicto:

Edicto:

... “Y para que más libremente pidan [cualquier persona] su justicia en el término referido su señoría dicho señor Juez de esta Residencia, recibe a los capitulares demandantes o querellantes debajo del amparo y seguro Real cuya jurisdicción administrativa, y nada, que si alguna persona por razón de ello lo amenace u ofendiere de obra o de palabra, incurra en las penas de los que quebrantan los seguros y amparos reales y en las demás prevenidas por derecho.. Y para que venga a noticia de todos se publicará este edicto, por las calles y plazas a son de cajas y con voz alta de pregonero y hecho, se fijará en los parajes acostumbrados sin que persona alguna sea osada a quitarlo ni romperlo, pena de trescientos pesos aplicados por mitad a la cámara de su majestad y gastos de justicia del Real y Supremo Consejo de estas Indias, y siendo de baja esfera, o esclavo (que no los puede tener), los doscientos azotes en

¹ Archivo General de la Nación, Documentos Varios 1581-1609 folios 203-219.

que desde luego los declara su señoría por incurso. Fechado en la ciudad de Caracas a quince de octubre de mil setecientos sesenta y dos años.

Don Luis de Ríos y Velasco”²

Definiremos ahora las características implícitas en el Juicio de Residencia, para permitirnos precisar su ubicación dentro del conjunto de instituciones jurídicas que regían la vida social de la colonia.

Las características fundamentales de la institución que mencionamos anteriormente, las explicamos más detalladamente, pues son de suma importancia para la comprensión de la institución de los Juicios de Residencia y su funcionamiento a lo largo de los tres siglos de vida colonial venezolana, en tal sentido las exponemos en orden:

1.— Observamos un desarrollo casi inalterable y un apego estricto al orden procedimental del juicio, desde sus inicios al ser trasladados a las Indias, pues trajo consigo un esquema preconcebido que se mantuvo hasta finales de la colonia, sólo con algunas variaciones en ese período, pero sin considerar que sean de “esencia” como para afirmar que en algún momento se modificó sustancialmente.

El esquema del juicio, se mantuvo entonces como una constante, a través de los tres siglos coloniales y sus pocas variaciones, como veremos, se hicieron solamente por hacer el juicio menos costoso o por algún tipo de situación novedosa que la metrópoli deseara especialmente controlar, como el caso del comercio marítimo.

Un ejemplo de tales modificaciones lo vemos en la relación entre el cargo de Juez de Residencia y Gobernador puesto que, al principio de la Colonia, los Jueces se convertían, a la culminación del juicio, en Gobernadores y Capitanes Generales sucesores en el cargo; pero, a principios del siglo XVIII esto fue modificado debido a las componendas que comenzaron a darse entre el Gobernador saliente y el Juez de Residencia (Gobernador entrante) en procura de ocultar los abusos de aquél y en búsqueda de poder continuarlos éste, en su mandato.

“...Con tal sistema [El Juez de Residencia como Gobernador sucesor] sólo se conseguía que los jueces disimularan los tratos y granjerías de los que los antecedieron para continuar más cómodamente en ellos y que si trataban de averiguar los excesos de los corregidores era para imitarlos cuando los reemplazaran. Si a pesar de todas objeciones se siguió observando esa práctica durante todo el siglo XVI y parte del siglo XVII, no era por simple capricho o testarudez de los gobernantes, sino por que al lado de esos inconvenientes presentaban in-

² Archivo General de la Nación, Sección Traslados, Gobernador José Solano y Bote, Tomo III Nº 1272 p. 699.

cuestionables ventajas. Con este sistema se requería un número mucho menor de magistrados y se lograba una mayor economía en los gastos. Además dado los bajos salarios con que se les retribuía, no era difícil sino imposible, hallar personas de luces y de conciencia que se trasladaran a lugares remotos con el solo objeto de formar una residencia y volverse luego”.³

Otra modificación observada, es la del año 1799, poco antes del final del dominio colonial español en las Indias, en que se dicta una Real Cédula que cambia de algún modo la estructura del Juicio, fundamentalmente en cuanto a los funcionarios a quienes va dirigida esta toma de cuentas, pues se dictan instrucciones para que a algunos de ellos se les elimine la Residencia, en tanto serían vigilados o controlados por funcionarios de más alto rango.

A este respecto, dicha Real Cédula, nos dice:

“Lo cuarto, que respecto a que los tenientes letrados, alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles y otros subalternos tienen sobre si inmediatamente a los Virreyes, Presidentes, Audiencias, Gobernadores y Justicias Mayores de sus provincias respectivas, que deben entrar muy a la mira de que se administre justicia, se visiten y limpien las cárceles, se cuiden y sustenten los reos y no sean molestados con indebidas exacciones, como también de todo lo concerniente a evitar y castigar los delitos, y a la policía general, y mejoras de las poblaciones y por la confianza de que los ayuntamientos que hacen estas elecciones procederán siempre con la imparcialidad que han acostumbrado, buscando los vecinos más celosos y aptos para servir estos distinguidos cargos de Alcaldes Ordinarios, es mi voluntad que los tenientes letrados, regidores, síndicos procuradores generales, alguaciles y escribanos *sean exentos de Residencia*, con lo que serán menos gravosos que hasta ahora y menos apetecidos”.⁴

Según las diferentes realidades a las que se enfrentaban los Jueces de Residencia en las Indias, debían darse algunas modificaciones de orden formal, que tendían a evaluar situaciones nuevas, no contempladas en los antiguos esquemas que tenían los juicios; ejemplo de ello son los interrogatorios, que tuvieron que adaptarse a la nueva realidad que se imponía en el Nuevo Mundo para averiguar los delitos que se cometían, en vista de las posibilidades que permitía la lejanía de las Colonias respecto a la Metrópoli y sobre todo en referencia al comercio marítimo, lo que nos explica el doctor José Mariluz Urquijo de esta forma:

“No todas las preguntas [hechas en el interrogatorio] eran fruto del arbitrio de los jueces. Algunas eran motivadas por expresas órdenes reales. Considerando que eran incumplidas las providencias prohibiendo la entrada de navíos extranjeros a puertos americanos, y que en ellos realizaban un activo contrabando, se emitió la R. C. del II de Mayo de 1658 ordenando que los Jueces de Residencia inquiriesen en los sumarios de los Juicios de Gobernadores de las Indias, qué navíos de extranjeros llegaron a los puertos del Distrito del residenciado, de

³ José María Mariluz Urquijo. “Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos”. Págs. 49-50.

⁴ Real Cédula sobre que no haya Residencia para jueces, regidores ni escribanos. Archivo General de la Nación. Sección Reales Cédulas. Tomo XII. Folios 223-229.

qué naciones eran, el porte de cada uno, las mercancías que trajeron, la forma en que fueron admitidos y la cantidad de oro, plata y otros frutos que llevaron en su viaje de retorno”⁵

Sin embargo, estas modificaciones, no supusieron un proceso consecutivo en el cual se irían evaluando los nuevos sucesos correspondientes a los cambios ocurridos en tan grande período, sino que, por el contrario, muchas de las situaciones nuevas no eran tratadas, y ya al final de la dominación española estos interrogatorios estaban anquilosados y las preguntas eran reliquias que no tenían importancia en la vida del momento.

2.— La segunda característica que recogemos es la de la pervivencia en el tiempo de la Institución. Sabemos que a todos los funcionarios públicos que actuaron en el período colonial venezolano desde sus inicios, con la llegada de los Welser en el siglo XVI se les siguió juicio de Residencia, con la excepción de los Juicios a los Gobernadores y ministros que actuaron en el siglo XIX, pues éstos no se han podido localizar en los archivos. Es aquí donde observamos el largo tiempo que perduró la institución en nuestro territorio.

3.— El hecho de traspasarse la institución del Juicio de Residencia a las Indias era una consecuencia de la confianza que se le tenía, en tanto su efectividad como contralora de la actividad pública; y aun más, en la medida que es una institución que se mantiene invariable a todo lo largo del período colonial, podemos ver el empeño de la Corona por hacer sólidos los cimientos que sostenían a la institución, y así dejar en sus manos el difícil control de unos funcionarios que, por convivir en grandes distancias y diseminados por extensos territorios, tenían que hacer funcionar el inmenso edificio administrativo que se estableció en las Indias.

4.— Como cuarta y última característica tenemos, muestra del funcionamiento del Juicio de Residencia, su aplicación estricta a la realidad americana. En los Juicios de Residencia que se encuentran en los archivos caraqueños, puede observarse que no se dejó de residenciar a ningún funcionario público sin importar su jerarquía. Sin embargo, en casos especiales se eximió de toma de residencia a algunos funcionarios e inclusive a los correspondientes a pueblos enteros, cuando se aceptaba un pedimento formal al Rey donde se exponían fundamentalmente razones de pobreza o de enfrentamiento bélico con los indígenas; pero en todos los casos era el Rey única y exclusivamente quien tomaba esa decisión y por Real Cédula la transmitía. Presentamos los siguientes ejemplos como prueba de ello:

⁵ José María Marituz Urquijo. Op. Cit. p.166.

“El Rey

Presidente y oidores de mi Audiencia Real que reside en la ciudad de Santo Domingo de la Isla Española, don Diego Osorio a quien he proveído por mi gobernador de la Provincia de Venezuela me ha hecho relación que se teme que so color de un capítulo de las nuevas leyes le enviaréis a tomar residencia no lo pudiendo ni debiendo hacer y para excusar los daños e inconvenientes que de ello podrían seguir, me suplicó os mandase que, pues iba con provisión a servir el dicho oficio ni los entremetiesedes a quitarle ni removerle del dicho cargo ni enviarle a formar residencia, o como mi merced fuese y habiéndose visto por los de mi consejo de las indias, lo he habido por bien y así, os mando a todos y a cada uno de vos que de aquí en adelante, no embargante la dicha ley, no proveáis ningún Juez de Residencia contra el gobernador sin que primero me deis aviso de ello y de las causas que hay para mandárselas tomar. Fecha en Madrid a cinco de febrero de mil quinientos y ochenta y nueve años. Yo el Rey. Refrendada de Juan de Ibarra y señalada del Consejo”.⁶

Además, otros motivos, mucho más curiosos, eran argumento utilizado para solicitar la exención de la residencia y a cada momento se expedían cartas desde las provincias, para que fuera aceptado el que no se enviara al juez, por la particular situación vivida por los pobladores de determinado sitio, pues en vista de sus necesidades inmediatas no podrían aguantar tal mecanismo de control, al menos hasta que la situación que exponen sus autoridades haya sido superada. Tal como lo vemos en la siguiente carta dirigida al Rey.

“3.- La que se tomó en San Juan de Nirgua remití a Vuestra Majestad y su muy alto consejo, por muy altas consideraciones que parecieron ser justas y convenir al servicio de su majestad hacerlo así, porque dejado que se extendió que el que tomó residencia fue algo apasionado por sus pretensiones particulares, aquel pueblo por ser los indios belicosos se ha despoblado seis o siete veces y algunas de ellas ha sido por haberles tomado residencia a tiempo que no estaban los indios de paz ni el pueblo formado por ahora que no había más de año y medio, poco más o menos que se ha tomado a poblar y de gente tan pobre, que sólo poseen las armas conque sirven a su majestad y siendo certificado de algunas personas de crédito que se tomaría a despoblar si sentenciaba la residencia conforme a derecho, la remití como he dicho a Vuestra Majestad, y atendiendo que en aquella tierra están las mejores minas de esta gobernación y se empiezan ya a labrar de que se espera se aumentarán en esta provincia a Vuestra Majestad sus reales quintos y andando el tiempo, de aquí a dos o tres años se les podrá tomar residencia sin que por ella se despueble el dicho pueblo y de suerte que Vuestra Majestad sea servido”.⁷

Estos casos nos permiten observar el celo y la actualidad que tenía la Corona para tratar los asuntos específicos que se presentaron, aun siendo la de Venezuela, una Provincia que no tenía gran relieve, por lo menos económicamente en comparación con otras de las Indias.

⁶ Archivo General de la Nación, Sección Traslados, Gobernadores de Venezuela, Cartas (1561-1617), T. II Nº 535, p. 399.

⁷ Archivo General de la Nación, Sección Traslados, Correspondencia. Años 1562-1603; T. 26, Nº 559, pp. 56-62.

Estas son las características que nos permiten visualizar la institución de Juicios de Residencia, sobre todo en cuanto a la importancia que le asignó la Corona Española para la verificación de que los funcionarios públicos cumplieran a cabalidad sus oficios y así garantizar el buen funcionamiento del orden que había impuesto.

El proceso judicial en los Juicios de Residencia y su estructura hasta su culminación definitiva.

Luego de analizar los pasos formales, que como requisitos eran exigidos para el inicio del Juicio de Residencia y sus características intrínsecas, veremos el proceso en su parte dinámica, como es la actuación del Juez y su desarrollo interno.

En principio, observamos que la legislación Indiana y la Metropolitana (esta última como derecho supletorio), buscaban no sólo el castigo de las faltas cometidas por el funcionario, sino a la vez premiar y promover a nuevos cargos a los que se hubieran destacado en su labor pública, y ordenaba también, que los jueces debían poner todo su empeño, “prudencia” y “sagacidad” para buscar la verdad en cada uno de los procesos. Claramente lo expone la Recopilación de Indias:

“Ley XXXII. Que los jueces de residencia procuren averiguar los buenos y malos procedimientos de los residenciados.

Con todo desvelo, y cuidado deben los Jueces de Residencia saber, y averiguar los buenos, y malos procedimientos de los residenciados, para que los buenos sean premiados, y castigados los malos: y porque todo pende de las averiguaciones, y testigos, y muchos se suelen abstenen de declarar, y dar noticia de lo que saben: y otros se perjuran, y ocultan la verdad, procederán con prudencia, sagacidad, y cristiandad, cuanta requiere la investigación de semejantes casos.”⁸

Es importante destacar aquí el interés que se tuvo por que los jueces descubrieran los fraudes y engaños que dentro del proceso pudiera haber, en el momento cuando pudiera ocultarse por diversas vías de corrupción la verdad de lo acontecido.

Precisamente en búsqueda de esto, se desarrolla el procedimiento del Juicio de Residencia, que contó con diversas fases que ordenamos de la siguiente manera:

Primeramente, al llegar el juez nombrado, presentaba sus papeles ante el cabildo de la ciudad de residencia y ante el gobernador, a quienes iba a resi-

⁸ Recopilación de Leyes de Indias, Libro V, Título XV, Ley XXXII

denciar. Existía en este momento un mecanismo mediante el cual el residenciado podía apelar este nombramiento, luego de demostrar la animadversión que el candidato podía tenerle, lo que no garantizaría la fidelidad en la aplicación de la justicia. Ejemplo de ello fue la apelación que hizo el gobernador Joseph Solano y Bote, en 1770, al juez de residencia Domingo Bautista de Lugo:

“Excelentísimo señor:

Luego que llegó la noticia de mi traslación al gobierno, Capitanía General y Presidencia de Santo Domingo, se extendió en esta ciudad la voz de estar nombrado por juez de mi residencia a don Domingo Bautista de Lugo, sin que hasta ahora se me haya comunicado por él. Es muy justo y necesario que los ministros públicos demos satisfacción pública de los cargos que hemos ocupado para corrección de nuestros defectos, y también para satisfacernos de nuestras obras, pero comprendo, para la censura de un juicio tan grave, indispensable en el censor de estas conductas y operaciones, el más perfecto conocimiento, e integridad (...) Y para precaver en tiempo el verme constituido en el desempeño de un punto, en que por la más leve ofensa no cabe indolencia: suplico a Vuestra Excelencia haga presentes a Su Majestad las expresadas causas, para que si su Real justificación las estimara por bastantes se digne nombrar un sujeto de entereza, capacidad y calificado mérito, que sepa dar el justo valor a lo bueno, y a lo malo, y si fuere posible un ministro Real forastero. Así lo espero de la notoria bondad e integridad de Vuestra Excelencia tantos años como todos necesitamos, y yo le ruego.

Caracas 25 de Noviembre de 1770.

Extcmo. Señor B.M. de V.E.

Su mas atento y asto súbdito.

Don Joseph Solano”⁹

En el Consejo de Indias el problema se resolvió de manera tal que los argumentos presentados por el gobernador Solano y Bote fueron considerados válidos para la recusación del juez, dispuesto para su residencia, de esta forma:

“...Enterado de todo debo manifestar a Vuestra Excelencia que la representación del gobernador Don Joseph Solano viene a ser una recusación de los dos primeros nombrados, y aunque las causas que propone, especialmente al primero, son preventivas, las tengo por suficientes, atendiendo a la facilidad con que en aquellas distancias se contraen las oposiciones y particularmente con los que mande en ellas, siendo muy frecuente obrar la emulación y desquite cuando llegan estos casos de poder vengarse el Derecho favorece tanto las recusaciones de Jueces de comisión que llama dados, que habiéndose antes de empezar a ejercerlas como en este caso, y aun antes de la contestación las admite sin proponer causas, con que superior razón en mi dictamen se debe admitir la que hace Solano, teniendo los motivos que

⁹ Archivo de la Academia Nacional de la Historia. Venezuela, Residencia Gobernador José Solano. Documentos. pp. 57-59.

expresa para recelar justamente de la conducta de los primeros nombrados. Y haciéndoseles sospechosos es cosa violenta dejarlos que sean jueces, y son fatales las consecuencias que resultan de las que se toman en esta forma”¹⁰.

Ahora, en caso de ser aceptado, el Juez General de Residencia comienza el proceso, se ejecutan las diligencias, nombrándose los funcionarios que ayudarán en la ejecución de la causa: el escribano de residencia, el veedor de papeles, el alguacil, los intérpretes de lenguas indígenas y el asesor letrado, que eran los empleados generalmente contratados para la labor.

Posteriormente, el Juez nombraba una serie de jueces auxiliares o receptores, que se trasladaban a las ciudades principales del interior de la provincia para ejecutar y recolectar la información de los funcionarios a ser residenciados, que se encontraban lejos de la ciudad “cabeza de partido” o principal.

Se exigía entonces, a todos los funcionarios, la presentación de los libros de resoluciones, ordenamientos y disposiciones, así como los registros de los escribanos y las causas civiles y criminales actuadas; se incluían en éstos, los libros de cárcel y los de Cabildo, en que se llevaba la secuencia en el cumplimiento de la asistencia a las sesiones; los libros Reales, cédulas, los protocolos, los libros de penas de cámara y los de propios, etc.

Mención aparte debemos hacer de la solicitud del Juez para pedir los libros donde se anotaban las fianzas que los empleados debían presentar al momento de ocupar el cargo. Esta fianza de residencia cumplía un papel muy importante, por cuanto implicaba la certeza de que el funcionario podía cubrir los gastos que acarrearía el proceso, así como castigar y poder reponer el posible fraude a la hacienda pública o a algún particular.

La fianza dada por el funcionario residenciado a la hora de ocupar su cargo presentaba una gran complejidad, pues debía ser presentada en metálico; luego tenía que estar avalada por fiadores reconocidos, y, si llegaba el caso de la muerte del funcionario, las 3193X pepasuniarias pasaban como obligaciones a sus herederos. En la Recopilación de Indias esto ya queda claro:

“Que los cargos de tratos, y contratos pasen contra los herederos, y fiadores, habiéndose contestado con los Ministros. Considerando que las leyes se deben ajustar a las Provincias y regiones para donde se hacen, y que la Indias son tan distantes de estos Reinos, que cuando en nuestro consejo se llegan a ver, y determinar las visitas, o residencias, son muertos los

¹⁰ Archivo Academia Nacional de la Historia. Venezuela. Residencia Gobernador José Solano. T. I. Documentos. pp. 61-64.

comprendidos en ellas, y quanto conviene remediar los excesos de tratar, contratar los Ministros, en que pocas veces deja de intervenir fuerza, baratería, o fraude de Hacienda Real. Declaramos y mandamos, que en todas las provincias de las Indias, Islas y Tierra Firme del mar Océano, los cargos de tratos, y contratos de todos los ministros, que nos sirven y sirvieren, así en plazas de asiento, como en otros officios, y cargos temporales, de paz, o de guerra, cuentas, y administración de nuestra Real Hacienda, y en otra cualquier forma, sin excepción de personas, que hayan de pasar, y pasen contra sus herederos, y fiadores, por lo tocante a la pena pecuniaria, que se les impusiere por ellos, aunque sean muertos al tiempo de la pronunciaci3n de la sentencia, que en el Consejo, o por otro Tribunal, o Juez competente se diere contra los culpados, como hayan estado vivos al tiempo que se le dieron los cargos, que es cuando parece, que en semejantes juicios se hace contestaci3n de la causa, y se le da luz, y lugar, para que puedan satisfacer, decir, alegar, y probar en su defensa, y descargo, lo que les convenga. Y es nuestra voluntad, que así se guarde, cumpla y ejecute, sin embargo de cualesquier leyes, cédulas, ordenanzas, y opiniones, que haya en contrario, las cuales desde luego derogamos, damos por ningunas y de ningún valor y efecto, en quanto a esto toca, quedándose en su fuerza y vigor para en lo demás en ellas contenido”¹¹

Queremos resaltar dentro de esta ley el énfasis que se hace a la necesidad que tienen las leyes españolas de adaptarse a la realidad americana, y así poder enfrentar el problema de la gran distancia entre un continente y otro, mediante la imposición a los herederos de las condenas pecuniarias impuestas al funcionario que falleciera en el desarrollo del proceso y que, por lo tardío de éste, aún no se hubiera pronunciado sentencia.

Además, vemos como son derogadas todas y cada una de las leyes que existieron en este ámbito, demostrando así la fuerza que comenzaron a tomar las leyes que iban dirigidas específicamente a las Indias y que formaron un complejo jurídico, con aún mayor poder legal que el institucionalizado en la metrópoli.

Generalmente, en los títulos de gobernadores se exponía claramente la imposición de la fianza necesaria para el ejercicio del cargo. Así, se deja ver, por ejemplo, en el nombramiento de Juan Tribiño Guillamas que ejerció la gobernación de Venezuela en 1621-1623, donde se puntualiza:

“Juan de Tribiño Guillamas

TITULO

De gobernador de Venezuela en lugar de don Francisco de la Oz Berrío con DCL mil maravedis de salario al año... y de los dichos vuestros lugar tenientes siendo aprobados en el dicho mi consejo o en la dicha audiencia como dicho es y que en ello ni en parte de ello no os pongan ni consientan poner embargo ni impedimento alguno que yo por la presente os recibo y he por recibido al dicho cargo y al uso y ejercicio del y os doy poder y facultad para lo usar y ejercer caso que por ello o alguno de ellos a el no seáis recibido con tanto que primero y antes que lo seáis hayáis de dar y deis fianzas legas llanas y abonadas en la cantidad

¹¹ Recopilación de Leyes de Indias, Libro V, Título XV, Ley XXXIX

que se os señalare por el cabildo de la dicha villa o lugar que fuere cabeza de la dicha provincia de que bien y fielmente usareis el dicho cargo cumpliendo con vuestras obligaciones, leyes reales y capítulos de corregidores so pena de que los tales fiadores pagaran lo que fuere juzgado y sentenciado en todas instancias...”¹²

Más aun, el mismo título disponía lo concerniente al pago de esta fianza por el fiador nombrado al efecto, en el caso cuando el gobernador no pudiese cumplir con el monto de la condena al cual haya sido sentenciado, por lo que cubriría el monto del fallo incluso hasta con la restricción de la libertad en la cárcel.

Un ejemplo concreto de ello podemos verlo en un auto que se giró en la ciudad de Trujillo, bajo la residencia de Lope Carrillo de Andrade (que gobernó en 1728-1730):

“Auto.– En la ciudad de Santiago de León de Caracas en veinte y dos días del mes de Mayo de mil setecientos y treinta y un años el señor coronel de infantería española don Sebastián García de la Torre interventor nombrado por Su Majestad para la revista de sus reales tropas del ejército de Andalucía, su gobernador y capitán general de esta provincia y en ella juez general de residencia dijo que por cuanto su señoría mandó a tasar las costas y salarios causados de la residencia secreta que en virtud de su comisión tomó don Luis Gerónimo Ustáriz en la ciudad de Nuestra Señora de la Paz de Trujillo y así mismo hacer el prorrateo de ello a cada uno de aquellos ministros toca y con efecto se halla ejecutado uno y otros por don Josef Gascón escribano público y de gobernación y tasador para dicho fin nombrado, y para que tenga puntual éxito y cumplimiento su cobranza se compulse testimonio de la tasación y prorrateo hecho y de este auto y uno y otro se remita al dicho don Luis Gerónimo Ustáriz, receptor de la dicha ciudad de Trujillo para que notifique a los residenciados y por su defecto a sus fiadores exhiban la parte que a cada uno toca dentro del término de segundo día con apercibimiento de apremio y ejecución en sus bienes y en caso de remitencia, dicho receptor pasará a prisión del que lo fuera, venta y remate de sus bienes o lo remitirá a esta ciudad de su propia costa y mando a todas las justicias de la referida ciudad y su jurisdicción le den a dicho juez receptor de residencia y ayuda que pidiere para la dicha cobranza bajo de la pena de doscientos pesos aplicados de por mitad, Real Cámara y gastos de estrados del Real Consejo de estos reinos y de privación de los oficios que ejercieron”¹³

Luego de este proceso comienza entonces el sumario; se revisan detenidamente los libros, se inicia la pesquisa secreta y elaboran los interrogatorios para citar a los testigos a que declaren y formular, por último, los cargos o acusaciones de cada funcionario, de manera que cada uno pudiese exhibir sus descargos o defensas mediante la presentación de probanzas que evidenciaran la no correspondencia de la acusación con la realidad.

¹² Archivo General de la Nación. Sección Traslados, Títulos de Gobernadores de la Provincia de Venezuela, siglos XVII, XVIII, XIX. N° control 679 p. 2 - 6

¹³ Archivo General de la Nación, Venezuela, Residencia Gobernador Lope Carrillo de Andrade. T.V. N° 299. Págs. 355-356.

Se continúa entonces, con el procedimiento hasta que el Juez elabora las sentencias en primera instancia a todos y a cada uno de los funcionarios encausados; sentencia esta que podía apelarse al trasladarse a segunda instancia (la Real Audiencia), y luego sería pasada al Consejo de Indias para su sentencia definitiva con carácter de inapelable.

Ampliando un poco, diremos que el Juez en la provincia no podía hacer cumplir las sentencias a menos que fueran menores de 20.000 maravedies (...), en los casos de “cohechos, baraterías, o cosas mal llevadas”, y en las condenaciones “que resultan de pleitos, y demandas por las sentencias pronunciadas en causas de que hubieren sido jueces entre partes o de oficio, diciendo haber sentenciado mal, y que hicieron de pleito ajeno propio se ejecute, hasta en cantidad de doscientos ducados” ... en caso contrario pasaba a la Real Audiencia, la que tenía amplias facultades, con la excepción de los casos en los cuales se sentenciaba a penas de mutilación de miembros, azotes o muerte, pues tal facultad estaba conferida solamente al Consejo de Indias, y su fallo también en estos casos era inapelable.

El proceso antes descrito, aunque con algunas variaciones, se cumpliría en un período de 60 días a partir de la publicación del edicto, y luego se abriría otro por igual cantidad de tiempo en que se daba inicio a la parte pública del Juicio de Residencia, que consistía en un procedimiento según el cual los particulares, sin importar su condición (con la excepción de los esclavos), podían introducir demandas a cualquier funcionario público para el desarrollo de un pleito o querrela, tras haber incurrido en algún abuso de autoridad en el desempeño de su cargo. El procedimiento se resume de la manera siguiente:

El Juez decreta abierto el período de introducción de las demandas, que durará 60 días aproximadamente (aunque tuvo algunas modificaciones debido a la prolongación que algunos pleitos tuvieron en el tiempo). Las demandas eran recogidas por el Juez y sentenciadas en tanto no excedieran la cantidad de 1.000 ducados, y podían ser apeladas por el funcionario, por lo cual se pasaba a segunda instancia, es decir, a la Real Audiencia.

Consideremos que este mecanismo, a pesar de la maledicencia o abuso de autoridad que algún funcionario ejerciera, se cumplió en muchos casos. Sin embargo, estas demandas no contaron en ocasiones con reales posibilidades de llegar a instancias superiores, en vista de lo costoso de su traslado que debía ser cubierto por el funcionario residenciado, como se menciona en la residencia de Don Luis de Rojas, de 1589.

“24.— Item suplica a su majestad sea servido de mandar que las demandas públicas que en esta ciudad y gobernación se pusieren a los gobernadores y sus tenientes al tiempo que se les toma la residencia vayan en grado de apelación a la Real Audiencia de Santo Domingo

cuyo distrito es esta gobernación, por cuanto sucede muchas veces que algunas personas que tienen algún derecho de poner las tales demandas no las ponen por no tener caudal de ir en seguimiento de sus demandas al Real Consejo de las Indias por la gran distancia que hay de aquí a allá y pues en la residencia que ahora tomó don Diego Osorio a don Luis de Rojas se manda que todas las demandas que se pusieren en la dicha residencia a las demás justicias excepto al gobernador se vayan en grado de apelación a la dicha Real Audiencia.”¹⁴

Los últimos pasos que regían el Juicio de Residencia iban encaminados al cobro del salario por parte del Juez y de lo que pudiera haber gastado el personal que actuó en el proceso, lo que se denominó tasación de costas y salarios.

La tasación de costas era el inventario de todos los gastos realizados para el cumplimiento de la labor, tales como los traslados, por pago de correos, utilización del papel sellado, etc.

La tasación de salarios se refería a los sueldos de los empleados actuantes en el Juicio (escribanos, alguaciles, jueces, etc.), en el tiempo que ejercieron sus funciones, entendidos como sus honorarios profesionales, sus traslados a sitios y pueblos alejados de la ciudad y cualquier otro concepto en relación con su actuación en el juicio.

Cabe destacar que este mecanismo de cobro le era impuesto a los funcionarios públicos, y la totalidad de su costo tenía que ser cubierta obligatoriamente por éstos en su residencia.

Al finalizar todos estos trámites, el escribano hacía una relación ajustada y sucinta de las piezas que contenía el juicio, la cual enviaba a España junto al proceso completo para la mayor rapidez de actuación de los encargados de resolver los casos en el Consejo de Indias. Lo que ya estaba previsto en la recopilación de las leyes de Indias:

“Ley XXXXI. Que con las visitas y residencias se envíen memoriales de comprobaciones. Todos los Visitadores y Jueces de Residencia tengan por instrucción, que juntamente con los procesos de ellas envíen a nuestro consejo relación particular firmada de su mano, signada del Escribano de la causa, en que digan y declaren con particularidad, qué cargos han resultado de la visita, o residencia, y los testigos, que depusieron en cada uno, y escrituras de su comprobación, y a cuantas hojas y números están, para que más breve y fácilmente se puedan prevenir y despachar, pena de que si así no lo hicieren, mandaremos proveer justicia contra los jueces”.¹⁵

Con esta actuación se culmina definitivamente el proceso, pues el trámite siguiente era la sentencia dada en el Consejo de Indias con carácter irrevocable e inapelable.

¹⁴ Archivo General de la Nación. Colección Caracas, Doc. Varios. 1581-1609. T. 3. Nº 536, pp. 203-219.

¹⁵ Recopilación de Leyes de Indias. Libro II, Título XXXIV, Ley XXXXI.

BIBLIOGRAFIA

Altamira y Crevea_, Rafael

Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas, tomadas de la legislación Indiana – México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1951.

Arellano Moreno, Antonio.

Los planteamientos del visitador Chaves y Mendoza en 1784 / en: Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia del 18 al 23 de noviembre de 1974, Tomo 1.

Escrache, Joaquín.

Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense; resumen de las leyes, usos, prácticas y costumbres, como asimismo de las doctrinas de los jurisconsultos – Caracas: Imprenta de Valentín Espinal, 1840.

Felice Cardot, Carlos.

Noticias sobre la visita acordada a la Provincia de Venezuela en 1720, por el virrey del Nuevo Reino de Granada Jorge de Villalonga. Visitador Pedro Martín Beato / en: Memoria del Segundo Congreso de Historia del 18 al 23 de noviembre de 1974 – Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1975. Tomo 1.

Llavador Mira, José.

La Gobernación de Venezuela en el siglo XVII – Caracas: Italgráfica; B.A.N.H., 1969. Serie Fuentes para la Historia Colonial de Venezuela.

Mariluz Urquijo, José María.

Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos – Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1952.

Molina Arguello, Carlos.

Las Visitas-Residencias y Residencias-Visitas de la Recopilación de Indias / en: Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia del 18 al 23 de noviembre de 1974 – Caracas: A.N.H. 1975. Tomo 2.

Visita y Residencia en Indias; Actas y estudios, en: III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano – Madrid, 1973.

Ots Capdequí, José María.

Instituciones de Gobierno del Nuevo Reino de Granada durante el siglo XVIII – Bogotá: Universidad Nacional, 1950.

Rojas, Ulises.

Los Jueces de Residencia / en: Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia del 18 al 23 de noviembre de 1974 – Caracas: A.N.H., 1975. Tomo 3.

Romero, Mario Germán.

Un cargo en el Juicio de Residencia del Virrey Solís / en: Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia del 18 al 23 de noviembre de 1974 – Caracas: A.N.H., 1975. Tomo 3.

Sánchez Bella, Ismael.

Visitas a Indias (Siglos XVI-XVII) / en: Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia del 18 al 23 de noviembre de 1974 – Caracas: A.N.H., 1975. Tomo 3.

Tosta, Virgilio.

Dos Juicios de Residencia en la Ciudad de Barinas y su Jurisdicción, Provincia de Mérida / en: Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia del 18 al 23 de noviembre de 1974 – Caracas: A.N.H., 1975. Tomo 3.

Zumalacarregui, Leopoldo.

Visitas y residencias en el siglo XVI; unos textos para su distinción / en: Revista de Indias Año VII, Nro 26 – Madrid: 1946.

FUENTES DOCUMENTALES

- A.G.N. Sección Causas de Residencia (Tomos Manuscritos Correspondientes a las Residencias del siglo XVI)
- A.A.N.H. Sección Traslados. Residencias a los Gobernadores de los 3 siglos de colonia, recopilados del Archivo de Indias por el Hermano Nectario María.

NOTAS INSTITUCIONALES

Aprobada por el Congreso de la República de Venezuela, nueva Ley Orgánica de la Contraloría General

La Contraloría General de la República es un órgano, con autonomía funcional, previsto en la Constitución de la República de Venezuela, para ejercer el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, con competencias propias y auxiliar del Congreso de la República, en su función de control de la Hacienda Pública Nacional.

La Contraloría General de la República, ha sentido la necesidad de modificar la concepción tradicional del contenido y finalidad de la función contralora que le ha sido encomendada a fin de adaptarla a los cambios y dinámica del Estado.

Estas razones llevaron al Organismo Contralor, a participar en la elaboración de un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual fue presentado a las Cámaras Legislativas del Congreso Nacional.

El estudio y elaboración del referido proyecto, contó con la participación y asesoría técnica de especialistas en la materia, del Organismo Contralor, situación que permitió producir un instrumento legal que en sus postulados reafirma la autonomía funcional, fortalece la autonomía presupuestaria, moderniza el sistema de control externo y libera a la Institución de competencias y responsabilidades que durante años le correspondieron, y que ahora, serán asumidas por diversas dependencias internas de los propios despachos y demás Entidades de la Administración Pública Centralizada.

El 13 de diciembre de 1995, fue promulgada por el Presidente de la República, la nueva Ley Orgánica de la Contraloría, y el 1° de febrero de 1996 entra en vigencia este instrumento legal de primerísima importancia dentro del elenco de normas que regulan las funciones del máximo órgano de control fiscal del país. Dicho instrumento introduce importantes modificaciones, en relación con el régimen contenido en la Ley derogada, entre las cuales destacan:

1. El fortalecimiento de la autonomía presupuestaria del organismo, mediante el establecimiento de la imposibilidad del Ejecutivo Nacional de modificar el presupuesto de la Contraloría;
2. La transferencia de funciones en las áreas de Control Previo, Contabilidad Fiscal y Registro de Empleados Públicos;
3. El establecimiento de la obligación de presentar cuentas a cargo de los Ministros que autoricen gastos de seguridad y defensa del Estado y cuya omisión implica que la Contraloría deba abstenerse de dar curso a las correspondientes órdenes de pago;
4. La inclusión de disposiciones básicas para la creación de un Sistema Nacional de Control, como una instancia superior coordinadora de las acciones de todos los órganos de control del país, es otra de las disposiciones importantes de la nueva Ley. En este caso se trata de facilitar la cooperación entre las diferentes contralorías (internas, externas, centrales y descentralizadas) a los fines de mejorar y agilizar los procesos de vigilancia sobre las dependencias públicas. El órgano rector del Sistema Nacional de Control será justamente la Contraloría General de la República;
5. El robustecimiento de los órganos de control interno, a través del establecimiento de concursos para la designación de sus titulares y la autorización previa del Contralor General de la República en los casos en que se pretenda destituirlos;
6. La ampliación de la regulación concerniente al control de gestión;
7. La tipificación de los hechos generadores de responsabilidad administrativa;
8. El fortalecimiento de la potestad sancionatoria;
9. El mejoramiento de los procedimientos de averiguaciones administrativas, reparos y multas.

Cabe destacar que la Contraloría General de la República, para lograr su cometido y adecuar la Institución a las exigencias de la nueva Ley y de su entorno, ha iniciado un programa de sistematización y modernización de la Institución, en el cual destacan procesos de Restructuración, Planificación Estratégica y Reingeniería, los cuales se han caracterizado principalmente por la activa participación de su personal y en especial de su equipo gerencial, con el fin de concentrar los esfuerzos hacia el logro de los objetivos institucionales y la utilización óptima de sus recursos.

Presentación del Informe Anual de la Contraloría General de la República 1995 ante el Congreso Nacional

El pasado 8 de mayo, el Contralor General de la República, doctor Eduardo Roche Lander, hizo entrega del Informe Anual 1995, ante la Comisión Bicameral de Contraloría del Congreso Nacional.

Durante la presentación del Informe Anual, el Contralor destacó la importancia que tiene, en un Estado Democrático moderno, la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Planteó de manera precisa que muchas de las situaciones de daños al patrimonio público se deben al alto grado de desorden generalizado en un Estado ineficaz, e hizo un llamado para que la descentralización sea un proceso serio de reelaboración del Estado, capaz de erradicar el deterioro y los vicios actuales de la Administración Pública.

También se refirió al proceso de modernización y reestructuración organizativa de la Contraloría General de la República, en función del logro de los objetivos institucionales y de las competencias contenidas en la nueva Ley Orgánica.

El doctor Eduardo Roche Lander, culminó la presentación haciendo un llamado a la conciencia del funcionario público, en el sentido de que la ética de sus funciones se mide por su eficiencia y responsabilidad, “Por tal razón buscamos promover la cultura de la responsabilidad y de la eficiencia, dentro de una cultura social de la honestidad”.



Momento en que el doctor Eduardo Roche Lander, entrega al doctor Cristóbal Fernández Daló, Presidente del Congreso de la República, el Informe Anual de la Contraloría General de la República 1995.



Momento en que el doctor Eduardo Roche Lander, entrega al doctor Ramón Guillermo Aveledo, Presidente de la Cámara de Diputados, el Informe Anual de la Contraloría General de la República 1995.

XV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (XV INCOSAI)

El XV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (XV INCOSAI) se celebró en El Cairo, Egipto, del 25 de septiembre al 2 de octubre 1995.

La Delegación que representó a la Contraloría General de la República, estuvo presidida por el Dr. Eduardo Roche Lander, Contralor General de la República y el Dr. Filippo Vagnoni, Director General de Control de la Administración Central y Descentralizada.

Los temas analizados en este Congreso fueron los siguientes:

- TEMA I.** Auditoría Ambiental
 - Subtema I.A. Su importancia y su definición.
 - Subtema I.B. Roles de Responsabilidad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el campo de la Auditoría Ambiental.
 - Subtema I.C. Métodos y Técnicas utilizados en la Auditoría Ambiental.

- TEMA II.** Lo mejor de la Gestión Financiera Gubernamental mediante los Comités Permanentes de la INTOSAI.
 - Subtema II. A Normas de Contabilidad.
 - Subtema II. B Normas de Auditoría.
 - Subtema II. C Normas de Control Interno.
 - Subtema II. D Auditoría de la Deuda Pública
 - Subtema II. E Auditoría del Proceso Electrónico de Datos
 - Subtema II. F Evaluación de Programas.

Correspondió en esta oportunidad a la Contraloría General de la República, la preparación de dos (2) ponencias, “Roles de Responsabilidad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el campo de la Auditoría Ambiental” y “Métodos y Técnicas utilizados en la Auditoría Ambiental”, las cuales fueron objeto de discusión y análisis en dicho Congreso.

Nos complace anunciar que en el próximo número de la Revista de Control Fiscal, se recogerá el material informativo sobre los temas tratados en el XV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (XV INCOSAI) y los resultados del evento, cuyo documento final de dicho Congreso lo constituyó la “Declaración de El Cairo” que asumió las cuestiones, conclusiones y recomendaciones de las entidades Fiscalizadoras Superiores en las materias.

V Asamblea General de la OLACEFS

La V Asamblea General de la Organización Latinoamericana del Caribe, se llevó a efecto en la ciudad de Lima, República del Perú, del 26 de noviembre al 1° de diciembre de 1995.

La delegación que representó a la Contraloría General de la República, estuvo presidida por el Dr. Eduardo Roche Lander, Contralor General de la República, la Dra. Teresa Rincón M., Directora General de los Servicios Jurídicos y el Dr. Filippo Vagnoni, Director General de Control de la Administración Central y Descentralizada.

La temática desarrollada en la V Asamblea General de la OLACEFS, fue la siguiente:

Tema I.- “El Papel de las Entidades Fiscalizadoras frente a la Corrupción Administrativa”

Subtema I: “ Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los Sistemas de Participación Ciudadana como un efectivo mecanismo de Control”.

Tema II.- “El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en apoyo a los Congresos o Parlamentos Nacionales”.

Tema III.- “El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores frente a los Procesos de Privatización.

En esta oportunidad correspondió a la Contraloría General de la República, preparar trabajo técnico y participar como relator del Tema “El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores frente a la Corrupción Administrativa”. Subtema “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los Sistemas de Participación Ciudadana como un efectivo mecanismo de Control”, trabajo que fue objeto de discusión y análisis en dicha Asamblea, considerando que la participación ciudadana es una vía que se debe tener en cuenta para enfrentar en la América Latina el fenómeno de la Corrupción Administrativa.

Acto de presentación de los Dictámenes Jurídicos de la Contraloría General de la República

El pasado 12 de diciembre de 1995 se llevó a cabo en el auditorium de la Escuela Nacional de Control Fiscal, hoy Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado (C.E.A.), el acto de presentación de los Tomos I y II de los dictámenes correspondientes al período 1988-1991, elaborados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, el cual reviste particular importancia para esta Contraloría.

La apertura del evento, estuvo a cargo de la doctora Teresa Rincón Monasterios, Directora General de los Servicios Jurídicos, quien destacó la importancia e interés de los dictámenes publicados, tanto para los funcionarios de este Organismo como para el resto de las personas que requieran del conocimiento de la Doctrina Jurídica de la Contraloría General de la República.

La clausura del evento estuvo a cargo del Ciudadano Contralor General de la República, doctor Eduardo Roche Lander, quien agradeció a las diversas personalidades, al cuerpo directivo y funcionarios del Organismo su presencia en tan significativo acto, a través del cual se cristalizó el esfuerzo continuo de divulgación de la doctrina de la Contraloría General de la República, en relación a los diferentes aspectos jurídicos relacionados con la Hacienda Pública Nacional.



Palabras del Dr. Eduardo Roche Lander, con motivo del acto realizado en ocasión de la presentación de los Dictámenes Jurídicos. En la gráfica lo acompañan los doctores Freddy Orlando, Nelson Mogna Lárez, Domingo Felipe Maza Zavala, Hernán Petzol Pemía y la Doctora Belén Ramírez.



Palabras de la doctora Teresa Rincón Monasterios, Directora General de los Servicios Jurídicos, con motivo de la presentación de los Dictámenes Jurídicos. En la gráfica la acompañan los doctores Nelson Mogna Lárez, Domingo Felipe Maza Zavala, el Contralor Eduardo Roche Lander, Hernán Petzol Pernía, Fiscal Suplente, y la doctora Belén Ramírez, Magistrada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.



Personal directivo de la Contraloría General de la República y funcionarios asistentes al acto de presentación de los Dictámenes Jurídicos.

Taller con los Medios de Comunicación Sobre la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

El pasado 26 de enero se realizó en el auditorium de la Escuela Nacional de Control Fiscal, hoy Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado (C.E.A.), un taller de trabajo con los periodistas, cuyo propósito fundamental fue informar sobre las disposiciones novedosas contenidas en la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Las exposiciones estuvieron a cargo de la Dra. Teresa Rincón, Directora General de los Servicios Jurídicos y del Dr. Filippo Vagnoni, Director General de Control de la Administración Central y Descentralizada.

La clausura del taller estuvo a cargo del ciudadano Contralor General de la República, Dr. Eduardo Roche Lander, quien destacó que a los medios de comunicación corresponde la responsabilidad de difundir los valores, que permitan conformar en nuestra sociedad una cultura de la honestidad.

Juramentadas las nuevas Autoridades de la Contraloría General de la República

El pasado 31 de enero se juramentaron las nuevas autoridades del Organismo Contralor, quienes tienen la responsabilidad de hacer que la función controlara que les ha sido encomendada sea más eficiente y útil, en beneficio de la sociedad venezolana.

El acto de juramentación tuvo lugar en el auditorium de la Escuela Nacional de Control Fiscal, hoy Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado (C.E.A.). En nombre de los juramentados la Dra. Teresa Rincón Monasterios, expresó que debemos tener confianza en que la Contraloría permanece como un buen sitio de trabajo para quien esté dispuesto a formar equipo, ser eficiente y ser leal con el Organismo.

El acto fue clausurado por el Contralor Roche Lander, quien hizo un reconocimiento a todas las personas que trabajaron con amplitud y dedicación en los pasos que concluyeron con la promulgación por el Presidente de la República de la nueva Ley de Contraloría. El Contralor se felicitó a sí mismo por contar con un equipo de colaboradores tan eficiente, integrado y laborioso, como son las personas a quienes, momentos antes, había tomado el juramento de rigor para este tipo de actos:

Juran ustedes acatar y defender la Constitución y las leyes de la República y cumplir a cabalidad con todas las responsabilidades inherentes a sus cargos, fortaleciendo la misión ética de la Contraloría General de la República, que consiste en servir a los ciudadanos y al Estado, velando por la administración honesta y eficaz del patrimonio público, orientada por su visión institucional de robustecer el estado de derecho y la democracia en Venezuela.

A lo cual respondieron: Sí juramos

Si así lo hacen pido que Dios y la Patria se los reconozcan, de lo contrario es justo que se les reclame y castigue de acuerdo a la Ley.



Momento en el cual el Contralor Eduardo Roche Lander, en compañía del Sub Contralor Nelson Mogna Lárez, toma juramento a las nuevas autoridades de la Contraloría General de la República.

Los juramentados fueron los siguientes: Pedro Parés Moreno, Teresa Rincón Monasterios, Filippo Vagnoni Piccioni, María Josefina Hernández Hurtado, Alberto Silva Aristeguieta, Alberto López Oliver, Joaquín Marta Sosa, Rafael Luna Díaz, Lorenzo Maldonado Camera, Rosalía Amat de Carballo, Luis Marcel Urosa Sabino, Germán González Monasterios, Rafael Arias Ramírez, Armando Guédez, Luis Mirabal Carrera Reyes, Marianela Morales de Silva, Lirys Betancourt de Palm, María Valery Malaret, Mirna Mujica Quintero, Yadira Espinoza de Cedeño, Cristina Rojas Valery, Clovis Ramírez Herrera, Alice Linares Alemán, Luisa Ayala de Cedillo, Marcos Carpio Figuera, María Elena Mendoza de Planchart, Mercedes Fernández de Blanco, Beatriz Prieto de Boada, Oscar Graffe Galeno, Argelia Saud de Guerra, Ramón Rojas Medina, Rafael Ruiz Rodríguez, Luis Sánchez Gamarra, Amalia Coll de Aveledo, Francisco J. Villarroel Gutiérrez, Pedro Padrón Amaré, Yudith Pinto de Trejo, Soraida Rojas Torrealba, Olinda Vásquez Ramos, Jhonny Rangel Surga, Marie T. Rada de Trujillo, María Teresa Quintero de Yanuzzi, Trina Barbero Fajardo.

Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado CEA



La gráfica recoge el momento en el cual el doctor Alberto Silva Aristeguieta, Director General de Desarrollo Interno, firma el acta constitutiva del Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado.

Dentro del proceso de modernización que lleva a cabo el Organismo Contralor, el pasado 22 de febrero la Escuela Nacional de Control Fiscal de la Contraloría General de la República, se constituyó en el Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado (CEA), como asociación civil sin fines de lucro.

El CEA es el Centro de Capacitación de la Contraloría General de la República y de la Administración Pública en general cuyo objetivo es formar, adiestrar y desarrollar recursos humanos de alto nivel para ejercer las funciones de control sobre el patrimonio público y para administrar el Sistema Nacional de Control.

Al Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado corresponde:

La promoción y realización de programas y actividades de formación y actualización profesional en las áreas de auditoría, control, administración y derecho vinculadas con la Hacienda Pública y gerencia, todo ello mediante seminarios, cursos, jornadas, talleres y demás actividades o medios cuyos propósitos pedagógicos sean de similar naturaleza.

La promoción de trabajos de investigación en las áreas de auditoría, control, administración y derecho, vinculadas con la Hacienda Pública y gerencia, bien sea por sí misma o en coordinación con otras entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras. Igualmente, podrá establecer premios para reconocer los mejores trabajos de investigación.

El establecimiento de planes de cooperación nacional e internacional en materia de educación e investigación en las áreas de auditoría, control, administración y derecho vinculadas con la Hacienda Pública y gerencia, así como el desarrollo de relaciones de cooperación con otros institutos y entidades afines con el objeto de la Asociación.

La realización de cualquier otra actividad relacionada con el objeto de la Asociación.

El Contralor General de la República, Dr. Eduardo Roche Lander, expresó que la puesta en marcha de este Centro de Capacitación, constituye uno de los pasos que orientan la modernización de la Institución.

Por su parte, la Directora Ejecutiva, Lic. Rosalía de Carballo, expresó la decisión de todo el equipo directivo de lograr que el centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado sea reconocido a mediano plazo como un centro de excelencia académica.



Momento en que la Lic. Rosalía de Carballo, Directora Ejecutiva del Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado, firma el acta constitutiva de creación.

Talleres de Trabajo con las Contralorías de la Zona Nororiental

El ciudadano Contralor General de la República, Dr. Eduardo Roche Lander, instaló en la ciudad de Cumaná un taller de trabajo con las contralorías generales de los estados Sucre, Monagas, Anzoátegui, Bolívar, Nueva Esparta, Amazonas y Delta Amacuro. En esta oportunidad el doctor Eduardo Roche Lander, Contralor General de la República, fue invitado a los actos realizados con motivo del 30 aniversario de la Contraloría General del estado Sucre y pronunció un discurso en el acto oficial en la Asamblea Legislativa.

También asistieron al taller, el SubContralor Dr. Nelson Mogna Lárez, Dr. Alberto Silva Aristeguieta, Director General de Desarrollo Interno, Dra. Josefina Hernández, Directora General de Control de Entidades Autónomas y el Dr. Luis Mirabal, Director de Coordinación de esta última dirección, quienes sostuvieron reuniones de trabajo con los contralores de los estados mencionados. Los talleres con los equipos de las contralorías regionales los dirigieron los funcionarios de este organismo, doctores Clevy de Baptista, Emy Contasti y Rafael Rodríguez.

Debido a las novedosas disposiciones de su Ley, la Contraloría General de la República se ha propuesto realizar este tipo de talleres de trabajo con otras contralorías de las diversas regiones del país, lo que permitirá a las contralorías ir adaptando su gestión a las nuevas disposiciones. Esto representa un especial significado para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Control, instancia superior coordinadora de las acciones de todos los órganos de control del país, bajo la rectoría de la Contraloría General de la República.

Acuerdos Internacionales suscritos por la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República suscribió sendos Acuerdos Internacionales de Cooperación Técnica y Científica con el Tribunal de Cuentas de la Unión (Brasil) y el Tribunal de Cuentas de la República de Italia.

El objetivo de estos Acuerdos es establecer un programa de cooperación técnica y científica en el área de control externo de los recursos públicos, a fin de realizar esfuerzos conjuntos que permitan promover estudios, investigaciones, intercambiar información y experiencias sobre la materia que compete a las entidades fiscalizadoras superiores, que suscribieron los acuerdos.

En el marco de estos convenios está prevista la realización de cursos, talleres y seminarios de capacitación en el área de control externo de la Administración Pública, específicamente en el campo financiero, presupuestario y patrimonial.



El Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión (Brasil), doctor Marcos Vinicio Vilaca y el Contralor General de la República, doctor Eduardo Roche Lander, en el momento en que se disponen a la firma del Convenio Internacional de Cooperación Técnica y Científica, entre ambas instituciones.



La doctora Cristina Rojas Valery, Directora de Transferencia de Tecnología y Cooperación Internacional observa el momento en que el Presidente del Tribunal de Cuentas de la República de Italia, doctor Carbone Giusepp y el Contralor General de la República, doctor Eduardo Roche Lander, firman el Convenio Internacional de Cooperación Técnica y Científica, entre ambas Instituciones.



COMITE DE PUBLICACIONES

Cristina Rojas Valery
Coordinadora

Pedro Padrón Amaré
María Elena Mendoza de Planchart
Marie Therese Rada
Crisálida Dupuy Ordóñez
Oscar Silva Alvarez
Olivia Barrios Romero
Marcos Carpio Figuera