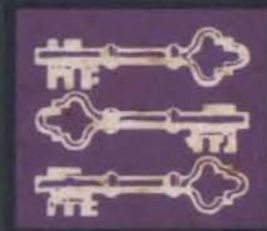


Revista de **CONTROL FISCAL**



78

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CARACAS-VENEZUELA

Revista de **CONTROL FISCAL**



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

Director: Dr. JOSE MUCI-ABRAHAM

julio-agosto-septiembre 1975

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.

**AÑO XVI
No. 78
CARACAS
VENEZUELA**

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIRECTORIO

Contralor General de la República
DR. JOSE MUCI-ABRAHAM

Director General DR. HECTOR GRISANTI LUCIANI	Contralor Delegado para el Control de Pagos LIC. JOSE B. SUAREZ GRILLO
Consultor Jurídico ABOG. LUIS R. CASADO HIDALGO	Contralor Delegado para el Examen de Cuentas ABOG. CELIA POLEO DE ORTEGA
Director Técnico ECON. JESUS DAVID GARMENDIA	Contralor Delegado para el Sector Agropecuario LIC. HECTOR GARCIA FARRERA
Director de Control de la Administración Centralizada DR. PASTOR DELGADO HERNANDEZ	Contralor Delegado para el Sector Financiero LIC. IVAN ROJAS CORDOVA
Director de Control de la Administración Descentralizada ECON. MIGUEL F. BRICEÑO DUNN	Contralor Delegado para el Sector Servicios LIC. NELSON REQUENA GONZALEZ
Secretario del Contralor DR. TOMAS AGUILAR MAWDSLEY	Contralor Delegado para el Sector Social LIC. ARMANDO IRURETA NUÑEZ
Jefe de la Oficina de Administración SR. HORACIO CARIAS RODRIGUEZ	Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia y Cultura LIC. PEDRO MANUEL PARES
Jefe de la Oficina de Personal LIC. RICARDO DIAZ ZULOAGA	Inspector General de Obras Públicas ING ^o . EFRAIN GUZMAN MONAGAS
Contralor Delegado para el Control Externo del Fondo de Inversiones de Venezuela ECON. ALI JOSE GONZALO LEAL	Inspector General de Estados y Municipios PROF. JAIME FERRO FARIAS
Jefe de la Unidad de Estudios Especiales ECON. FRANCISCO OJEDA	Inspector General de Fondos y Bienes SR. JOSE V. PORTO ESPINOZA
Contralor Delegado en la Unidad de Sistemas Contables LIC. CARMEN OTAIZA V.	Contralor Delegado en la Oficina Nacional de Averiguaciones Administrativas ABOG. CESAR J. NAVARRETE
Contralor Delegado en la Unidad de Planificación Administrativa LIC. BEATRIZ A. CUEVAS DE ESTRADA	Delegado Especial de la Oficina de Cotizaciones con sede en Nueva York ECON. TEODARDO ANGELI
Contralor Delegado para el Control de Gastos ECON. ROBERTO FERNANDEZ YORIS	Jefe de la Oficina de Prensa y Relaciones Públicas SR. WILSON JOSE ROJAS

su ma rio

● Actualmente el Contralor General de la República ha dispuesto intensificar el control financiero, poniendo especial énfasis en la necesidad de dinamizar efectivo control e inspección, no sólo sobre egresos, sino también sobre ingresos y bienes públicos en general, de acuerdo con el artículo 5° de la nueva Ley Orgánica de Contraloría, que faculta al Organismo en tal sentido. Toca ahora a los altos funcionarios de la Contraloría tomar conciencia en este sentido para realizar un trabajo con mayor agilidad y eficiencia. Vea en pág. 1 -Comunicación del Contralor a todos los funcionarios de la Contraloría.

● De acuerdo con las más avanzadas teorías de control financiero, el organismo superior encargado de controlar en Francia el gasto público, actúa no como un organismo jurisdiccional específicamente sino que ejerce también funciones extra-jurisdiccionales. En ocasiones la Corte de Cuentas de Francia actúa como un Tribunal, y sobrepasa sus límites jurisdiccionales, cuando critica gestiones del Estado y aconseja y sugiere determinadas medidas para mejorar la Administración Pública. Vea trabajo del Dr. Sébel Girón en pág. 89

● Del Dr. Luis Corsi insertamos en esta edición un interesante trabajo sobre "La Concesión de Obra Pública en la Doctrina Administrativa". Hace el Dr. Corsi estudio sobre la noción conceptual, cláusula de exclusividad, y sobre las modalidades del trabajo realizado por cuenta y riesgo del concesionario, cláusula de reversión y sobre el peaje y su naturaleza jurídica. Ver pág. 101

● La Venezuela petrolera de hoy no puede regirse por disposiciones como cuando era un país rural, y que aún están en vigencia. La voluminosa renta petrolera requiere un ordenamiento legal más dinámico, y por ello, es por lo que conviene proceder de inmediato a reformar integralmente la Administración Pública Venezolana. Vea Opinión del Contralor el pág. 19

● Aún sin conocerse estadísticas sobre el sacrificio fiscal soportado por el Estado Venezolano en lo relativo a rebajas por inversiones determinadas en nuestra Ley de Impuesto sobre La Renta, puede estimarse conservadoramente en 800 millones de bolívares la cantidad que por tal concepto dejan de ingresar al erario público en los últimos ocho años. El Dr. César Hernández, en trabajo que publicamos en la página 65 considera este hecho como inconveniente a nuestro propio desarrollo y constituye así un incentivo a la descapitalización.

● Editorial: La Reforma Administrativa (I). El Control de la Gestión Administrativa. José Muci-Abraham (1). Reforma Integral de la Administración Pública plantea El Contralor Muci-Abraham. (19). Opinión del Organismo Contralor sobre la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General. (59). La Rebaja por Inversiones en la Ley de Impuesto Sobre la Renta Venezolana o el Incentivo a la Descapitalización. César J. Hernández B. (65). El Control Fiscal Externo en Francia. Siébel Girón. (89). La Concesión de Obra Pública en la Doctrina Administrativa. Luis Corsi. (101). Legislación y Control Administrativo. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Bolivia. (115). Los Contratos de Obras Públicas en la República Federal Alemana. (135). Entidades Fiscalizadoras Superiores y Entidades de Control Interno. (143). Realizado con Notable Exito el IV Seminario Regional de Contralor Estadales y Municipales. (165). Notas del Trimestre. (177). La Contraloría por Dentro. La Oficina de Personal. (187). Dictámenes de la Consultoría Jurídica. (193).

**BOLIVAR
Y EL GASTO
PUBLICO**

“Pero todo esto requiere mucho celo por parte del gobierno y mucha honradez de parte de sus agentes. Tenemos muchos gastos inútiles y hay muchos desórdenes todavía”.

BOLIVAR

(Carta al Doctor J. Hipólito Unanué,
desde el Cuzco, el 22 de julio de 1825.)

CONTROL FISCAL

editorial

La Reforma Administrativa

Los diversos medios de información social del país, han venido preocupándose últimamente, con singular intensidad, de la necesidad de reformar la Administración Pública Venezolana.

Esta preocupación ha surgido a raíz del informe que, en uso de sus atribuciones legales, dirigiera el Contralor General de la República al ciudadano Presidente de la República en fecha reciente, haciéndole ver la urgente necesidad de introducir reformas trascendentales en la Administración del Estado.

La preocupación e inquietud de la Contraloría por estas materias, no es reciente. Sistemáticamente, en sus periódicos informes anuales remitidos al Congreso Nacional, el Organismo Contralor había venido planteando idéntico problema, imbuido de la convicción patriótica de poner énfasis en una cuestión que, por su importancia, merecía ser abordada con insistencia.

En esta ocasión, dotada ya la Contraloría de atribuciones para controlar la gestión de los organismos o entes fiscalizados, en virtud de disposiciones expresas de la nueva Ley Orgánica, aquella inquietud se ha plasmado en acucioso informe en que se detallan diversos aspectos atinentes a la reforma administrativa.

A juzgar por las declaraciones de destacadas personalidades pertenecientes a las más distintas corrientes de opinión y actividades vinculadas con la materia, pareciera ser que existe verdadera conciencia nacional en torno a que la reforma administrativa en Venezuela no admite demora.

El Control de la Gestión Administrativa

José Muci-Abraham

A los funcionarios de la
Contraloría General de la República

ANTECEDENTES GENERALES

El 7 de Julio empezó a regir la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en cuyas disposiciones abrigamos tantas esperanzas de perfeccionamiento de la administración pública, como consecuencia del refuerzo que ellas implican en materia de control. Esta Ley contiene normativas de trascendencia en muchos aspectos, en especial, en lo concerniente a las importantes facultades inspectivas que contempla, al denominado en términos genéricos y técnicos “control de gestión”, y en lo relativo a la posibilidad de solicitar toda clase de antecedentes e informaciones que el órgano de control estime indispensables para hacer viables y eficaces sus importantes facultades de fiscalización.

En esta oportunidad, queremos abordar la problemática que suscita el referido “control de gestión”, consagrado fundamentalmente en el artículo 5º., al cual complementan los preceptos insertos en los artículos 61 y 64 de dicha Ley.

Estimamos de importancia cardinal para la buena marcha de nuestro Organismo, esclarecer y precisar todo lo relacionado con dicha modalidad de control, para lograr la formación de una conciencia interna, al más alto nivel, sobre el real alcance y contenido de esta nueva potestad fiscalizadora.

Los funcionarios de la Contraloría están habituados a utilizar las potestades tradicionalmente reconocidas en materia de control fiscal, entre ellas, las llamadas potestad de investigación y potestad de inspección, a las cuales la nueva Ley asigna ahora una señalada importancia.

La noción de una potestad en el orden de la gestión de los servicios controlados es novísima, al punto que no vacilamos en afirmar que en el concierto mundial de los organismos fiscalizadores son muy pocas las instituciones que disponen de ella, y tal vez ninguna esté dotada de una atribución tan precisa, diáfana y relevante, como la que la normativa vigente otorga en Venezuela a la Contraloría General de la República.

De allí tanto su trascendencia, como la necesidad de su cabal conocimiento, ya que al ejercitarla no dudamos que estamos contribuyendo a formar un bagaje de experiencia que será importante no sólo en y para nuestra administración, sino también más allá de nuestras fronteras. Surge de aquí, a más del imperativo de su exacta comprensión, la obligación de hacer un uso cauteloso y ponderado de una potestad que supone el deferimiento de una confianza a la cual debemos corresponder con serenidad de criterio.

Estimamos indispensables estas reflexiones, además, porque requerimiento de una conciencia definida de ustedes sobre el alcance de esta nueva institución, está vinculado a mi profunda convicción de que en un órgano como el que nos toca a honra presidir, el trabajo mancomunado y en armoniosa cooperación es vital para el buen éxito de sus actividades.

Estas reflexiones las considero aún más necesarias si partimos de la base de mi irrevisible decisión de ejercer integralmente las facultades fiscalizadoras que la Ley da a la Contraloría, decisión a la cual me guía no sólo el juramento que prestara al asumir el cargo con que se me ha honrado, sino mi profunda convicción, fe y confianza en el régimen de derecho cuando todos aquéllos a quienes se les dota de autoridad, están dispuestos a desempeñarla con rigurosa sumisión a las normativas que la regulan.

Y como el cargo de Contralor ha sido concebido en función de dirigir un órgano llamado a fiscalizar, para mí será función esencial ejercer las potestades de control que la Constitución y la Ley le confieren, entre las cuales, las conducentes al análisis de la gestión de los órganos o servicios fiscalizados, aunque novísimas, juegan —como luego veremos— un rol primordial.

La Contraloría ha producido ya algunas manifestaciones de cómo entiende este “control de gestión” que queda por entero dentro de su competencia legal, en especial al elevar al ciudadano Presidente de la República un acucioso y documentado estudio sobre la necesidad de reorganizar la Administración Pública.

Su repercusión colectiva, prueba que al plantearlo la razón nos asistía. Otras manifestaciones del “control de gestión” habrán de producirse, porque así como el organismo de control externo no puede dejar de pronunciarse sobre los contratos que impliquen compromisos financieros, o sobre órdenes de pago, porque al cumplir esas funciones junto con ejercer una atribución está obedeciendo una obligación legal, así también, al aplicar una potestad discrecional en cuanto a su ejercicio (como la relativa al “control de gestión”), tal discrecionalidad se torna en potestad de uso imperativo si en la administración controlada

existen motivos que induzcan a la Contraloría al ejercicio de aquella atribución.

CUESTIONES PREVIAS Y FUNDAMENTALES.

Antes de entrar de lleno en el análisis del “control de gestión”, plantearemos con el carácter de previas algunas cuestiones fundamentales cuya elucidación es básica para comprender a plenitud el por qué de este denominado control de la gestión pública.

Esas cuestiones están vinculadas, por lo demás, a lo que entendemos por “filosofía del control”, de tal suerte que su recuerdo siempre llevará a las mentes de los hombres encargados de fiscalizar una connotación certera de lo que debe ser el cabal ejercicio de sus atribuciones.

Hay un principio esencial de doctrina fiscalista y financiera, que la Constitución de la República recoge, con sujeción al cual ningún gasto público podrá ordenarse si no existe un precepto legal en que se fundamente. “No se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto”, dice el artículo 227 constitucional.

Este principio, que es piedra angular de toda racional ordenación financiera y presupuestaria, es el que asigna esencia y reviste de atributos al control financiero, ya que es en su virtud que encontraremos la raigambre de las instituciones fiscalizadoras superiores.

El “control de gestión”, cuando se entrega a órganos de control externo, creemos que tiene también su base de sustentación en dicho principio. En efecto, el gasto público a más de ajustarse formalmente a la ley, debe substancialmente corresponder a un sentido de interés público que hace que no sólo haya de ser formalmente legal, sino también adecuado y proporcional al fin que justificó la correspondiente autorización legislativa.

Una administración pública ineficaz, negligente o descuidada, puede provocar tanto o más daño al interés público como aquella que dilapida caudales o recursos al margen de la ley. Volveremos más adelante sobre estos conceptos.

Ante mentes conocedoras de los principios básicos que informan al control fiscal, no necesito demostrar con erudición que el control público es hoy fiel reflejo de un concepto de soberanía. Si la soberanía reside en el pueblo y éste la ejerce en nuestra democracia representativa por los órganos del Poder Público, es potestad soberana la que el Congreso tiene para ejercer el control de la Administración Nacional, y lo es también

la función de control sobre la Hacienda Pública que constitucionalmente se atribuye a la Contraloría en su carácter de órgano auxiliar del Congreso, si bien gozando de amplia autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

De aquí fluye con meridiana claridad una deducción que nos parece importante. Es evidente el interés público que subyace en el control. Si los caudales públicos pertenecen en último término a la colectividad entera, todo gasto con cargo a esos caudales sólo puede y debe estar inspirado en el interés de esa colectividad, que será por tanto público. De esta suerte, el control, delegatario de esa soberanía del pueblo, cuando se ejerce, estará personificando el interés público, ya que su misión habrá de concretarse en velar por que tanto el ingreso como el gasto resguarden, en último término, aquel interés colectivo.

Es por eso que, en sus líneas fundamentales y muy en particular en cuanto atañe al ejercicio de la novísima función de controlar la gestión administrativa, el resultado de ese control debe ser conocido por la opinión pública a la cual el control personifica. Ello, porque en último término importa a la colectividad conocer cómo se administran los caudales y recursos que primigeniamente a ella pertenecen, como, igualmente, interesa también que esa opinión se forme conciencia sobre los resultados del control, y sobre la marcha de los órganos y servicios que están llamados a materializar una gestión administrativa que, por sobre todo, debe estar encaminada a procurar el bien común.

La dogmática publicista, al fundamentar la necesaria difusión de los actos que generan la norma jurídica, sostiene con acierto que esa difusión permite producir un debate contradictorio que, en última instancia, contribuye al perfeccionamiento y consagración del ideal democrático. La afirmación nos parece incontestable, y la creemos perfectamente trasladable a los actos de los demás órganos que en mayor o menor medida son encarnación o materialización de los atributos de soberanía.

Si bien esos órganos, entre los cuales están los de control externo, no pueden ni deben polemizar, porque su función debe ser por esencia objetiva, en tanto en cuanto responder de su gestión ante la colectividad entera, deben dar a conocer a la opinión sus actuaciones fundamentales, porque de tal modo retribuyen la confianza que esa opinión ha depositado en ellos, y concurren a interesarla sobre los problemas que le son propios o deben serlo.

Insistimos, sin embargo, en que un órgano de control externo debe limitarse a entregar el resultado de su labor de control por la vía de la publicación del informe o informes cuyo

conocimiento público estime indispensable y necesario, pero restringiéndose sólo a eso, es decir, a la entrega de antecedentes objetivos y serenos de una gestión. Allí termina o debe terminar su cometido. No puede entrar a polemizar en torno a esos informes, ni hacerse cargo de las opiniones contradictorias o debates que en torno a él se produzcan, porque su cometido no es político sino esencialmente de control administrativo. A lo sumo, podrá y deberá aclarar opiniones que se le atribuyan y que no respondan a la realidad, pero sin discutir ni defender sus bondades frente a efectos que se pretenda atribuirles o formularles.

Lo demás sería llevar el control por un camino absolutamente contrario al sentido de su función, que siempre debe mostrar el tatuaje digno de la objetividad y la imparcialidad.

En consonancia con estas reflexiones, pensamos que nunca será excesivo insistir en el principio de que la administración pública no es otra cosa que un medio para cumplir un fin público, cuyos resultados por lo tanto interesan a la colectividad entera, y que jamás podrá ser fin en sí misma, de manera que todo cuanto a ella concierna: la bondad de su gestión, la dinámica de los medios que emplea, la mejor o peor estructura de los órganos que la integran, la sistematización de los procedimientos que utiliza, el perfeccionamiento de sus cuadros o dotaciones, son todos elementos que deben confluir a la formación de una administración adecuada, en lo estructural, orgánico y económico, para la satisfacción del fin perseguido. Y todo ello, obviamente, debe por su importancia y trascendencia proyectarse al conocimiento de la opinión pública.

Desde hace muchos años la Contraloría General de la República, por el ejercicio de su diaria labor fiscalizadora, ha venido acumulando una experiencia caudalosa y definida sobre las múltiples deficiencias que agobian a nuestra administración estatal. Factores como la impericia, negligencia, un exceso de burocratismo, por qué no decirlo también, la intromisión de elementos de politización, la hacen exhibirse como una organización genéricamente ineficiente, en aspectos básicos y casi integrales.

No es posible desconocer que hay elementos idóneos, capaces y bien inspirados, cuyos esfuerzos sucumben frente a la inercia e inorganicidad de una administración anarquizada, provocando las más de las veces no sólo la esterilidad de su acción, sino una íntima frustración que culmina a menudo con el éxodo hacia sectores privados.

La Contraloría sistemáticamente ha venido planteando, año tras año, en sus informes al Congreso y en otros documentos, su inquietud frente a este problema y ha tratado de golpear las mentes de los órganos del poder público, para que se aboquen a su solución.

Sin duda que, imbuidos de un sentido eminentemente patriótico, mis distinguidos antecesores entendieron que cumplían así con su deber público al hacer estos planteamientos, que yo reiteraré en mi primer informe al Congreso Nacional con las siguientes palabras: “El informe que hoy presento demuestra que aún subsisten en la Administración Pública muchas de las deficiencias e irregularidades que el Organismo Contralor ha venido denunciando sistemáticamente, a través de sus informes anuales, y a través, igualmente, de las informaciones que periódicamente se hacen llegar a la opinión, por medio de los órganos de comunicación social. Esas deficiencias e irregularidades hacen que la Administración Pública, en términos generales, sea incapaz, y que las metas previstas en los presupuestos y programas no se alcancen, o se logren a un excesivo costo o en medida inferior a la deseable. Es necesario, frente a estas necesidades, incómodas de subrayar, pero que sólo culpablemente podrían silenciarse, hacer un esfuerzo para rectificar las estructuras de la administración y para superar los males que la aquejan”.

He estimado necesario recordar estas palabras del último informe al Congreso, entregado en los inicios de este año, porque ellas apuntan directamente al “control de gestión”. Con razón decía dicho informe en otro de sus párrafos:

“La nueva Ley amplía el ámbito de fiscalización del Organismo Contralor, porque extiende sus potestades a la valoración de la eficacia de la gestión administrativa”.

Y ello es efectivamente así. Sólo a partir de esta novísima preceptiva la Contraloría puede extenderse y proyectarse a algo más que aquellas periódicas y reiteradas advertencias que sucesivamente venían haciéndose, y que dolorosamente, por razones o causas que no corresponde analizar, caían sistemáticamente en el vacío.

Ahora la Contraloría dispone de una facultad que, como toda facultad entregada a un organismo público, la entendemos como de ejercicio imperativo, ya que los órganos de la administración —y la Contraloría lo es, aunque su función sea fiscalizadora— están obligados a actuar mientras exista de por medio un interés público que lo justifique.

Esa nueva facultad, que viene a complementar aquellas otras de que el órgano de control ya disponía y que la actual Ley también amplía y perfecciona en términos adecuados, nos permite extender el control no sólo a la legalidad financiera sino también a la ponderación de la eficiencia y eficacia de los entes y servicios fiscalizados.

De esta manera, como también lo avanzáramos en nuestro ya citado informe, este nuevo sentido de la fiscalización “procura colaborar con la gestión administrativa, evaluarla y orientarla, y sugerirle correctivos; lo que se persigue no es comprobar la existencia de irregularidades, sino evitarlas”. “Estamos seguros —agregábamos a la sazón— que esta nueva orientación del control fiscal pronto acreditará bondadosos resultados, en provecho de una mejor y más eficiente administración de los recursos públicos”.

En verdad, tenemos por otra parte la íntima convicción de la importancia que reviste un control integrado, para los máximos personeros ejecutivos estatales. Lejos de existir un órgano de control que se limite sólo a detectar irregularidades con el consiguiente descrédito para el manejo de la cosa pública, por la dosis de escándalo que ineluctablemente ellas llevan consigo, una Contraloría que cumpla su función de control financiero, e integrada con ella su labor de evaluación y orientación de la administración controlada, por la vía del examen y revisión de su gestión, será sin duda el mejor estímulo y acicate para el perfeccionamiento de las instituciones administrativas.

Al hablar de un control externo integrado no podemos dejar de hacer énfasis en la necesidad de mantener un intenso control de legalidad financiera previo y posterior, incrementado por una parte, con una labor inspectiva que permitirá un alto grado de control perceptivo, puesto que estas actividades siempre serán primordiales en un sistema de control externo, pero complementadas ellas con un control de la eficacia de esa administración, en virtud de los nuevos atributos de control de gestión.

Pero entiéndase bien, a nuestro juicio aquel control previo y posterior de legalidad financiera, es presupuesto de un “control de gestión”. Nos explicamos: La Contraloría no podrá dejar de cumplir su función específica de examinar la legalidad financiera de la administración, a pretexto de que desde el punto de vista del interés público la gestión de esa administración ha resultado conveniente. Ello implicaría una lamentable confusión de conceptos en que un órgano de fiscalización superior no puede ni debe incurrir. En otras palabras: una determinada gestión administrativa puede resultar legal en cuanto a las modalidades de su ejecución, pero susceptibles de observaciones y reparos en el orden de sus costos, resultados, metas, es decir, de su gestión.

En tal caso, la intervención de la Contraloría sería jurídicamente posible también en el último campo. A la inversa, si la gestión controlada adolece de vicios de legalidad, ninguna razón de conveniencia, ni sus aparentes buenos resultados, ni las metas alcanzadas, podrían excusarla de cumplir su cometido de velar por la legalidad financiera de la administración, y en su virtud, formular el consiguiente reparo.

Es decir, el “control de gestión” será, en todo caso, una función de complemento de aquellas otras potestades de la Contraloría que siempre serán esenciales para fiscalizar la legalidad financiera de la administración.

EL CONTROL DE GESTION.

Con las antecedentes precisiones y aclaraciones, como asimismo teniendo en especial consideración los principios fundamentales en materia de control recordados, creemos que ya es posible conceptualizar que el “control de gestión” persigue complementar el examen de legalidad, que será siempre substancial 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.

De más está decir que, en nuestro modesto parecer, se trata del grado máximo de evolución en el desarrollo de la actividad de las instituciones fiscalizadoras superiores, y que requiere de un conjunto de elementos de eficiencia en el órgano de control externo que deben constituir para nosotros un desafío, tanto por lo que se refiere al perfeccionamiento técnico del personal, como a las condiciones de serenidad, ponderación y recto criterio que sólo pueden derivarse de una conciencia definida sobre el alcance y proyecciones que un control de esta índole tiene, tanto para el prestigio del órgano fiscalizador, como del fiscalizado.

El artículo 5°. de la nueva Ley Orgánica, consagra integralmente los diversos elementos del “control de gestión”.

En efecto, dispone dicho precepto que: “La Contraloría, con vista de los resultados de su labor fiscalizadora, 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 deberán ser comunicadas a los organismos a quienes legalmente esté atribuida la posibilidad de adoptar tales conclusiones”.

De esta norma es posible deducir con meridiana nitidez los fundamentos, extensión, objeto y efectos de esta nueva modalidad de control que se ha atribuido a la Contraloría.

En primer término, su fundamentación está en la experiencia del Organismo Contralor derivada de su labor fiscalizadora sobre la Administración Activa. Es por eso que el precepto estipula que la Contraloría en todos estos estudios actuará “con vista de los resultados de su labor fiscalizadora”, es decir, estimamos que esa labor le permitirá detectar qué clase de estudios será necesario realizar para complementar el control financiero-legal con un “control de gestión”.

La extensión de las facultades que el precepto otorga, permiten afirmar que su sentido es el de una evidente universalidad. Podrá efectuar estudios de la más diversa índole, como análisis e investigaciones de cualquier naturaleza. La enumeración del precepto, cuando habla de estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, es indudablemente por vía ejemplificativa, a pesar de la conjunción “y”, porque la frase “de cualquier naturaleza” es comprensiva tanto de los análisis e investigaciones como de los estudios que faculta para hacer.

La Contraloría tiene atribuciones pues, de acuerdo con el precepto en comentario, para efectuar estos estudios, análisis e investigaciones. Esta potestad, evidentemente discrecional, no es por cierto arbitraria. La facultad se vincula por una parte, y tiene su fundamentación en la labor fiscalizadora, y por otra parte, deberá ejercitarse cuantas veces de esa labor se deduzca la imperatividad de su ejercicio.

En relación con la facultad de realizar “control de gestión”, cobra singular relevancia la disposición del artículo 4°. de la Ley, que faculta a la Contraloría para comunicarse directamente con todos los organismos, entidades y personas cuyas actividades,

operaciones y cuentas estén sujetos a su control, quienes estarán obligados a proporcionar las informaciones escritas o verbales y los libros, registros o documentos que se les requiera.

No está de más recordar que pueden ser sancionados con multas quienes no cumplan con la obligación de informar o remitir los documentos que la Contraloría solicite.

El *objeto* de estos estudios e investigaciones se deduce también nítidamente del artículo 5°. bajo análisis. Ellos tienen por fin determinar el costo de los servicios públicos, es decir, cuál es la proyección económica del servicio; los resultados de la acción administrativa, o sea, el cumplimiento o incumplimiento de las metas previstas; y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a control. Este tercer objetivo es amplio, tanto más si se considera que en la Ley está precedido de las expresiones “en general”, que determinan que aquellos estudios e investigaciones tienen un objeto ilimitado, siempre que se reduzcan, claro está, al ámbito de las potestades administrativas de fiscalización que a la Contraloría competen. Así lo dice la sana razón.

¿Cuáles han de ser los efectos de este tipo de control? Sus conclusiones —dice también la Ley— deberán ser comunicadas a los organismos a quienes legalmente esté atribuída la posibilidad de adoptarlas.

Estas expresiones permiten configurar exactamente el alcance de tales informes. No se trata de conclusiones obligatorias para la administración u organismo fiscalizado. Los informes tienen indudablemente el carácter de “no vinculantes”, es decir, carecen de obligatoriedad. Ello no impide que culminen en recomendaciones que estarán obviamente abonadas por la seriedad y objetividad de las consideraciones en que tales recomendaciones se fundamenten. Estas ideas se hallan compendiadas en la normativa del artículo 3°. del Reglamento de la Ley que dice: “Las conclusiones a que llegue la Contraloría en los estudios, análisis e investigaciones que efectúe para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y la eficacia de las entidades controladas, tendrán el carácter de recomendaciones, pero sus destinatarios deberán manifestar por escrito a la Contraloría las razones que los hayan inducido a no adoptarlas”.

El carácter no vinculante de estos informes es perfectamente razonable. No hay que perder de vista que ellos emanan de un órgano de fiscalización, que no ejerce administración activa ni se responsabiliza por ella. Si no fuese así, prácticamente la

Controlaría se transformaría en un órgano de co-administración, y llegaría a decidir sobre la administración, lo que es a todas luces inconveniente y contrario al propio interés público. De allí el sentido esencialmente “no vinculante” de este tipo o sistema de control.

Bien mirado, y dentro de un desarrollo armónico de las distintas actividades estatales, el “control de gestión” a cargo de instituciones fiscalizadoras superiores viene a ser una suerte de cooperación de la Controlaría hacia la administración activa. Aquella aporta por esta vía el contingente de su experiencia y apreciación objetiva a la solución de los problemas que por ser administrativos interesan no sólo a los Despachos Ejecutivos sino también a la colectividad entera.

En este sentido entendemos que aparece concebido el artículo 5º. de la Ley Orgánica que, como acabamos de ver, precisa con claridad toda la moderna doctrina del “control de gestión”.

Este precepto establece una norma general y absoluta, aplicable por tanto a todos los organismos, servicios o entes sometidos a la vigilancia, fiscalización y control de la Controlaría. Más adelante la Ley, en los artículos 61 y 64, viene a reiterar la aplicación del sistema por lo que toca a los institutos autónomos y a las empresas del Estado. En el primer caso, pone énfasis en la facultad de evaluar la gestión financiera de aquellos institutos; y en el segundo, relativo a las empresas en que la República, los institutos autónomos y otros entes públicos tienen participación, se dispone que la Controlaría ejercerá “control de gestión”, “a fin de verificar si la actividad de las referidas empresas se adecua a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados”. Es decir, el control debe limitarse a estas dos posibilidades específicas.

De lo hasta aquí dicho podemos deducir fácilmente cuáles son, a nuestro juicio, los presupuestos básicos de un “control de gestión” cuando él se atribuye a instituciones fiscalizadoras superiores, como la Controlaría:

a. Desde luego, y en primer lugar, la independencia del órgano, que le permitirá emitir sus juicios y recomendaciones libre de todo compromiso y sin atender a otras consideraciones y circunstancias que el mero interés público. Este presupuesto no se da por cierto cuando el control de gestión queda a cargo de órganos internos de la Administración Activa, que por estar comprometidos en sus decisiones, no siempre pueden acreditar esa independencia de juicio que parece necesaria a una conclusión desprovista de la más mínima presión o coacción.

b. Consecuencia directa de esa independencia es la objetividad en el análisis de los problemas o gestiones que se han de revisar. Las características de apoliticismo e imparcialidad que deben ser de la esencia en un organismo de control externo, hacen que sea especialmente idóneo para la emisión de juicios basados en antecedentes puramente técnicos y sin otra consideración que el interés público ínsito en la acción que le corresponde desarrollar.

c. En fin, la experiencia propia de un órgano de control externo, que como consecuencia de su conocimiento diario y profundo de la gestión administrativa a cargo de servicios o entes fiscalizados, ha podido auscultar todos los diversos aspectos de aquella multifacética gestión, hace que sus observaciones puedan tener el adecuado basamento en antecedentes fidedignos, de naturaleza indubitable, que, en definitiva, darán a sus conclusiones el respaldo suficiente como para que los órganos o autoridades a quienes van dirigidos hayan de otorgarle el suficiente valimiento que emana del imperio de la razón administrativa, si bien no de un carácter vinculante, que por esencia no pueden tener, según ya hemos visto.

Hay que destacar que según criterios tradicionales, el control financiero y de legalidad, previo y a posteriori, debe quedar a cargo de órganos de control externo, correspondiendo el ejercicio de un “control de gestión” a los órganos internos de la propia Administración Activa. Tal criterio es erróneo, pues la salvaguarda del interés público justifica la más amplia gama de modalidades de control. Ninguna razón atendible puede argüirse contra la posibilidad de existencia de una institución fiscalizadora superior, concebida en un plano de cooperación con la administración controlada, y que, sin claudicar un ápice en sus funciones tradicionales de controlar la legalidad financiera, pueda proyectarse mucho más allá en el análisis de la bondad de esa administración.

De esta manera, la evolución del sistema nos permite intuir hoy día un ejercicio perfectamente armónico —por la misma institución— tanto de sus medios de control tradicionales, tendientes a cautelar la legalidad del gasto, como de este moderno sistema que irá en procura de velar por la eficiencia, diligencia y dinámica de esa administración, que no sólo ajustará sus actos a la ley, sino que, en último término, será eficaz.

Nos encontramos pues, ahora, en presencia de actividades paralelas de control, emanadas del mismo órgano de control externo y perfectamente conciliables una con la otra.

No nos cabe duda que un sistema así concebido devendrá en beneficio directo de la administración controlada.

Es por ello digno de destacarse como la legislación venezolana, en la nueva Ley Orgánica de la Contraloría, ha logrado encontrar una ecuación integral en materia de control, manteniendo en lo fundamental el sistema de control financiero de legalidad, tanto previo como posterior, y complementándolo con un “control de gestión” que contribuirá, ciertamente, a perfeccionar todo el sistema.

A nuestro juicio, de esta manera, los principios de la Constitución de la República que disponen potencialmente el control del Congreso sobre la Administración Nacional y la Hacienda Pública, que se materializa en la acción de la Contraloría General de la República como órgano auxiliar del Congreso, dotado de amplia autonomía funcional y operativa, adquieren real vivencia con las normativas de la nueva Ley que permiten con mucha más eficacia realizar un control integral sobre esa administración.

Pero el ejercicio del “control de gestión” por órganos de control externo supone necesariamente límites, muchos de los cuales fluyen ya de esta exposición.

Hemos dicho que son presupuestos básicos de este tipo de control la independencia, objetividad y experiencia del órgano de control superior, lo que va a permitir ejercer sus funciones en este campo con el máximo de serenidad y ponderación y con los caracteres de universalidad que también hemos expuesto.

Pues bien, estimamos que este control será más certero y eficaz en la medida en que se perfeccionen los mecanismos de control interno instituidos dentro de la propia administración activa. Desde este punto de vista, debemos insistir en la necesidad de encontrar una armonía entre los sistemas de control interno establecidos por esa administración y el control a cargo de la Contraloría General de la República. Estamos convencidos que una administración pública será mucho más eficaz en su acción, en tanto en cuanto logre perfeccionar sus sistemas de control interno. De esta manera podrá lograr el ideal de que la institución fiscalizadora superior, al revisar la gestión de un servicio sometido a su control, pueda emitir informes que comprueben su marcha adecuada y el grado de eficiencia de su acción, lo que, en último término, será galardón para el servicio controlado y estímulo para los otros órganos o servicios de esa administración.

A este respecto, no podemos dejar de mencionar el artículo 7º. de la Ley Orgánica de la Contraloría cuando dispone que: “corresponde a la Contraloría General de la República evaluar, orientar, coordinar y, en caso necesario, prescribir los sistemas de control interno de la administración pública, de acuerdo con las

entidades respectivas, a fin de que el control fiscal externo se complemente con el que ejerce la administración activa”.

Creemos que el citado artículo señala normas del más alto interés. Desde luego, informa el espíritu del legislador de que el control interno debe ser un complemento del control a cargo de la Contraloría. Enseguida, determina que ésta debe evaluar, es decir, ponderar su eficacia; orientar, o sea, dirigirlo, encaminarlo por la senda adecuada; coordinar, esto es racionalizar u ordenar metódica y armónicamente; y, en caso necesario, con arreglo a su propio criterio y sana prudencia, prescribir sistemas, esto es, señalarlos u ordenarlos, logrando el acuerdo con las autoridades respectivas, todo esto para obtener la complementación del control interno con el que ella realiza.

Estas reflexiones sobre las nuevas preceptivas en materia de control interno, nos muestran cómo es de imprescindible lograr su armonía con las atribuciones de “control de gestión”, y nos hacen pensar que debe ser labor indispensable de la Contraloría, dinamizar con urgencia las funciones que a la Contraloría competen en materia de evaluación, orientación y aún prescripción del control interno, sobre todo frente a los nuevos atributos de “control de gestión” que se le han discernido.

Enseguida, estimamos que el control externo de la gestión deberá ser ejercido siempre a posteriori. Jamás podrá ser previo, porque ello expondría a provocar la ineficacia de una administración que por esencia debe ser dinámica, a la par que culminaría con la transformación del órgano de control en un co-administrador, sin las responsabilidades que a aquélla atañen en relación con la gestión pública que ha desarrollado. Esta afirmación, que podría parecer hasta una tautología, no lo es, porque nunca será inútil insistir en ciertos pensamientos cuando se trata de precisar una institución novísima, respecto de la cual es necesario despejar ciertas reticencias o preconceptos que podrían contribuir a perjudicarla o descalificarla en su recto sentido.

Las conclusiones a que el órgano de control externo llegue al analizar la gestión de un ente o servicio fiscalizado, no deben tener jamás el carácter de vinculantes para la Administración Activa. Debemos insistir hasta el cansancio en esta característica del “control de gestión”. Este tipo de fiscalización habrá de concretarse entonces en la emisión de informes objetivos que ponderen resultados, señalen deficiencias o bondades, faltas de sistemas o métodos, detecten duplicidades inconvenientes, analicen costos, comparen metas en relación con las proyectadas, y similares, pero culminando en diagnósticos o conclusiones objetivas que siempre corresponderá ponderar a los órganos de Administración Activa a quienes —como dice la Ley Orgánica— esté atribuída la posibilidad

de adoptar tales conclusiones. Ningún inconveniente habrá en que esas conclusiones contengan recomendaciones, cuya adopción o no, incumbirá en último término al órgano ejecutivo de más alto nivel.

Hemos dicho ya que entendemos como presupuesto básico para la instrumentación de un “control de gestión” en los órganos de control externo, la existencia inexorable de una fiscalización de legalidad tanto previa como posterior, en los términos como nuestra Ley Orgánica los prevé.

De esta manera —reiteramos— el “control de gestión” dentro de un sistema integral, complementará a aquél pero no podrá reemplazarlo, ya que el control de la legalidad financiera será siempre labor fundamental en las instituciones fiscalizadoras superiores.

Lo que hay es que a aquella acción de fiscalización de legalidad formal indispensable, habrá que agregar este control de eficacia, no sólo para obtener así un control integrado plenamente, sino para procurar el máximo grado de perfeccionamiento de la Administración Pública.

El “control de gestión” tipifica una modalidad de control administrativo. Ello comporta que aunque es muy amplia la proyección de actividades que puede abarcar, no puede llegar hasta pronunciarse o revisar formulaciones de política administrativa, que quedan evidentemente al margen de las potestades de una institución fiscalizadora superior.

Las formulaciones y decisiones de política administrativa, corresponden exclusivamente a los órganos de la administración activa que deben decidir sobre qué tipo de gestiones han de realizarse, responsabilizándose sólo ellos por tales decisiones. Estimamos, pues, que los órganos externos no pueden extender su control a una primera etapa de formación de voluntad de las decisiones administrativas, tanto porque por tal vía estarían pretendiendo ejercer “control de gestión” en forma previa, cuanto porque en esa primera etapa el poder de decisión es propio de la administración activa.

Pongamos un ejemplo para precisar nuestro pensamiento. Es función de alto nivel del Ejecutivo elaborar el plan nacional de desarrollo, o los planes regionales o sectoriales. La Controlaría no podría intervenir en esta primera etapa, a pretexto de revisar la gestión de ese plan, simplemente porque ello forma parte de una concepción de política administrativa y el acto en que se materialice será un acto político o de gobierno. Pero sí podrá, en cambio, ejercer control sobre la ejecución de los proyectos específicos de inversiones en que aquel plan se materialice y su control sobre ellos no sólo será financiero-legal sino también “de gestión”.

Todo ello, porque sobre la política administrativa misma seguida por el Ejecutivo para encauzar su acción administrativa, no podrá el órgano de control externo formular recomendaciones derivadas de un “control de gestión”, pero sí será competente insistimos, para revisar posteriormente esa acción, no sólo legalmente, sino analizando metas, logros y resultados, emitiendo juicios sobre ellos, y formulando, a título de conclusión, recomendaciones o sugerencias.

En muchas ocasiones se han formulado críticas contra el control previo; se ha dicho de que él expone a la administración a ser avasallada por aquél. Si bien creemos que tal crítica carece de fundamentación seria, en especial cuando el funcionario fiscalizador adquiere conciencia definida de que su acción debe ejercerse con ponderación, sana prudencia y sin satrapías, estamos ahora convencidos de que esta nueva modalidad de “control de gestión”, ejercitada con las limitaciones que hemos señalado, habrá de constituir en último término una modalidad efectiva de cooperación con la administración pública, que contribuirá eficazmente a su saneamiento y perfección.

CONCLUSIONES:

Recién entrada en vigencia la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el Contralor ha dispuesto intensificar el control financiero, poniendo especial énfasis en la necesidad de dinamizar un control inspectivo y de ejercer efectivo control no sólo sobre egresos sino también sobre ingresos y bienes públicos en general.

Como un complemento de esos controles, que tipifican acción de la esencia de una institución fiscalizadora superior, se ha iniciado también una política de “control de gestión”, en especial, al emitirse un informe sobre la necesidad de reorganizar la Administración Pública, problema este que no admite demora. En el campo de la gestión, seguirán otros estudios sobre aspectos tan fundamentales como aquél, porque de esta manera entendemos corresponder a la confianza que en nosotros se depositara al otorgárenos un instrumento legal que permite integralizar el control, para bien de la administración.

Estimamos precisamente que este control integral implicará, por una parte, refuerzo del control financiero y utilización eficaz de un “control de gestión” objetivo e independiente, todo lo cual, a no dudarlo, habrá de producir efectos de gran trascendencia en el orden de la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Porque estamos convencidos de que dentro de estos conceptos necesitamos de la cooperación de los funcionarios de la Contraloría al más alto nivel, es que hemos querido formar conciencia sobre esta noción de control integral que el nuevo mecanismo legislativo nos entrega y, muy en especial, sobre el recto sentido y alcance que asignamos al “control de gestión”, reconocido fundamentalmente por el artículo 5o. de la Ley Orgánica.

Reforma integral de la Administración Pública Plantea el Contralor Muci-Abraham

PROPONE CREAR UN MINISTERIO DE ESTADO PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Con fecha 3 de agosto próximo pasado, y de conformidad con las atribuciones que le confiere el artículo 5º. de la recién promulgada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el doctor José Muci-Abraham, titular del Organismo, dirigió una comunicación al ciudadano Presidente de la República, en la cual plantea la urgencia de proceder a la creación de un Ministerio de Estado para la Reforma Administrativa, en virtud de que "cada día la Nación se resiente más de la brecha que separa a las anticuadas estructuras administrativas que se concibieron para un Estado que ya pertenece a la historia y las crecientes exigencias de un nuevo Estado, complejo, moderno y urgido de instituciones serviles, coherentes y planificadas". Seguidamente insertamos el texto completo del importante documento:

No. CG-258-75

Caracas, 3 de agosto de 1975

Señor
Carlos Andrés Pérez
Presidente de la República
E.S.M.

De mi consideración:

Tengo el honor de dirigirme a usted en uso de las atribuciones establecidas en el artículo 5º de la novísima Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que entró en vigor el

día 7 del mes pasado, y que autoriza al Organismo Contralor, con vista de los resultados de su labor fiscalizadora, “para 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”, con el objeto de elevar a su ilustrado conocimiento algunas preocupaciones, observaciones y recomendaciones de este Organismo, sobre la situación, funcionamiento e inaplazable transformación de la Administración Pública Nacional, a fin de que pueda asumir, con efectividad, las tareas que tiene asignadas actualmente y las que le serán encomendadas en el futuro, para responder adecuadamente a las exigencias del proceso de desarrollo.

Mi permanencia durante un año en el cargo de Contralor General de la República, me ha permitido captar una imagen global de la Administración Pública y percatarme de sus ingentes problemas y notables deficiencias. Su gobierno, señor Presidente, ha heredado —porque los males se han venido represando durante años, para hacer ahora dramática crisis— un esquema administrativo inoperante para la Venezuela de hoy, unas estructuras que pudieron ser válidas e idóneas al tiempo de su formulación, porque se adecuaban al país de entonces, que es distinto al país del tiempo en que vivimos. Por razones que no interesa esclarecer, a pesar de que ha variado —en amplitud y complejidad— la obra a ejecutar, el primitivo andamiaje ha permanecido casi intacto, y cada día la Nación se resiente más de la brecha que separa a las anticuadas estructuras administrativas que se concibieron para un Estado que ya pertenece a la historia y las crecientes exigencias de un nuevo Estado, complejo, moderno y urgido de instituciones servibles, coherentes y planificadas. Los moldes administrativos de la Venezuela de los años cuarenta —aún inexplicablemente vigentes en el ámbito jurídico— han sido desbordados por la incontenible fuerza expansiva de un Estado que, por imperio de las circunstancias, ha pasado a ser —con ímpetu creciente— intervencionista y empresario. Y la consecuencia de esta discordancia entre necesidades y medios para resolverlas, la tenemos a la vista: una administración paralítica, abrumada de problemas, que crece a ritmo pronto y en forma desordenada. En nuestro inventario de estructuras administrativas ya hay trece Despachos Ejecutivos, varios Ministros de Estado y más de cien Institutos Autónomos y Empresas del Estado, y todos esos entes funcionan de manera desarticulada e incoherente. Por ser crítica la situación de las estructuras administrativas del Estado, se hace inaplazable su transformación. Pienso que usted posee las cuatro grandes herramientas necesarias para acometer esa ingente tarea: estudios realizados durante muchos años, decisión suya reiteradamente expresada, respaldo parlamentario y

recursos financieros. La Reforma Administrativa, como proceso permanente y continuo, parece indispensable en estos trascendentes momentos en los cuales el Estado se apresta a conducir con mano propia su industria petrolera; de la eficacia con que sea operada esta industria depende en buena parte, al menos en estos momentos, el destino del país y sus posibilidades de desarrollo, y sin una Administración Pública bien organizada, planificada y coherente será difícil administrar exitosamente nuestros recursos petroleros, en razón de la influencia recíproca de las diversas piezas que componen el engranaje del Estado.

La exposición que sigue se circunscribe —únicamente— a los aspectos funcional y estructural de la reforma administrativa. No debe olvidarse, empero, aunque aquí no se le aborde, que dicha reforma tiene un aspecto humano de suprema relevancia. La reforma comporta, necesariamente, el mejoramiento y tecnificación de los sistemas de reclutamiento y selección, de capacitación y adiestramiento, y de compensación adecuada del funcionario público, así como la observancia de los postulados de la carrera administrativa. Esto quiere decir, que uno de los puntos claves —el más importante— del proceso de reforma es el hombre, el hombre organizado en equipos funcionales de servicio, en constante búsqueda de su propio desarrollo.

Para mayor claridad en la exposición, y a los solos efectos de sistematizar el parecer que en la especie tiene el Organismo Contralor, dividiré este Informe en los siguientes acápitales:

- I. Algunos rasgos de la evolución y crecimiento de la Administración Pública.
- II. Las insuficiencias de la Administración Pública y el reiterado reconocimiento gubernamental de la necesidad de su reforma.
- III. La Contraloría General de la República ante la Reforma Administrativa.
- IV. El sentido de la Reforma Administrativa.
- V. La decisión de los órganos del Estado como condición de todo proceso de reforma administrativa.
- VI. La necesidad de la reforma administrativa de los Ministerios.
- VII. La necesidad de la reforma de la administración descentralizada.
- VIII. La necesidad de la reforma de las Oficinas Presidenciales.
- IX. La reforma de la Administración regional.
- X. Apreciaciones finales: el control fiscal y la Administración Pública.
- XI. Recomendaciones.

I. Algunos rasgos de la evolución y crecimiento de la Administración Pública.

No puede pasar desapercibido a ningún observador contemporáneo, la tremenda inflación que ha sufrido la Administración Pública en los últimos cincuenta años, en su intento de adaptarse a las exigencias económicas y sociales de un Estado cada vez más intervencionista y responsable del desarrollo económico y social. La Administración Pública de los años veinte, coetáneamente al inicio de la explotación petrolera en Venezuela, ciertamente no tiene nada que ver, ni guarda relación alguna, con la Administración Pública actual, ni por tanto, con la Administración Pública que necesitará la sociedad venezolana para el decisivo impulso que requerirá en este último cuarto del siglo XX. La Administración Pública, en este sentido, durante las cinco últimas décadas, ha sufrido una gran transformación, pero la misma no ha sido el fruto de una acción coherente o planificada, sino todo lo contrario, de una acción dispersa y circunstancial, conforme se le iban planteando al Estado nuevas y crecientes exigencias.

La Administración Pública venezolana muestra, en toda su evolución, desde esta perspectiva, un sucesivo intento de adaptación a los nuevos fines del Estado, que se han ido manifestando a lo largo de su existencia. Cuando el Estado dejó de ser liberal-clásico con motivo de las guerras federales, y pasó a ser un Estado de fomento, la Administración Pública fue transformada y sus manifestaciones más originales fueron la creación de un Ministerio de Fomento en 1863 y de un Ministerio de Obras Públicas en 1874. Mediante estos instrumentos, el Estado pudo acometer sus fines de estímulo a la actividad particular y de creación de una infraestructura que era indispensable para el progreso económico y social del país. El Estado Constructor del último tercio del siglo pasado tuvo, por tanto, una Administración Pública adaptada a aquellos fines.

Cuando a partir de 1936 el Estado comienza a configurarse como un Estado interventor en la vida económica y social, y prestador de servicios públicos, se consolidan algunas transformaciones administrativas derivadas de la experiencia y desarrollo del Ministerio de Fomento. Ese mismo año, en efecto, se consolidan el Ministerio de Agricultura y Cría y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; en 1937 se crea el Ministerio del Trabajo y Comunicaciones, que sería dividido en dos Ministerios en 1945: el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comunicaciones; y, por último, en 1950, mediante el Estatuto Orgánico de Ministerios, se crean el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

A partir de 1950, sin embargo, y no obstante el sensible aumento de las funciones del Estado y de su Administración Pública, la evolución de las instituciones administrativas se detiene y paraliza, y en 1975, veinticinco años después —quizás los 25 años

de mayor importancia en toda nuestra historia política y durante los cuales se han producido los cambios más significativos de toda la historia de la humanidad—, la estructura y organización Ministerial venezolana sigue siendo, básicamente, la misma que tenía en la década de los años cuarenta. Si se toma en cuenta el monto del presupuesto de gastos públicos, con el mismo esquema organizativo de 1950, formulado para administrar algo más de 2.200 millones de bolívares, nuestro Estado pretende administrar hoy un presupuesto de gastos de más de 40 mil millones de bolívares.

Pero si bien la estructura ministerial (administración central) se paralizó en 1950, fecha desde la cual ha permanecido materialmente estática, a pesar de que con posterioridad a ella —durante los últimos 17 años— se han venido introduciendo técnicas planificadoras que han cambiado radicalmente las bases sobre las cuales aquélla se construyó, dicha parálisis institucional de los Ministerios ha tenido un contrapeso, de un dinamismo incontrolado, en la administración descentralizada.

En efecto, no hay que olvidar que en 1928 sólo existían en Venezuela 2 entes descentralizados: el Banco Obrero y el Banco Agrícola y Pecuario, transformados hace algo más de dos meses en el Instituto Nacional de la Vivienda, y en el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; que en 1950 sólo existían 15 entes descentralizados; que en 1960 llegaban a 30, y que a partir de esta última fecha se han creado cerca de 80 nuevos entes descentralizados, entre Institutos Autónomos, Fundaciones, Asociaciones Civiles, Fondos Autónomos y empresas del Estado, a pesar de las limitaciones establecidas en la Constitución de 1961 para la creación de institutos autónomos. La expansión administrativa correspondiente a estos últimos 15 años de crecimiento económico vertiginoso, se ha producido, de consiguiente, en la administración descentralizada, la cual ha crecido vigorosamente, sin orden ni concierto y mucho menos conforme a una acción ligeramente planificada.

II. Las insuficiencias de la Administración Pública y el reiterado reconocimiento gubernamental de la necesidad de su reforma.

Hoy por hoy, por tanto, el cuadro que presenta nuestra Administración Ministerial estática, incapaz de conducir la acción del sector público hacia las metas que el desarrollo le tiene planteadas; y una administración descentralizada, completamente desordenada, si se la aprecia macro-administrativamente, y que no responde, en resultados para el país, a los cada vez más cuantiosos recursos que maneja. Ambas estructuras administrativas, por otra parte, no responden a las exigencias de la planificación, pues fueron concebidas antes de que este proceso se iniciara en Venezuela, o lo fueron con prescindencia de su papel de formulación, ejecución, evaluación y control de planes.

Con una Administración configurada en esa forma, ciertamente, y la experiencia de los últimos años lo confirma, ningún gobierno, con la mejor y más buena voluntad, ha podido, y difícilmente podrá, cumplir con los cometidos y metas establecidos.

El IV Plan de la Nación 1970-1974 reconocía expresamente esta verdad en los términos siguientes: “Las nuevas y difíciles tareas que se asignan al Estado venezolano en este IV Plan de la Nación, sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de los diferentes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades” (Cordiplán, IV Plan de la Nación 1970-1974, Caracas, 1971, p. 155). Usted mismo, distinguido señor Presidente, en su Primer Mensaje al Congreso Nacional, el 12 de marzo de 1975, señaló —correcto— que la reordenación de la economía, “no se podrá realizar si no se propone al mismo tiempo la reforma del Estado. Sin una maquinaria administrativa eficiente los recursos financieros del sector público seguirán encontrando el camino fácil del gasto de inversiones aparentes que sólo acrecentarán las fuerzas de la inflación. Los dineros del Estado, utilizados como hasta ahora, con escasa o nula productividad, a la larga son aprovechados de manera directa o indirecta para el fortalecimiento de las clases de mayor poder económico, como ha estado ocurriendo” (p. LII). Más recientemente, en su Mensaje al Congreso, el día 4 de junio del presente año, al cesar la vigencia de la Ley Orgánica que lo autorizó para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, usted señaló: “No se me oculta que la Administración Pública es deficiente y que es necesaria y urgente su reforma” (V. en Revista Resumen, 15-6-75, p. 60).

Este reconocimiento de nuestros gobernantes de la incapacidad de la Administración Pública para asumir el desarrollo de la sociedad venezolana, no es nuevo. Ya en los inicios del presente período democrático el Presidente Rómulo Betancourt afirmaba que los resultados de las gestiones de gobierno “no serán óptimos o siquiera lo suficientemente buenos.... si no logramos crear una eficaz maquinaria administrativa estatal. La de Venezuela no lo es” (V. en Rómulo Betancourt, La Revolución Democrática en Venezuela, Tomo I, Caracas 1968, p. 115); y agregaba que “se puede decir, en apretada síntesis, que la deficiencia fundamental en nuestra Administración Pública proviene de su crecimiento desordenado, lo cual ha ocasionado el que la distribución de funciones entre los diversos organismos del Estado sea incorrecta y por ello existen duplicaciones que dificultan la buena marcha y la coherencia de muchos programas” (op. cit, Tomo I, p. 560). Desde el mismo momento en que se instala el régimen democrático en 1958, por tanto, se ha venido repitiendo —con intermitencia cíclica— lo

indispensable que resulta el que se ejecute una reforma administrativa radical e integral en la Administración Pública venezolana.

Inclusive, puede decirse que durante los regímenes democráticos que ha tenido el país desde 1945, el reconocimiento gubernamental sobre la reforma administrativa necesaria e indispensable ha sido coincidente (V. Rómulo Betancourt, *Venezuela, Política y Petróleo*, Mexico 1956, pp. 446 y ss). El propio Presidente Rómulo Betancourt, en 1962, al finalizar su período constitucional, señalaba que “se ha repetido hasta la saciedad —si bien ciertamente no con los resultados deseados— que se requiere una reforma a fondo de la Administración Pública. Efectivamente, debo admitir que no estoy satisfecho con la obra realizada en esta materia hasta la fecha” (V. Rómulo Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela*, cit. Tomo II, p. 413). Con posterioridad, y hasta 1969, las circunstancias políticas del país provocaron cierto olvido sobre la necesidad de la reforma administrativa.

En 1971 el Presidente Rafael Caldera insistió sobre la misma necesidad de reformar la Administración Pública, como condición para el cumplimiento de los planes del gobierno, en los siguientes términos: “En medio de las circunstancias que la vida tenga reservadas a Venezuela, la única manera de que el Estado pueda cumplir a cabalidad con sus obligaciones, estará en realizar, en una forma plena, este proceso de reforma administrativa” (V. en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma Administrativa en Venezuela 1969-1971*. Caracas 1971, p. 80). El reconocimiento de que las políticas y actividades del gobierno no podrían ejecutarse conforme lo anunció en su programa de gobierno, sin que se verificase una reforma administrativa radical e integral, también lo formuló usted señor Presidente en 1973 (V. *Acción de Gobierno*, Caracas 1973, pp. 29, 61, 68, 77). Ello lo repitió en su discurso de toma de posesión de la Presidencia en marzo de 1974, al señalar que “Venezuela no podrá satisfacer las exigencias mínimas de desafío que tiene por delante sin una reforma del Estado y de la Administración” (V. *El Universal*, Caracas 13 de marzo de 1974, p. 1-11); y agregó, con razón, hace cinco meses, en su Primer Mensaje al Congreso, que “La reforma del Estado cobra mayor significación cuando se está efectuando el rescate de nuestras riquezas básicas, con las nacionalizaciones del hierro y del petróleo, si es que queremos responder sensatamente al gran reto que hemos aceptado. Porque sólo así este patrimonio de las futuras generaciones de venezolanos se multiplicará y se consolidará en activos de creación permanente de riquezas y más riquezas; de empleo, más producción y más bienestar, y bienestar auténtico para los sectores populares” (p. LIII). Por último, en su mensaje al Congreso con motivo de la cesación de los efectos de la *Ley Orgánica* de 1974, que lo autorizó a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, el mes de junio pasado, usted se-

ñaló, al reconocer las deficiencias de la Administración Pública y la necesidad de su reforma, que “esto no podrá ser excusa porque también sabemos que es nuestra obligación y nuestro deber reformar esta Administración. Será la tarea más difícil pero también la más plena de satisfacciones” (V. Revista **Resumen**, 15-6-75, p.60).

Existe pues conciencia de que la Administración Pública requiere de una radical transformación, si el Estado quiere aceptar el reto del desarrollo y asumir, también, la administración de la industria petrolera nacionalizada. Si hasta ahora ha habido consenso gubernamental durante los últimos tres lustros sobre la ineficiencia e incapacidad de la Administración Pública, la tragedia que significa para el país no tener un instrumento administrativo idóneo para manejar adecuadamente sus riquezas, se agravará —a trancos— si se pretende, con ese mismo esquema de organización, sin transformarlo, conducir la industria petrolera nacionalizada y el futuro desarrollo.

El apotegma “administrar la abundancia con criterios de escasez”, expresado por usted en 1973 y reiterado en su discurso de abril de 1974, al solicitar el conferimiento de potestades para dictar las medidas extraordinarias citadas (V. en la publicación de la OCI que las recopiló, mayo de 1975, p. 22), no será posible sino con una nueva y distinta Administración Pública, formulada para la Venezuela de hoy y del futuro, y no para una Venezuela ya superada, que no existe más, salvo para la historia.

III. **La Contraloría General de la República ante la Reforma Administrativa.**

La necesidad y urgencia de la Reforma Administrativa no sólo ha sido reconocida y declarada por la Administración Activa, sino reiteradamente recomendada por la Contraloría General de la República en los últimos quince años. El Contralor General de la Nación, en efecto, en 1960, al referirse a las entidades descentralizadas, recomendaba al Congreso la revisión de la legislación vigente en la época sobre dichos organismos,

“creados a base de decretos aislados que los transforman, por decirlo así, en pequeñas autarquías sin la necesaria unidad de objetivos para el mejor logro de los fines del Estado y con el agravante de que sus normas no prevén un control sistematizado por parte del Organismo Contralor” (V. Informe Anual 1960, p. 71).

En 1961, al referirse a los factores que incidían negativamente en el cumplimiento de las funciones del Organismo, el Contralor señaló, en especial:

“la insuficiencia de su asignación presupuestaria... y los tradicionales vicios que aún no han podido erradicarse totalmente de nuestra Administración Pública. (V. Informe Anual 1961, p. 8).

Agregaba, además, como última observación, lo siguiente:

“La última circunstancia desfavorable que debo señalar es por cierto la que más deploro como venezolano y como leal colaborador que soy del régimen democrático y constitucional. Y esa condición me obliga precisamente a manifestar en ésta, como en anteriores oportunidades, mi profunda preocupación por la marcha de la Administración Pública en cuanto ella se relaciona con las actividades inherentes al control fiscal” (V. Informe Anual 1961, p. 10).

En los Informes Anuales presentados por el Contralor al Congreso en 1962 (p. 187), 1963 (p. 3), 1964 (p. 6), 1965 (pp. 5 y 6), 1967 (pp. VI y VII), 1968 (pp. X, XI, XII), 1969 (p. VIII) y 1970 (pp. VI y VII), se subrayan una y otra vez, con dramático acento, los males que aquejan a nuestra Administración Pública, desordenada y manirrota.

En el Informe de 1971, el Contralor destacaba que “sigue siendo factor predominante la recurrencia de prácticas inadecuadas, vicios e irregularidades administrativas” (V. Informe Anual 1971, p. VI) en toda la Administración Pública; e insistía “en la conveniencia de implantar reformas fundamentales en las estructuras, normas y procedimientos de la Administración Hacendaria” (P. V).

El proceso de Reforma Administrativa recibió impulso a partir de 1969, y como culminación del esfuerzo inicial de planificación de la Reforma, la Comisión de Administración Pública presentó al Presidente de la República, en junio de 1972, el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, que contiene un Plan completo de Reforma Administrativa. A este esfuerzo se refirió el Contralor de la época, en su Informe del año 1973 (V. Informe Anual 1973, pp.V y VI).

Por último, en el primer Informe que tuve el honor de presentar al Congreso en el mes de marzo del año en curso, correspondiente a 1974, indiqué lo siguiente:

“El informe que hoy presento a la consideración del Soberano Congreso de la República demuestra que aún subsisten en la Administración Pública muchas de las deficiencias e irregularidades que el Organismo Contralor ha venido denunciando sistemáticamente, a través de sus informes anuales, y a través, igualmente, de las informaciones que periódicamente se hacen llegar a la opinión, por medio de los órganos de comunicación social. Esas deficiencias e irregularidades hacen que la Administración Pública, en términos generales, sea ineficaz y que las metas previstas en los presupuestos y programas no se alcancen, o se logren a un excesivo costo en medida inferior a la deseable. Es necesario, frente a estas realidades,

incómodas de subrayar, pero que sólo culpablemente podrían silenciarse, hacer un esfuerzo para rectificar las estructuras de la administración y para superar los males que la aquejan. Esto es hoy más urgente que nunca, cuando se ha nacionalizado el hierro y se proyecta hacer algo similar con el petróleo, pues sólo una administración bien organizada permitirá que dichos negocios, sea cual fuere la estructura jurídica de la industria en trance de ser nacionalizada, resulten económicamente promisoros" (V. Informe Anual 1974, p. XIV).

Puede decirse, por tanto, que la reforma administrativa ha sido una de las preocupaciones constantes del Organismo Contralor. Por sus propias funciones, la Contraloría es uno de los organismos que puede verificar, in globo y con mayor diafanidad, las fallas y deficiencias de la Administración Pública; y precisamente por ello, en todos los Informes que ha presentado al Congreso en los últimos quince años, ha advertido las deficiencias e insistido en la necesidad urgente de la transformación y reforma de la Administración Pública. Pero ciertamente, el momento histórico actual, como lo señalé en mi último Informe Anual, no permite seguir reconociendo —sin más— las deficiencias de la Administración Pública y pregonando su necesaria reforma. Si la Administración de 1960 era deficiente, la actual, al expandirse rápidamente —como mancha de aceite— las funciones del Estado, es mucho más inefectiva; y por supuesto que comportaría un riesgo económico-administrativo de alta monta pretender conducir con ella el negocio petrolero nacionalizado.

IV. El sentido de la reforma administrativa.

Si bien puede decirse que en Venezuela hay consenso sobre la inefectividad de la Administración Pública y la necesidad de su reforma, quizás no se ha insistido suficientemente sobre cuáles son las fallas que el ejercicio diario del control fiscal demuestra y, dentro de un proceso de crítica constructiva, cuál debiera ser el sentido de la reforma requerida.

En efecto, habiendo sido concebidas las estructuras, procedimientos y sistemas básicos de la Administración venezolana para otro Estado, otro país y otras épocas, la exigencia fundamental que se plantea en materia administrativa es la necesidad de reformar y readaptar esas estructuras, sistemas y procedimientos a las nuevas exigencias. Si hoy, después de los esfuerzos planificadores de más de tres lustros, pueden identificarse y localizarse sectores administrativos como grupos de actividades estatales coherentes —aún cuando no rígidos y sin desconocer las necesarias interrelaciones entre ellos—, esa identificación de actividades no se compagina con los organismos responsables de cumplirlas. El sector trans-

porte, por ejemplo, no tiene un responsable a nivel ministerial, sino varios; lo mismo sucede con el sector desarrollo urbano o con el sector salud. Por supuesto, situaciones extremas surgen al intentar analizar administrativamente sectores como el de los recursos naturales renovables o el de promoción y protección social, cuya dispersión administrativa es alarmante.

Frente a una situación como esa, la reforma administrativa que requeriría la Venezuela de hoy, no debería agotarse en el simple mejoramiento de los organismos, sistemas y procedimientos existentes, tal como ellos están concebidos. En el sector protección y promoción social, a manera de ejemplo, no bastaría con mejorar las unidades administrativas que realizan actividades dispersamente y que corresponden al mismo, entre otros, en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en el Ministerio de Justicia, en el Consejo Venezolano del Niño, en la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal; habría que integrar administrativamente ese sector, dotarlo de un responsable efectivo de nivel ministerial y replantearse las estructuras, sistemas y procedimientos existentes, no sólo para readaptarlos a las nuevas exigencias, sino para concluir eventualmente en la eliminación de algunos.

La reforma administrativa entonces, no puede perseguir solamente hacer más eficaces los organismos e institutos autónomos existentes en la actualidad, a través de un simple proceso de racionalización administrativa, sin cuestionar la propia existencia, sistemas, ubicación, funciones y procedimientos que en ellos se llevan a cabo. Al contrario, pareciera que la reforma administrativa necesaria es aquella que conlleve al reexamen y replanteamiento de toda la Administración Pública, —aunque la ejecución de la reforma sea parcial y por áreas o sectores prioritarios—, con el objeto de revolucionar sus instituciones y reformular su organización de acuerdo con las políticas, funciones y actividades que actualmente tiene el Estado y con las que tendrá en el futuro. De lo contrario, como lo han reconocido reiteradamente los sucesivos gobiernos, dichas políticas y funciones serán irrealizables.

V. La decisión de los órganos del Estado como condición de todo proceso de reforma administrativa.

Estoy consciente de que todo proceso de reforma administrativa es permanente, complejo, lento y penoso. Así como ha sido fácil reconocer las incapacidades de la Administración Pública y la necesidad de su reforma, será extremadamente difícil ejecutar una reforma administrativa sustancial e integral, y en todo caso, ello dependerá en buena parte al menos, de una condición esencial: la decisión de los órganos del Estado y en especial del Presidente de la República, de llevarla adelante. Porque me asiste el convenci-

miento de que esa decisión existe en usted, señor Presidente, es que no me limito en el presente Informe a instar por la necesidad de la reforma administrativa, sino que he querido aportar antecedentes y consideraciones que son el fruto de la experiencia del Organismo a mi cargo y que, estoy cierto, usted ha de valorar dentro del amplio sentido de cooperación y espíritu que las animan.

Usted, señor Presidente, ha insistido en diversas oportunidades sobre la necesidad de ejecutar la reforma administrativa. Por otra parte, varios miembros del gabinete han insistido, además, en aspectos específicos de la reforma administrativa en diversas oportunidades; así lo ha hecho el Ministro de Obras Públicas al anunciar la reforma de dicho Ministerio y su transformación en tres nuevos Ministerios (V. El Nacional, 18-1-75, p. D-4 y 1-3-75, p. D-2); el Ministro de Justicia al anunciar la conversión de ese Despacho en el Ministerio de Defensa Social (V. en El Nacional, 9-11-74, p. D-1; y 18-12-74 p. D-11), y al anunciar su división interna en tres sectores (El Nacional, 16-7-75, p. C-4); el Ministro de Agricultura y Cría al anunciar la reestructuración total del Ministerio y del sector agrícola (V. en El Nacional, 22-9-74, p. D-15); y el Ministro de Educación al plantear la descentralización de dicho Ministerio (V. El Nacional, 1-3-75, p. D-5).

Estima el Organismo Contralor que las antedichas declaraciones y acciones, deben incidir en la estructuración de un ente público para auxiliar y asistir al Presidente de la República en la tarea de reformar la Administración. Es indudable que en la fase de programación y planificación de la Reforma Administrativa, podría encomendarse esta labor, tal como lo ha hecho el gobierno venezolano, a un cuerpo técnico-consultivo, la Comisión de Administración Pública, la cual, desde 1958, fecha de su creación, ha realizado —en términos generales— una aceptable labor programadora. En esta tarea de programar la reforma administrativa, no hay que olvidarlo, el Estado venezolano ha gastado en los últimos 17 años la asombrosa cantidad de 100 millones de bolívares, tomando en cuenta, exclusivamente, el presupuesto anual de la Comisión de Administración Pública.

Si a esta cantidad se agrega todo lo gastado, durante el mismo período, por los Ministerios, a través de sus propios presupuestos, en materia de estudios y asesorías en el campo de la administración y sistemas (por ejemplo en el solo Ministerio de Hacienda, en 1959, se gastaron Bs. 1.900.000 y en el solo Ministerio de Educación, en 1969, se gastaron Bs. 1.000.000), resulta que en 17 años la Administración Central únicamente, ha gastado en planificar y programar la reforma administrativa, una cantidad muy superior a los 120 millones de bolívares; cifras similares, no hay duda, se han gastado en la Administración descentralizada, y para darse cuenta de ello basta constatar que desde 1960, en los principales Institutos Autónomos y sus empresas filiales se han pagado más de

80 millones de bolívares en asesorías y consultas en administración y sistemas.

En la actualidad, además, debe señalarse que la Comisión de Administración Pública dispone de un presupuesto que asciende a la cantidad de Bs. 10.801.200, lo que comparado con el presupuesto de 1974, significa un aumento de cerca del 40%, y que el gobierno cuenta, además, con otro órgano asesor en el campo de la reforma administrativa, que es la Comisión *ad honorem* para la Reforma Integral de la Administración Pública, creada por Decreto N° 11 del 22 de marzo de 1974, que dispone de un presupuesto para el año 1975 de Bs. 720.000.

Si se analiza la experiencia de Venezuela en el campo de la planificación de la reforma administrativa, puede concluirse no sólo que se han gastado considerables recursos públicos en programarla, sino que se han producido ya numerosos informes y documentos que podrían ser implementados.

Sin embargo, en base a toda la labor planificadora de la reforma administrativa realizada durante los últimos 17 años, parece ahora indispensable que se pase de la fase de planificación a la fase de ejecución, para lo cual habría que pensar en la reestructuración de los organismos existentes, dotándolos, de mayor poder político y posibilidades de actuar. Antes de eliminar la Comisión de Administración Pública, tal como lo ha anunciado recientemente el Ministro de Estado-Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (V. El Universal, 16-7-75, p.2-1), sería conveniente reflexionar sobre las bondades de su reestructuración y refortalecimiento.

La experiencia comparada, en este orden de cosas, muestra claramente que un órgano de reforma sólo puede asumir realmente la ejecución de ésta, si es estructurado al más alto nivel político y tiene toda la autoridad que únicamente la jerarquía ministerial pueda darle. Las experiencias europeas revelan que la ejecución ministerial pueda darle. Las experiencias europeas revelan que la ejecución de las grandes reformas administrativas sólo ha sido posible si se las encomienda a Ministros de Estado. Sólo un Ministro, con posibilidad de defender sus propuestas y ejecuciones en el Gabinete, puede conducir, como órgano del Presidente, un proceso de reforma administrativa. Al contrario, la experiencia mundial está llena de fracasos cuando se ha querido realizar una reforma administrativa por un órgano sin jerarquía ministerial. En estos casos, no ha sido infrecuente que los contrareformadores hayan sido los propios Ministros, sin que el responsable de la reforma pudiera defender sus propuestas en el seno del Gabinete.

Estima este Organismo —sin sombra alguna de duda— que están dadas, en la actualidad, todas las condiciones para ejecutar

una reforma administrativa: decisión suya, señor Presidente; planificación previa realizada a grandes costos y durante prolongado espacio de tiempo; apoyo parlamentario; consenso nacional sobre la necesidad de la Reforma; y recursos presupuestarios suficientes para llevarla a cabo.

VI. La necesidad de la reforma administrativa de los Ministerios.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución, los órganos directos del Presidente de la República son los Ministros (art. 193); y reunidos integran el Consejo de Ministros, sin duda el órgano político-administrativo más importante del país. Los Ministros, como órganos directos suyos, señor Presidente, tienen a su cargo, en su nombre, la programación, conducción, coordinación y control de las políticas definidas por el Gobierno. Como tales conductores de las políticas gubernamentales, los Ministros son, constitucionalmente, responsables de sus actos (artículo 196), no sólo ante el propio Presidente de la República, sino ante las Cámaras Legislativas, a quienes deben presentar, anualmente, una Memoria razonada y suficiente sobre la gestión de su Despacho en el año civil inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año siguiente (artículo 197). La Constitución también permite, de otro lado, que el Presidente de la República, además de los Ministros a cargo de un Despacho Ministerial creado por Ley (artículo 193), pueda designar Ministros de Estado para asesorarlo en los asuntos que les pueda confiar (artículo 194).

De acuerdo a esta normativa es incuestionable, pues, que los organismos de mayor importancia en la Administración venezolana, con rango constitucional, son los Ministerios, por lo que sin lugar a dudas, e independientemente de que sea el más deseable, puede decirse que el régimen venezolano es ministerial.

Todos los fines y políticas del Estado, constitucionalmente hablando, para que puedan tener coherencia global, han de estar en última instancia bajo la responsabilidad de un Ministro; en otras palabras, los órganos directos del Presidente deben responder ante él de la conducción de todas las políticas y de la realización de los fines del Estado.

No obstante lo anterior, la realidad administrativa venezolana muestra el hecho de que la evolución ministerial, tal como se señaló anteriormente, se paralizó en la década de los cuarenta, con la advertencia de que si bien la estructura ministerial existente en esa época pudo estar amoldada a los fines y políticas de la Sociedad y del Estado venezolanos de 1950, esa estructura no responde —hoy por hoy— a las exigencias sociales y económicas de la sociedad actual. Por ello, con tino, usted planteó en su programa “Ac-

ción de Gobierno' que "la eficacia, autoridad y prestigio de las funciones públicas, exigen un replanteamiento de la Administración Central... (pues) "el deterioro de la actividad de gobierno es causa de grandes despilfarros, entramamiento e injusticias irritantes, y facilita la corrupción" (p. 14).

El primer gran "replanteamiento" que requiere la Administración Central o Ministerial en Venezuela, consiste en adaptar esa Administración Pública a los nuevos fines y exigencias del Estado contemporáneo. Hoy el Estado, como representante de la Sociedad, tiene fines, políticas y programas muy distintos a los del Estado de hace cuatro décadas, y por tanto, requiere de un instrumental administrativo diferente. De allí la necesidad, a todas luces inaplazable, de reformar la Administración Ministerial.

En efecto, hoy puede decirse que muchos de los fines fundamentales del Estado contemporáneo en Venezuela, no tienen un responsable ministerial efectivo ante el Jefe del Estado y, por tanto, no tienen un órgano directo del Presidente —dentro de nuestro sistema constitucional— para la ejecución de las políticas gubernamentales. Esta inadecuación entre fines e instrumentos administrativos, surge patente en aquellos fines de desarrollo económico, que quizás son los que más caracterizan al Estado contemporáneo venezolano. Voy a referirme a esta problemática a través de sectores ejemplificativos, lo que no excluye que existan estas mismas inadecuaciones en otros fines tradicionales, como la política interior y, particularmente, el régimen de la policía y el orden público.

El Ministerio de Relaciones Interiores, por ejemplo, tiene a su cargo los programas de seguridad pública; pero carece de la facultad de coordinación y dirección suprema de las actividades de policía general del Estado, es decir, de las atinentes al orden público general. Sin embargo, constitucionalmente, las competencias en materia de policía están atribuidas tanto al Poder Nacional, como a los Estados y Municipalidades (artículo 17, ordinal 5º; 30 y 134 de la Constitución), por lo que sólo mediante una ley nacional reguladora de la policía general, como la que exige la propia Constitución, y que aún no ha sido dictada a pesar de los variados proyectos que se han elaborado, podría el Estado contar con un sistema integrado de policía. Hoy por hoy, la policía sólo sigue dispersamente regulada en los ordenamientos estatales o municipales, sin que el Poder Nacional tenga posibilidad alguna de organización de los servicios de policía general. Es más, a nivel nacional, las competencias tampoco están integradas: en el Ministerio de Relaciones Interiores sólo existen unidades administrativas con competencia en algunos aspectos de la policía de seguridad, en particular, en lo relativo a identificación y extranjería, y en materia de policía de seguridad del Estado, con funciones de policía preventiva. Aparte de estas unidades, en el Ministerio de Comunicaciones existe una

unidad con competencia en materia de policía administrativa de tránsito, en abierto conflicto, muchas veces, con las competencias municipales en materia de circulación (Artículo 30 de la Constitución); del Ministerio de Justicia depende la Policía Judicial, esencialmente distinta y separada de la policía administrativa y que recientemente ha sido regulada por Ley de 8-7-75 (G. O. N° 30739 de 10-7-75); y del Ministerio de la Defensa dependen las Fuerzas Armadas de Cooperación, con funciones de colaboración con la Administración Civil en materia de policía general preventiva de orden público; de policía administrativa especial en el campo de la policía de fronteras, de la policía aduanera, de la policía de licores, de la policía forestal, de la policía vial y de la policía penitenciaria; e inclusive de la policía judicial. Además de esta situación administrativa de dispersión en las policías públicas, debe destacarse la proliferación, no siempre con el adecuado control, de policías privadas y cuerpos de serenos, los cuales sólo recientemente, mediante Decreto N° 534 del 12-11-1974, reformado por Decreto N° 699 de 14-1-1975 (G.O. N° 30597 del 14-1-1975), han sido coherentemente regulados.

Como puede apreciarse, en la Administración Ministerial Venezolana, hay varios Ministros y Ministerios que ejercen competencia en este campo, además de las competencias de los Estados y Municipalidades. Por ello, no sólo la programación de las actividades en materia de policía se dificulta, sino que es normal la dispersión de esfuerzos y recursos.

La inadecuación entre los fines del Estado y los medios administrativos de carácter ministerial disponibles, es mucho más angustiosa y patente en aquellos fines no tradicionales, y cuyo origen responde a las exigencias económicas y sociales existentes.

Así, en el campo de los fines de desarrollo económico, en lo que tiene que ver con el sector finanzas, las actividades del Estado de regulación, vigilancia y control de las actividades financieras, crediticias y bancarias, no encuentran en la actualidad un adecuado encuadre en el ámbito de acción del Ministerio de Hacienda, por lo que no llegan a tener coherencia necesaria para responder a una política económico-financiera que difícilmente, por la dispersión del sector, podría formularse. En efecto, en el sector, si bien el Ministerio de Hacienda, a través de la Superintendencia de Bancos, de la Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo y de la Comisión Nacional de Valores, realiza importantes funciones de vigilancia y control sobre las actividades bancarias y financieras y sobre la formación de capitales y el fomento del ahorro; la intervención y control del Estado en el campo monetario y crediticio en general, escapa de su competencia directa y se ejerce por un establecimiento público con forma societaria, sometido a una tutela muy atenuada: el Banco Central de Venezuela, recientemente re-

formado. Por otra parte, la Superintendencia de Seguros, pieza esencial para la vigilancia y control de las actividades de seguro, depende de otro Ministerio distinto: del Ministerio de Fomento, al igual que la Superintendencia de Cooperativas y la Superintendencia de Inversiones Extranjeras. Esta dispersión administrativa del sector finanzas, le impide al Ministro de Hacienda, quien como órgano del Presidente debería actuar como responsable del sector, ejercer adecuadamente la conducción y coordinación de todas las actividades que integran el mismo, careciendo el Estado, consecuentemente, a nivel global, de una política financiera y crediticia pública totalmente coherente.

El Ministerio de Hacienda, por otra parte, no tiene ningún medio efectivo, administrativo ni legal, para coordinar toda la actividad financiera y crediticia del sector público, y que se realiza en forma autónoma e incoherente en cada sector, tal como sucede con los programas públicos de financiamiento industrial, comercial, agropecuario, social, educativo y de vivienda.

Dentro de los fines de desarrollo económico, el sector de desarrollo industrial que tendría que integrar las actividades del Estado en el campo de la producción, donde indudablemente estaría en el futuro nuestro desarrollo económico, sigue operando con los patrones de la Venezuela pre-industrial. En efecto, la incongruencia administrativa de este sector, comienza por la inexistencia de un Ministerio responsable del mismo. El Ministerio de Fomento, cuyas actividades se asemejan más a las del sector, es un Ministerio de existencia residual: tiene a su cargo las actividades que quedaron después que se le desgajaron otras que dieron origen, sucesivamente, durante los últimos cien años, a los Ministerios de Obras Públicas, Comunicaciones, Trabajo, Sanidad, Educación, Agricultura y Cría, y Minas e Hidrocarburos. De resultados de lo anterior, en dicho Ministerio no existe la debida coherencia, y ello ha traído como consecuencia, en el ámbito administrativo, que las actividades que se cumplen en ese campo no respondan realmente a políticas preestablecidas.

En efecto, dentro de las actividades públicas que integran el sector de desarrollo industrial, pueden distinguirse las de programación, promoción, protección, financiamiento, control y producción industrial, que sobrepasan en mucho, el sólo "fomento" industrial del siglo pasado. Parece indudable que la maquinaria del Ministerio de Fomento, tal como está configurado, es impotente para realizar esas actividades y coordinarlas con la producción agrícola, pecuaria, minera y de hidrocarburos.

La falta de programaciones generales derivadas de esas deficiencias administrativas, producen multiplicidad de problemas. Ellos se evidencian, en particular, en el campo del financiamiento

y de la producción industrial del Estado. Mirémoslo: el financiamiento público a la industria se realiza en Venezuela, en la actualidad, fundamentalmente, a través de varias instituciones autónomas e independientes entre sí y del Ministerio de Fomento: el Banco Industrial de Venezuela, la Corporación Venezolana de Fomento, la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, y el Fondo de Inversiones de Venezuela, a las cuales hay que agregar el Fondo de Crédito Industrial creado el pasado año. Dichas instituciones realizan actividades crediticias y de financiamiento sin mayor coordinación, no teniendo el Ministerio de Fomento, en relación a dichas instituciones, efectivos mecanismos de control de tutela y de formulación de directrices generales de acción. Usted, señor Presidente, describió esa situación institucional, en 1973, como incapaz de desarrollar las políticas planteadas en su programa, en los términos siguientes: “resulta claro que el nuevo desarrollo industrial descrito no podrá prosperar sino dentro de un marco institucional que favorezca y no obstaculice su desenvolvimiento. En este sentido, los organismos del Estado actualmente responsables del fomento industrial sobresalen por su creciente incompetencia” (p. 45). Sin embargo, preciso es reconocer que la dispersión ha aumentado, al devenir ahora más difíciles las acciones coordinadoras, debido al mayor número de entidades que cumplen actividades en el subsector de financiamiento industrial, como consecuencia de la creación, con el carácter de institutos autónomos, del Fondo de Inversiones de Venezuela y de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, y con el establecimiento del Fondo de Crédito Industrial, y de la mayor autonomía con que se ha dotado a las instituciones existentes a la sazón, lo que ha provocado que las posibilidades efectivas de dirección suprema por parte del Ministerio de Fomento sean realmente remotas.

También en el campo del desarrollo industrial, se observa la falta de control y dirección efectiva del Ministerio de Fomento en relación a la producción industrial. En efecto, el proceso de inversión y producción directa del Estado en el campo industrial—exceptuada la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico en el campo de la distribución de electricidad, adscrita a la Corporación Venezolana de Fomento— se ha realizado fundamentalmente por entidades autónomas, que no guardan ninguna relación con el Ministerio teóricamente encargado del sector. En primer lugar, por la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), poderoso instituto autónomo, beneficiario del mayor aporte financiero del Estado y de crédito público que haya recibido institución similar en Venezuela, que ha desarrollado importantes empresas de producción industrial: entre ellas, en el campo siderúrgico (SIDOR) y en el campo de la producción de energía hidroeléctrica (EDELCA). Pero la CVG ha estado adscrita a la Presidencia de la República. En segundo lugar, por las empresas petroquímicas,

centralizadas en el Instituto Venezolano de Petroquímica, adscrito, formalmente, al Ministerio de Minas e Hidrocarburos; y en tercer lugar, por la Corporación Venezolana del Petróleo, la cual deberá integrarse a la Administración Petrolera Nacional.

En el mismo campo de los fines de desarrollo económico, se destacan las actividades públicas que conforman el sector de desarrollo agropecuario y que conllevan acciones de regulación, control, promoción y extensión; reforma agraria, dotación y creación de infraestructura en el campo; financiamiento; y mercadeo agropecuario. La acción fundamental de coordinación y tutela que en principio compete al Ministerio de Agricultura y Cría, no puede básicamente realizarse porque éste no está habilitado para programar las actividades del sector. En efecto, el Ministerio de Agricultura y Cría realiza, en la actualidad, actividades básicamente de regulación y control de la actividad agrícola y pecuaria del país, y parcialmente actividades de investigación y extensión agrícola, compartidas con numerosos institutos de investigación que operan automáticamente. Las actividades de dotación de tierra a los campesinos y la consecuente lucha contra el latifundio en cumplimiento de la normativa constitucional, y el establecimiento de la infraestructura física del sector agrícola, con excepción de las obras de riego que están a cargo del Ministerio de Obras Públicas, corresponden al Instituto Agrario Nacional, que realiza sus funciones con entera autonomía respecto al Ministerio. En el campo de las actividades de financiamiento del sector, el crédito agropecuario y campesino está encomendado a dos instituciones totalmente autónomas entre sí y del Ministerio: el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; y además, al recién creado Fondo de Crédito Agrícola. En el campo de las actividades de comercialización y mercadeo de la producción agrícola y pecuaria, las actividades básicas se realizan por la Corporación de Mercadeo Agrícola, también con total autonomía frente al Ministerio y las demás instituciones que integraban el sector. Con una estructura administrativa como la descrita, realmente es muy difícil reclamarle al Ministerio de Agricultura y Cría que defina una política agrícola y ganadera, por lo que aquélla requiere de una urgente reforma.

En el campo de los sectores que integran los fines de desarrollo social, la incoherencia administrativa puede considerarse que es todavía mayor de la reinante en el campo del desarrollo económico, quizás porque han variado los fines sociales clásicos del Estado. En efecto, el sector promoción y protección social, por ejemplo, en el cual se deberían integrar las actividades del Estado en relación a la promoción social y al desarrollo de la comunidad, y al bienestar, asistencia y protección social, hasta el presente no sólo no ha estado dirigido ni coordinado por ninguna de las estructuras ministeriales, sino que no ha sido objeto de definición ni de

planificación, a pesar de que es probablemente el sector de actividad pública social más importante, debido a la creciente marginalidad urbana que caracteriza hoy a Venezuela. Las actividades que se cumplen en este sector muestran una absoluta falta de coherencia administrativa, y en su realización participan una amplia gama de organismos públicos. Así, en materia de promoción social y de desarrollo de la comunidad, realizan programas el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Instituto Nacional de la Vivienda, Cordiplán, y Fundacomún, sin que entre ellos exista una efectiva coordinación y programación, a pesar de los esfuerzos que en algunos casos se han desplegado, como en el relativo al programa de ordenamiento de las áreas ocupadas por los barrios pobres de las ciudades del país (Decreto N° 332, de 13-8-74), y a la reciente reforma que se ha realizado de Fundacomún, para encomendarle funciones en el campo de la promoción de las áreas marginales. Este mismo programa, para su realización, ha evidenciado la necesidad de coordinar tantos y tantos organismos que es muy probable que como producto final quede sólo el esfuerzo de coordinar, sin resultados totalmente satisfactorios. En el campo de la promoción de cooperativas, las competencias están atribuidas al Ministerio de Fomento; y en el de la promoción del deporte y recreación popular, el Instituto Nacional de Deportes, adscrito al Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores, adscrito al Ministerio del Trabajo, realizan funciones sin coordinación cierta. A ello hay que agregar que en el campo de la protección social, en relación a los ancianos e inválidos, actúa el Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; y que en materia de protección y promoción juvenil, tan indispensable en un país con más de la mitad de su población menor de 18 años, sólo actúan el Consejo Venezolano del Niño y la Fundación Festival del Niño. Parece indispensable, pues, la reforma administrativa de este sector, ya que hoy por hoy usted carece, señor Presidente, de un Ministro como su órgano directo y responsable en este campo; hay varios Ministros, si, así como muchos institutos autónomos, realizando actividades en el mismo; pero no tiene el sector un responsable en el Consejo de Ministros. A toda esa dispersión hay que agregar las actividades del Estado en relación al bienestar y a la asistencia social, a cargo, fundamentalmente, del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y de los Municipios.

En otros sectores de desarrollo social, se presentan también análogas situaciones de dispersión. Tal es el caso, por ejemplo, del sector salud, en el cual el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que debería tener a su cargo las actividades fundamentales en el campo, en realidad no las tiene; sus funciones se reducen a la regulación y control de las actividades que tienen relación con la salud, las acciones de saneamiento ambiental de carácter sanitario y algunas actividades de atención médica. En este último aspecto,

sin embargo, más de 80 organismos públicos adicionales prestan —en la actualidad— servicios de atención médica, y entre ellos, el más importante, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) no está regulado ni controlado por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, ya que está adscrito al Ministerio del Trabajo, lo cual ha impedido que en Venezuela exista un Servicio Nacional de Salud, como desde hace muchos años han venido prometiéndolo gobiernos y gobernantes. Este Servicio Nacional de Salud, convertiría al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en el único organismo público prestador de servicios de atención médica, además de sus actividades de medicina preventiva, y por tanto en el efectivo conductor de la política de salud del sector público; y transformaría al IVSS en un organismo exclusivamente de administración de la seguridad social, sin prestar directamente servicios de atención médica. Las medidas de carácter financiero que han venido adoptándose en los últimos meses en relación al IVSS, no parecen tender a la transferencia de los servicios de atención médica del mismo a los organismos centrales de salud, sino más bien a su reforzamiento, agrandándose las dificultades inherentes a una reforma de la naturaleza de la planteada.

Por último, además de los fines de desarrollo económico y desarrollo social, el Estado persigue diversos fines de desarrollo físico y ordenación territorial, que se realizan a través de variados sectores vinculados estrechamente a las exigencias del equipamiento y la infraestructura del país, tales como los sectores de desarrollo urbano y vivienda, de comunicaciones, de transporte y de recursos naturales. En estos sectores, a la dispersión administrativa propia de algunos de ellos, se agrega la distorsión provocada por la dinámica acción del Ministerio de Obras Públicas, el cual ejerce competencias dispersas en los mismos. Tal circunstancia ha llevado al Ministro de Obras Públicas, a plantear abiertamente la urgente necesidad de reformar el Despacho a su cargo, para crear de él y de competencias de otros Ministerios, tres Ministerios distintos de carácter sectorial: el Ministerio de Desarrollo Urbano, el Ministerio de los Transportes y el Ministerio de Recursos Naturales Renovables (V. *El Nacional*, 18-1-75, p. D4 y 1-3-75, p. D2). Una reforma sobre la materia, se hace pues, en todo caso, indispensable.

En efecto, en cuanto al sector desarrollo urbano y vivienda puede decirse que, en general, el Estado carece de los instrumentos legales y administrativos requeridos para llevar adelante una política nacional de ordenación urbanística y controlar y regular el crecimiento urbanístico desordenado del país. En el ámbito nacional, dejando a un lado algunas labores de planeamiento urbano no compulsivo a cargo del Ministerio de Obras Públicas, desde el punto de vista administrativo, ejercen competencias diversas, el Ministerio de Fomento, en el campo de la regulación de alquileres; el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, en el campo del abastecimiento de

agua; y el Instituto Nacional de la Vivienda, en el campo de la construcción y administración de la vivienda, con la asignación recíproca de la responsabilidad en materia de política de vivienda.

Similar dispersión administrativa se observa, por otra parte, en el sector transporte. Hoy por hoy, puede decirse que usted no cuenta, para conducir integralmente la política nacional de transporte, ni con un Ministro ni con un Ministerio. En esta área se desenvuelven también, varios organismos públicos, con la consiguiente dilución de responsabilidades. En efecto, en el subsector transporte terrestre, el Ministerio de Obras Públicas tiene a su cargo la planificación y conservación de la infraestructura vial; la operación de algunas vías nacionales mediante pago de peajes, corre a cargo del Ministerio de Hacienda; la regulación y control del tránsito se realiza por el Ministerio de Comunicaciones; la prestación de algunos servicios, como el aún incipiente de ferrocarriles, está asignada a un Instituto Autónomo; y la regulación de las tarifas de los servicios de transporte compete al Ministerio de Fomento. A ello hay que adicionar la competencia de las Municipalidades en materia de transporte urbano, lo cual provoca que la dispersión administrativa no pueda ser mayor. En el campo del transporte aéreo, la situación es similar: la planificación y construcción de aeropuertos está a cargo del Ministerio de Obras Públicas; la operación de los mismos, a cargo del Ministerio de Comunicaciones o de Institutos Autónomos, como el del Aeropuerto Internacional de Maiquetía; la regulación y control de la navegación aérea, está radicada en el Ministerio de Comunicaciones; y la prestación de los servicios corre a cargo de entidades autónomas: Línea Aeropostal Venezolana y de la Venezolana Internacional de Aviación S.A. La situación imperante en el campo del transporte marítimo no es diferente: la construcción de puertos y de canales de navegación se realiza por el Ministerio de Obras Públicas y por el Instituto Nacional de Canalizaciones, adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos; la operación y administración de los puertos, por el Ministerio de Hacienda; la regulación y control de la navegación y transporte marítimos, por el Ministerio de Comunicaciones; y la prestación de algunos servicios de transporte marítimo y fluvial, por la C.A. Venezolana de Navegación. Ello explica que cinco Ministros se hayan avocado a la tarea de buscar solución al congestionamiento del Puerto de La Guaira (V. El Nacional, 16-7-75, p. A-1). Esta dispersión del sector transporte, ha llevado a la inexistencia de un plan del sector, y a la falta de coordinación de las actividades que se realizan en el mismo.

Otro de los grandes sectores del grupo de fines de desarrollo físico y ordenación territorial del Estado, es el de los recursos naturales renovables, en el cual encuadran las actividades estatales de regulación y control del aprovechamiento de los recursos fores-

tales, de aguas y suelos, y la protección de los mismos y, en general, del ambiente.

Tales actividades, empero, se encuentran dispersas entre diversos Ministerios. En efecto, si bien el Ministerio de Agricultura y Cría es el organismo con competencia fundamental en la regulación y control de los recursos forestales e hidráulicos y de su racional aprovechamiento, en realidad apenas si llega a enterarse de lo que sucede en el país en materia de recursos forestales, y muchas veces los responsables de la situación son los mismos organismos administrativos: el antiguo Banco Obrero, que no pedía los necesarios permisos al Ministerio de Agricultura y Cría para talar árboles en sus desarrollos de viviendas; y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, el Ministerio de Obras Públicas y la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, que no suelen solicitar concesiones o autorizaciones de aprovechamiento de las aguas para abastecimiento de poblaciones, riego o energía hidroeléctrica. En la administración del sector recursos naturales renovables, Venezuela ha dado, lamentablemente, el más claro ejemplo de violaciones administrativas, que no sólo han mermado la aparente abundancia de los recursos hidráulicos y arrasado los forestales, sino contaminado cada vez más el medio ambiente, sin que exista un organismo político-administrativo responsable por el respectivo control. Recientemente, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Cría denunció que la contaminación del Lago de Maracaibo que se ha venido observando en las últimas semanas provenía, precisamente, de los efluvios, de alta peligrosidad, de la empresa estatal Nitroven (V. *El Nacional*, 21-6-75, p. D-11); y que los enormes movimientos de tierra que se han estado realizando en el este y el oeste de Caracas se han hecho con autorización de los entes públicos competentes (V. por ejemplo, *El Nacional*, 11-7-75, p. D-19). A todo ello hay que agregar la dispersión de competencias: además del Ministerio de Agricultura y Cría, el Ministerio de Obras Públicas tiene sus propias competencias en la construcción y administración de obras de riego; el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en cuanto a los aprovechamientos de recursos hidráulicos para navegación, las aguas subterráneas y control de la contaminación de las aguas por el petróleo; y algunos institutos autónomos, como el Instituto Nacional de Parques, en la regulación y control de los recursos forestales urbanos. También, por ello, el Ministro de Obras Públicas planteó la necesidad de estructurar un Ministerio de los Recursos Naturales Renovables, mediante la reforma del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Agricultura y Cría (V. *El Nacional*, 1-3-75, p. D-2), y usted mismo, con acierto, más recientemente ha anunciado la creación del Ministerio de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (V. *El Nacional*, 12-7-75, p. C-4). Es cierto que en octubre del año pasado el Ministerio de Relaciones Interiores presentó al Congreso el proyecto de Ley Orgánica del Ambiente, con el cual se pretende hacer

realidad la política definida por usted de protección y conservación de los recursos naturales renovables y de lucha contra la contaminación, pero, en todo caso, parece evidente, que sin un responsable único y efectivo de la política y conducción del sector, de rango ministerial, no podrá usted, señor Presidente, realizar todos sus interesantes programas gubernamentales en el campo de la conservación.

En términos generales, la anterior reseña muestra una dislocada y grave situación administrativa, originada por un crecimiento desordenado y no planificado de la Administración Pública, impuesto por nuevas necesidades y exigencias. Dicha situación, al nivel ministerial, impone una urgentísima reforma para hacer de los Ministros y Ministerios, los efectivos responsables de todas las políticas y sectores, pues hoy por hoy, en muchos casos, o la responsabilidad es inexistente o está tan diluída que su exigencia se hace muy difícil. Esta misma situación usted la detectó ya en 1973, pero, sin embargo, no parece haber un seguimiento, a nivel de los organismos responsables de la planificación, de su orientación programática en este campo. Extraña, por ejemplo, constatar que en el Capítulo III del documento sobre Estrategia de Desarrollo del Estado (Reorganización del Estado y la Planificación) para la elaboración del V Plan de la Nación, que Cordiplán ha hecho circular hace algo más de dos meses, no se alude a la necesidad imperiosa de la reforma ministerial, ni a proyecto alguno relativo a la reforma de los Ministerios. Parecería que el énfasis puesto en dicho documento en la reforma del sistema de planificación y en el establecimiento de un sistema de empresas del Estado, ha colocado en un segundo plano a la reforma ministerial. No se debe olvidar que sin una estructura ministerial adecuada, el sistema de planificación es inoperante, ya que los órganos sectoriales de ejecución de los programas con los Ministerios; y el Sistema de Empresas del Estado se aislará inevitablemente de las políticas del sector público, al no encontrar su debido encuadramiento en una moderna estructura ministerial.

VII. La necesidad de la reforma de la administración descentralizada.

Tal como se ha señalado con precedencia, la parálisis en la evolución de la estructura ministerial a partir de 1950, ha tenido su contrapartida en la creación sucesiva por parte del Estado de los más variados entes descentralizados. En este sentido, indudablemente, Venezuela no ha escapado al fenómeno universal de crecimiento desordenado de la administración descentralizada, realizado en perjuicio de los poderes de la Administración Central, y que ha provocado, entre otras consecuencias, un debilitamiento progresivo de la Administración Ministerial. No es infrecuente, en este orden de ideas, que en muchos sectores, mayor importancia adminis-

trativa y política se asigne a ciertos institutos autónomos que a los Ministerios que tienen a su cargo, teóricamente, la conducción del sector.

La administración descentralizada se ha desarrollado en los últimos cincuenta años, básicamente a través de un proceso de desgajamiento o segregación de actividades de la administración central, mediante la dotación a un servicio de personalidad jurídica propia y patrimonio separado del Tesoro. La creación sucesiva de entes descentralizados no ha obedecido a planificación alguna, sino que han sido las exigencias reales distribuidas en el tiempo las que han provocado su creación. Por otra parte, su andamiaje jurídico no ha sido uniforme, sino que ha surgido paulatinamente en forma variable, de acuerdo al mayor o menor respaldo del Congreso al Poder Ejecutivo; en esta forma, además de institutos autónomos con personalidad jurídica de derecho público, se han creado por el Estado no sólo sociedades mercantiles de capital público, sino fundaciones y asociaciones civiles, cuyos fundadores o socios han sido también entes públicos. Esta situación desordenada ha sido resumida recientemente por el documento “Estrategia de desarrollo del Estado”, que ha hecho circular la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en los siguientes términos: “En Venezuela, las Empresas del Estado se han venido creando para satisfacer progresivamente distintas necesidades de la colectividad o para dar importantes pasos de avance en la conquista de nuestra independencia económica. No han respondido a ningún sistema coherente de organización, y no están sometidas a procedimientos sistemáticos de evaluación y control de resultados. En general, su planificación es limitada y defectuosa, sin que exista una vinculación efectiva con la planificación general del Estado, a cuyas metas deben contribuir. Su forma jurídica es diversa, ya que algunas tienen el carácter de personas jurídicas de derecho privado, compañías o sociedades anónimas constituídas de acuerdo con nuestra legislación mercantil, y otras tienen el carácter de personas jurídicas de derecho público, institutos autónomos creados de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional” (pp. 90 y 91).

A este cuadro se adicionan otros elementos que evidencian la necesidad de la reforma de la administración descentralizada, y entre ellos, surge el de la falta de integración de los entes descentralizados en los adecuados sectores de actividad pública —con la flexibilidad necesaria, por supuesto— lo que ha provocado la falta de coordinación de sus actividades con las de la Administración Central. En efecto, si se observa la sola adscripción de los entes descentralizados a los despachos ministeriales actuales, puede apreciarse que en muchos casos existe una adscripción inadecuada a un Ministerio, que en ningún caso podría ser el encargado de dirigir el sector. Esto ha sucedido, por ejemplo, con el Instituto de Comer-

cio Exterior, el cual, a pesar de desarrollar sus actividades en el sector comercio, en lugar de estar adscrito al Ministerio de Fomento, lo está al Ministerio de Relaciones Exteriores; o con el Instituto Nacional de Canalizaciones, el cual, a pesar de realizar sus actividades en el sector Transporte, está adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos. En todo caso, la falta de institucionalización y definición precisa de los sectores en el ámbito ministerial, tal como se destacó anteriormente, ha provocado en varios casos que la adscripción se haga a cualquiera de los Ministerios interesados, y así ha ocurrido con algunos institutos adscritos al Ministerio de Obras Públicas (el Instituto Nacional de Parques, por ejemplo); o a ninguno de ellos, adscribiéndose el ente, en algunos casos, a la Presidencia de la República, como acontece con algunas Corporaciones de Desarrollo Regional, como la Corporación Venezolana de Guayana. Esto se ha traducido, a veces, en el recargo inadecuado de las labores del Presidente de la República, por lo que —de hecho— se ha optado por adscribir a Cordiplán algunas de dichas instituciones.

La creación sucesiva de entes descentralizados durante las últimas décadas, para atender nuevas necesidades colectivas o nuevos cometidos estatales, a medida que el Estado aumentaba su proceso intervencionista, ha conducido a que muchas actividades esenciales de la Administración Pública escapen, de hecho, al control ministerial, es decir, al control de los órganos directos del Presidente de la República. Hay casos en que los entes autónomos han asumido la realización de determinados programas en forma integral, desde la fijación de políticas y objetivos, y la planificación de la actividad, hasta la ejecución misma de las actividades necesarias. Esto ha originado que algunos institutos autónomos o entes descentralizados hayan sido manejados como si fueran un Ministerio, pero sin la debida orientación del Consejo de Ministros, al cual sus directivos no tienen normal acceso, y sin el riesgo de ser objeto de un voto de censura parlamentaria. Esta independencia y autonomía ha provocado que en muchas ocasiones, como se dijo, algunos entes descentralizados tengan no sólo mayores recursos financieros o presupuestarios que algunos Ministerios, sino inclusive mayor importancia, como ha sucedido en los últimos años con el Instituto Agrario Nacional y con la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela.

De otro lado, en cada sector de actividades públicas, no sólo los entes descentralizados del sector no intervienen efectivamente en la formulación de planes sectoriales que los abarquen a todos, sino que la ejecución de las actividades dentro del sector se realiza en forma parcelada, de manera que no hay mayores relaciones entre los entes descentralizados que operan en el sector, entre sí, y con el Ministerio sectorial respectivo. Esto ha sido causa de numerosas publicidades y de superposición de actividades.

Una reformulación del esquema, papel y ámbito de la administración descentralizada es, indudablemente, uno de los requerimientos fundamentales de la administración pública venezolana, pero para ello debe partirse de una reformulación sectorial de la Administración central, a fin de integrar sistemas sectoriales en los cuales el Ministerio respectivo tenga la conducción y gobierno efectivo del sector, y los entes descentralizados la ejecución de las actividades del mismo.

En definitiva, por tanto, el problema de la administración descentralizada en Venezuela, es realmente un problema de tutela, es decir, de establecimiento de adecuadas y correctas relaciones entre la administración central y los entes descentralizados. Los institutos autónomos y empresas del Estado, en realidad, no son otra cosa que los instrumentos del Estado para la realización de sus fines en el orden económico y social, y por tanto, deben responder a unas políticas estatales. De allí que la reforma de la administración descentralizada debe tender a que los entes autónomos sean los instrumentos por excelencia de acción del Estado, carácter instrumental que muchas veces no se ha tenido en cuenta.

La necesidad de reformar la administración descentralizada es incontestable. Usted, señor Presidente, así lo planteó ya en 1973, al señalar que el régimen de los institutos autónomos debía ser totalmente revisado; y en su **Primer Mensaje** al Congreso Nacional, el 12 de marzo de 1975, al referirse sólo a un tipo de entes descentralizados, aquellos que realizan actividades productivas y que pueden entrar en la categoría de las denominadas empresas públicas, bosquejó la idea del establecimiento de un Sistema Nacional de Empresas del Estado, como fórmula para que la Empresa Estatal deje “de ser débil instrumento, ineficiente, desacreditado, atomizado, sin autoridad ni propósito común que oriente sus diversas funciones, fácil víctima de las presiones de los grupos más poderosos y mejor organizados para la defensa de sus particulares intereses y el control de los negocios industriales más productivos y seguros” (p. LVI). Esas ideas tuyas no parecen plasmarse en el proyectado Sistema Nacional de Empresas del Estado, derivado de la moción que fue sometida a su ilustrado criterio en octubre de 1974 por la Comisión ad hõnorem para la Reforma Integral de la Administración Pública.

En efecto, una de las motivaciones del proyectado Sistema Nacional de Empresas del Estado, es la inoperancia de los controles tradicionales de las Empresas Públicas por los Ministros de adscripción. Es indudable que a pesar de la adscripción formal de los entes descentralizados a los diversos Ministerios, éstos han sido incapaces de ejercer un adecuado control sobre dichos entes. Usted, señor Presidente, en su citado **Primer Mensaje** al Congreso, en marzo del año en curso, señaló que “tampoco la adscripción a los Ministerios

ha servido para la supervisión real, a pesar de que les he otorgado autoridad plena y directa a los Ministros” (p. LV). En el documento “Estrategia de desarrollo del Estado”, ya citado, emanado de Cordiplán, se ha insistido en la misma idea como motivación de la propuesta del Sistema Nacional, en los siguientes términos: “Los métodos actuales de supervisión y control han probado ser ineficaces. La adscripción a Ministerios no ha producido una supervisión real y sistemática a pesar del otorgamiento de mayor autoridad directa a los Ministros en el Reglamento promulgado a tal fin” (p. 91). Pero si bien esta apreciación sobre la ineficacia de los mecanismos de adscripción ministerial para la realización de un adecuado control y real supervisión sobre las empresas estatales puede considerarse como correcta, estima este Organismo Contralor que ello lo que justifica es la reestructuración, revisión y fortalecimiento de dichos controles y no su eliminación.

En más de una ocasión se ha dicho, y así también lo señalé en mi Opinión dirigida al ciudadano Presidente del Congreso mediante Oficio N° D-75-132 del 17 de abril de 1975, sobre el articulado del Proyecto de Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, que “la reforma de cualquier sector de la administración descentralizada debe provocar la reforma de la estructura ministerial, puesto que el régimen administrativo y constitucional venezolano es un auténtico régimen ministerial. Por tanto, no será atinado propender a una reforma de todas las Empresas del Estado, tal como lo ha sugerido la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública Nacional, sin una reforma de la estructura ministerial” (p. 50). Lo contrario también es igualmente válido: no puede procederse a reformar la estructura ministerial sin replantearse la organización de los entes descentralizados.

Si se parte del supuesto de que las empresas del Estado son instrumentos de la acción política del mismo, como entes de gestión y ejecución, es innegable que su reforma debe estar enmarcada dentro de una política general de reforma institucional del sector público. Si se pretenden lograr los objetivos por usted definidos, estima este Organismo Contralor que no pueden reformarse aisladamente las empresas del Estado y constituir con ellas un Sistema Nacional, sin tocar, para nada, la estructura Ministerial.

Si la adscripción Ministerial ha sido ineficiente como mecanismo de control, no puede deducirse de ello que siempre los Ministerios serán ineficientes, y que siempre el mecanismo de adscripción será inoperante. Si hasta ahora, a pesar del poder aparente de los Ministros, éstos no han podido realmente controlar los entes descentralizados que les están adscritos, en realidad ello se ha debido a la deficiente estructura administrativa del sector que a cada Ministerio corresponde, tal como, a través de algunos ejemplos, lo

he descrito anteriormente. Esas deficiencias, en efecto, a lo que deben conducir es a la reforma ministerial integral, que haga de los Ministros y sus Ministerios, los órganos directos efectivos del Presidente de la República en la ejecución de las políticas del Estado, y no a debilitar aún más a los Ministerios, quitándoles a éstos la adscripción de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, al proponerse que los mismos se adscriban a un Consejo Nacional de Empresas del Estado. Para remediar un estado de cosas cubierto por un denso follaje de confusión, derivado de la inoperancia de los mecanismos de control existentes, en lugar de reforzarse dichos controles, éstos se debilitan si se elimina toda ingerencia de los Ministerios en la conducción de las Empresas del Estado.

Esta propuesta original de la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública, en su Informe de octubre, afortunadamente, sin embargo, ha sido parcialmente modificada en el citado documento de Cordiplán sobre “Estrategia de desarrollo del Estado”, el cual, al referirse a las Corporaciones Sectoriales que integran el Sistema Nacional de Empresas del Estado, señala lo siguiente: “Las Corporaciones Sectoriales estarán adscritas al Consejo Nacional de Corporaciones Sectoriales del Estado y estarán sujetas a fiscalización y control por los Ministerios Sectoriales, como órganos normativos del Estado, en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional. Además se encomendaría a los Ministerios Sectoriales, a través del Sistema de Planificación, la responsabilidad de participación en la fijación de las metas dentro de los grandes lineamientos de políticas del Estado” (pp. 94 y 95). De esta afirmación sobre la propuesta de reforma de las Empresas del Estado se evidencia la voluntad de “adscribir” las corporaciones sectoriales al Consejo Nacional de Empresas del Estado, y la preocupación por que los Ministerios Sectoriales tengan la fiscalización y el control “como órganos normativos del Estado, en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional”; sin embargo, la fórmula básica de control y fiscalización que puede tener un Ministerio sobre un ente descentralizado es, precisamente, la “adscripción” que da origen al denominado “control de tutela”. No existe, por ahora, en el ordenamiento jurídico nacional, ninguna otra fórmula que permita a un Ministro, sin tener la adscripción de un ente descentralizado, ejercer control y fiscalización alguna sobre el mismo.

Uno de los aspectos realmente positivos de la propuesta por usted formulada, de reforma de los entes descentralizados de carácter económico, en su **Primer Mensaje** al Congreso, en marzo último, es la integración sectorial de las hoy dispersas empresas estatales, de manera que un ente matriz, con la forma del **holding**, centralice e integre las actividades comunes a cada sector. En su referido **Primer Mensaje** usted anunció que “el Sistema Nacional de Empresas del Estado contará con empresas matrices, tenedoras de

acciones y no dedicadas a la operación directa, que se denominarán Corporaciones Sectoriales y tendrán la propiedad de las acciones de las empresas del Estado y las acciones del Estado en las empresas mixtas del sector. Se les asignará el control y la responsabilidad de planificación, coordinación y supervisión de la gestión de las empresas del sector y la vigilancia de los intereses estatales en las mixtas” (pp. LV y LVI).

A pesar de que resulta altamente positiva la integración de las diversas empresas del Estado en Corporaciones Sectoriales, el verdadero problema de la administración descentralizada, el problema del control de tutela para asegurar que los entes estatales respondan efectivamente a las políticas sectoriales del Estado, no está resuelto. La tutela, entendida en esa forma, resultará o no de la vinculación o relación que se establezca entre la Corporación Sectorial y la Administración Central: si se adscribe la Corporación Sectorial a un Ministerio Sectorial reforzado y reformado, puede convertirse a aquélla en el brazo ejecutor, dentro del sector, de las políticas del Estado; si se adscribe la Corporación Sectorial a un ente distinto del Ministerio Sectorial, como podría ser el propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado, se corre el riesgo de desarticular aún más la deficiente estructura administrativa actual. Esta segunda alternativa, que este Organismo Contralor no compartiría como fórmula reformadora, es la que parece anunciarse en la ya citada “Estrategia de desarrollo del Estado” emanada de Cordiplán en fecha reciente (p. 94).

Al referirme a la posible estructuración de la Administración Petrolera Nacionalizada como una organización piramidal a cuya cabeza estaría una Corporación Sectorial, y a la moción de que la misma estaría adscrita al propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado y no al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en mi citado Oficio N° D-75-132 del 17 de abril de 1975, que dirigí al Presidente del Congreso, expuse lo siguiente:

“La pretendida adscripción al propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado de la Casa Matriz (Corporación Sectorial) de la APN, podría crear desajustes significativos en la política administrativa gubernamental. En el caso de la nacionalización de la industria petrolera y de la formación de una corporación sectorial (Casa Matriz) en materia petrolera, la adscripción de la misma al propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado, podría ser objeto de las siguientes observaciones:

“En primer lugar, como se dijo, siendo el régimen constitucional y administrativo venezolano un régimen ministerial, el Ministro de Minas e Hidrocarburos necesariamente es el órgano de ejecución directa del Presidente, y por tanto, de las políticas del Estado en sus sectores. El Ministro, en este sentido, no sólo gobier-

na los diversos sectores de actividad pública a su cargo, sino que inclusive, participa en la formulación y concepción de todas las políticas estatales a través del Consejo de Ministros. Siendo, por tanto, el Ministro, el órgano de ejecución de las políticas estatales, es indudable que todo esquema de organización de la APN en particular y de reordenación o estructuración de un sistema de empresas estatales, debe apoyarse en una forma y otra en los Ministros Sectoriales. De lo contrario, se correrá el riesgo, al socaire de la búsqueda de una mayor eficacia, de desligar los órganos de ejecución (empresas) de los órganos de gobierno (Ministerios). Y no otra cosa resultaría de una propuesta que constituyera como órgano supremo de planificación, promoción, coordinación, supervisión y control del Sistema Nacional de Empresas del Estado a un Consejo Nacional de Empresas del Estado constituido como organismo desligado de la estructura ministerial, adscrito a la Presidencia de la República, y eventualmente presidido por un Ministro de Estado. Una organización de este tipo, indudablemente que alejaría a las empresas del Estado de las políticas sectoriales definidas por los Ministerios, y en el caso de las empresas de la APN las alejaría totalmente del Ministerio sectorial (Minas e Hidrocarburos). Ello, salvo que el Consejo Nacional señalado —que no es el caso en el Proyecto de la CRIAP— estuviese integrado por los Ministros Sectoriales. En esta forma, a pesar de que las Corporaciones Sectoriales, y entre ellas la del petróleo, no estuviesen adscritas a los Ministerios sectoriales correspondientes, el hecho de que todos los Ministros interesados formaran parte del Consejo Nacional que se constituiría en el órgano central del sistema, aseguraría la participación de ellos en la definición y control de la actividad de las diversas empresas. En todo caso, de optarse por la figura del Consejo Nacional de Empresas del Estado integrado por funcionarios distintos a los Ministros, y por la no adscripción de las Corporaciones sectoriales a los respectivos Ministerios sectoriales, no sólo no se aseguraría que éstos tengan la fiscalización y control de las corporaciones sectoriales, sino que se estarían creando dos sistemas políticos y administrativos paralelos: uno representado por los Ministros, a cargo de unos Ministerios cada vez más debilitados, y otro, representado por ese sistema de empresas del Estado, independiente de los Ministros sectoriales” (pp. 50 a 52; V. en Revista de Control Fiscal, N° 77, 1975, pp. 51 y 52).

A pesar de que este Organismo de Control coincida con usted, señor Presidente, en la necesidad urgente de reforma de la Administración descentralizada, he querido —a título de colaboración— elevar a su superior conocimiento el parecer de esta Contraloría, a fin de que sea objetivamente ponderado por el gobierno, y se evite que una reforma deseada, en lugar de resolver el problema del control, provoque mayores desajustes que los existentes en la actualidad. Por otra parte, he de señalarle que las observaciones

que a este respecto le formulo, obedecen al cumplimiento de lo prescrito en el Art. 7º. de la nueva Ley Orgánica de la Contraloría, con arreglo al cual corresponde a este Organismo “evaluar, orientar, coordinar y, en caso necesario, prescribir los sistemas de control interno de la administración pública, de acuerdo con las entidades respectivas, a fin de que el control fiscal externo se complemente con el que ejerce la administración activa”.

VIII. La necesidad de la reforma de las Oficinas Presidenciales.

A partir de 1958, aun cuando no se han realizado cambios en la estructura ministerial, la Administración Central sí ha sufrido el impacto de las nuevas técnicas de funcionamiento administrativo, para cuya operación y conducción se han venido estructurando una serie de oficinas presidenciales: en 1958, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, a cargo del sistema de planificación; en 1958, la Comisión de Administración Pública, a cargo del sistema de reforma administrativa; a partir de 1964 y hasta 1970, el sistema de administración de personal, a cargo de la Oficina Central de Personal, que dependía de la Comisión de Administración Pública y que en 1970, con motivo de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, adquirió autonomía como Oficina Presidencial; y en 1970, la Oficina Central de Información, anteriormente adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del sistema de comunicación pública.

Paralelamente a estas unidades, que desarrollan y conducen sistemas administrativos funcionales desde la Presidencia de la República, en otros Ministerios se han venido gestando unidades específicas que también manejan sistemas funcionales y que, como tales, no sólo interesan y conciernen a los Ministerios de los cuales dependen, sino a toda la Administración Pública. Tal es el caso, por ejemplo de la Dirección Nacional del Presupuesto de la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda, a cargo del sistema de presupuesto, y de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministro de Fomento, a cargo del sistema estadístico. Es permisible, decir, además, que a partir de 1965 la Comisión de Administración Pública actuó como órgano central del sistema de informática, a través de su Comité Consultivo de Computación, que tenía por función ejercer el control del uso de instrumentos y equipos para el tratamiento de la información en la Administración Pública; función que ha sido transferida hace algo más de un mes a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, mediante Decreto N°. 983 de 17-6-75 (G.O. N° 30732 de 1-7-75).

Es indudable que el desarrollo de las funciones de la Administración Pública venezolana y la ampliación de los fines del Estado en los últimos años, exige ahora replantearse el funciona-

miento y operatividad de los sistemas administrativos que puedan garantizar que aquélla cumpla a cabalidad sus funciones. La experiencia acumulada, en este sentido, en materia de planificación del desarrollo, de presupuestos por programas, de estadística, de informática, de personal y de comunicación pública, ya puede considerarse suficiente como para proceder a una reordenación de dichos sistemas. Esta reordenación, por otra parte, también resulta de urgente realización, para que los sistemas en referencia contribuyan con efectividad a que el Estado pueda realizar sus fines.

Usted mismo, señor Presidente, ha insistido más de una vez, en el “divorcio irracional entre el Plan de la Nación y los Presupuestos Anuales”, y ha sostenido, con razón, que se debían “elaborar los presupuestos anuales según las directrices y metas del Plan de la Nación, lo cual se hará efectivo mediante leyes-programas y otros instrumentos que permitan la coordinación en esta materia entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional” y “desarrollar la técnica de los presupuestos por programas, a los fines de un desempeño eficiente de los organismos públicos y establecer los controles sobre su ejecución”. Para hacer realmente efectiva la estrecha vinculación que debe existir entre el Plan y Presupuesto, y hacer del presupuesto-programa un instrumento de ejecución anual del Plan, resulta ineludible una vinculación más estrecha con la Dirección Nacional de Presupuesto, tal como se ha venido planteando durante los últimos cinco años. Asimismo, resulta menester, para que la planificación y coordinación de las actividades públicas sea efectiva, que las funciones estadística e informática, se conviertan, realmente, en instrumentos auxiliares de la planificación y de la toma de decisiones.

De igual manera, formando parte del sistema de planificación, deben vincularse aún más estrechamente a las Oficinas Presidenciales, al órgano central del sistema científico y tecnológico, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, y al órgano central del sistema de reforma administrativa y formación de funcionarios públicos, la Comisión de Administración Pública.

Todas estas reformas, señor Presidente, son de urgente realización para hacer de la Administración funcional del Estado un idóneo instrumento de la ejecución de las políticas sectoriales. Estoy convencido de que un decidido apoyo suyo, podría hacer realidad una reforma de esta naturaleza, que redundara en beneficio del mejor cumplimiento de los fines del Estado.

Desde luego que no basta para que los sistemas funcionales se hagan realmente operativos, que se realice una reforma administrativa estructural en relación con los órganos centrales de dichos sistemas, sino que se requiere, además, paralelamente, que se consolide el sistema de planificación nacional y se dé cumplimen-

to efectivo a su Ley de creación, establecida mediante el Decreto 492 de 30-12-58, aún no completamente ejecutada; se reformule legalmente el sistema de presupuesto, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Presupuesto, elaborada hace algunos años y presentada por el Ministro de Hacienda al Congreso; y se reformule totalmente el sistema estadístico e informático, para lo cual resultará indispensable reformar la vieja Ley de Censos y Estadísticas Nacionales, de 1944. Los estudios para todas esas reformas ya han sido también adelantados, de manera que sólo cabría instar para que terminen su tramitación y se pongan en vigencia.

IX. La Reforma de la Administración Regional.

Puede decirse que una de las características resaltantes del Estado venezolano, aún en nuestros días, es su excesiva centralización, vale decir, la extremada concentración de poder político, económico, social y administrativo en la Administración Nacional, entendiendo dentro de ella la administración funcionalmente descentralizada que tanto ha proliferado en los últimos años. Ese poder, no es compartido por los niveles territoriales menores que conforman la división político-territorial de la República. Un enorme esfuerzo, en este sentido, parece necesario para llevar el desarrollo al interior del país, descentralizar el Estado y hacer participar en los procesos fundamentalmente económicos a las entidades estatales y municipales.

Ciertamente que un proceso de ordenación del territorio y de descentralización territorial a todos los niveles, no puede tener como soporte únicamente los ámbitos político-territoriales de los Estados que forman nuestra Federación. Estas divisiones —y en ello existe un consenso total en el país— fueron establecidas por circunstancias históricas ya superadas, y en ningún caso como resultado de un esquema territorial para la ejecución de los planes de desarrollo y de las políticas económicas y sociales del Estado. De allí el esfuerzo que se ha observado en todos los países del mundo, y del cual no ha escapado Venezuela, para establecer nuevos niveles territoriales, más vastos, generalmente, que los tradicionales, que respondan a las exigencias de la planificación y de las acciones de un Estado en vías de desarrollo. Por eso, la formulación de un esquema regional del territorio para la Administración Pública, realizado a partir de 1969, y que ha dividido el país en ocho regiones, está vigente, mientras no se modifique, si bien en algunos aspectos no responde realmente a las exigencias del desarrollo, tal como la experiencia lo ha demostrado. En todo caso, este esquema regional u otro que en el futuro se establezca, es, en efecto, el que puede permitirle a la Administración Pública Nacional desconcentrarse, para hacer que las decisiones sobre los asuntos regionales se tomen en las regiones y evitar que se sigan adoptando

en Caracas; y el que puede permitirle al Estado realizar el enorme esfuerzo que tiene que desplegar, para hacer una realidad la desconcentración económica del país; modificando el modelo centro-periferia que ha guiado las localizaciones humanas y económicas durante toda nuestra historia.

Usted, señor Presidente, ha definido en la especie una precisa política de desconcentración económica, como base de la acción de ordenamiento del territorio que debe asumir el Estado, que lo ha llevado a establecer, mediante Decretos, el esquema de estímulos a la desconcentración industrial de Caracas, y a la localización industrial en determinadas regiones del país, y la prohibición de localización de nuevas industrias en el Área Metropolitana de la capital y en su zona de influencia. Usted también ha establecido en diversos Decretos, obligaciones para los organismos públicos de contratar, efectuar adquisiciones e investigaciones y utilizar los medios de comunicación en las respectivas regiones, como mecanismo de desconcentración administrativa (V. Primer Mensaje del Presidente de la República al Congreso, 12 de marzo de 1975, pp. 521 y ss; y Cordiplán, *Estrategia de desarrollo del Estado*, cit. p. 329 y ss). Sin embargo, la efectividad de las medidas por usted adoptadas va a depender, en definitiva, del instrumental administrativo con que cuente el Estado para desarrollar el esquema regional.

En su programa Acción de Gobierno, en 1973, en el campo de la regionalización administrativa, usted insistió en llevar adelante las siguientes políticas: consolidación del reordenamiento de la geografía nacional en el esquema regional básico adoptado para ese momento (pp. 7 y 8); desconcentración de las actividades de la Administración Pública Nacional en las regiones, de manera que se sitúen "Oficinas nacionales en las distintas regiones del país, logrando con esto no sólo una efectiva descentralización de actividades, sino igualmente vitalizar el recurso humano y la capacidad creativa regional por los innumerables aportes de Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado" (p. 8); reformulación del papel de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (p. 7); consolidación de los mecanismos de coordinación a nivel regional entre los diferentes entes nacionales desconcentrados, las corporaciones regionales y los entes locales (pp. 7 y 11); participación de los entes locales en la toma de decisiones regionales (p. 8), para lo cual la reforma municipal prometida también tiene una enorme importancia (pp. 9 y 11); y el desarrollo del proceso de planificación regional (pp. 8 y 11). Estas formulaciones, con razón, buscaban soldar esfuerzos para la consolidación de una fórmula de administración regional cuyos cimientos se comenzaron a establecer en 1969 y que se consignaron en el Decreto N° 929, del 5-4-72, mediante el cual se dictó el Reglamento de Regionalización Administrativa.

A pesar de las orientaciones dadas por usted en su programa de gobierno y de los lineamientos regionales formulados en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional, promulgada el año pasado, el incipiente esquema de administración regional que se comenzó a montar a partir de 1970 no ha sido objeto de estricta observancia, sin que se hayan formulado esquemas sustitutivos.

A título de ejemplo, puede aducirse la resolución adoptada por el Ministro de Sanidad y Asistencia Social, entre las primeras de su Despacho, en marzo del año pasado, al designar para cada Estado de la República un Comisionado de Salud, en lugar de haber nombrado uno para cada Región Administrativa, en virtud de la política ya señalada, de que serían situadas “oficinas nacionales en las distintas regiones del país, logrando con esto no sólo una efectiva descentralización de actividades, sino igualmente vitalizar el recurso humano y la capacidad creativa regional por los innumerables aportes de Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado” (p. 8).

La puesta a un lado del esquema regional se ha producido con motivo de los convenios celebrados en ejecución de la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional con los Planes desarrollados por el Poder Nacional, los cuales se han celebrado entre cada Estado de la República y los organismos nacionales, en lugar de haberse previsto su suscripción entre los diversos Gobernadores de los Estados de cada región, conjuntamente, y los organismos nacionales, de acuerdo a la misma orientación regionalizante de la referida Ley Orgánica.

En referencia a la materia, el documento de Cordiplán, “Estrategia de Desarrollo del Estado”, ha propuesto cambiar el esquema de las ocho regiones formuladas en 1969, integrando la mayor parte de las Regiones Capital y Central en una Región Centro-Norte-Costera, y creando una nueva región, indudablemente necesaria, la Región de los Llanos Centrales. Sin embargo, mientras no se decida en la especie, el esquema de regionalización administrativa estará paralizado, con perjuicio de la política estatal delineada por usted en su Primer Mensaje al Congreso, en marzo último, al señalar que en el aspecto jurídico-institucional “la política de desarrollo regional propenderá a la creación y fortalecimiento de las instituciones regionales” (p. 522). Si esta política de desarrollo regional propenderá a la creación y fortalecimiento de las instituciones regionales” (p. 522). Si esta política de desarrollo regional “está orientada a promover el desarrollo integral de las regiones del país, con el fin de lograr un desarrollo nacional más armónico, mediante el cual se reconozcan las características y exi-

gencias inherentes a cada región, con el objeto de obviar aquellos problemas y factores que obstaculicen su desarrollo y de promover la óptima utilización de sus recursos y potencialidades” (idem, p. 522), resulta evidente la necesidad de que se reformule el esquema administrativo de la regionalización, pues únicamente así podrá lograrse la desconcentración administrativa deseada —sólo posible a nivel regional— y la participación efectiva de los entes locales en el proceso de desarrollo.

Frente a las exigencias cada vez más imperiosas de que el Estado consolide una acción de ordenación territorial de manera que las políticas de localización industrial, de aprovechamiento de las aguas, de reforma agraria, de desarrollo urbano y de protección del ambiente se realicen dentro de un mismo marco, es indudable que la Administración Pública debe construir un esquema institucional de carácter regional que sea, a la vez, ámbito de la desconcentración y de ejecución de las políticas estatales, y de participación de los gobiernos estatales y municipales en las tareas del desarrollo. En este sentido, el importante instrumento representado por la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Desarrollados por el Poder Nacional, puede ayudar a resolver los problemas institucionales de la regionalización, en vista de que en sus normas se establece, con diáfana claridad, su orientación regionalizante.

X. Apreciaciones finales: el control fiscal y la Administración Pública.

Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 234 constitucional, a la Contraloría General de la República incumbe ejercer “el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos”, normativa que es reproducida en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del 6 de enero del año en curso. Para poder ejercer sus funciones a cabalidad, no basta que la Contraloría —que es órgano auxiliar del Congreso— realice sus actividades con celo, mística y eficacia, sino que es indispensable, además que la Administración Pública sea reformada, para racionalizar y reestructurar sus procesos y compartimientos, y que los Tribunales de Justicia actúen en la forma más eficaz posible en la aplicación de las sanciones que sean procedentes.

En particular, y en cuanto a la Administración Pública se refiere, es obvio que si ésta no se encuentra debidamente organizada, ni cumple sus funciones conforme a las más exigentes normas de racionalidad y eficacia, la labor de control, vigilancia y fiscalización que corresponde a la Contraloría, se verá entorpecida en sumo grado. No se puede, en este sentido, fiscalizar eficazmente lo que se encuentra en estado de desorden; la urgencia de la reforma admi-

nistrativa no sólo radica, pues, en la necesidad que tiene el Estado de contar con un instrumento administrativo que le permita ejecutar las políticas gubernamentales, sino en el hecho de que esa reforma es presupuesto insuprimible para que el Organismo Contralor cumpla con sus propias funciones.

Durante muchos años se ha venido estudiando la reforma de la Administración Pública, para adecuarla al desarrollo y a las políticas gubernamentales. Pareciera llegada la hora de comenzar la etapa de ejecución. Porque usted, señor Presidente, está dispuesto a asumir esta difícil pero necesaria tarea —percatado como está de que los gobiernos que pueden pasar realmente a la historia en esta Venezuela a la que todos servimos, sólo serán aquéllos que cambien la faz del Estado y de su Administración Pública—; es que el Contralor General no ha vacilado en elevar a su consideración este Informe. Esto tiene particular relevancia en el momento histórico crucial que vive la República, cuando está a punto de asumir la administración de la industria petrolera. Para administrar la abundancia con criterios de escasez, es indispensable que el gobierno cuente con un instrumental administrativo adecuado, el cual sólo puede lograrse con una reforma administrativa. Si las “recomendaciones” —como las denomina el artículo 3° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría— que me estoy permitiendo formularle, guiado por el mejor espíritu de colaboración, pueden serle a usted de alguna utilidad, me sentiré satisfecho de haber cumplido el deber de contribuir al mejoramiento de la Administración Pública, que es requisito importante para que este Organismo pueda cumplir a plenitud con su función contralora.

XI. Recomendaciones.

Con base en la precedente exposición, me permito formular las siguientes recomendaciones:

1. Resultaría conveniente que la Administración Pública pase de la fase de planificación de la reforma administrativa a la de su ejecución.
2. Parece conveniente que, a ese efecto, se reestructuren los organismos planificadores de la reforma administrativa, y se considere la posibilidad de encargar a un funcionario con rango de Ministro la tarea de implementar y ejecutar la reforma.
3. Resulta aconsejable la reforma de los Ministerios, para adaptarlos a los nuevos fines del Estado, y para hacer de ellos los órganos responsables de las políticas sectoriales.

Parece recomendable, en consecuencia, redefinir, con precisión, los sectores administrativos de actividad pública y en-

cargar su conducción, en forma coordinada y como sistema, a los Ministros del Despacho.

4. Con referencia a los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, parecería conveniente replantearse el esquema de reforma de la administración descentralizada.

Paralelamente a los criterios de eficacia, se sugiere utilizar otros, de manera que se asegure que los diversos Ministerios, en cada sector, y en última instancia, conserven el control sobre los entes descentralizados.

En lo atinente a la forma jurídica de las Empresas del Estado, podría considerarse la posibilidad de emplear una fórmula nueva, que asegure, además de la flexibilidad necesaria, la sujeción de las empresas a las políticas estatales.

5. Además de la reforma de la Administración Ministerial y de la Administración descentralizada, parecería conveniente proceder a la reforma de las Oficinas Presidenciales, con el objeto de que la Presidencia de la República tenga mayor ingerencia en las diversas funciones estatales comunes a toda la Administración Pública, tales como planificación, presupuesto, estadística, organización y métodos, e informática.
6. La política de ordenación territorial que se ha venido definiendo durante el último año, parece aconsejar que se consolide la reforma de la administración regional iniciada hace algunos años, y que se supere, administrativamente, el sólo esquema tradicional de la división político-territorial.

Atentamente,

JOSE MUCI-ABRAHAM
Contralor General de la República.

Sobre la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General

Caracas, 9 de mayo de 1975

Señor
Dr. Oswaldo Alvarez Paz
Presidente de la Cámara de Diputados del
Congreso de la República
Comisión de Contraloría
Su Despacho.

Tengo a honra dirigirme a usted en la oportunidad de referirme al Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, sometido a la consideración del Soberano Congreso por el ciudadano Ministro de Hacienda, con fecha 11 del mes de abril retropróximo.

Sin perjuicio de comparecer ante la Comisión de Contraloría de esa Honorable Cámara, cuando a ello sea requerido, para ratificar los conceptos que seguidamente expongo, me permito hacer de su conocimiento, acto continuo, mi parecer sobre la proyectada reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

I

En el texto del Proyecto de Reforma de la citada Ley se dispone la supresión del párrafo 2º del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, cuyo texto es el siguiente:

“La Contraloría, salvo lo que dispongan leyes especiales, podrá examinar la capacidad financiera y la experiencia de la persona natural o jurídica que contrate con la República, cuando lo considere conveniente para la salvaguarda de los intereses fiscales y en especial en el caso de las cesiones de contratos o sub-contratos”.

La disposición inserta en el referido párrafo 2° del artículo 18 no aparecía en el Proyecto de Ley Orgánica que el Ejecutivo Nacional sometió a la consideración del Soberano Congreso; esa norma fue incorporada a la Ley durante las discusiones que el mencionado proyecto experimentó en el Congreso.

El Organismo bajo mi dirección no tiene ninguna objeción que formular a la proyectada supresión del párrafo 2° del artículo 18, porque, con sujeción a lo dispuesto en el ordinal 4° del artículo 18 de la mencionada Ley Orgánica, a la Contraloría General de la República corresponde verificar, en la oportunidad de impartir su aprobación a la adquisición de bienes o a la contratación de servicios que realicen los Despachos del Ejecutivo, “que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder de las obligaciones que ha de asumir el contratista”. Si, como la Ley lo ha dispuesto, el Organismo Contralor cumple con su deber de que las obligaciones que se contraigan con la República sean debidamente caucionadas, la norma del párrafo 2° del artículo 18 no es ciertamente indispensable.

En virtud y por mérito de lo anteriormente expuesto, comparto a plenitud el parecer del Ejecutivo Nacional, cuando mediante el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, propicia la vuelta al proyecto original de la Ley, al sugerir la supresión del párrafo 2° del artículo 18.

II

Opinión distinta me merece la disposición del artículo 2° del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en virtud de la cual se pretende modificar el texto del artículo 56 en la forma siguiente:

“Salvo los casos expresamente indicados en esta Ley, los Institutos Autónomos Nacionales están sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría.

Sólo estarán sujetos al control posterior los Institutos Autónomos que se enumeran a continuación:

Fondo de Inversiones de Venezuela
Banco Agrícola y Pecuario
Banco Nacional de Ahorro y Préstamo
Banco Obrero
Corporación Venezolana de Fomento
Corporación Venezolana de Guayana

Corporación Venezolana del Petróleo
Instituto Venezolano de los Seguros Sociales
Instituto Venezolano de Petroquímica
Línea Aeropostal Venezolana
Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

Los Institutos Autónomos que se creen en el futuro se regirán por lo dispuesto en las leyes que los creen o los regulen”.

El infrascrito auspicia, en este punto, en términos generales, el regreso al proyecto original de la Ley, en cuyo artículo 56 se estatúa:

“Los Institutos Autónomos Nacionales están sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría, salvo que las leyes que los regulen dispongan otra cosa”.

Hemos utilizado la expresión “en términos generales”, porque si bien estamos conformes con el espíritu de la aludida norma, pensamos que ella quedaría mejor redactada así:

“Los Institutos Autónomos Nacionales están sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría, con sujeción a lo que dispongan las leyes que los regulen”.

La norma, así concebida, permite que las leyes especiales, reguladoras de los Institutos Autónomos, dispongan, por ejemplo, en los casos en que el legislador ordinario lo considere conveniente, que el Instituto Autónomo regulado sólo estará sujeto al control posterior de la Contraloría.

También disentimos del Proyecto de Reforma, en lo atinente al texto que se propone para el artículo 56, porque consideramos que una Ley “Orgánica” no debe establecer excepciones concretas, sino limitarse a fijar los principios generales. No armoniza con la mejor técnica legislativa al disponer que sólo estarán sujetos a control posterior determinados Institutos Autónomos, que se enumeran (Fondo de Inversiones de Venezuela, Banco Agrícola y Pecuário, Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, Banco Obrero, Corporación Venezolana de Fomento, Corporación Venezolana de Guayana, Corporación Venezolana del Petróleo, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, Instituto Venezolano de Petroquímica, Línea Aeropostal Venezolana y Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria). Admitir la proyectada Reforma del artículo 56, equivaldría a aceptar que en virtud de una Ley Orgánica —lo cual dista de ser jurídicamente ortodoxo— puedan modificarse diversas leyes especiales, sin que

haya habido, por lo demás, en el caso de cada uno de los institutos regidos por esas leyes, un estudio profundo y exhaustivo del cual se concluya que es necesario someter todos estos Institutos Autónomos, concretos y determinados, únicamente al control posterior del Organismo que presido.

De admitirse el texto que para el artículo 56 de la Ley se sugiere en el Proyecto de Reforma, quedarán modificadas—con las reservas que luego expondremos— todas las leyes especiales que regulan los Institutos Autónomos que se mencionan en dicho Proyecto de Reforma, lo cual, jurídicamente, no es admisible. Baste observar, para darse cuenta de ello, que si este procedimiento fuese técnicamente correcto, cada vez que el legislador considere que un Instituto Autónomo sólo debe estar sujeto al control posterior de la Contraloría, será menester modificar nuevamente el artículo 56 de la Ley, para agregar a la lista que él trae a ese nuevo Instituto Autónomo, y sin duda que esto pugna con la necesidad de estabilidad y permanencia de las “leyes orgánicas”, que debido a la posición intermedia que ocupan entre la Constitución y las leyes ordinarias, deben, en lo posible, mantenerse inalteradas.

La enumeración de los Institutos Autónomos que puedan estar sujetos a reglas de control diferentes a los establecidos por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, no es materia propia de dicha Ley Orgánica; si el Congreso aprueba el texto propuesto para el artículo 56 de la Ley, entonces estará afirmando—virtualmente— que la susodicha enumeración es materia propia de una Ley Orgánica y, en consecuencia, cualquier alteración futura de esa enumeración, para suprimir de ella Institutos Autónomos que allí aparezcan, o para añadir otros, comportará necesariamente una nueva reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

En la negada hipótesis de que se juzgue aceptable la idea inspiradora del nuevo texto que para el artículo 56 se sugiere en el Proyecto de Reforma, se considera que no ha sido redactado con acierto, por estas dos razones fundamentales:

1) Porque en el encabezamiento del texto propuesto se dice “Salvo los casos expresamente indicados en esta Ley, los Institutos Autónomos Nacionales están sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría”, lo que da a entender, a contrario sensu (y estamos seguros que ésta no fue la intención de los proyectistas), que puede haber Institutos Autónomos no sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría; de consiguiente, para la hipótesis de que se llegue a aprobar la reforma propuesta, deberían suprimirse totalmente las expresiones “Salvo los casos expresamente indicados en esta Ley...”. La

primera parte del artículo tan sólo diría: “Los Institutos Autónomos están sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría”, principio general éste que luego se hallaría atenuado por la segunda parte del artículo, a la cual haremos referencia de inmediato; y

2) Porque cuando la normativa propuesta expresa que “Sólo estarán sujetos al control posterior los Institutos Autónomos que se enumeran a continuación...”, se le está impidiendo a la Contraloría, no sólo la posibilidad de efectuar un control “previo” (que es lo que realmente se desea), sino también la de efectuar un control “concomitante” de la gestión administrativa, es decir, el seguimiento, antes de su conclusión, de las diversas actividades que va cumpliendo un Instituto Autónomo, antecedentes a la culminación de un determinado negocio, control “concomitante” éste que es de suma importancia, y que, sin obstaculizar la gestión administrativa, coadyuva a su mejor realización. Por ello, para la hipótesis —con la cual estaríamos en desacuerdo— de que se apruebe el texto proyectado, su segunda parte debería decir: “No estarán sujetos al control previo los Institutos Autónomos que se enumeran a continuación...”, en lugar de “Sólo estarán sujetos al control posterior los Institutos Autónomos que se enumeran a continuación...”.

En virtud y por mérito de todo lo anteriormente expuesto, expreso mi respetuosa discordancia con el artículo 2° del Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y me permito sugerir que el artículo 56 de la Ley sea reformado, tomando en cuenta la misma orientación que guió al proyecto original, sólo que con el texto que me he tomado la libertad de proponer, el cual pretende mejorar la redacción del mencionado proyecto original.

Me permito observar, con relación a la misma proyectada reforma del artículo 56 de la Ley, que al menos cuatro (4) de los Institutos Autónomos mencionados en el Proyecto de Reforma, sólo están sujetos al control posterior de la Contraloría General de la República, por virtud de lo que disponen las leyes especiales que actualmente los rigen, y que es innecesario, por tanto, que se los mencione en el texto reformativo del artículo 56, si éste llega a aprobarse tal como ha sido propuesto. En efecto, sólo están sujetos al control posterior de la Contraloría General de la República, de acuerdo a expresas disposiciones de las normas que los gobiernan, el Fondo de Inversiones de Venezuela (artículo 32 de su Estatuto), la Línea Aeropostal Venezolana (artículo 3° de su Estatuto Orgánico), el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (artículo 5° de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo) y la Corporación Venezolana de Guayana (artículo 12 del Decreto sobre el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana)

En los términos que preceden dejo consignada, por escrito, mi opinión sobre el Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Me permito acompañar a la presente comunicación, un anexo contentivo del Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que estaría acorde con las observaciones efectuadas con anterioridad.

Estoy a la disposición del Honorable Congreso para esclarecer cualquier duda que pudiera suscitar mi parecer, o para aportar cualquier información complementaria que se juzgue pertinente.

Atentamente,

JOSE MUCI-ABRAHAM
Contralor General de la República

Anexo al Oficio No. D—162—75
Fecha: 9.5.75

EL CONGRESO
de la República de Venezuela

D E C R E T A:

la siguiente

Reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Artículo 1°.— Se suprime el párrafo segundo del artículo 18.

Artículo 2°.— Se modifica el artículo 56 en la forma siguiente:

Artículo 56 — Los Institutos Autónomos Nacionales están sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría, con sujeción a lo que dispongan las leyes que los regulen.

Artículo 3°.— Imprímase en un solo texto la Ley modificada con inclusión de las reformas introducidas.

La Rebaja por Inversiones en la Ley de Impuesto Sobre la Renta Venezolana o el Incentivo a la Descapitalización

César J. Hernández B.

El presente trabajo fué ampliamente elogiado en las “VII Jornadas de Derecho Tributario”, realizadas recientemente en esta Capital, y en especial por el Dr. Héctor Villegas, titular de la Cátedra de Derecho Financiero de la Universidad de Córdoba Argentina.

SUMARIO

INTRODUCCION

- I. LOS NUEVOS ACTIVOS Y SU INCIDENCIA DENTRO DEL PROCESO DE FORMACION DE CAPITAL EN EL PAIS.
- II. LA RELACION DE CAUSALIDAD ENTRE LOS NUEVOS ACTIVOS Y EL PROCESO DE PRODUCCION.
- III. LOS ADELANTOS TECNOLOGICOS Y EL ALICIENTE A LAS INVERSIONES.
- IV. LA INTENCION DEL LEGISLADOR.
- V. DE LA ROTACION DE ACTIVOS Y OTRAS CONSIDERACIONES.
- VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

INTRODUCCION

La ponencia que presentamos a la consideración de los distinguidos asistentes a estas Jornadas de Derecho Tributario,

tiene relación con un incentivo fiscal contemplado en la Ley de Impuesto sobre la Renta Venezolana, dirigido a lograr el aumento de la formación de capital en el país.

En el caso que, durante varios años, fue arduamente discutido por ante los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, el criterio de interpretación aplicable a la norma contentiva del incentivo, el cual se traducía en una rebaja del impuesto sobre la renta, siempre y cuando la empresa que aspirara al beneficio, hiciera inversiones en activos fijos, representados en maquinaria y equipo; todo esto con miras a lograr el aumento y expansión de la producción, por parte de aquellas empresas que se dedicaran a la elaboración de productos industriales, generación y distribución de energía eléctrica, agricultura, pesca o transporte.

La importancia del incentivo fiscal aludido adquiere una trascendencia sin par, en razón del desarrollo y en función del cual, lo que se destine a inversiones, configura un elemento determinante para lograr el despegue económico que reclama el país.

Conscientes de que el tema tratado reviste carácter polémico, lo sometemos a la consideración de los especialistas aquí reunidos, en aras de una justa ponderación del criterio propuesto, máxime cuando el sacrificio fiscal soportado por el Estado Venezolano -aunque no se conocen estadísticas al respecto- extraoficialmente podríamos estimarlo conservadoramente, en más de OCHOCIENTOS MILLONES DE BOLIVARES, en lo que va de los últimos ocho años de su vigencia (1967), hasta 1974, sin computar lo que resta.

SACRIFICIO FISCAL SEGUN CALCULOS CONSERVADORES

Empresas Petroleras	Años 67, 68 y 69	Bs. 250.000.000,00
Empresas no Petroleras	Años 67, 68 y 69	Bs. 50.000.000,00
TOTAL :		Bs. 300.000.000,00

La cifra anterior proviene de la conferencia dictada por el doctor Oswaldo Padrón Amaré, Profesor de Impuesto sobre la Renta del Curso de Derecho Tributario dictado en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, y quien, en septiembre de 1970, aportara esta cifra a su exposición.

Ahora bien, sobre el total anterior podemos hacer una proyección, a razón de CIEN MILLONES DE BOLIVARES ANUALES, lo que sumado a los años de 1970, 1971, 1972, 1973,

y 1974, arrojaría un monto del orden de los OCHOCIENTOS MILLONES DE BOLIVARES, y sobre una base constante.

Lo importante sería que, a tamaño sacrificio, siguiera en compensación un real aumento de la formación de capital en el país. Sin embargo, no pareciera ésta la finalidad alcanzada en propiedad, por lo que nos merece especial interés la problemática planteada en torno al incentivo fiscal que presentamos a la discusión de los estudiosos de la materia.

LOS NUEVOS ACTIVOS Y SU INCIDENCIA DENTRO DEL PROCESO DE FORMACION DE CAPITAL EN EL PAIS

Nuestro Legislador fiscal en su deseo por solucionar la problemática surgida en torno al estímulo de las inversiones hechas en el país, destinadas a adquirir activos fijos, para dedicarlos a “la elaboración de productos industriales, generación y distribución de energía eléctrica, agricultura, cría, pesca o transporte”, modificó el texto contenido en el Parágrafo Cuarto del Artículo 38 de la Ley de Impuesto sobre la Renta vigente hasta 1966, ampliando su alcance en los términos siguientes:

“Artículo 67.— Parágrafo Primero: Para determinar el monto de las inversiones a que se contrae este artículo, se deducirán del costo de los nuevos activos fijos destinados a la producción de los beneficios señalados, los retiros y las amortizaciones y depreciaciones hechas en el ejercicio anual, correspondientes a tales activos fijos adquiridos en el ejercicio”. (Reforma parcial introducida en diciembre de 1966).

Ahora bien, para sumergimos en la temática planteada y proceder al análisis de la situación prevista en la ley, conviene retrotraernos al momento para cuando estaba vigente la ley derogada.

En efecto, establecía la vieja ley, en el Parágrafo Cuarto del Artículo 38, en su párrafo final, que para la determinación del porcentaje de inversión con respecto a la renta neta global, se deducirían del costo de los nuevos activos, los retiros y depreciaciones del ejercicio, sin entrar a distinguir, si estos retiros y depreciaciones se referían exclusivamente a los “nuevos activos” o inclían a los “viejos activos”.

Es necesario por tanto remontarnos al debate suscitado en torno a la norma contenida en la vieja ley.

En la Doctrina ha existido la polémica sobre si la “norma tributaria” requiere métodos propios de interpretación o, si por el contrario, basta que la interpretación sea referida a los métodos comunmente aceptados por el derecho.

¿Deberá el intérprete fundamentar el análisis de la norma, en base a una interpretación literal de la ley, producto del rigorismo fiscal, o bien apoyarse en una interpretación extensiva, en función de sus propósitos, de la intención del legislador y la “ratio legis”, todo esto en aras de un resultado lógico y razonable? .

Creemos que la segunda alternativa es admisible, siempre y cuando los elementos coadyuvantes en la interpretación de la ley estén dirigidos y en concordancia con la realidad social y económica en que vive el país.

Nuestra Ley de Impuesto sobre la Renta, en su carácter de ley especial, y referida como está al hecho económico consistente en la producción de la renta, debe derivar su propio método de interpretación de esa realidad económica, por lo que resulta en consecuencia de obligatoria exigencia, recurrir al llamado “Método de Interpretación Económico”.

Como punto de partida, debemos someter al análisis la expresión “Nuevos Activos”, para así determinar el exacto significado que nuestro legislador quiso darle dentro del contexto impositivo de la vieja Ley de Impuesto sobre la Renta, valedero por igual para la nueva Ley.

Es de interés traer a colación la opinión de Coviello, quien afirma que para el caso de duda “es de presumir que la palabra fue empleada en sentido técnico, más bien que en el vulgar”, y posteriormente añade”: . . .debe atribuirse a la palabra el sentido que es más conforme a la materia de que se trata. o al uso del tiempo y del lugar en que la ley se ha dictado”. (Doctrina General del Derecho Civil, Pág. 71 -Utema-México-1949).

En este orden de ideas, creemos que la intención que tuvo el legislador al utilizar el término “nuevos activos”, fue necesariamente la de referir la citada expresión a aquéllos que por su constitución, novedad y adelanto técnico, incidieran en la expansión de la producción, en contraste con los “viejos activos” propiedad de la empresa y que, dada su condición, no podrían influir en la forma deseada por el legislador.

La polémica suscitada en torno a la interpretación de la norma objeto del presente estudio, tuvo su origen en el hecho de que se ha querido entender que, para la determinación del porcentaje de inversión con respecto a la renta neta global, debían deducirse del costo de los “nuevos activos” únicamente los retiros y depreciaciones de esos nuevos activos, sin tomar en cuenta los “viejos activos”.

Como se observa, semejante pretensión entrañaba la posibilidad de elusión del Impuesto Complementario Progresivo, por

cuanto no tomaba en cuenta a los efectos de determinar “el verdadero porcentaje de inversión”, la depreciación de todos los activos, pues claro está, que el citado porcentaje se apreciaba en su esencia, con relación a la totalidad de los activos, viejos y nuevos.

En cuanto a lo que se debe entender por “nuevos activos”, es de señalar que tal calificativo debe estar referido a aquellos activos cuya composición técnica constituya una novedad en el mercado y que por su naturaleza puedan ser utilizados en la elaboración de “nuevas líneas de producción”, constituyendo así factores determinantes en la expansión de la producción de la empresa.

¿Por qué hablar de la expansión? Nuestra vieja ley, en su párrafo primero, correspondiente al artículo 38, establecía como estímulo a las petroleras cuya renta neta excediera de catorce millones de bolívars (Bs.14.000.000,00), que se haría una rebaja del impuesto complementario en razón del costo de las inversiones efectuadas en el país por el contribuyente, en la expansión de sus medios de producción.

La última expresión destaca la importancia que daba el legislador al destino dado a las inversiones; se requería de éstas, que fueran destinadas a la “expansión” de la producción, por lo que igual sentido debe atribuírsele a la norma contenida en el párrafo cuarto, y esto se explica porque para lograr una cabal interpretación del sentido dado por el legislador a la norma discutida, es forzoso relacionarla con otras normas referidas al mismo asunto.

Al respecto, el Profesor Lorenzo Martín Retortillo B; en su trabajo titulado “La Interpretación de las Leyes Tributarias”, publicado en la Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, N° 43, expresa lo siguiente: “Ninguna norma se puede considerar, aislada del resto del ordenamiento jurídico, e incluso el precepto concreto de un artículo hay que conectarlo con la ratio y contenido de las demás disposiciones de la misma ley en que se encuentra incluido”.

Por otra parte, el hecho de que una determinada empresa haya destinado parte de sus inversiones a la adquisición de activos anteriormente utilizados en la producción de la renta, las convierte en inversiones dirigidas a reponer parte de esos activos, lo que dista mucho de las llamadas con propiedad **nuevas inversiones**, que en ningún momento son hechas con fines de reposición sino por el contrario, de innovación; circunstancia ésta que sí va a determinar una expansión en otras operaciones y líneas de producción.

Se hace necesario diferenciar entre la adquisición de equipos para sustituir maquinaria utilizada en una misma línea de producción, y la adquisición, por igual, de maquinaria completamente distinta, destinada a expandir las operaciones de la empresa con la inauguración de nuevos ramos de actividades.

Cabe observar que el objetivo perseguido por el legislador en la vieja ley con la redacción del párrafo objeto de este estudio, era fomentar el aumento de la formación de capital en el país y esto, a nuestro criterio, en la medida en que los nuevos activos tendieran a expandir el ritmo de producción y no a mantener el mismo ritmo que venía desarrollando la empresa; pues de no ser así, la adquisición de nuevos activos no sería una inversión de carácter reproductivo, sino lo que se haría bien en llamar de carácter estacionario, o sea tendiente a mantener los mismos toques de producción logrados por la empresa, para el tiempo del inicio del ejercicio, pero no a superar las susodichos toques.

La tesis discutida, que pretendía que a los efectos de gozar del beneficio de rebaja sólo se tomaran en cuenta las depreciaciones y rétrocos correspondientes a los “nuevos activos”, apareja un resultado negativo para la economía del país, por cuanto favorece con el mismo tratamiento, tanto a las empresas que hayan hecho inversiones que fomenten el aumento de la formación de capital, como a las empresas que durante el transcurso del año se hayan limitado a reponer sus activos, con lo que sólo estarían conservando su capital, lo cual no significará que la empresa elevará su nivel de producción.

Admitir que toda inversión hecha por alguna empresa necesariamente involucra aumento de capital, sería pasar por alto el hecho de que las empresas para poder mantener su ritmo de producción tienen forzosamente que sustituir los activos que se han ido desgastando por el uso, lo que no quiere decir que ha habido un aumento efectivo de capital, pues se trata de un aumento aparente.

Con semejante interpretación se estaría cobijando a una serie de falsos inversionistas, si se les quiere llamar, los cuales se aprovecharían de una interpretación forzada del párrafo, a objeto de equiparar la simple reposición de activos hecha durante el ejercicio de la empresa, con lo que el legislador quiso efectivamente entender por “adquisición de nuevos activos”, en su deseo por fomentar el “aumento de capital en el país”.

En apoyo de lo expuesto, es oportuno transcribir un extracto del discurso pronunciado por el Ministro de Hacienda, con motivo de la reforma parcial de la ley, en fecha 19 de diciembre de 1958, y publicado en el Boletín del Ministerio de Hacienda N° 130 del

30 de julio de 1959, que a la letra dice: "Otra reforma de particular interés es la introducción de un sistema de exoneración parcial del Impuesto en razón de las inversiones hechas en actividades productivas, lo que tiende a crear un incentivo a la industria, la agricultura, la cría, el transporte y la energía. Esta reforma constituye una innovación que se ha querido introducir a título experimental, con vista a establecer un sistema más completo en un futuro próximo. El sacrificio fiscal que todo esto significa, estaría compensado por el aumento de la formación de capital en el país".

En Sentencia del Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta de fecha 11 de julio de 1967, se afirma lo siguiente: "De manera que el dispositivo legal configura en concreto un incentivo fiscal que tiene por objeto provocar una reacción en la conducta individual del empresario, al tiempo que producir un efecto en la economía general de la Nación. El empresario, estimulado por el incentivo, tratará de beneficiarse haciendo, inversiones en bienes reproductivos, con lo cual estará ayudando la logro del objetivo deseado por el legislador, cual es el aumento de la formación de capital en el país".

En relación a lo transcrito, es de vital importancia señalar que esas inversiones hecha en bienes reproductivos, deberán corresponder a "nuevas activos", entendiendo por tales aquéllos que por su naturaleza intrínseca y; su adelanto técnico, contribuyan a expandir o aumentar la producción, pero no a mantener o conservar el mismo nivel de producción que venía desarrollando la empresa.

Es por esto que los economistas han sabido distinguir tres tipos fundamentales de Economías, señalando como una Economía Progresiva, referida a una empresa industrial, aquélla en la cual el monto de las depreciaciones y retiros del ejercicio, incluyendo los nuevos y viejos activos, es inferior al monto de las inversiones habidas en el mismo ejercicio.

En segundo lugar, entienden por Economía Estacionaria aquélla en la cual el monto de las depreciaciones y retiros del e, incluyendo los nuevos y viejos activos, coincida con el monto de las inversiones, permaneciendo constante al capital.

Y, en tercer lugar, entienden por Economía Regresiva, aquélla en la cual el monto de las depreciaciones y retiros del ejercicio, incluyendo los nuevos y viejos activos, es superior al monto de las inversiones ocurridas en el citado ejercicio.

En su Tratado de Teoría Económica, Francisco Zamora, a la altura de la página 87, expresa que se llama progresiva "a la economía en que hubiera formación de capital; estacionaria, a la

que se caracterizara por la constancia de éste; y regresiva o decadente aquélla en que hubiese destrucción de capital”.

LA RELACION DE CAUSALIDAD ENTRE LOS NUEVOS ACTIVOS Y EL PROCESO DE PRODUCCION

Es de fundamental importancia, a los fines de determinar la influencia de la adquisición de “nuevos activos”, en el proceso de la producción de una empresa determinada, establecer la relación de causalidad existente entre los susodichos activos y la producción en sí.

Merece la pena comentar la costumbre frecuente por parte de los contribuyentes, en comprender dentro de la “Relación de Activos” adquiridos durante el correspondiente ejercicio fiscal, aquéllos de naturaleza estrictamente administrativa por así decir, tales como: implementos de oficina, mobiliario y otros accesorios cuya finalidad dentro de la empresa no está relacionada en forma directa con el proceso de producción, por lo que resulta a primera vista incongruente, ya que en ningún momento constituyen elementos determinantes en la expansión y subsecuente aumento de las unidades de producción de la empresa.

Los nuevos activos deben estar referidos a maquinarias y equipos a ser utilizados en la planta de producción, y por tanto a influir directamente en la elaboración del producto de que se trate. Como antes se observó, se trata de invertir en bienes reproductivos, cuya naturaleza constituya la causa determinante de la producción de bienes de consumo destinados a la venta, o bien de la mejor prestación del servicio de transporte.

Los activos de naturaleza administrativa a que se hizo referencia, en ningún momento constituirán la causa determinante de la producción de bienes de consumo, o del mejor servicio de transporte; cuando más, serán factores indirectos de la buena marcha de la producción, o del servicio, pero de allí a atribuirles, o mejor dicho, a asimilarlos a los que la doctrina económica entiende por “bienes reproductivos de riqueza”, hay un trecho bastante largo.

No vemos por ninguna parte como inversiones hechas en la adquisición de tales activos, vayan a “generar a su vez otros bienes y servicios”, cuando se evidencia de su propia naturaleza, que no tienen “capacidad reproductiva”, porque en nada inciden sobre el proceso de la producción en sí.

En refuerzo del razonamiento que antecede, a la altura de la página 11 de la sentencia que venimos criticando, se cita a Samuelson, quien expresa, a título de ejemplo, lo que sigue:

“Cuando yo compro un bien o hago una inversión inmobiliaria yo no estoy creando riqueza, puesto que lo que para mí es una inversión para quien me vendió constituye una desinversión. Los economistas consideran a estas inversiones como simples transferencias dentro de una economía cualquiera, pero cuando yo adquiero un bien para producir riqueza y a su vez otros bienes, yo estoy creando capital”. (Paúl A. Samuelson, “Una Introducción y Análisis a la Economía”. Ed. Mc. Graw Hill, 1961, págs. 242 y 243).

Como se desprende del párrafo transcrito, se requiere como condición esencial, que los nuevos activos contribuyan a producir riqueza, pues de lo contrario constituirán simples “transferencias dentro de una economía cualquiera”, razón por la cual la interpretación que se le ha debido dar al Parágrafo controvertido, ha debido estar supeditada a las circunstancias económicas deseadas por el legislador.

Los activos de naturaleza administrativa no responden al supuesto legal de activos fijos destinados a la expansión y aumento de la producción, por cuanto en ellos no se cumple el requisito de ser incorporados activamente al proceso de producción.

No será suficiente en nuestro criterio, la sola inversión de capital en activos, sino que requerirá a los fines perseguidos por el legislador fiscal, que tales activos hayan sido efectivamente, y de manera directa, vinculados a la producción de la renta, o sea, que hayan sido incorporados e integrados en forma indubitable al proceso económico de la producción de la empresa.

El hecho de que las empresas, en vez de orientar sus inversiones a la adquisición de activos para inaugurar nuevas operaciones, las hayan destinado a maquinarias y equipos para ser utilizados en la producción de artículos que vendieron en años precedentes y los cuales no corresponden naturalmente a lo que se denomina “nuevas líneas de producción”, conduce a la temática de la reposición de activos, por oposición a lo que debe entenderse por expansión de la producción.

Es el caso que el proceso de la expansión de una empresa involucra, según se deriva del significado de la palabra misma y aplicada a nuestro estudio, “una extensión en otras líneas de producción”, lo que subsecuentemente apareja un aumento de la producción.

La finalidad perseguida por el legislador en el artículo 38 de la vieja ley, fue estimular las inversiones hechas por los empresarios en la expansión de los medios de producción y no las hechas en sustitución de activos ya deteriorados por el uso.

El propósito fiscal puesto de manifiesto en la oportunidad en que se redactó el Parágrafo Cuarto del citado Artículo, fue evidentemente estimular las inversiones destinadas a adquirir activos fijos, consistentes en equipos para determinadas empresas industriales; y si bien es cierto que la ley no distinguía entre los activos destinados a reposición y los adquiridos en función de la expansión de la producción, no por eso se podría pretender que el procedimiento a seguir fuera el de restar a las inversiones el valor de las depreciaciones de los nuevos activos, sin tomar en cuenta los viejos activos.

En Sentencia N° 340 de fecha 10 de abril de 1967, el Tribunal Primero del Impuesto sobre la Renta, asentaba:

“... es necesario desentrañar el verdadero sentido y alcance de esta norma legal en discusión para poder precisar su exacta aplicación. Encontramos en el primer supuesto de hecho de la misma, contenido en su parte primera, que el propósito de crear esta rebaja no es otro sino procurar con este incentivo que se incrementen las inversiones de capitales en el país, con miras a obtener un verdadero desarrollo tanto en la industria, en la energía eléctrica y en el transporte, como en las actividades propias de la agricultura y la cría, que se estima conveniente favorecer en defensa del bien colectivo lo cual se traduce en fuente permanente de ingreso que, al asegurar por otra parte fuerzas constantes de trabajo, van a proporcionar un desarrollo progresivo de esas actividades sin que se llegue a una situación estática, que no permite ese progreso deseado. Así pues, para que el contribuyente tenga pleno derecho a este incentivo el legislador ha previsto en la parte final del dispositivo legal, el procedimiento que va a precisar la inversión efectiva en el año gravable, y así estableció que del costo de estas nuevas inversiones se deducirán los retiros y depreciaciones del ejercicio, ya que mal podría considerarse que, un contribuyente que haga nuevas inversiones en el ejercicio por un monto igual o inferior al de las depreciaciones y retiros del mismo (inclusive las depreciaciones y retiros de los nuevos activos), efectúa una inversión efectiva, cuando estos nuevos bienes incorporados, vienen a sustituir, en parte a aquellos que se han retirado, ya sea por su antigüedad, ya sea porque se ha llevado a cabo enteramente la vida de esos bienes y se han depreciado por consiguiente en su totalidad, ya sea por su distribución, rotura, etc.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de fecha 10 de junio de 1963, publicada en la Gaceta Oficial N° 27.222 del 17 de agosto del mismo año, en relación con la materia, había asentado lo siguiente:

“...el vocablo expansión tiene una acepción propia en el Diccionario de la Lengua Española (Academia de la Lengua), que atribuye a esta palabra, refiriéndose al orden físico, el significado de acción y efecto de extenderse o dilatarse. . .”

“La simple reposición de los activos de la empresa, que permitiera el simple mantenimiento de ella en su estado anterior de desarrollo, bien puede ser una finalidad legítima o loable dentro de una economía estacionaria.

“Al contrario, juzga la Corte que, atendidos objetivamente los términos mismos en que está concebida la referida disposición legal, ésta no se refiere a cualquier tipo de inversiones, así en términos generales, absolutos o indiscriminados; antes bien, la misma disposición califica expresamente un tipo particular, concreto, específico de inversiones, cuya realización hace el mérito necesario para el goce del beneficio fiscal consistente en la reducción del tributo; no se trata, pura y simplemente, de cualquier clase de inversiones, sino que por el contrario, se trata única y exclusivamente de inversiones expresamente calificadas por la ley, esto es, de sólo aquéllas que hayan sido efectuadas en el país, durante el año gravable en la expansión de los medios de producción.

“Es más, si dentro de ese concepto legal de inversiones, cuyo alcance se viene precisando, se comprende también aquéllas que sólo tengan por objeto la reposición de sus activos-con lo cual se haría- mérito suficiente para gozar del beneficio fiscal, como pretende la contribuyente, ello daría lugar materialmente hablando a un doble desagravamen, por una parte, a la adquisición por vía de amortización y depreciación de la deducción de la renta bruta del contribuyente, del costo de esos activos para la determinación de la renta neta gravable; y por otra parte, una vez determinada ésta, a una exención del impuesto en función del costo invertido en esos mismos elementos.

“Conforme a lo expuesto, la Corte considera contraria a la letra y al espíritu de la ley pretende comprender, dentro del concepto de inversiones efectuadas en la expansión de los medios de producción, aquéllas que sólo tienen por objeto la reposición o sustitución de sus activos. Así se declara”.

Por otra parte, en sentencia de fecha 4 de mayo de 1962, el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta se pronunció sobre un problema conexo, en los términos siguientes:

“No basta la sola inversión de capital en activos para que en caso de obsolescencia pueda alegarse la deducción de la

pérdida, sino que es preciso a los fines fiscales que los activos o elementos conforme la denominación reglamentaria, hayan sido efectivamente y de manera directa invertidos en la producción de la renta; o en otras palabras, para que sea admisible la pérdida es necesario que los elementos considerados anticuados hayan sido objeto de una operación positiva mediante la cual se les hubiera incorporado o integrado en forma indudable al proceso económico productor de la renta.”

Mutatis mutandi, aplicando el razonamiento a nuestro caso, podríamos decir: No basta la sola inversión de capital en activos fijos para gozar el beneficio de rebaja por inversiones, sino que es preciso a los fines fiscales perseguidos por el legislador, que los referidos activos hayan sido activamente y de manera directa vinculados a la producción de la renta, o sea que se hayan incorporado o integrado en forma indudable al proceso económico productor de la renta.

A nuestro juicio, éste razonamiento vale a los efectos de descalificar aquellas inversiones hechas en activos que no llenen la función a que se ha hecho mención, cual es la incorporación directa al proceso de producción.

LOS ADELANTOS TECNOLOGICOS Y EL ALICIENTE A LAS INVERSIONES

El Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta, en su Sentencia N° 11 de fecha 27-7-67, a la cual hemos venido haciendo referencia a través de este trabajo, asienta un párrafo que ha merecido nuestro especial interés, por los supuestos que entraña, los cuales creemos de obligatorio comentario, dada su importancia, en nuestro deseo por precisar el problema de las inversiones.

Así, a la altura de la página 21, se afirma:

“... la empresa estaría adquiriendo una mayor capacidad que la que la que antes tenía para producir bienes, mayor capacidad que estaría sin duda en relación directa con dicha reposición, además de que los adelantos tecnológicos de que ha sido objeto la nueva maquinaria o equipo en su perfeccionamiento para la industria, construído para dar un mayor rendimiento, a igual o menor esfuerzo, repercutirá en un aumento apreciable de la producción y asegurará de paso su estabilidad futura al disponer de un equipo con una vida útil probable ostensiblemente superior a la que tenía el viejo activo”.

La empresa, con la reposición de sus activos fijos, estará adquiriendo una mayor capacidad de la que antes tenía para producir bienes. Eso es cierto en determinado límite. La empresa

indudablemente habrá adquirido una mayor capacidad de producción con relación a los activos repuestos, los cuales habrían perdido en gran parte su propia capacidad de producción para cuando eran nuevos, lo que habrá significado que la empresa en cuestión habrá recuperado su antiguo nivel de producción; pero no querrá eso decir que la empresa aumentó, ni mucho menos expandió, el nivel de producción que logró desarrollar para cuando los activos repuestos estaban en su punto óptimo de producción.

De no haber repuesto sus activos, la producción habría comenzado a declinar y sólo con la citada reposición es que la empresa vuelve a su punto de partida, es decir, al momento para cuando esos activos tenían determinada capacidad productiva. De allí, a lo que significa en propiedad aumentar o expandir la producción, hay un margen de apreciación muy considerable y el cual es precisamente lo que el legislador ha querido “estimular”. La finalidad económica perseguida.

Por otra parte la alusión referida a los “adelantos tecnológicos de que ha sido objeto la nueva maquinaria” ratifica el criterio de interpretación que se ha venido proponiendo, lo que evidencia que son ciertamente esos “adelantos” de que se habla en la sentencia, los que van a informar con el carácter de “nuevos” a los activos destinados a la producción.

Sobre este punto resultaría conveniente hacernos la siguiente pregunta: ¿Cómo se podría evitar el hecho de que, empresas que hayan acusado una depreciación de sus activos por un monto superior al de las inversiones hechas en un ejercicio fiscal determinado -caso muy frecuente- gocen del beneficio de la rebaja, en igualdad de condiciones, junto con aquellas otras empresas que con un verdadero espíritu de inversionista, hayan hecho inversiones tales que superen el monto de las depreciaciones del mismo ejercicio, incluyendo los nuevos y viejos activos?

Semejante situación nos resulta odiosa, por cuanto coloca al inversionista reproductivo, por oposición al inversionista estacionario, en el mejor de los casos, en una situación de desventaja, por lo que resultaría igual limitarse a hacer inversiones que no superen el monto de las depreciaciones del ejercicio, incluyendo los viejos y nuevos activos, al hecho, verdaderamente reproductivo y beneficioso para la economía del país, de aplicar los beneficios obtenidos a inversiones que superen el monto de las citadas depreciaciones y retiros.

La consecuencia no puede ser más obvia. El inversionista reproductivo, a que hicimos alusión, en un período corto de tiempo perdería el aliciente por las inversiones descritas, afirmación ésta que vale para la nueva ley, pues en definitiva gozará de la misma rebaja del que simplemente se ha dedicado a reponer

activos, o bien a conservar cuando más el mismo nivel de producción para cuando los activos respuestos estaban sometidos a su máxima capacidad productora.

Hemos creído útil traer a colación el criterio que ha venido sosteniendo la Contraloría General de la República, en la oportunidad de la formulación de los reparos sobre esta materia y los cuales, impugnados por los contribuyentes, han sido objeto de la confirmatoria respectiva por parte de la Contraloría.

Así, en torno al punto debatido, ha sido la opinión de la entidad Contralora, que: “el empleo del término retiros en la redacción de la norma controvertida, refuerza más aún el contenido de Reparo, señalando que no ocurren retiros de nuevos, activos en el mismo año en que han sido adquiridos y esto es concebible sólo excepcionalmente”, por lo cual es fácil colegir que la “*mens legis*” o sea, el alcance, propósito y razón del principio establecido en la norma antes aludida, se refiere fundamentalmente a “retiros” de activos adquiridos en años precedentes.

Por otra parte, “resulta inconcebible presumir que el legislador al referirse a la depreciación, aluda únicamente a los nuevos activos, ya que la depreciación de éstos en el primer año representa para el Fisco un valor insignificante, que no vale la pena tomar en cuenta como factor de sustraendo a la inversión, máxime si esa depreciación sólo comprende una fracción de año, como sucede en la mayoría de los casos de esa índole. Toda empresa, en el curso del tiempo, tienen que ir reponiendo los activos fijos representados por equipos que se han hecho inservibles por el desgaste normal debido al uso. Esto tiene que hacerlo, porque de lo contrario, al no reponer este activo permanente, entraría en proceso de franca decadencia.

Lógicamente en estos casos no han ocurrido verdaderas inversiones, ya que lo que en realidad estaría haciendo la empresa, es conservar el capital, pero en ningún momento aumentándolo y menos aún expandiendo la producción.

Pretender que, para determinar el porcentaje de inversión, haya que deducir del costo de los nuevos activos las depreciaciones de los mismos y no incluir los correspondientes a los viejos activos, como se ha logrado con la reforma del texto en la nueva ley, significa acoger un concepto erróneo de inversión, pues cualquier cantidad de renta destinada a la adquisición de equipos, una vez deducida la parte destinada a proveer los retiros y depreciaciones de los nuevos y viejos activos, para el caso de resultar una cantidad negativa, se tendrá por “inversión”, cuando en realidad no es más que una reposición de activos, o acaso una desinversión.

Por lo expuesto, cabe concluir que el procedimiento lógico y efectivamente estimulante para la economía del país, consiste en restar a las inversiones, el valor de las depreciaciones en general, estableciéndose así el principio, según expresa la Contraloría, “de que no existe propiamente inversión, cuando la planta industrial es simplemente renovada”.

LA INTENCION DEL LEGISLADOR

Como se ha dicho, nuestro legislador, en su deseo por esclarecer la problemática suscitada en torno al párrafo contenido en el Parágrafo Cuarto del Artículo 38 de la Ley derogada, lo modificó en la forma siguiente:

“Para determinar el monto de las inversiones a que se contrae este artículo, se deducirán del costo de los nuevos activos fijos destinados a la producción de los beneficios señalados, los retiros y las amortizaciones y depreciaciones hechas en el ejercicio anual, correspondientes a tales activos fijos adquiridos en el ejercicio”. (Reforma parcial) introducida en diciembre de 1966).

Con base a esta modificación, los defensores de la tesis “in dubio contra Fiscum”, han venido sosteniendo que la nueva Ley ha puesto claramente de manifiesto la correcta interpretación atribuida al párrafo citado, al repetir “sustancialmente” el texto contenido en la vieja Ley.

Por lo que respecta a este planteamiento, conviene señalar que el argumento aducido a favor de esta tesis resulta muy relativo por cuanto se podría interpretar por igual, en sentido adverso, o sea que el artículo modificado constituye un índice favorable a la tesis contraria, “in dubio pro Fiscum”, pues el hecho de que se haya ampliado el texto, acusa precisamente la intención del legislador, que conociendo el criterio que regía para la antigua Ley ha querido modificarlo, liberalizando aún más el estímulo deseado en un principio por el Legislador Fiscal, cual era el de incrementar las inversiones, admitiendo ahora, y en una forma expresa, que para determinar el monto de las inversiones, base de cálculo del beneficio, se deducirán los retiros y depreciaciones de esos nuevos activos, con exclusión de los viejos.

Una prueba indubitable de lo arriba afirmado, lo constituye la redacción en que estaba concebida la rebaja por inversiones en el Proyecto de la Ley de Impuesto sobre la Renta, presentado para su discusión a las Cámaras Legislativas, todo lo cual consta en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados, de fecha 9 de noviembre de 1966 y el cual copiado a la letra, en su parte pertinente, dice lo siguiente:

“Artículo 53. .Parágrafo Primero. Para determinar el monto de las inversiones a que se contrae este artículo, se deducirán del costo de los nuevos activos fijos utilizados en la producción de los beneficios señalados, los retiros y las amortizaciones y depreciaciones hechas en el ejercicio correspondiente a tales activos fijos adquiridos en el ejercicio o en años anteriores. Los bienes retirados se calcularán a su costo de adquisición menos la amortización y depreciaciones acumuladas.”

Como se evidencia de lo transcrito, nuestro proyectista, si algo pretendió traspasar a la nueva ley, fue el concepto de que lo pertinente a deducir era tanto los retiros y depreciaciones correspondientes a los nuevos activos, como los retiros y depreciaciones correspondientes a los activos adquiridos en años anteriores, que no son otra cosa, sino los “viejos activos”.

Sin embargo, no fue éste el criterio acogido en definitiva por el legislador fiscal; fue el contrario, o sea el que tomaba en cuenta a los fines de la rebaja la depreciación y los retiros de los “nuevos activos”. El criterio cambió totalmente, no hubo tal ratificación “sustancial” del texto, como se pretende hacer ver.

Posteriormente, cuando la Corte Suprema de Justicia conoció del problema, a raíz de las apelaciones interpuestas en su sentencia de fecha 29 de enero de 1969 acogió como valedero el criterio sustentado por el Tribunal Primero, ampliando sus argumentos, y por otra parte rechazó el criterio asentado por el Tribunal Segundo, en sentencia de fecha 11 de julio de 1967.

A pesar de la jurisprudencia asentada por la Corte, el Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta, en sentencia de fecha 20 de marzo de 1970, reincidió en su anterior criterio, reproduciéndolo íntegramente y con el agravante de no ampliar sus razonamientos, pasando por alto lo sustancial de los argumentos de la Corte, los cuales a nuestro juicio, no se permitió rebatir, salvo en un punto marginal que en nada tocaba el fondo del asunto.

Fue precisamente este hecho, insólito en los anales de nuestra jurisprudencia fiscal, lo que nos motivó a abordar el problema de las inversiones, cuyas implicaciones jurídicas, económicas, contables y tributarias, vienen a configurar uno de los temas mas álgidos que hayan sido del conocimiento de los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, así como de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que resolvería la polémica planteada y cuyo texto completo es imposible reproducir por razones de espacio, dice, entre otras cosas, lo siguiente:

“...si se admite que el desarrollo económico es ponderado a través, entre otros factores, de magnitudes económicas globales, como el capital nacional, el producto territorial bruto, la renta nacional, la inversión, etc; la recta inteligencia de aquella norma está condicionada tanto por la economía particular de la empresa como por su concurso efectivo al desarrollo económico general, apreciado a través de aquellas magnitudes”.

Más adelante se agrega en la sentencia:

“Por consiguiente, y atendida la finalidad de la norma cuyos alcances se cuestionan, si una empresa efectúa, en un ejercicio inversiones brutas en un volumen igual o inferior a las amortizaciones y retiros que efectúa de su capital en el mismo ejercicio, es evidente que ningún aporte ha realizado al desarrollo económico del país, aún cuando tales inversiones, desde el punto de vista particular y subjetivo de la empresa, resulten útiles y provechosas; pero esas inversiones, desde el punto de vista de la economía general, que es el que aquí interesa, no siendo inversiones netas, constituyen sólo el agregado de nuevos activos, sin repercusión positiva alguna en el capital nacional; pero si al contrario efectúa inversiones brutas en un volumen superior a las amortizaciones y retiros que efectuó de su capital en el mismo ejercicio, es evidente también que ha hecho un aporte positivo -su inversión neta- al desarrollo económico del país. Luego, si el Legislador establece un incentivo fiscal en beneficio del desarrollo económico del país, o sea de la formación neta de capital, es claro, que sólo en la tercera de las hipótesis arriba descritas obtendrá realización cabal la intención legislativa, esto es, cuando, como consecuencia del estímulo, se experimenta un aumento neto del capital, porque las inversiones brutas fueron superiores a las amortizaciones y retiros del capital preexistente”.

Con relación al manido argumento de que la “interpretación auténtica” se infería de la reforma tributaria consagratoria del mecanismo de cálculo que se viene criticando, el Tribunal Primero de Impuesto sobre la Renta, en sentencia N° 427 de fecha 27 de abril de 1970, siendo ponente el doctor Jaime Parra Pérez, expresó lo siguiente:

“Un examen crítico de este supuesto de interpretación conduce de inmediato a evidenciar lo impropio e inseguro de esta posición y a demostrar que tales fuentes de interpretación no conducen a la inteligencia cierta, veraz e incontrovertible de las normas cuyo sentido se pretende demostrar.

“Es más, pudiera ocurrir que el propio legislador declare expresamente, al promulgar la nueva norma, que ésta tiene el propósito no de innovar, sino de aclarar e interpretar el texto tal vez oscuro, de una disposición ya vigente. Pues bien, esta expresa voluntad del legislador tiene un límite infranqueable en el principio constitucional de la irretroactividad de la Ley que en materia tributaria ha merecido especial mención en el artículo 226 de la Carta, porque de otra manera podría recurrir al fácil expediente de declarar que una determinada disposición legal tiene mero carácter interpretativo del sentido y alcance de otra anterior a ella para así consagrar su aplicación hacia el pasado y pretender someter a su vigencia los “*facta praeterita*”, esto es, los hechos acaecidos antes de haberse dictado la disposición. Por tal razón el juez, aún en éste caso, conserva un libre albedrío en la interpretación del texto aplicable y puede descartar la “interpretación auténtica” en salvaguarda del principio superior de la irretroactividad de la Ley y utilizando los amplios pero definidos poderes que al efecto le acuerda el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil.

“A su vez, este mismo Tribunal ha dicho ya en oportunidades anteriores de modo reiterado que, respecto del parágrafo 4º del artículo 38, la nueva ley lo que ha hecho es desbordar el criterio anterior e introducir uno nuevo en lo atinente a la determinación del monto de la inversión por el contribuyente pues no debe perderse de vista que aquélla se refiere no a la inversión en su totalidad, sino que recoge un concepto de inversión determinado por el valor de los nuevos activos, menos los retiros y depreciación de éstos durante el propio ejercicio, mientras que la anterior normativa estaba regida por el criterio de que la inversión quedaba determinada también por el valor de los nuevos activos; pero en este caso, previa rebaja de los retiros y depreciaciones del ejercicio, sin referir aquéllos y éstos a los nuevos bienes constitutivos de la inversión”.

Creemos que el excesivo sacrificio fiscal en que se ha incurrido por esta vez, repercutirá a la larga en la conducta de los antes llamados “inversionistas reproductivos”, que no encontrarán ya estímulo, por este concepto, para expandir las operaciones de su empresa, ni aumentar la producción de los ramos existentes, en la medida en que los otros “inversionistas”, mal llamados así, puesto que sólo se limitan a reponer activos y en consecuencia, a mantener el mismo nivel de producción, cuando más; gozarán del mismo beneficio en la nueva ley.

En nuestra opinión, el cambio operado por el legislador, al afirmar que sólo se deducirán de las inversiones hechas, los retiros

y depreciaciones de los nuevos activos adquiridos en el ejercicio, retardará a la larga el objetivo buscado con tanto ahinco, cual es el incremento de la formación de capital en el país, como resultado de las inversiones hechas para aumentar o expandir la producción, pues a los fines de gozar del beneficio de la rebaja, será igual para la empresa invertir en la expansión o aumento de la producción, que invertir en la reposición de los activos.

Nuestra nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, en cuanto a la rebaja por inversiones se refiere, ha resultado demasiado generosa, excediéndose en tal forma, que ha colocado a las dos clases de empresas a que se hizo mención, en una “igualdad desigual”, valga la paradoja.

No es justo, y entraña un atentado al principio de la igualdad tributaria, el hecho de que quien haya hecho inversiones en un ejercicio, inferiores en su cuantía al monto de las depreciaciones y retiros ocurridos entre los nuevos y viejos activos, disfrute del mismo beneficio del 15% de rebaja, de los que han hecho inversiones que estén por encima del monto de las depreciaciones y retiros del capital.

Resulta negativo para la economía del país, el giro interpretativo dado por el legislador fiscal y consagrado en la nueva ley, al excluir, a los efectos de la determinación del monto de las “inversiones netas”, las depreciaciones y retiros correspondientes a los “activos adquiridos en años anteriores”, o en otras palabras, a los “viejos activos”.

DE LA ROTACION DE ACTIVOS Y OTRAS CONSIDERACIONES

Especial comentario nos merece una práctica muy frecuente entre empresas pertenecientes a un mismo grupo económico y, que en búsqueda de una perpetuación del beneficio de la rebaja por inversiones, objeto de nuestro estudio, acuden al mecanismo conocido como la “rotación de activos”.

Se trata de la adquisición sucesiva, en diferentes ejercicios fiscales, de la maquinaria y equipo adquiridos por la primera empresa del grupo industrial, que luego es desincorporada de su planta de producción, para ser incorporada mediante su compra o adquisición, por una segunda empresa y luego por una tercera y así sucesivamente, logrando en sus respectivos ejercicios, el goce de la citada rebaja, toda vez que cada empresa adquiriente la acusará entre sus “nuevas inversiones” del ejercicio, con lo que se obtiene, por cada empresa y en cada ejercicio, una cantidad cuyo monto se aplicará a sus inversiones brutas, contra las cuales se afectarán los retiros y depreciaciones del ejercicio, para obtener así una inversión neta susceptible de la ya mencionada rebaja.

De esta forma, más que el aumento de la producción de la renta, lo que se busca es la canalización del beneficio de la rebaja hacia la empresa del mismo grupo económico, que durante el ejercicio haya obtenido mayor renta fiscal, a objeto de lograr una mayor disminución del impuesto sobre la renta a pagar; concretando así, el mecanismo de la elusión denunciado.

Por otra parte, y en obsequio a la profundidad del tema, ya que consideramos que la materia es harto compleja y extraña por demás diversos ángulos y enfoques, creemos pertinente traer a la consideración de los especialistas en el campo, algunos planteamientos cuya formulación no vacilamos en reproducir, sin que esto signifique contradicción con lo hasta aquí expuesto, sino por el contrario, nuevos horizontes, dignos de tomar en cuenta para una visión más completa de la cuestión debatida, y los cuales pasamos de inmediato a enumerar:

- 1° ¿Cuando la adquisición de maquinaria y equipos se ha realizado para emprender la fabricación de nuevas líneas de producción, aunque el monto de los retiros y depreciaciones del ejercicio excedieran el monto de las inversiones brutas -caso de acogerse el criterio que propugnamos-?, no sería conveniente propiciar alguna rebaja del impuesto, a título de incentivo fiscal?
- 2° Puesto que el reemplazo de maquinarias y equipos, por otras de mayor valor, no siempre significa que se han adquirido activos con una mayor capacidad de producción, y comoquiera que esos bienes proceden de países cuya economía está sufriendo la presencia de un proceso inflacionario, lo que determinaría un alza de precios, ¿acaso, no debería tomarse en cuenta este factor, a los efectos de compensarlo con su valor real, y consecuentemente deducir de las inversiones acusadas, la tasa de inflación correspondiente, para así determinar el valor exacto de la inversión realizada?
- 3° ¿Qué decir de aquéllas empresas que adquieren durante el ejercicio gravable, equipos y maquinarias, que si bien no representan una innovación tecnológica, sin embargo contribuyen a un aumento o expansión de la producción, o incluso, para ir un poco más lejos, qué decir de una empresa que utilizando equipos y maquinarias usadas, logra un aumento o expansión de la producción?
- 4° ¿Si se condiciona la rebaja a la adquisición de maquinarias y equipos representativos de novedades o adelantos tecnológicos, no se estaría beneficiando con exclusividad al grupo de empresas económicamente poderosas, en desmedro de la mediana y pequeña empresa, que no tiene capacidad econó-

mica suficiente para competir en el mercado de la moderna tecnología?

Como se infiere de las interrogantes expuestas, y sin que esto contradiga la parte sustancial de la ponencia presentada, creemos que el incentivo fiscal analizado, entraña una serie de aristas que reclaman un estudio reflexivo y acucioso, que permita implementar toda una gradación progresiva del porcentaje de la rebaja por inversiones, para conciliar así las diversas circunstancias que rodean el problema en cuestión. A tal fin, bien valdría la pena modificar la tasa proporcional del 15% consagrada por nuestro legislador y cuya revisión se hace necesaria, sobre la base de una tabla progresiva, en función del porcentaje neto de inversión, como regía en la vieja Ley de Impuesto sobre la Renta y en atención a las particulares consideraciones arriba expuestas.

Finalmente, una última consideración.

¿Es el incentivo fiscal en cuestión, propiamente una rebaja, o más bien el precio que el país paga por su condición de subdesarrollado, o mejor dicho, el pago que el orden establecido reconoce a las fuerzas políticas y económicas que lo sostienen?

Las interrogantes planteadas fueron recogidas con ocasión del Seminario realizado por la Escuela Nacional de Hacienda, en abril de 1972, en relación al tema, con motivo de las intervenciones de los doctores Jorge E. Meneses y José Homero Arreaza, abogados; y del licenciado Antonio Castejón Maduro, Contador Público; todos ellos participantes del referido Seminario y cuya realización estuvo a cargo de quien suscribe esta ponencia.

Dicho lo anterior, queremos expresar por igual nuestro reconocimiento a los profesionales del Derecho, la Economía y las Ciencias Contables, que en una u otra forma, bien como funcionarios, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional, o bien como particulares, han contribuido a formar conciencia sobre, tan apasionante tema y que hoy presentamos como una contribución, en aras de una mejor comprensión de la problemática impositiva contenida en nuestro ordenamiento tributario.

Finalmente, confiamos en que los comentarios y argumentos esgrimidos despierten el interés de los participantes en estas Jornadas de Derecho Tributario y constituyan, sus observaciones y críticas, un asidero valioso para perfeccionar el incentivo fiscal en estudio.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En virtud de los razonamientos expuestos en los capítulos precedentes, nos permitimos arribar a las conclusiones siguientes:

- 1º Por “Nuevos Activos” deberá entenderse aquéllos cuya naturaleza intrínseca, constituya un adelanto tecnológico, en relación con lo que ya poseía la empresa, sin importar su tiempo de uso.
- 2º Admitir que toda inversión hecha por alguna empresa necesariamente involucra aumento de capital, sería pasar por alto el hecho de que las empresas para poder mantener su ritmo de producción, tienen forzosamente que sustituir los activos que se han ido desgastando, lo que no quiere decir que ha habido un aumento efectivo de capital, pues se trata de un aumento aparente.
- 3º La relación de causalidad existente entre los “nuevos activos” y el proceso de producción, entraña una estrecha conexión entre los activos incorporados y el proceso ya referido; siendo su causa la incorporación del activo y su efecto, el aumento o expansión de la producción.
- 4º La “reposición de activos”, ocurrida en un determinado ejercicio fiscal, llena un simple papel de mantenimiento de la producción, característico de una “economía estacionaria”.
- 5º Cuando las inversiones hechas durante el ejercicio económico de una empresa, están por encima del monto de las depreciaciones y retiros del ejercicio, incluyendo los viejos y, nuevos activos, éstas nuevas inversiones incidirán favorablemente sobre la producción de la empresa, aumentándola efectivamente, puesto que habrá superado el nivel que traía o tenía para el inicio ejercicio, dando por supuesto su utilización a su máxima capacidad de producción.
- 6º El criterio de interpretación correcto, en nuestra opinión, lo ha sido aquél que considera obligatoria la deducción de los retiros y depreciaciones correspondientes a los nuevos y viejos activos, a los fines de establecer el monto de las inversiones netas.
- 7º La nueva Ley, al introducir un cambio sustancial en el criterio de interpretación que le era favorable al Fisco, ha postergado el resultado querido por el legislador en un principio, cual era el incremento de la formación de capital neto en el país, referido al aumento efectivo, y no aparente, de la producción de una determinada empresa.

En cuanto atañe a las recomendaciones, nos permitimos formular las siguientes:

PRIMERA

Que en la oportunidad de plantearse una reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta, se aproveche la coyuntura para modificar el artículo contentivo del beneficio de la rebaja por inversiones, estableciendo como mecanismo de cálculo el contemplado en el proyecto de Ley presentado a las Cámaras Legislativas en diciembre de 1966, y cuyo texto es como sigue:

“Para determinar el monto de las inversiones a que se contrae este artículo, se deducirán del costo de los nuevos activos utilizados en la producción de los beneficios señalados, los retiros y las amortizaciones y depreciaciones hechas en el ejercicio correspondiente a tales activos fijos adquiridos en el ejercicio o en años anteriores. . ”

SEGUNDA

Que en obsequio al principio de la igualdad tributaria, entendida como “igualdad, para todos los iguales, en igualdad de circunstancias”, se modifique la tarifa proporcional del 15%, por una tarifa progresiva, en función de los porcentajes de inversión neta acusados por los contribuyentes y que bien podría ser estructurada con arreglo a la tabla contenida en la Ley de Impuesto sobre la Renta vigente durante el lapso 1958-1966.

TERCERA

Que se atempere la rigidez del mecanismo de cálculo propuesto, contemplado al efecto una excepción para aquellos contribuyentes que, si bien no acusen una inversión neta, acrediten haber hecho inversiones representadas en maquinarias y equipos, que por constituir un adelanto técnico, con relación a los activos que ya poseía la empresa, contribuyan realmente a expandir o aumentar la producción; abstracción hecha de que se trate de equipos desincorporados por otras empresas.

En este caso, los contribuyentes incurso en tal supuesto, tendrían derecho a gozar de la rebaja mínima contemplada en la tabla que se establezca al efecto; todo esto es resguardo de la menor capacidad competitiva para adquirir tecnología, por parte de las empresas medianas y pequeñas, las cuales siempre estarían en desventaja, ante las empresas pertenecientes a grupos económicos poderosos.

Expuesto lo anterior, confiamos en que los comentarios y argumentos esgrimidos despierten el interés de los participantes en estas Jornadas de Derecho Tributario y constituyan sus observaciones y críticas un asidero valioso para perfeccionar el incentivo fiscal en estudio.

El Control Fiscal Externo en Francia

Siébel Girón

La Corte de Cuentas, a quien compete el Control Fiscal Superior Externo en Francia, es un organismo de carácter jurisdiccional eminentemente, sin que por ello deje de cumplir funciones especiales de control extra-jurisdiccional dentro de la esfera del Estado.

Al juzgar las cuentas de los contadores públicos, la Corte actúa como un tribunal; pero efectúa un determinado control que podríamos denominar extra-jurisdiccional cuando lleva a cabo encuestas e investigaciones en materia presupuestaria y cuando critica determinada gestión gubernamental o da consejos y sugerencias para la mejor marcha de la Administración Pública.

Esta mixtificación de funciones, observada en varios países europeos, revela claramente que estos organismos van sobrepasando sus límites jurisdiccionales para realizar un control más dinámico y eficaz, acorde con las doctrinas modernas.

UBICACION.

La Corte de Cuentas forma, conjuntamente con el Consejo de Estado y la Corte de Casación, lo que en Francia se conoce con el nombre de "Cuerpos Constituidos". Es parte de la más alta jerarquía administrativa. Dentro del esquema de la Administración Pública, bien puede ubicarse entre la administración controladora y la consultiva. Es, a la vez, por voluntad expresa de la Constitución, órgano asistente de la Asamblea Nacional en la revisión y control presupuestario. Esta función de asistente no es sólo posterior en el examen de las cuentas, sino que puede ser también previa si la Asamblea o la Comisión de Finanzas requiere algún estudio o encuesta especial con vista a la aprobación del proyecto de presupuesto de gastos.

ORGANIZACION.

La Corte está formada por seis Cámaras o secciones, cada una de las cuales está presidida por un Consejero-Maestro que es un funcionario de la mayor jerarquía dentro del escalafón admi-

nistrativo de la Corte. La Cámara, o sección de mayor importancia, es la Primera, que está presidida por el Primer Presidente de la Corte. Cada Cámara tiene expresa jurisdicción o competencia sobre un determinado Ministerio o Departamento del Ejecutivo, o sobre varios de acuerdo con el volumen de trabajo. Existe una Cámara especializada para el examen posterior de las cuentas de los Institutos Autónomos de carácter asistencial, cuando los estatutos que los rigen autorizan a la Corte a intervenir en ellos.

LA SECRETARIA GENERAL.

Presidida por un Consejero-Maestro, es el medio de que se valen las Cámaras para coordinar entre sí las diferentes funciones. Esta Secretaría tiene igualmente a su cargo todo lo relacionado con el personal de la Corte, biblioteca, archivo y publicaciones. El servicio de Secretaría cuenta con varios funcionarios, entre ellos, un Secretario General Adjunto que sustituye en su ausencia al titular. La Secretaría General cumple igualmente funciones de asistencia al Primer Presidente.

LA PROCURADURIA GENERAL.

En Francia, la Procuraduría es un organismo completamente diferenciado dentro de la Corte, contando incluso dentro del mismo edificio con una ubicación y funcionamiento igualmente separados. La Procuraduría está dirigida por un abogado con el nombre de Procurador, dos abogados generales y varios abogados auxiliares. Es dentro de la Corte el órgano del Gobierno, así como el representante de la Ley y la Justicia.

El Procurador y los Abogados Generales forman lo que es llamado en Francia "El Parquet". Recibe los informes importantes que le son comunicados por los Presidentes de las Cámaras o secciones. Algunos de ellos son de obligatoria comunicación al "Parquet". Según la naturaleza de sus conclusiones, obligatorias o facultativas, el contador juzgado es puesto en Instancia. El Procurador presenta sus conclusiones escritas y se hace parte en el juicio. Además de ser el "Parquet", el representante del Ministerio Público ante la Corte de Cuentas cumple otras funciones en la Corte de Disciplina Presupuestaria, importante organismo al que nos referiremos posteriormente.

NOMBRAMIENTOS.

El Primer Presidente, los Presidentes de las Cámaras y el Procurador General son nombrados por el Presidente de la República, escogidos entre los Consejeros-Maestros exclusivamente, que son los funcionarios de mayor jerarquía dentro del

personal. Para ocupar los mencionados cargos, los Consejeros deben necesariamente llenar requisitos de edad, tener un mínimo de quince años de servicio en la Administración Pública y contar con títulos determinados de especialización.

El Secretario General y los Adjuntos son escogidos dentro de los Consejeros Refrendarios por el Presidente de la Corte. El Procurador escoge entre los abogados con categoría de Consejeros Refrendarios a los dos Abogados Generales Adjuntos. El ingreso a la Corte en cargos jerarquizados se efectúa por estricto concurso y previos estudios que duran cuatro años en la Escuela Nacional de Administración, la cual otorga el título de Auditor, que es el primer escalón de la jerarquía. Igualmente valederos para el ingreso son los títulos de abogados y economistas. Entre los Auditores se efectúa por riguroso escalafón y concurso el reclutamiento de los Consejeros Refrendarios, que son los funcionarios de tercera categoría. Tanto a los cargos de Consejeros Refrendarios como a los de Consejeros-Maestros tienen acceso, proporcionalmente a las vacantes, los altos funcionarios de la Administración Activa que reúnan las condiciones de títulos y años de servicios requeridos, previa propuesta del Ministerio de Finanzas.

ATRIBUCIONES.

Como se vio al hablar de su naturaleza y ubicación, la Corte de Cuentas cumple variadas atribuciones tanto en el campo jurisdiccional del control como en el sector propiamente administrativo.

Examen de las Cuentas. En Francia rige estrictamente el principio de la separación entre el contador público y el ordenador o administrador. Este principio, que informa toda la legislación presupuestaria y contable, se deja sentir igualmente en lo que respecta a la competencia de la Corte en el juicio de las cuentas.

Las cuentas del ordenador no están sujetas directamente a la jurisdicción de la Corte, sino que son controladas internamente por funcionarios especializados jerárquicamente superiores. Además, el contador ejerce una constante vigilancia sobre el ordenador, ya que su autonomía con respecto a éste se lo permite. El contador es quien paga y recauda, el ordenador o administrador quien contrata, liquida u ordena el pago. No obstante, la Corte, al examinar las cuentas presentadas por los contadores, indirectamente ejerce un control sobre la gestión que desde el punto de vista de la legalidad y regularidad jurídico-contable, es vigilada por el contador previamente al rendimiento de las cuentas. Además, la Corte cuenta con otros mecanismos poderosos de control sobre los ordenadores generalmente en forma posterior,

que permitan en la práctica que el ordenador no escape al control de la Corte. Cuando el contador paga, revisa la correcta imputación del gasto y legalidad, así como la disponibilidad del crédito. Como deberá rendir cuenta posteriormente a la Corte, el control previo al pago efectuado por el contador, que sea autónomo con respecto al ordenador, suple la ausencia de un control previo ejercido por la Corte.

Existen contadores secundarios cuya responsabilidad no es directa ante la Corte sino ante el contador superior, quien asume la responsabilidad de la gestión.

Presentación de las cuentas. El contador principal debe enviar a la Corte sus cuentas en dos oportunidades: En primer lugar trimestralmente, y luego al final del año fiscal. En esta forma, con el envío trimestral, el control posterior sobre la cuenta se dinamiza más y el trabajo de investigación surte mejores efectos. La cuenta anual es cotejada luego con las trimestrales, así como con otras presentadas cada año a título de información por el Ministerio de Finanzas. La cuenta trimestral es recibida en la Corte por una oficina central receptora de correspondencia, dependiente de la Secretaría General. Esta oficina la pasa al despacho del Consejero-Maestro de la Sección o Cámara respectiva, quien la distribuye entre los consejeros refrendarios o los auditores de primera clase que hacen funciones de “reporteros” o informantes, directamente ante las Cámaras reunidas. Tanto los consejeros refrendarios, como los auditores de primera clase, están asistidos en sus labores por auditores de segunda jerarquía que no pueden ser nunca informantes directos ante las Cámaras reunidas y que no gozan de inamovilidad.

El examen de la cuenta en sí no difiere en lo fundamental de los sistemas ya conocidos, y es principalmente una operación de cotejo entre los asientos de la contabilidad y los comprobantes enviados. Este examen recae esencialmente sobre el aspecto de la correspondencia entre el documento y el asiento, su autenticidad y regular tramitación y su legalidad. El aspecto numérico-contable en sí es verificado por la propia administración activa en el orden jerárquico superior del contador. Esto en cuanto a la cuenta presentada trimestralmente. En lo que se refiere a la cuenta anual ya comentada, el trabajo de verificación se efectúa cotejando ésta con los resultados parciales del examen trimestral y principalmente con la cuenta anual de administración que el Ministerio de Finanzas presenta a la Corte. Esta cuenta anual es presentada igualmente al Consejo de Estado. La Corte no la juzga, pero le es de gran utilidad a los fines del cotejo con la contabilidad del contador y a los efectos del control extra-jurisdiccional, que habrá de revelarse en el “Rapport Public”, el cual es un documento

de gran relevancia y repercusión en Francia y al que nos referiremos más adelante.

El examen de la cuenta tiene dos etapas, una que podría llamarse “prejudicial” y que se realiza en forma previa. Recae sobre aspectos de naturaleza material y con relación a ella el examinador puede tomar medidas individuales que no necesariamente debe consultar con la Cámara reunida y ni siquiera con el Consejero-Maestro. Esta revisión previa recae, como se dijo, sobre tres aspectos materiales fundamentales: la firma del contador y su autenticidad; en segundo lugar, sobre el hecho de que el contador no tenga cuentas anteriores pendientes; y por último, que no falten documentos esenciales. Estas fallas pueden ser subsanadas con comunicaciones escritas o verbales por el Consejero Refrendario o Auditor que ha iniciado la revisión, a los fines consiguientes.

Objeciones al fondo. Cuando las observaciones o reparos afectan partes esenciales de la cuenta, el examinador pasa el informe al Consejero-Maestro de la Cámara o Sección respectiva, a los efectos de su estudio para decidir si la entidad del asunto requiere ser conocida por la Procuraduría y el Presidente de la Corte o puede ser resuelta en la misma Cámara.

Reunida la Cámara o Sección, se inicia un procedimiento de discusión y estudio del asunto con intervención de un “Contre-Rapporteur”, que si cree conveniente o tiene motivos para ello, hace una exposición verbal contradictoria de las razones expuestas por el “Rapporteur” o examinador. La Cámara decidirá definitivamente por mayoría de sus magistrados si el reparo efectuado por el revisor es un asunto que debe pasar a la jurisdicción contenciosa o si por el contrario debe pasar a los trámites del control extra-jurisdiccional. Este control puede ser ejercido tanto en la etapa de instrucción del juzgamiento de las cuentas como en la jurisdiccional. Esta doble actividad aumenta considerablemente el radio de acción de la Corte sobre los administradores de la Cosa Pública excluidos por principios y por la jurisprudencia de la competencia de la Corte.

Las Decisiones. La Cámara toma varias clases de determinaciones. En un sentido general y con relación al tiempo, ellas pueden ser provisionales o definitivas. Son definitivas, por regla general, las decisiones que se refieren a cuentas anteriormente juzgadas. Este sistema se explica por el encadenamiento riguroso que existe entre las contabilidades del año anterior y el subsiguiente, ya que en Francia está establecido el procedimiento presupuestario conocido en Venezuela como “período complementario”. La Cámara constatará que la decisión provisoria del año anterior haya sido cumplida en todos sus aspectos por el contador y sólo así pronunciará su decisión definitiva de descargo.

La decisión provisoria corresponde al período en curso. Esta decisión general contiene requerimientos de información complementaria o exigencia de documentos que deben ser atendidos en un plazo señalado a contar de la notificación. Una tercera categoría de decisión es la conocida con el nombre de “decreto para el porvenir”, que tiene por objeto recomendar mejores sistemas contables o de recopilación de comprobantes a los cuales el contador dará cumplimiento en su futura gestión.

Otras decisiones. Entre éstas pueden destacarse: el llamado “Decreto de levantamiento de reclamación” que se utiliza como un descargo parcial del contador, cuando éste atiende o cumple una reclamación-“sugerencia” de la Corte, antes de finalizar el ejercicio. El “Decreto de Finiquito” lo dicta la Corte posteriormente al descargo del contador. Es de mayor alcance que el de levantamiento releva de responsabilidad al cuentadante. Para dictar esta decisión, la Cámara debe conocer precisamente el estudio y las conclusiones del Procurador General, “Abogado del Gobierno en la Corte”. Es solamente el finiquito de la Corte el que libera definitivamente al contador de su responsabilidad.

La Administración Activa no podrá levantar las medidas de caución hasta que la Corte lo ordene por medio del comentado decreto de finiquito. El “Decreto de Debet”, es también una decisión definitiva y es la que determina la responsabilidad final del contador y tiene por naturaleza un carácter condenatorio: Ordena el reintegro inmediato al Tesoro de sumas debidas por el contador, con los intereses a que hubiere lugar. Igualmente le exige que realice gestiones encaminadas a lograr que los particulares reintegren las sumas que les hayan sido indebidamente cobradas. Este decreto es dictado primero en forma provisoria, previa consulta con el Procurador General.

RECURSOS.

La apelación. Como lo expresáramos anteriormente, los llamados contadores principales (por ejemplo el Tesorero Pagador General) tienen jurisdicción sobre los contadores secundarios en materia de aprobación de cuentas; pues bien, la Corte tiene jurisdicción contenciosa para conocer en grado de apelación las decisiones tomadas por los nombrados contadores principales. La sentencia de la Corte tiene fuerza ejecutoria.

La Revisión. La Corte puede reformar de oficio sus propios decretos definitivos, así como los de los pagadores generales, por vía de revisión en los casos de error comprobado, omisiones o doble decisión. Pero existe una condición esencial para que la revisión pueda funcionar y es la de que la causa sea anterior al juicio y que no haya sido posible conocerla en el momento en que

se dictó el decreto que va a ser sometido a revisión. El principio legal que sustenta el recurso de revisión, es el de que sea el mismo órgano que ha decidido quien ejerza la revisión. Sin embargo, por Ley la Corte está autorizada para conocer de los decretos en materia de cuentas internas de la Administración Activa. La única justificación que se le podría dar a esta ingerencia sería la que se deriva del hecho de que toda la materia de cuentas es, en Francia, de orden público.

Casación. Las sentencias de la Corte que se fundamenten en la apreciación de los hechos son inapelables. En este aspecto la Corte es soberana. Sin embargo, cuando existiere violación de la Ley o de las formas, el interesado podrá ejercer el recurso de Casación ante el Consejo de Estado. (No se explica cómo de una decisión tomada por la Corte, en la que el Poder Ejecutivo es parte, va a conocer un órgano dependiente de este Poder).

CONTROL EXTRA-JURISDICCIONAL.

Esta forma de control es denominada por la doctrina francesa, en nuestra opinión erróneamente, como “control administrativo”. Consideramos tal denominación como confusa por el hecho de que los diferentes autores consultados (Magnet, Trotabas, Storum, Duverger), designan con igual nombre al control interno llevado a cabo por la propia Administración Activa. Como lo expresáramos anteriormente, la Corte no tiene sólo funciones jurisdiccionales, sino que ejerce igualmente atribuciones no jurisdiccionales de gran eficacia en Francia, a pesar de la manera como son llevadas a cabo. En general se traduce en sugerencias y comentarios a la gestión del Ejecutivo en su esfera administrativa.

Control de compromisos. El Ministerio de Finanzas mantiene delegaciones permanentes en los Ministerios, que se ocupan de llevar al día un eficaz control previo sobre los compromisos. La tramitación y práctica de este control es similar al que se efectúa sobre el gasto; son verificadas posteriormente por la Corte al hacer el examen indirecto de la gestión administrativa a través del examen de las cuentas del contador.

Dentro de la organización administrativa francesa este mecanismo de control posterior e indirecto sobre los compromisos, rinde toda la deseada utilidad y constituye un freno eficaz contra los posibles sobregiros de créditos presupuestarios, similar al sistema de control previo adoptado en otros países por organismos separados de la administración. Además, por obligación legal, la Dirección de Presupuesto deberá enviar a la Corte, tres veces al año, relaciones detalladas de la marcha de los compromisos.

El control previo sobre los compromisos recae igualmente sobre los aspectos de la legalidad del gasto, su correcta imputación y efectiva disponibilidad. Este control, efectuado por el Delegado del Ministerio de Finanzas, puede ser extendido por disposición de la Ley que los crea a los Institutos Autónomos.

Los prácticos y la doctrina francesa estiman que el control sobre los compromisos aquí no tiene toda la eficacia deseada, motivado a la abrumadora tarea que significa para un solo delegado, y además por la falta de un control complementario "in situ" que verifique la sinceridad de lo visto sobre papeles y el real cumplimiento de las decisiones del delegado.

EL INFORME ANUAL.

En Francia reviste una gran importancia el reportaje anual que presenta la Corte. Consiste en el conjunto de observaciones y actuaciones de la Corte durante el año, en sus labores de control y juzgamiento. En él se describen en forma precisa y detallada, Ministerio por Ministerio, todas las deficiencias derivadas del examen de las cuentas o del simple control extra-jurisdiccional ejercido indirectamente. Igualmente se transcriben las respuestas dadas por los Ministros a las interpelaciones hechas por el Organismo.

Pero este reportaje anual no se limita a una enumeración ordenada de deficiencias y objeciones, sino que la Corte de Cuentas se pronuncia razonadamente sobre toda la gestión administrativa — financiera del Poder Ejecutivo. Este último aspecto tiene en Francia una relevancia excepcional y todos los entes públicos, así como los particulares, esperan con verdadero interés el mencionado informe. En esta oportunidad la Corte invade con entera libertad el campo administrativo, hace críticas a toda la gestión, aplaude las buenas inversiones y razonadamente advierte a las Cámaras Parlamentarias sobre los casos en que una asignación presupuestaria ha resultado elevada, a los fines del consiguiente reajuste. Contiene asimismo este reportaje estudios técnicos sobre la contabilidad pública, efectuados con el objeto de orientar sobre la materia al Poder Administrador.

La principal característica de este reportaje anual es su publicidad. Se hace del conocimiento público por medio de la Gaceta Oficial. La ciudadanía espera con gran interés la mencionada información. Los medios de comunicación social de Francia fundamentan sus críticas negativas o positivas en el informe de la Corte, y en muchas ocasiones la estabilidad en el cargo de un alto funcionario administrativo ha dependido de una simple observación de la Corte. Oficialmente el informe es presentado al Parlamento y al Presidente de la República.

Las Cauciones. En Francia, toda la materia de cauciones de los funcionarios que manejan fondos es de la exclusiva competencia de la Administración Activa. Sólo prestan caución los contadores principales, aun cuando los secundarios están afectados por hipoteca legal.

Las principales medidas de caución son: En primer lugar, la hipoteca legal, que es un mecanismo por el cual al entrar en funciones el contador encargado del manejo de dinero público, todos sus bienes adquiridos a título oneroso, presentes y futuros, quedan sujetos a una hipoteca automática en beneficio del Estado. Para esta hipoteca debe cumplirse, además, un requisito formal para efectos frente a terceros: el registro público del documento. Si no existieren bienes, o a juicio del Ejecutivo éstos resultaran insuficientes, se constituyen otras formas de caución personal o real como la fianza o la prenda mediante valores.

A los efectos de la mutua protección de los contadores, e igualmente con el propósito de dar en algunos casos garantías por la gestión de los que carecen de bienes, existe en Francia una asociación de seguros, llamada “Sociedad Francesa de Caucionamiento Mutuo”. Esta Sociedad tiene un carácter privado y está organizada y funciona en la misma forma que una empresa particular de seguros mutuos.

La intervención de la Corte en materia de cauciones es indirecta. No obstante, ninguna medida de esta naturaleza será levantada hasta que la Corte haya dictado la definitiva decisión en descargo del contable.

Como se ha visto, son numerosas las garantías de que se rodea el Estado Francés para salvaguardar el Patrimonio Público; agréguese a todo esto la tradicional honestidad del funcionario francés, y un privilegio del Tesoro sobre todos los bienes muebles del contador y se tendrá una exacta idea de lo que en Francia significa el manejo de los bienes nacionales.

OTRAS ATRIBUCIONES.

Aparentemente la competencia de la Corte de Cuentas está limitada al radio de acción que anteriormente es señalado, pero no es esto así en la realidad. La Corte ejerce preponderante influencia en otros campos administrativos diferentes al juzgamiento de las cuentas.

De gran interés resulta hacer referencia a un aspecto peculiar. En Francia la Corte forma parte integrante de otros organismos diferentes, encargados de diversas funciones del control a la cual más de la mayor importancia.

En nuestra opinion esta peculiar extensión de funciones ha sido la solución que se ha encontrado en Francia al problema jurídico y administrativo planteado como consecuencia del crecimiento de las funciones del Estado, de un lado; y del otro, la necesidad de controlar eficazmente las nuevas actividades. La doctrina francesa abogó entonces por darle a la Corte de Cuentas amplia ingerencia en el campo de la Administración Activa. Hubo tratadistas que pidieron para la Corte una reestructuración similar al organismo de control belga o norteamericano. Tal solución entrañaba graves problemas de carácter jurídico, por lo cual como hábil solución se crearon otros organismos de control de los cuales la Corte forma parte cumpliendo "tareas exteriores". Seguidamente nos referiremos a cada uno de ellos:

LA CORTE DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA.

Tiene una composición mixta con representantes del Poder Ejecutivo, pero con evidente preponderancia de la Corte de Cuentas. Está compuesta por seis miembros, de los cuales tres son de la Corte y tres representan al Ejecutivo. Pero siempre la preside un miembro de la Corte, ya sea el Primer Presidente o uno de los Presidentes de Cámara o Sección. El Presidente está investido de voto de calidad en caso de empate en las decisiones. Los nombramientos los efectúa el Consejo de Estado. La Corte de Disciplina Presupuestaria cuenta con un representante del Ministerio Público, que es el mismo Procurador de la Corte de Cuentas. Este último funcionario es siempre quien en definitiva ha de decidir si una irregularidad debe ser conocida por la Corte de Disciplina Presupuestaria.

La competencia de la mencionada Corte de Disciplina Presupuestaria está limitada a sancionar todo hecho que constituya un acto delictivo contra la correcta administración presupuestaria, que por su naturaleza no merezca pena corporal. Por vía de ejemplo, señalaremos algunos de estos casos: Imputaciones irregulares para ocultar sobregiros; pago de un gasto no comprometido legalmente en forma previa; concesión de ventajas ilegales al contratar con particulares, etc.

Las sanciones de esta especie de tribunal son siempre económicas, es decir, multas que en ningún caso excederán el salario de un año del funcionario.

Para que este Organismo establezca un juicio contra cualquier funcionario, debe existir previamente el acuerdo del Procurador de la Corte, por cuyo órgano se efectúa cualquier denuncia o acusación.

La forma de llevarse a cabo el procedimiento disciplinario de la Corte está establecido en la Ley del 25 de Septiembre de 1948, publicada en el Código Administrativo.

LA "COMISION DE VERIFICACION DE LAS CUENTAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS".

Esta comisión es la que ejerce el control en Francia, no sólo sobre los Institutos Autónomos, sino también de toda empresa donde el Estado participa económicamente en forma mayoritaria.

Este Organismo está compuesto igualmente por funcionarios de la Corte de Cuentas y de la Administración Activa. Lo preside un Presidente de Cámara o Sección de la mencionada Corte. Entre los otros miembros de la Comisión, figura un representante permanente del Ministerio de Finanzas y otro del respectivo Ministerio de tutela.

La más importante función que cumple la Comisión es el examen posterior de las cuentas de gestión, del balance y de las relaciones de ganancias y pérdidas de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado o de economía mixta que están bajo su jurisdicción.

Pero el referido examen posterior no se limita al control de la regularidad y sinceridad de las cuentas presentadas; recae también sobre aspectos estrictamente financieros y administrativos como son la oportunidad y la conveniencia.

La Comisión informa al Parlamento, a la Corte de Cuentas y al Consejo de Estado sobre el resultado de sus investigaciones. En estos informes, generalmente anuales, la Comisión se pronuncia sobre la conveniencia o inconveniencia del mantenimiento del Instituto o Empresa, critica su gestión y orienta desde el punto de vista técnico con miras al porvenir.

El método de trabajo utilizado por esta Comisión, es la verificación perceptiva o inspectiva en el lugar de los hechos o en la sede de los Institutos o Empresas, por medio de inspectores especializados.

La Comisión verificadora controla actualmente un número aproximado de ciento setenta organismos.

Por último, la Corte de Cuentas participa activamente en la composición y funcionamiento de un organismo de control denominado “Comité de Investigación sobre el costo y rendimiento de los Servicios Públicos”.

El Primer Presidente de la Corte es también el Presidente de este Comité de Investigación. Además, en él está suficientemente representada la Administración Activa, por medio de delegados de los Ministerios de Finanzas y del Tesoro, el Director del Presupuesto y miembros de Sindicatos.

El Comité está investido de amplísimas facultades de investigación, tanto sobre documentos como sobre personas y hechos, y puede someter a interpelación a cualquier funcionario sea cual fuere su jerarquía.

La Concesión de Obra Pública en la Doctrina Administrativa

Luis Corsi

SUMARIO: I.— Preliminar. II.— Noción Conceptual. III.— Las Cláusulas de Estilo: A) Cláusula de Exclusividad. B) Cláusula de que la obra será realizada por cuenta y riesgo del Concesionario. C) Cláusula de Reversión. IV.— El Peaje. Su Naturaleza Jurídica.

I.— PRELIMINAR

A pesar de que la concesión hoy día sea una fórmula periclitada y que haya agotado totalmente sus efectos, todavía sigue siendo conveniente que la explotación de determinados servicios y obras se confíe a los particulares. La utilización de la más típica de las formas de gestión indirecta, pues, se justifica; aún más en nuestro medio, donde predominan, en cierto modo, los dogmas del Estado Liberal, y existe, por ende, cierta repugnancia por el Estado empresario.

La concesión, pues, se emplea frecuentemente y para distintos efectos. En algunos casos, la concesión implica la realización de una obra pública y la explotación de la misma durante un término conjuntamente con la posibilidad de ejercer ciertas prerrogativas de derecho público. La concesión de obra pública se configura, pues, con dos elementos fundamentales: a) la construcción de la obra por una empresa a su cuenta y riesgo; b) la financiación de la misma a cargo de los usuarios mediante el pago de una suma de dinero, llamada corrientemente peaje. Esta última característica distingue claramente la concesión de obra pública del contrato de obra pública. En efecto, en el contrato de obra pública la retribución del contratista consiste en un precio que paga la administración; en la concesión de obra pública la retribución del concesionario se realiza por medio del peaje que pagan los usuarios. Estos con su contribución habrán de cubrir las cargas de capital y los gastos de explotación correspondientes.

Por último, antes de dejar paso al material recopilado, deseamos señalar que, entre nosotros, predomina el criterio de que las obras públicas deben entregarse al libre uso de la colectividad. Ello justifica, quizá, la pobreza temática del material que, no obstante, afortunadamente, incide en algunos de los aspectos más fundamentales de la teoría de la concesión de obra pública.

II.— NOCION CONCEPTUAL

“El contrato que el Ejecutivo Nacional se propone celebrar puede definirse como una concesión de obra pública. “La concesión de obra pública —dice Sayagués Laso— es el acto por el cual la administración comete a una persona la construcción de una obra pública y la faculta temporalmente para cobrar determinadas sumas a quienes la utilicen, como medio de financiar el costo de aquélla”. (Tratado de Derecho Administrativo, por E. Sayagués Laso, Montevideo, 1959, Tomo II, pág. 119).

En este tipo de contrato, la administración pública conserva la titularidad del servicio o de la obra, pero encomienda su explotación a una persona natural o jurídica, que corre con los riesgos económicos de la empresa. La explotación de la obra o del servicio se concreta en el pago que hacen los usuarios, que es denominado corrientemente peaje.

Esta forma de gestión indirecta de los servicios públicos cayó en desuso después de la Primera Guerra Mundial. En contra de este tipo de contratación se alegó que los servicios públicos eran, en principio, gratuitos y, por tanto, la forma normal de financiar su costo era el impuesto. Asimismo se sostuvo que en la mayoría de los casos los servicios públicos dados en concesión requerían de una subvención del Estado. Y por ello era preferible que su explotación la conservara el ente público. Por último, que si el servicio era rentable, nada más conveniente que los beneficios entraran al erario público.

Después de tres décadas de estar en desuso, la concesión de obra pública ha encontrado una aplicación muy importante en la construcción y explotación de las autopistas. La necesidad de construir vías amplias y rápidas para el tránsito automotor exige erogaciones cada vez más altas. “Es igualmente evidente que existen ciertos individuos que obtienen los beneficios directos y primarios de los servicios de caminos y carreteras, que son proporcionados por las entidades públicas, y es claro, el uso individual de esos servicios puede ser medido sin dificultad. Esto sugiere que puede ser empleado algún método de fijar directamente precio a esos servicios”. (James M. Buchanan, “Hacienda Pública”, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1968, pág. 628). En efecto, la necesidad de dotar al país de buenas vías de

comunicación terrestre es una necesidad individualizable y divisible. Es decir, se puede determinar el precio que cuesta a cada usuario la utilización de la autopista.

Además, la autopista es una vía que tiene una destinación especial. Ella no puede ser utilizada por todo tipo de vehículos sino por aquéllos que pueden desarrollar altas velocidades. Esta afectación especial hace que esta vía de comunicación tenga un régimen jurídico especial, distinto al resto de las carreteras.

En Venezuela el único sistema de concesiones todavía vigente es el de las concesiones de hidrocarburos. Sin embargo, en la última reforma de la Ley de Hidrocarburos se puso de manifiesto la hostilidad del legislador hacia esa forma de gestión indirecta de la administración pública. Este factor debe tenerse en cuenta al considerar la posibilidad de conceder en explotación a una persona privada la autopista Petare-Guarenas. En otros países, como Francia, la concesión de obra pública para la explotación de las autopistas se ha otorgado a empresas de economía mixta. Este camino puede ensayarse también en Venezuela. D.P.G.R., 1972, pp. 315-316.

III.— LAS CLAUSULAS DE ESTILO

En los contratos de concesión se suelen incluir algunas cláusulas de estilo. Entre ellas, cabe destacar: la cláusula de exclusividad (A), la cláusula de que la obra será realizada por cuenta y riesgo del concesionario (B) y la cláusula de reversión (C).

A) CLAUSULA DE EXCLUSIVIDAD

“En los contratos de concesión de obra pública se suele incluir una cláusula de exclusividad. Es decir, la administración pública se obliga a no otorgar otras concesiones para la explotación de la misma obra o de otras construidas para la explotación de la misma ruta.

La cláusula de exclusividad sólo puede establecerse si para ello la administración pública es autorizada por la ley. En efecto, el artículo 97 de la Constitución dispone: “...Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público”.

En criterio de Sayagués Laso, cuando la ley no faculta expresamente a la administración pública para pactar la cláusula de exclusividad, debe admitirse que el órgano competente para otorgar la concesión está autorizado para suscribir esa cláusula, ya que simplemente se obliga a no otorgar nuevas concesiones

durante cierto tiempo, apreciando discrecionalmente si conviene o no organizar el servicio mediante una sola empresa o varias en concurrencia. (Sayagués Laso, ob. cit., págs. 44 y siguientes).

Sayagués define la exclusividad como el compromiso que asume la administración de no otorgar nuevas concesiones para el mismo servicio. Dice que ese compromiso constituye una obligación de no hacer, cuyo incumplimiento obliga a indemnizar al concesionario. La administración cumple si se abstiene de otorgar nuevas concesiones (Ob. cit. pág. 47).

La cláusula de exclusividad conduce al establecimiento de un monopolio legal en favor del concesionario. Y es por esta razón que la Constitución venezolana exige que dicha cláusula sea establecida por ley. Sin embargo, hay que analizar si en ausencia de una cláusula de exclusividad la concesión conduce al establecimiento de un monopolio de hecho. Ciertamente que cuando la explotación se refiere a una vía pública, como es el caso de una autopista, es difícil imaginar una situación de libre concurrencia. Por tanto, el concesionario gozará de un auténtico monopolio aun cuando no se establezca por ley. Por esta razón consideramos que en este caso también la concesión debe ser aprobada por ley.

En cambio, si existe una vía pública paralela, como es el caso de la autopista Caracas-La Guaira y Caracas-Valencia, habrá ciertamente libre concurrencia y, por tanto, no podrá tratarse esta situación como monopolio de hecho y no requerirá la aprobación del legislador. D.P.G.R., pp. 324-325.

B) CLAUSULA DE QUE LA OBRA SERA REALIZADA POR CUENTA Y RIESGO DEL CONCESIONARIO

Es necesario establecer expresamente que la obra será realizada por cuenta y riesgo del concesionario y hacer la salvedad de que no nacerá ningún crédito en contra de la República por la ejecución de la misma. Se debe igualmente establecer que los perjuicios que pueda sufrir el concesionario, tanto en la ejecución de la obra, como en la recuperación del capital invertido, serán de su exclusivo riesgo. Esta previsión es de suma importancia para evitar que pueda pensarse que se trata de una operación de crédito público.

Asimismo debe convenirse expresamente la obligación del concesionario de mantener y conservar la obra mientras dure la concesión. En tal virtud, el concesionario debe obligarse a mantener la vía en buen estado para que los usuarios puedan hacer el uso adecuado de la obra. No obstante, los poderes de policía y vigilancia del orden público deben ser ejercidos directamente por el Estado.

El contratista debe obligarse a respetar las servidumbres administrativas y privadas que legal o contractualmente existan. En la hipótesis de que estas servidumbres afecten la prestación del servicio, esta situación debe dilucidarse por ante los tribunales de la República. En todo caso, debe establecerse la cláusula prevista en el artículo 127 de la Constitución.

Las servidumbres que se establezcan a favor del concesionario sobre bienes del dominio privado de la Nación, es decir, los que no están afectos al uso o dominio público, no requieren la autorización del Senado. El vocablo “enajenación” que emplea el ordinal 2º del artículo 150 de la Constitución se usa en su significado restringido, o sea, no abarca la constitución de derechos reales limitados sobre los bienes patrimoniales de la Nación. (Ver: Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1969, págs. 77 y siguientes). D.P.G.R., pp. 326-327.

C) *CLAUSULA DE REVERSION*

“En relación a los poderes que tiene la administración en la ejecución del contrato, debe tenerse presente lo que ha establecido la Procuraduría en relación a los contratos administrativos y de manera específica, para la concesión de servicio público:

“...La posibilidad para la Administración de rescindirlo unilateralmente (aun cuando el co-contratista se encuentre cumpliendo fielmente sus obligaciones), naturalmente que por razones de interés general —“razones de servicio público”— siempre que la otra parte reciba una adecuada indemnización por los perjuicios realmente causados. Esta posibilidad no cabría en un contrato de derecho privado, donde podría el particular obligar a la Administración a seguir ligada por el vínculo contractual, con base en la facultad de elegir que le concede el artículo 1.167 del Código Civil”..... “La obligación para el contratista de variar —dentro de ciertos límites— las condiciones de prestación del servicio, a instancias de la Administración, aun cuando esta variación unilateral conlleve el derecho para aquél de reclamar la justa indemnización que pudiere corresponderle”..... “Como tutora del interés público, la Administración conservará siempre la facultad de dirigir y controlar la prestación del servicio público y asimismo, la de sancionar administrativamente el incumplimiento del contrato con el particular”..... “Todas esas consecuencias se traducen en prerrogativas o ventajas para la Administración, que ella conserva aun cuando no se expresen. En otras palabras, se conciben como implícitas en el contrato administrativo, son de la índole de ésta, porque la Administración no puede desentenderse de ellas cuando gestiona, por la vía contractual (ni por ninguna otra), un servicio público...” (Ver: Doctrina de la

Procuraduría General de la República, Caracas, 1964, págs. 228 y siguientes).

“En virtud del contrato de concesión, el concesionario se obliga a entregar a la administración pública —al vencimiento del contrato— la autopista y demás obras hechas con el fin de explotar el servicio. Sin embargo, la doctrina universalmente aceptada admite que la administración pública, antes del vencimiento del término de la concesión, puede rescatar la obra construida. En este caso, hay que prever una indemnización. Por regla general, puede establecerse que no procede la indemnización cuando la obra ha sido amortizada para el momento en que la Administración ejerce el derecho de rescate. En caso contrario, debe convenirse en que se pagará al concesionario lo que le falta para la amortización”. D.P.G.R., pp. 327, 328.

IV. — EL PEAJE SU NATURALEZA JURIDICA

“La administración se propone financiar la construcción de la autopista Petare-Guarenas mediante el pago de una suma, denominada peaje, que harían los usuarios de la obra. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de este pago, que —según el proyecto— recibirá el concesionario? El análisis de esta cuestión tiene una importancia considerable porque según la calificación jurídica que se le dé será necesario que el peaje sea fijado o no por una ley.

En efecto, el artículo 224 de la Constitución establece que: “No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos”. La doctrina ha establecido que dentro de la expresión “impuesto u otra contribución” debe incluirse, “a más del impuesto, expresamente mencionado en ella, también las tasas, las contribuciones especiales, la contribución de mejoras entre éstas, y todas las contribuciones parafiscales”. (Florencio Contreras Quintero, *Disquisiciones Tributarias*, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Mérida, 1969, pág. 29). Nada dice este autor sobre otros ingresos no derivados del impuesto u otra contribución, tales como los precios cuasiprivados, los precios públicos y los precios políticos. (Véase: Luigi Einaudi, “*Principios de Hacienda Pública*”, M. Aguilar, Editor, México, 1948, págs. 13 y siguientes).

La cuestión a resolver consiste en determinar si el peaje es una contribución o si es un precio. Esta es una cuestión muy debatida en la doctrina, Para unos, el peaje participa de la naturaleza del precio público; para otros, participa de la naturaleza de la tasa. A esto se une el hecho de que las diferentes legislaciones emplean indistintamente las dos denominaciones, lo cual, en

concepto de algunos autores, ha complicado la cuestión. (Véase Gian Antonio Micheli, "Corso di diritto tributario", Torino, 1970, págs. 70 y siguientes y 504 y siguientes).

No es fácil diferenciar el precio público de la tasa. Einaudi dice que el precio público "se paga voluntariamente como el precio privado o semiprivado, tratándose simplemente de satisfacer una necesidad divisible a un costo menor del que se exigiría por una empresa privada. Llámase "precio público" para significar que, si bien es un verdadero precio "suficiente" a cubrir el costo "total" del servicio, se fija a base de criterios "públicos". Pero cuando se refiere Einaudi a las tasas, afirma que esta palabra en el lenguaje administrativo italiano se usa para indicar instituciones muy diferentes las unas de las otras: "Impuesto, precio público, contribución". (Einaudi, ob. cit. págs. 8 y 10).

Para Sergio Mena Vergara y Emilio Charad Cahud, las diferencias entre tasa y precio público son las siguientes: "a) la tasa es la compensación que se paga a un servicio público especial. El precio público es la contraprestación que requieren servicios o bienes producidos por organismos públicos llamados empresas públicas, de carácter distinto pero próximo al de los servicios públicos especiales, ya que también persiguen propósitos de interés público; b) la tasa es fijada unilateralmente por los servicios públicos especiales, pero a ellas es normalmente extraño el propósito de ganancia o lucro; de modo que, incluso puede, resultar inferior al costo unitario correspondiente del servicio, con la consecuencia de tener que recurrir, para financiar los gastos del servicio especial, a las entradas provenientes de los impuestos. El precio público es fijado unilateralmente por las empresas públicas, pero en él se manifiesta el propósito de lucro o ganancia". "Sin embargo, continúan estos autores, muchas veces ambos conceptos tienden a confundirse en uno solo y en un sentido genérico, se asimilan en el de tasa. La historia financiera nos dice que la tendencia del precio público es convertirse en tasa y, a su vez, la de ésta, convertirse en impuesto; de manera que las tasas no serían sino intermediarias entre el ingreso de derecho privado del Estado, producto de la explotación de sus empresas (precio público), y los impuestos". (Véase su Manual de Derecho Financiero, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, 1954, págs. 245 y 246).

Paul Marie Gaudemet diferencia las tasas y los precios así: "1º La tasa... difiere del precio porque ella no es el objeto mismo del servicio, sino ella es simplemente percibida con ocasión del servicio. Mientras que el precio remunera un servicio industrial y comercial, la tasa remunera un servicio público que sirve al interés general, si bien que la tasa no aparece como un accesorio del servicio: ella puede desaparecer y el servicio subsistirá... Por

el contrario, el precio no puede desaparecer sin hacer desaparecer al mismo tiempo el servicio industrial o comercial. 2º A diferencia del precio, la tasa es recaudada por medio de la coacción; así su régimen jurídico es diferente; ella no puede ser establecida generalmente sino en virtud de la ley". ...El precio es recaudado sin necesidad de coacción. "La atracción de la contrapartida ofrecida por el Estado es suficiente para incitar al particular a pagar el precio... De aquí resulta que el legislador no tiene que intervenir para la fijación de los precios". (Véase "Precis de Finances Publiques", Editions Montchrestien, Paris, 1970, Tomo II, págs. 106 y 107).

Louis Trotabas y J. M. Cotteret recuerdan que la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado por precisar estas definiciones. "Entre las soluciones que se han esbozado, las unas buscan un criterio en la naturaleza del servicio o de la prestación suministrada, reteniendo el carácter obligatorio del servicio como signo revelador de la tasa; los otros se adhieren a las características y modalidades del precio pagado en contrapartida del servicio para conocer el ingreso (no fiscal) a la equivalencia de esta remuneración y del servicio prestado. A la primera fórmula parecen adherirse la práctica administrativa y la jurisprudencia; la tasa aparece como la contrapartida de un servicio obligatorio, entendiéndose por ello todo servicio que la administración está obligada a prestar o al menos a ofrecer, mientras que el usuario no tiene sino la facultad de no aceptar esta prestación. El Consejo de Estado ha conservado, por el contrario, la fórmula de la equivalencia". (Finances Publiques, Dalloz, 1970, pág. 209).

a) *El peaje como precio público.* — Si se analiza la naturaleza de la tasa —dice Giullani Fonrouge— la que define como "el tributo que se paga por razón de un servicio desenvuelto por el Estado hacia el contribuyente", se concluye que la tesis más lógica es la de considerar el peaje que pagan los usuarios al concesionario como precio público, pues la suma que el usuario cancela no la devenga el ente público, sino que se destina directamente al pago de la obra realizada. (Fonrouge, "Derecho Financiero", Buenos Aires, 1962, págs. 793 y siguientes).

La noción de "precio público" es relativamente nueva. Alessi sostiene que su diferencia con la tasa reside en que esta última está vinculada a una relación de derecho público, y el primero, en cambio, a una de derecho privado. La tesis de Alessi, quien estudia profundamente la materia en su obra inicial, "La prestazioni amministrative", permite pensar que la relación que se establece entre el usuario y el concesionario de una obra pública es de naturaleza privada, y por tanto, el peaje sería un precio privado. La noción de precio público ha venido a sustituir la del precio privado, que en la tesis de Alessi equivale a la contrapres-

tación o equivalente del bien o servicio que el particular recibe de la administración.

El parecer de Alessi se complementa con lo que en la doctrina italiana sostiene Griziotti. Según este autor, lo que distingue la tasa del precio público es que los servicios a los que corresponde la prestación de la primera provienen de una administración del Estado en ejercicio de sus funciones específicas, es decir, tendiente al logro de los fines que le son propios. Son servicios administrativos que el Estado proporciona en su calidad de ente soberano público, para los cuales corresponde el pago obligatorio de un tributo, los servicios para los que se fijan precios públicos, en el pensar de este tratadista, son los que proporciona el Estado en libre competencia con los particulares o en situación de monopolio, de hecho o legal, establecido por la entidad estatal en sustitución de las empresas privadas por motivos de oportunidad política o de conveniencia económica y que, por lo tanto, no tienen naturaleza tributaria. De acuerdo con Griziotti, pues, parece lo más lógico concluir en que la actividad que el Estado presta, a través de un concesionario, en la explotación de una obra pública, jamás puede considerarse como el ejercicio de una función pública, término que la doctrina moderna usa en lugar del vocablo "servicios administrativos", utilizado por el referido tratadista, para explicar la actividad estatal encaminada a la satisfacción de sus fines principales, vgr. la defensa, la justicia, la administración pública, etc. En tal virtud, la suma que pagan los usuarios de la obra, por concepto del denominado peaje, se consideraría como precio público. (Ver: Benvenuto Griziotti, "Principios de Ciencia de las Finanzas", Buenos Aires, 1949, págs. 205 y siguientes).

Es conveniente advertir que algunas legislaciones denominan expresamente "precios públicos" a estas entradas, negándoles, por tanto, naturaleza tributaria y no las consideran tasas. Así lo ha dispuesto, por ejemplo, el decreto legislativo N° 456, de fecha 25 de febrero de 1924, del gobierno italiano, en relación a la concesión de bienes dominiales y patrimoniales indisponibles. Aún más, estas entradas han sido consideradas por un sector de la doctrina (Ernesto D'Alberto, "Spunti interpretativi sulla distinzione fra entrate di diritto pubblico e entrate patrimoniali del ente pubblico"), en contradicción a la posición de Alessi, quien las denomina tasas, como meros precios privados; esto es, como el equivalente que paga el usuario por un servicio que recibe del Estado o de su concesionario. (Ver: Aldo Sandulli, "Manuale di diritto amministrativo", Nápoli, 1969, págs. 475 y siguientes).

Si se acepta que las entradas percibidas por el concesionario por concepto de peaje participan de la naturaleza de los precios públicos, se concluiría, de acuerdo con la doctrina más aceptable, que el poder tarifario, es decir, el de establecerlos, modificarlos

y extinguirlos corresponde a la Administración de manera unilateral, pues se considera que ello no sería más que una manifestación del poder administrador, como máximo director y contralor de la concesión. (Ver: Sayagués, ob. cit., tomo II, págs. 66 y siguientes). Este poder debe considerarse ejercido cuando el Ejecutivo fije el límite máximo de las tarifas y los principios que deben regirlas, los cuales pueden ser desarrollados por el concesionario. La fijación de las tarifas será un acto administrativo (“provvedimento” en los términos de la doctrina italiana) de contenido singular frente al concesionario, para quien surge el deber de respetarla, y de contenido general en relación a los administrados que pagarán el precio. (Ver: Guido Zanobini, “Corso di diritto amministrativo”, Milán, 1958, tomo II, págs. 401 y siguientes; André de Laubadere, “Traité theorique et pratique des contrats administratifs”, París, 1956, tomo II, págs. 272 y siguientes; Luis Villar Palasi, “Poder de policía y precio justo”; y “El problema de la tasa de mercado”, Revista de Administración Pública, N° 16, Madrid, 1955, págs. 13 y siguientes).

b) *El peaje como una tasa.*— Si se considera que el peaje que pagan los usuarios es una tasa, su creación y fijación requeriría de un texto legal expreso, pues según lo dispuesto en el artículo 224 de la Constitución, no pueden cobrarse contribuciones que no estén establecidas por la ley. “La tasa —dice Gaston Jéze— no tiene carácter contractual. La contribución es una tasa en el sentido técnico; es un impuesto especial. La tarifa es un reglamento. Este punto es indiscutible. Sucede especialmente que:

1º).— Estas contribuciones deben establecerlas necesariamente la autoridad pública (homologación de las tarifas);

2º) ~ Las tarifas pueden modificarse en cualquier momento, por tratarse de uno de los elementos de la organización del servicio público concedido (Jéze, “Principios Generales del Derecho Administrativo”, Vol. V, Editorial Depalma, 1950, Buenos Aires, págs. 94 y 95).

Laubadere sostiene: “La remuneración percibida por el concesionario ha sido generalmente considerada durante mucho tiempo como tasa y, por consiguiente, de naturaleza parafiscal”. Y recuerda que el Tribunal de conflictos, en sentencia de 28 de junio de 1965, decidió “que el peaje percibido de los usuarios de autopistas por las sociedades de economía mixta, concesionarios de la explotación no constituye “redevance” sino tasa, cuyo pago no hace nacer ningún vínculo contractual entre el usuario y el concesionario” (André de Laubadere: “Traité Elémentaire de Droit Administratif”, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, París, 1970, pág. 574).

Francis-Paul B  noit dice: "Hay tasa y no precio, porque el montante de la suma a pagar por el usuario no puede ser discutido libremente entre él y el concesionario, sino que est   establecido de manera unilateral por el concedente, en acuerdo con el concesionario" (B  noit, "Le Droit Administratif Francais", Dalloz, Par  s, 1968, pág. 822, nota N   1).

A favor de esta tesis se pronuncia igualmente el administrativo español Eduardo García de Enterría:

"  Cu  l es la naturaleza de la tarifa de los servicios de transportes urbanos? En la tesis que hemos expuesto est   ínsita una concepción patrimonialista de la tarifa: la tarifa es el precio del servicio prestado a cada usuario. Bueno será sentar desde ahora nuestra propia posición crítica: la tarifa del transporte urbano no es en modo alguno un precio, sino precisamente un tributo, una exacción pública, concretamente, una tasa. El equívoco puede sostenerse por una causa de una particularidad de orden financiero, que es por cierto una particularidad meramente de orden externo: se trata de una tasa cuyo rendimiento, en lugar de estar centralizado en la Caja presupuestaria general, está especialmente afecto a la Caja especial del servicio público por cuya consideración surge; es decir, es un tributo incluido en una autonomía financiera". "Este aserto fundamental, del cual debe necesariamente partir toda consideración crítica del problema, es por lo común olvidado. Se han involucrado aquí tendencias diversas. Por una parte, pesa la tradición del régimen concesional que era imperativo en una orden a la explotación de los llamados equivocadamente servicios públicos industriales. En el seno de una concesión administrativa el derecho a la percepción de las tarifas sería la contraprestación a que el concesionario privado tiene derecho, y se observa que su rendimiento ingresa, en efecto, en el régimen patrimonial común del beneficio de su empresa. Est  , en segundo lugar, una extensión al fondo del problema financiero de los sistemas del régimen privado que se han impuesto en el orden de los procedimientos de gestión administrativa de la adopción de una forma privada en la entidad gestora del servicio, de la utilización procedimental por la misma del régimen privado, y en concreto, de la contabilidad privada, se pasa casi insensiblemente a la calificación de los ingresos que la nutren como privados, y a su tratamiento consiguiente. Por último, la tendencia es también índice de la fase actual de prevalencia de los órganos activos de gestión, que han roto ocasionalmente los viejos controles de la unidad financiera; generalizando, los sistemas de autonomía, que al perder la perspectiva de conjunto propia de la política financiera, tienden naturalmente a asentarse sobre criterios patrimoniales". "Estas tres corrientes deben ser, sin embargo, cuidadosamente analizadas antes de deducir de ellas la conclusión apresurada que se pretende a favor

de la naturaleza patrimonial de la tarifa. La primera y la segunda de las tendencias indicadas han estado gravitando tradicionalmente sobre el problema de la naturaleza de la tasa fiscal. Bástenos decir en esta ocasión que ni siquiera en régimen de concesión la tarifa de un servicio público es un precio contractual, ni respecto a la relación Administración-concesionario, ni, mucho menos, a la relación concesionario-usuarios. A su vez, la aplicación al orden administrativo de los procedimientos de gestión privada no alcanza a alterar por sí misma la naturaleza rigurosamente pública de estos ingresos; son cuestiones distintas las del título de la obligación tributaria, que afecta al público, y la del modo de gestionar los ingresos así obtenidos por la entidad correspondiente. De otra parte, la extensión de la actividad administrativa a la gestión directa o descentralizada de los servicios públicos llamados equivocadamente industriales, tradicionalmente servidos por la concesión, no debe confundirse con la actividad administrativa en aquel orden de prestaciones *stricto sensu* industriales, que no presentan carácter de servicio público. Naturalmente que nosotros nos estamos refiriendo a los servicios públicos propiamente tales. Por último, y por lo que se refiere a la cuestión de las autonomías financieras, debe decirse que el hecho simple de estas autonomías se refiere igualmente al orden de la gestión y que no afecta a la naturaleza de lo gestionado. El intento levantado por algún autor de escindir de la teoría financiera general las finanzas de los entes autónomos orientándolas hacia criterios semipatrimoniales, y sustantivos en todo caso, debe considerarse fracasado; la parafiscalidad, contra la tesis de MORSELLI, está rigurosamente en el orden de las simples técnicas financieras comunes y no en el de una teoría financiera sustantiva, y en la circunstancia de su extensión, y en el hecho real de su rebelión, no debe verse sino una consecuencia más de la crisis de crecimiento de la Administración contemporánea; concretamente, en los países latinos se trata en buena medida de una actitud reactiva frente a la tendencia de congelación de ingresos públicos ordinarios, consecuencia de la inelasticidad de los sistemas fiscales, que determina la apertura de nuevas fuentes de financiación de los servicios desde criterios patrimonialistas como única posibilidad real de existencia de estos mismos servicios”.....“En conclusión, pues la tarifa de los transportes urbanos no es exactamente el precio de una utilidad prestada al usuario, sino más bien la tasa fiscal abonada con ocasión del uso de un servicio público genuino, de un servicio sólo parangonable quizá en el orden de su exigencia colectiva dentro de la vida de una gran ciudad al servicio de la seguridad pública; es decir, se trata con todo rigor de un servicio que atiende a una necesidad efectivamente consolidada, en la acepción que EINAUDI da a este concepto. Los servicios públicos de esta naturaleza, estrictamente tales, no se pagan por el público, sino que se sostienen. Su tarifa no expresa por eso un fenómeno

de cambio, sino un amplio sentido de contribución". (Ver: Eduardo García Enterria, "Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos", Revista de Administración Pública N° 12, Madrid, 1963, págs. 132 y siguientes)."

En Venezuela, la vigente Ley de Utilización de Obras Públicas Nacionales (Gaceta Oficial N° 24.347, de fecha 20 de enero de 1954) denomina expresamente "tasas" al peaje que pagan los usuarios de obras explotadas directamente por el gobierno nacional. La ley faculta al poder ejecutivo para que fije la respectiva tarifa y dispone que las tasas correspondientes ingresarán al tesoro nacional. No obstante, el supuesto de este acto legislativo no resulta aplicable al caso que nos ocupa, pues en ella no se configura la hipótesis de la concesión de una obra pública, es decir, la explotación por parte de un concesionario, sino la administración directa por el Estado, quien la construye con sus propios medios o con la conjunción de un tercero. La Ley de Ferrocarriles (Gaceta Oficial N° 25.425, de fecha 7 de agosto de 1957) faculta asimismo al ejecutivo nacional para establecer la tarifa en la concesión del servicio público de ferrocarriles, pero aunque a tales ingresos no se les denomina expresamente "tasas", como lo hace la citada Ley de Utilización de Obras Públicas Nacionales, así debe considerárselos; de tratarse de un precio, no se hubiese requerido de la referida autorización legislativa". D.P.G.R., 1972, pp. 316, 324.

LEGISLACION Y CONTROL ADMINISTRATIVO

● *Dentro de nuestra nueva sección de Legislación y Doctrina Internacional, damos cabida al texto de la recién promulgada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Bolivia, por la importancia del tema y por el hecho de que en agosto del presente año se cumplieron los primeros 150 de haber sido fundada la Nación hija predilecta del Libertador y cuya primera presidencia correspondió ejercer al General Antonio José de Sucre, Gran Mariscal de Ayacucho.*

LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA

La Paz, octubre de 1974

DECRETO LEY No. 11902

GRAL. HUGO BANZER SUAREZ
Presidente de la República de Bolivia

CONSIDERANDO:

Que, para lograr las metas requeridas dentro del proceso de desarrollo económico y social del país, en que está empeñado el Supremo Gobierno, es imprescindible contar con los instrumentos legales necesarios a la efectivización de tal finalidad.

Que, dicho proceso de desarrollo ha originado una creciente complejidad de actividades administrativas y económicas del Estado que significan mayores riesgos económicos y, consiguientemente, más dificultades en el sistema de control fiscal actualmente vigente, lo que, a su vez, obliga a una periódica revisión de procedimientos y a la simultánea actualización de las disposiciones legales correspondientes a dicha función.

Que, en este sentido, los Proyectos de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del

Sistema de Control Fiscal están adecuados a tales exigencias, y además de que consultan la experiencia nacional, la idiosincrasia del pueblo boliviano y las recomendaciones emergentes de Congresos Internacionales sobre la materia, se constituyen, de este modo, el instrumento necesario para obtener más dinamicidad, oportunidad y eficacia en el control de las actividades administrativas, económicas y financieras del Estado.

**EN CONSEJO DE MINISTROS Y CON EL DICTAMEN
FAVORABLE DEL CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA Y
PLANEAMIENTO,**

DECRETA:

Artículo 1o.— Apruébase la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley General del Sistema de Control Fiscal, en sus cinco Títulos, tres Capítulos y cincuenta y ocho Artículos, la primera, y en sus cinco títulos, diez y siete Capítulos y ciento diez Artículos, la segunda.

Artículo 2o.— Derógase la Ley de 5 de mayo de 1928, en todo lo que se oponga al presente Decreto Ley, así como cualesquiera otras disposiciones legales que le sean contrarias.

Los señores Ministros de Estado en sus respectivos Despachos, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Ley.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veintiun días del mes de octubre de mil novecientos setenta y cuatro años.

Fdo: GRAL HUGO BANZER SUAREZ, Fdo. Alberto Guzmán Soriano, Fdo. Juan Pereda Asbun, Fdo. René Bernal Escalante, Fdo. Juan Lechín Suárez, Fdo. Víctor Castillo Suárez, Fdo. Waldo Bernal Pereira, Fdo. Walter Nuñez Rivero, Fdo. Miguel Ayoroa Montaña, Fdo. Mario Vargas Salinas, Fdo. José Antonio Zelaya, Fdo. Alberto Natusch Busch, Fdo. Guillermo Jiménez Gallo, Fdo. Jorge Tórrez Navarro, Fdo. José Patiño Ayoroa.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL.

Fdo. Alfredo Medina Ardaya
Jefe del Depto. Archivo
del Palacio de Gobierno

TITULO I

FINALIDAD

Artículo 1.— La presente Ley define las funciones y la estructura administrativa de la Contraloría General de la República, con arreglo a las previsiones de la Constitución Política del Estado y de la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo.

TITULO II

DEFINICION, OBJETIVOS Y ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Artículo 2.— La Contraloría General de la República es el organismo técnico-administrativo superior de control fiscal, que en relación con los poderes del Estado tiene completa independencia funcional y administrativa. Constituye el organismo central del sistema de control fiscal y, en su caso, funciona como tribunal administrativo especial con jurisdicción y competencia nacionales, para conocer de los juicios coactivos a que se refieren los Decretos Supremos Nos. 3773 de 24 de junio de 1954 y 3964 de 17 de febrero de 1955.

Artículo 3.— Además de las funciones específicas que la Constitución Política del Estado le confiere, tiene como objetivos, coadyuvar al desarrollo social y económico nacional fiscalizando la correcta actividad administrativa, financiera y presupuestaria, y vigilando porque la función pública se la ejercite con honestidad y cumplimiento.

Artículo 4.— La Contraloría General de la República efectuará el control fiscal, económico-financiero, administrativo y jurídico legal de todas las entidades que integran el sector público, cumpliendo de esta manera las funciones de control previo y control posterior. Enjuiciará y se pronunciará, por la vía administrativa, en casos de responsabilidad económica de los administradores.

TITULO III

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Artículo 5.— Para el cumplimiento de sus fines, la Contraloría General de la República estará estructurada de la siguiente manera:

- a) Administración Central.
Oficina Central de la Contraloría.
- b) Administración Desconcentrada:
Contralorías Departamentales, Distritales y Provinciales.

TITULO IV
FUNCIONES Y ORGANIZACION
CAPITULO I
Funciones Generales

Artículo 6.— Las funciones de la Contraloría General de la República son las siguientes:

a) Fiscalizar las operaciones económico-financieras y administrativas de todos los organismos y reparticiones del Estado, así como de las instituciones y empresas públicas y mixtas mencionadas en la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo. Verificará la estricta aplicación del Presupuesto General de la Nación. La Contraloría realizará la post-auditoría de los bancos estatales.

b) Fiscalizar la utilización de los recursos y bienes del Estado y los provenientes de convenios internacionales.

c) Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos en materia de su competencia.

d) Examinar y verificar a iniciativa propia la existencias de actos irregulares o dolosos contra la hacienda pública, pudiendo, en su caso, requerir al titular la suspensión del empleado o empleados que hubieren incurrido en malversación o apropiación indebida de fondos e instará la iniciación de la acción correspondiente de acuerdo a la gravedad de los hechos.

e) Requerir a cualquier repartición del sector público la entrega de datos, libros, documentos e informes necesarios al mejor cumplimiento de su función e impartir las instrucciones relativas a la fiscalización que legalmente le corresponde, y éstas serán de ineludible cumplimiento por aquellas entidades.

f) Instaurar procesos administrativos investigatorios con la facultad de citar testigos, recibir juramentos, declaraciones e imponer las sanciones correspondientes de acuerdo a Ley, en cualquier asunto que estuviere dentro de sus atribuciones, así como en el examen y control a las que fuere llamada a efectuar a solicitud de los Poderes del Estado.

g) Establecer la legalidad y procedencia de todas las deudas del Estado, así como de las acreencias que contra él puedan tener las personas.

h) Recibir declaración jurada de bienes de todos los funcionarios y empleados del Estado que por Ley están obligados a prestarla. Llevar el registro correspondiente y disponer en su caso, la verificación de aquéllas.

i) Dictaminar para efectos a que hubiere lugar, sobre los balances anuales de las entidades sometidas a su fiscalización, las que están obligadas a remitir dichos documentos a la Contraloría dentro del término de tres meses de vencida la gestión fiscal, impostergablemente.

j) Dictaminar sobre liberación de derechos aduaneros y de impuestos internos en los casos que el Ministerio de Finanzas, así lo requiriese.

k) Revisar y pronunciarse sobre el cumplimiento de los aspectos legales, técnicos y financieros de todo contrato que suscriba el Estado o entidades del Sector Público, con cualquier persona pública o privada, nacional, persona natural o jurídica, extranjera, estableciendo, en caso necesario, las responsabilidades consiguientes.

l) Calificar, aprobar y cancelar las fianzas de los funcionarios públicos, previos informes correspondientes, llevando el registro respectivo, y dictaminar sobre la procedencia o improcedencia de la devolución de las fianzas en dinero.

m) Obtener mediante el procedimiento del juicio coactivo el pago de deudas y obligaciones resultantes en favor del Estado.

n) Establecer una política general de control que permita lograr el adecuado registro, tratamiento y utilización de que deben ser objeto los bienes del Estado.

o) Expedir certificados y resoluciones correspondientes a cómputo y calificación de tiempo de servicios administrativos y docentes, los mismos que tendrán plena validez legal en todas las reparticiones del sector público y descentralizado, así como para fines de las rentas que otorgan las Cajas de Seguridad Social.

p) Requerir ante la autoridad respectiva, la sanción administrativa para los funcionarios que hubieren cometido irregularidades en el manejo de fondos o bienes fiscales.

q) Examinar y verificar mediante inspecciones o en la forma que estimare conveniente, las existencias en dinero, especies, valores, materiales, mobiliario o cualesquiera otros bienes del Es-

tado. El examen podrá extenderse a los libros, registros y cuentas relacionados con tales bienes.

r) Exigir en las oficinas del sector público la vigencia de un adecuado sistema de control interno como procedimiento general para la correcta administración de bienes y fondos públicos, cuya eficacia evaluará periódicamente.

s) Fiscalizar el movimiento de fondos provenientes de colectas públicas, donaciones y contribuciones destinados a beneficencia, interés social u otros fines.

t) Verificar la correcta ejecución de los contratos de obras, adquisiciones y venta de mercancías, bienes muebles e inmuebles, prestación de servicios y otros, para establecer, en su caso, las responsabilidades correspondientes.

u) Extender la acción de control fiscal a la ejecución de los proyectos de desarrollo, sean éstos de carácter nacional o multinacional, mediante la verificación de los montos, términos y especificaciones acordadas y que los ejecutores y contratistas cumplan con las obligaciones estipuladas y el análisis de sus resultados en función de las metas propuestas.

v) Fiscalizar los registros y desembolsos relativos a la deuda pública interna y externa.

w) Emitir dictámenes sobre los estados financieros de las Entidades Públicas, de las prestatarias y de aquéllas que llevan a cabo proyectos con financiamiento de créditos externos, así como sobre otros informes adicionales solicitados por los prestamistas.

En caso de que por limitaciones de personal, la Contraloría General no pudiese emitir dictámenes sobre estos estados financieros, podrán hacerlo empresas auditoras independientes nacionales, bajo coordinación y supervisión de la entidad contralora y sin perjuicio de la fiscalización que ejercerá ésta.

x) Representar en el término de noventa días cualquier nombramiento de funcionarios públicos que se efectúe en contravención a las disposiciones de las leyes de la Carrera Administrativa y del Sistema Nacional de Personal.

C A P Í T U L O I I

Organización

Artículo 7.— Para el cumplimiento de sus funciones, la Contraloría estará conformada por las siguientes unidades administrativas, según el tipo de actividad que realizan:

- a) Unidad de Dirección Superior y Decisión, integrada por:
 - 1. Contralor General de la República
 - 2. Sub-Contralor.
- b) Unidades de Asesoramiento:
 - 1. Consejo de Coordinación Ejecutiva
 - 2. Oficina de Planificación
 - 3. Oficina de Análisis Administrativo
 - 4. Oficina de Asesoría Técnica
 - 5. Oficina de Personal
- c) Unidad de Apoyo Administrativo:
 - 1. Dirección General Administrativa
 - Departamento de Administración Financiera
 - Departamento de Documentación y Archivo.
- d) Unidades Operativas:
 - 1. Dirección General de Control Jurídico
 - 2. Dirección General de Control Previo
 - 3. Dirección General de Control Posterior
 - 4. Dirección General de Control de Recaudación
 - 5. Dirección General de Control de Bienes del Estado.
- e) Unidades Desconcentradas:
 - 1. Contralorías Departamentales
 - 2. Contralorías Distritales
 - 3. Contralorías Provinciales

C A P Í T U L O I I I

Dirección y Decisión

Artículo 8.— La dirección y decisión están a cargo del Contralor General y del Sub-Contralor.

Artículo 9.— El Contralor General es la autoridad superior de la Contraloría General de la República. Su nombramiento se sujetará a lo previsto por la Constitución Política del Estado.

La jerarquía del Contralor será igual a la del Ministro de Estado y dependerá directamente del Presidente de la República. Las funciones que ejerce en materia de control fiscal son independientes de todos los Ministerios. No será destituido de sus funciones sino mediante juicio, conforme a la Ley de Responsabilidades.

Son condiciones esenciales para ejercer el cargo de Contralor General: ser boliviano de nacimiento y tener una edad mínima de treinta y cinco años, no tener deudas con el Estado ni decreto de acusación ejecutoriado en su contra.

El Contralor sólo rendirá cuenta de sus actuaciones ante el Congreso Nacional o, en su caso, ante el Presidente de la República.

Artículo 10.— En ausencia o impedimento temporal del Contralor, asumirá estas funciones, interinamente, el Sub-Contralor con todas las facultades y atribuciones que corresponden al primero.

Artículo 11.— Las atribuciones del Contralor General de la República son las siguientes:

a) Formular y dirigir la política de fiscalización de la Contraloría General de la República.

b) Ejercer control fiscal en los tres Poderes del Estado, en las administraciones descentralizadas, desconcentradas y locales, universidades e instituciones que administran fondos o bienes públicos.

c) Presentar al Presidente de la República o al Consejo de Ministros, proyectos de ley y de Decretos Supremos relativos a materias de su competencia.

d) Dictar resoluciones, circulares y disposiciones reglamentarias concernientes al control fiscal.

e) Designar, promover, suspender y destituir a los funcionarios de la Contraloría, con sujeción a disposiciones legales.

f) Resolver, por la vía administrativa y en ejercicio de su jurisdicción, todos los asuntos que fueren sometidos a su conocimiento.

g) Formular el Presupuesto de la Contraloría General conforme a la Ley General de Presupuestos.

h) Intervenir en la celebración y suscripción de contratos del Estado.

i) Fiscalizar, mediante sus representantes, en toda operación del sector público que tenga relación con recaudaciones, inversiones, erogaciones, adquisiciones y otros, de fondos, valores y bienes.

j) Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos en materia de control fiscal.

k) Ejercer la administración y manejo financiero de la Contraloría bajo su responsabilidad. El Poder Legislativo o el Presidente de la República designará un auditor para la revisión de la respectiva gestión financiera de la entidad.

l) Informar anualmente al Congreso Nacional y al Presidente de la República sobre las labores de control fiscal efectuadas en las entidades de que trata el inciso b) del presente Artículo. Cuando fuere necesario, el informe incluirá recomendaciones destinadas a mejorar la administración financiera del Estado.

m) Representar por escrito las disposiciones que considere lesivas al patrimonio, a los intereses del Estado y a las leyes vigentes en materia de su competencia. Dicha facultad la ejercerá en un término no mayor de treinta días a partir de su publicación y, en caso de que fueren ratificadas por el Presidente de la República, les dará curso.

n) Someter a consideración del Presidente de la República, la terna para el nombramiento del Sub-Contralor.

o) Ejercer las funciones de Juez de apelaciones en los juicios coactivos fiscales que se tramiten en la Contraloría General de la República.

p) Recibir la declaración jurada de bienes de los altos dignatarios del Estado.

q) Presenciar y certificar la incineración o destrucción de los títulos de la deuda pública.

r) Disponer, mediante el cuerpo de inspectores, dependiente directamente de su autoridad, el cumplimiento de misiones específicas relativas a la labor fiscalizadora de la institución, con las facultades ejecutivas que confiera para cada caso.

Artículo 12.— Las resoluciones expedidas por el Contralor General son definitivas y concluyentes, procediendo sólo el recurso directo de nulidad por falta de jurisdicción, de conformidad a lo previsto por el Art. 31 de la Constitución Política del Estado. También procederá el recurso de amparo constitucional.

Artículo 13.— El Sub-Contralor es el colaborador inmediato del Contralor General, el cual será un profesional idóneo en administración y control fiscal, reunirá las mismas condiciones exigidas para el desempeño del cargo de Contralor General.

Son atribuciones del Sub-Contralor:

a) Asistir al Contralor en la formulación de la política de fiscalización y cooperarle en la dirección, coordinación y funciones

específicas de la Contraloría en el ámbito de su competencia en los asuntos para los cuales el Contralor requiera su concurso.

b) Actuar por el Contralor General en las actividades y comisiones que éste le señale.

c) Presentar a consideración del Contralor, planes, programas y proyectos sobre fiscalización.

d) Dirigir, coordinar y controlar las funciones de las Direcciones.

e) Actuar como Juez de primera instancia en los juicios coactivos fiscales tramitados en la Contraloría General de la República.

f) Expedir las resoluciones y demás providencias relacionadas con el cómputo y calificación de servicios administrativos y docentes.

g) Reemplazar al Contralor General en caso de ausencia o incapacidad temporal de éste. No percibirá sueldo adicional mientras ocupe el cargo.

h) Informar periódicamente al Contralor sobre las labores que realiza.

CAPÍTULO IV

Unidades de Asesoramiento

Artículo 14.— Las unidades de asesoramiento prestan asistencia especializada al Contralor General, mediante opiniones fundadas y dictámenes técnicos, jurídicos y administrativos, y son:

a) El Consejo de Coordinación Ejecutiva, organismo encargado de asesorar al Contralor General en la formulación, coordinación, adopción y ejecución de la política de control fiscal de la Contraloría. Estará presidido por el Contralor General y constituido por el Sub-Contralor y los Directores.

b) La Oficina de Planificación, que tiene por objeto formular planes, programas y proyectos referentes a la acción fiscalizadora de la Contraloría.

c) La Oficina de Análisis Administrativo, encargada de estudiar sistemáticamente la organización y funcionamiento de la Contraloría, con el fin de racionalizar la acción administrativa, mejorar la calidad de los servicios y reducir los costos de operación.

d) La Oficina de Asesoría Técnica, que tiene las funciones de asesorar en las adquisiciones, comercialización de materias pri-

mas, construcciones, obras y contratos del Estado de cualquier naturaleza y en otros que requiera su concurso.

e) La Oficina de Personal, que cumple funciones de asesoramiento al Contralor y Directivos de la institución en la formulación y ejecución de la política de administración de personal, aplicando las normas contempladas en las Leyes del Sistema Nacional de Personal y de Carrera Administrativa y otras disposiciones legales pertinentes.

C A P I T U L O V

Unidad de Apoyo Administrativo

Artículo 15.— La Unidad de Apoyo Administrativo está constituida por la Dirección Administrativa, que es el órgano encargado de dirigir, coordinar y controlar las actividades que regulan el normal funcionamiento económico y administrativo de la Contraloría a través de los Departamentos de Administración Financiera y de Documentación y Archivo.

Artículo 16.— La Dirección Administrativa está a cargo del Director Administrativo, quien tiene las siguientes funciones:

a) Dirigir, coordinar y controlar las labores de los Departamentos que realizan la acción de apoyo administrativo.

b) Cumplir las comisiones que el Contralor y el Sub-Contralor le deleguen.

c) Procesar la correspondencia recibida y expedida.

d) Informar periódicamente al Contralor sobre las actividades de los Departamentos bajo su dependencia.

e) Estudiar y compatibilizar, siguiendo las normas emanadas de la oficina central del Sistema de Presupuestos, los diferentes requerimientos que insumen los programas de la institución a objeto de preparar el proyecto de Presupuesto.

Artículo 17.— El Departamento de Administración Financiera tiene las siguientes funciones:

a) Proyectar, coordinar, controlar y ejecutar el presupuesto de la Contraloría General, contabilizando las operaciones financieras y patrimoniales de ésta.

b) Efectuar la programación, adquisición, almacenaje y distribución de equipo y materiales.

c) Velar por el adecuado mantenimiento del patrimonio de la Contraloría, actualizando en forma periódica el inventario de sus bienes.

Artículo 18.— El Departamento de Documentación y Archivo tiene las siguientes funciones:

a) Centralizar la recepción y expedición de la correspondencia y todas las gestiones interpuestas ante la Contraloría.

b) Proporcionar a los interesados la información relativa a sus gestiones.

c) Archivar en forma sistemática la correspondencia general y toda documentación a su cargo.

d) Practicar notificaciones con las providencias expedidas en todos los asuntos en trámite.

C A P Í T U L O V I

Unidades Operativas

Artículo 19.— Las Unidades Operativas son las Direcciones de: Control Jurídico, de Control Previo, de Control Posterior, de Control de Recaudación y de Control de Bienes del Estado, que realizan funciones de fiscalización en los organismos mencionados en el inciso b) del Art. 11.

Artículo 20.— Las Direcciones a que se refiere el Artículo anterior estarán cada una a cargo de un Director. Los Directores son responsables de:

a) Dirigir los servicios y resolver los asuntos que sean de su incumbencia.

b) Coordinar y supervisar las labores de los Departamentos a su cargo.

c) Proponer al Contralor las soluciones que estimen convenientes, en relación con los asuntos que sean de su competencia y cuya tramitación corresponda a la respectiva Dirección.

d) Informar periódicamente al Contralor de sus labores.

Artículo 21.— La Dirección de Control Jurídico tiene por objeto examinar y dictaminar en todos los casos en que la Contraloría interviene y asesora en materia legal al Contralor, Sub-Contralor y Directores. Esta constituida por el Departamento Legal, el Departamento Coactivo y el Departamento de Calificación de Servicios.

Artículo 22.— La Dirección de Control Jurídico está a cargo de un Director, cuyas funciones son:

a) Dirigir, coordinar y supervisar toda labor de asesoramiento y consulta legal de la Contraloría.

b) Preparar los proyectos de disposiciones legales que se relacionen con la Contraloría General de la República.

c) Estudiar o informar sobre los aspectos legales de los contratos que celebre el Estado.

d) Emitir informes legales sobre trámites y asuntos sometidos a su consideración y proyectar las resoluciones para la firma del Contralor.

e) Asumir la defensa y representación de la Contraloría en los tribunales ordinarios y administrativos.

f) Asesorar y proyectar resoluciones de segunda instancia en los juicios coactivos.

g) Proyectar resoluciones de calificación de fianzas de carácter real que deben otorgar los funcionarios del Estado sujetos a caución y de cancelación cuando no existen cargos económicos. En las fianzas de carácter pecuniario corresponde dictar resoluciones al Tesoro General de la Nación.

h) Recibir la declaración jurada de bienes de funcionarios del Estado, disponiendo su registro y archivo.

i) Preparar dictámenes en los trámites de reconocimientos de personería jurídica y aprobación de Estatutos en los casos que competan a la Contraloría.

j) Preparar dictámenes en gestiones de reconocimiento de crédito y solicitudes de pago de beneficios sociales, de haberes devengados, pensiones y lutos.

Artículo 23.— La Dirección de Control Previo es el órgano técnico-administrativo, encargado del control fiscal preventivo de los documentos y requisitos contables y legales, correspondientes a las operaciones administrativas y financieras de todas las instituciones del Estado. Está constituida por el Departamento de Intervención en la Administración Central, el Departamento de Intervención en la Administración Descentralizada y el Departamento de Control Presupuestario.

Artículo 24.— La Dirección de Control Previo está a cargo de un Director, con las siguientes funciones:

a) Dirigir, coordinar y supervisar las labores inherentes a control previo de los ingresos y egresos y del patrimonio de todos los organismos y entidades del Estado, así como la fiscalización del estricto cumplimiento del Presupuesto General de la Nación.

b) Visar, personalmente o por delegación, los comprobantes y órdenes de pago, disponer reliquidaciones y reversiones. Determinar retenciones de haberes del sector público, en casos irregulares.

c) Suscribir por delegación del Contralor General los cheque correspondientes a pagos que efectúan las entidades sujetas a fiscalización, con recursos provenientes del Tesoro General de la Nación o de otras fuentes.

d) Disponer la inspección del movimiento económico contable estatal.

Artículo 25.— La Dirección de Control Posterior tiene por objeto practicar la auditoría de las operaciones administrativas y financieras efectuadas en todas las instituciones del Estado. Está constituida por el Departamento de Auditoría en la Administración Central, el Departamento de Auditoría en la Administración Descentralizada y el Departamento de Control de Cargos de Cuenta.

Artículo 26.— La Dirección de Control Posterior está a cargo de un Director, con las siguientes atribuciones:

a) Programar, dirigir, coordinar y vigilar las labores de control posterior de sus diferentes unidades administrativas.

b) Disponer el examen de todas las operaciones económico-financieras y administrativas de los organismos del sector público, mediante auditorías continuas; periódicas e investigaciones especiales.

c) Determinar la revisión de los balances de las entidades sujetas a fiscalización, las que están obligadas a remitir a la Contraloría sus estados financieros, dentro del término de tres meses de vencida la gestión fiscal.

d) Requerir los registros contables de empresas comerciales, industriales, financieras y de servicios a objeto de verificar las transacciones realizadas con los organismos del Estado, sin retirar los libros ni documentos originales.

e) Disponer la apertura de cargos, la revisión de las rendiciones de cuenta documentada y su aprobación, en su caso, mediante resolución del Contralor General.

Artículo 27.— La Dirección de Control de Recaudación tiene por objeto ejercer el control de las recaudaciones de aduanas, renta interna, transportes, comunicaciones, consulados y otros, tomando en cuenta los presupuestos respectivos, los procedimientos contables administrativos y disposiciones legales pertinentes.

Está constituida por el Departamento de Aduanas, el Departamento de Renta Interna y el Departamento Consular.

Artículo 28.— La Dirección de Control de Recaudación está a cargo de un Director, cuyas funciones son:

a) Dirigir, coordinar y controlar las labores de la Dirección a su cargo, en sus aspectos técnico, administrativo y legal.

b) Programar los trabajos de fiscalización sobre las recaudaciones. Igualmente programar auditorías.

c) Desarrollar apropiadas técnicas de control fiscal sobre las recaudaciones mencionadas en el artículo anterior y mantener un registro permanente y completo de todas las leyes y disposiciones pertinentes.

d) Ejercer un permanente control en los organismos encargados de la recaudación, velando por la regularidad, legalidad, economicidad, utilidad y realización de las recaudaciones y efectuar la evaluación de los métodos de control interno, así como del grado de eficiencia administrativa y financiera en la percepción de dichos recursos.

Artículo 29.— La Dirección de Control de Bienes del Estado tiene por objeto ejercer el control de todos los bienes muebles, inmuebles y semovientes de propiedad o a cargo de las entidades del sector público, y de las existencias de valores fiscales. Está constituida por el Departamento de Control de Bienes y el Departamento de Registro y Control de Inventarios.

Artículo 30.— La Dirección de Control de Bienes del Estado está a cargo de un Director, cuyas funciones son:

a) Programar, dirigir, coordinar y controlar las labores de la Dirección a su cargo.

b) Dirigir la fiscalización de las adquisiciones, donaciones, transferencias, enajenación, retiros o castigos de bienes del Estado.

c) Fiscalizar que la capitalización, retiros, castigos y venta de bienes del Estado sean hechos conforme a Ley.

d) Preparar reglamentos o instrucciones y dictar normas referentes a los sistemas de control, inventariación, registro y evaluación de activos fijos.

e) Refrendar los comprobantes u órdenes de pago por compras de activos fijos, materiales y suministros.

f) Disponer avalúos y auditorías especializadas relativas al control de bienes.

g) Supervisar y mantener el registro nacional de bienes del Estado.

h) Ordenar la verificación de los trabajos de inventariación o, en su caso, el levantamiento directo de inventarios.

i) Intervenir en los remates de los bienes del Estado.

j) Fiscalizar el registro y desembolso de la deuda pública interna y externa.

CAPITULO VII

Unidades Desconcentradas

Artículo 31.— Las Unidades Desconcentradas son: 'las Contralorías Departamentales, Distritales y Provinciales, las que, por delegación de la Contraloría General, actuarán en el ejercicio del control fiscal con la jurisdicción y competencia reconocidas por la presente Ley y su reglamento.

La organización de las Contralorías Departamentales, Distritales y Provinciales, se ajustará a las necesidades de las funciones que se les delegue.

TITULO V

DISPOSICIONES ESPECIALES

CAPITULO I

Recaudaciones y Pago de Fondos Públicos

Artículo 32.— Las personas que tuviesen a su cargo la recaudación, la administración, pago o custodia de valores o fondos fiscales, serán responsables de las pérdidas o daños que sufriera dicho patrimonio, por empleo ilegal o por negligencia.

Artículo 33.— Todo comprobante de pago con fondos fiscales, deberá estar acompañado de los antecedentes legales que lo justifiquen. La Contraloría General se pronunciará sobre la responsabilidad de los funcionarios que los hubiesen cursado sin exigir dicho requisito.

Artículo 34.— Los pagos del sector público se efectuarán previa aprobación de antecedentes por la Contraloría, mediante cheques que serán refrendados por el Contralor General o su delegado, exceptuando los girados por el Tesoro Nacional. El Contralor será el único facultado para autorizar el registro de firmas de sus delegados, en el Banco Central.

Artículo 35.— El Banco Central no dará curso a la apertura de cuentas y de acreditivos, traspasos de fondos y otras operaciones que constituyen desembolsos con cargo a las entidades sujetas a control fiscal, sin previa orden de autoridad competente y visación de la Contraloría.

Artículo 36.— Ningún funcionario de las entidades fiscalizadas que fuere requerido a rendir cuentas ante la Contraloría, será eximido de responsabilidad por los fondos que hubiere administrado, recaudado y desembolsado, o de otros bienes que hubieren estado a su cargo, custodia o control, excepto cuando presente resolución expedida por el Contralor.

Si resultare que las cuentas revisadas son incorrectas o falsas, el Contralor General podrá ordenar un nuevo examen de las mismas, para identificar a las personas responsables y exigirles la restitución de las sumas indebidamente apropiadas.

Artículo 37.— Las entregas de sumas globales de los Tesoros Nacional, Judicial, Departamental, Municipal y Universitario a pagadores oficiales, para cumplir posteriores gastos públicos, se efectuarán previa orden de autoridad competente, debiendo la Contraloría General abrir el respectivo cargo de cuenta.

Los cheques de pago de dichos fondos deberán estar firmados imprescindiblemente por el pagador oficial a cuyo nombre se abrió el cargo, quien será responsable de su correcta utilización, no pudiendo ser dispuestos dichos fondos sin la intervención personal del pagador oficial y del representante de la Contraloría.

C A P Í T U L O I I

Fiscalización de Contratos

Artículo 38.— La Contraloría General, se pronunciará sobre aspectos legales, técnicos y financieros de todo contrato suscrito por los organismos del sector público con cualquier persona pública o privada, nacional o extranjera, que implique percepción o erogación de fondos públicos.

Artículo 39.— El control jurídico de los contratos y los requisitos legales que éstos deben cumplir, se sujetarán a las disposiciones que regulan la materia.

Artículo 40.— Un representante de la Contraloría General concurrirá necesariamente a las Juntas de Almonedas y a sus comisiones calificadoras.

Artículo 41.— Ningún contrato de obra, transferencia o adquisición de bienes que suscriba el Estado, se ejecutará si no se encuentra firmado por el Contralor o su representante, y debida-

mente protocolizado, salvo razones de fuerza mayor ampliamente justificadas.

CAPITULO III

Limitaciones Funcionarias

Artículo 42.— Los funcionarios de la Contraloría General no podrán desempeñar ningún otro cargo en la administración pública en las entidades estatales, ni actividad privada que sea incompatible con el ejercicio del control fiscal, salvo autorización conferida por Resolución Suprema. Tampoco podrán formar parte de los Directorios de ninguna entidad del sector público, ni percibir emolumentos de dichas instituciones por ningún concepto.

Artículo 43.— Los empleados de la Contraloría no podrán tener relación de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, o segundo de afinidad con otros de la misma oficina.

CAPITULO IV

Sanciones

Artículo 44.— Los empleados de la Contraloría que el examinar el movimiento económico del sector público, no dieren aviso inmediato al Contralor General sobre casos de apropiación indebida de fondos, defraudación, malversación, falta de depósito de fondos recaudados y otras irregularidades que debieran haber sido puestas en su conocimiento, tendrán idéntica responsabilidad que los empleados de las reparticiones fiscalizadas que hubieren ejecutado o permitido los actos ilegales.

Artículo 45.— En el curso de los procesos administrativos a que se refieren los incisos d) y f) del Art. 6º., el Contralor, o su representante legalmente autorizado, tiene la facultad de citar y emplazar a cualquier persona a objeto de que declare e informe sobre el caso sujeto a investigaciones. Si la persona citada rehusa comparecer, o compareciendo se negare a prestar declaración, o su declaración resultare falsa, será denunciada ante la autoridad competente para su enjuiciamiento penal.

Artículo 46.— Ninguna persona deberá presionar a los funcionarios y empleados de la Contraloría, para obligarles a actuar contra la Ley. Los que contravinieren esta disposición se harán pasibles a las sanciones previstas en el Código Penal a denuncia del Contralor. La Contraloría podrá constituirse en parte civil dentro de la acción criminal correspondiente.

Artículo 47.— Todo funcionario o empleado de la Contraloría, que para cumplir o dejar de cumplir con sus obligaciones

funcionarias o para actuar en forma contraria a los deberes de su cargo, recibiere directamente o por interpósita persona, para sí o para un tercero, dádivas o cualquier otra ventaja, o aceptare ofrecimientos o promesas, será denunciado al Ministerio Público para su enjuiciamiento penal.

Artículo 48.— Los instrumentos en los cuales intervenga el Estado, deberán ser protocolizados de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 13 de la Ley de 5 de marzo de 1858.

Los registradores de Derechos Reales están obligados a prestar informes periódicos a la Contraloría General sobre los instrumentos en que intervenga el Estado y que fueron registrados en su oficina.

Artículo 49.— Como emergencia de las atribuciones conferidas por el inciso d) del Art. 6º de esta Ley, el Contralor General pedirá la suspensión del ejercicio del cargo al empleado o empleados, sindicados de la comisión de delitos contra la economía del Estado en la oficina intervenida, hasta que concluya la investigación. En caso de comprobarse culpabilidad, el Contralor solicitará la destitución de aquéllos sin que pueda ser negado este requerimiento. Al mismo tiempo, pasará antecedentes al Ministerio Público para su juzgamiento penal.

Artículo 50.— El funcionario de la Contraloría General de la República está prohibido de revelar asuntos confidenciales relacionados con su trabajo, o divulgar el contenido reservado de disposiciones y medidas que se tomen en la entidad. Esta prohibición se hace extensiva a aquéllos que hubieren dejado de ejercer su cargo en la Contraloría.

Los infractores serán pasibles a las sanciones legales correspondientes. Además, el funcionario en ejercicio será destituido.

Artículo 51.— Los auditores e interventores a quienes encargare el Contralor la revisión de cuentas relativas al movimiento económico-financiero estatal, que expidan informes dolosos o falsos, serán destituidos de su cargo, sin perjuicio de ser pasibles a las responsabilidades civil y penal correspondientes a cada caso.

C A P Í T U L O V

Disposiciones Generales

Artículo 52.— Los actos que en ejercicio de la fiscalización realicen los funcionarios de la Contraloría u otros representantes especialmente designados, tendrán la misma fuerza y efecto que si hubiesen sido ejecutados por el Contralor General, pudiendo ser motivadamente revisados por esta autoridad.

Artículo 53.— Los informes de auditoría de la Contraloría serán oficialmente válidos para todos los organismos del sector público.

Artículo 54.— Derógase la Ley de 5 de mayo de 1928, en todo lo que se oponga al presente Decreto Ley, el Decreto Supremo No. 08321 de 9 de abril de 1968, en todo lo referente a la Contraloría General de la República, y demás disposiciones contrarias al presente Decreto-Ley.

Artículo 55.— El Poder Legislativo de acuerdo a sus facultades constitucionales ejercerá la fiscalización del movimiento económico y financiero de la Contraloría General de la República, o, en su caso, se efectuará por orden del Presidente de la República.

C A P Í T U L O V I

Disposiciones Transitorias

Artículo 56.— La Contraloría General de la República en el término de noventa días de la aprobación del presente Decreto Ley, presentará el correspondiente proyecto de Decreto Reglamentario para su consideración y aprobación por el Poder Ejecutivo y, además, dictará resolución aprobando el reglamento interno de la institución, respecto a su organización y funciones.

Artículo 57.— El Presupuesto Fiscal consignará las partidas necesarias para el funcionamiento de la Contraloría General, de acuerdo a la reorganización establecida en el presente Decreto Ley.

Artículo 58.— De acuerdo a la experiencia recogida durante la aplicación de la presente Ley, la función de pre-auditoría del Gobierno Central pasará al Ministerio de Finanzas.

Los Contratos de Obras Públicas en la República Federal Alemana

● *De las numerosas e importantes materias consideradas por el VIII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en mayo de 1974 en Madrid, hemos tomado el presente trabajo para su reproducción en nuestra "Revista de Control Fiscal", por su relevancia doctrinaria y por constituir un tema de palpitante actualidad en los países en vías de desarrollo como Venezuela. He aquí el texto completo de la ponencia presentada a la referida reunión internacional por la delegación de la República Federal Alemana, la cual fue presidida por el Dr. Hans Shäsfer, Presidente del Tribunal de Cuentas de ese país.*

*Tribunal de Cuentas
de la República Federal
Alemana.*

Problemas en el control de los gastos para obras públicas

1º.— Observación preliminar: las obras públicas en la República Federal Alemana.

En la República Federal tienen la consideración de obras públicas aquellas realizaciones con las cuales la Federación, sus Estados ("Länder"), los municipios y agrupaciones municipales, así como otras personas jurídicas de derecho público, atienden a sus necesidades en materia de construcciones.

La Federación y sus Estados fomentan, además —ya sea por separado o bien conjuntamente—, mediante subvenciones procedentes del erario público, las realizaciones emprendidas por promotores privados, siempre que exista un considerable interés público en la ejecución de las mismas.

Las obras públicas son proyectadas, controladas y liquidadas por organismos de la administración estatal o municipal competentes en el sector de la construcción y dotados de personal técnico (arquitectos e ingenieros). Siempre que —especialmente tratándose de proyectos de gran envergadura o características especiales— la administración no dispone de suficiente personal de plantilla, las autoridades recurren a los servicios de arquitectos e ingenieros independientes, de la especialidad requerida, en calidad de colaboradores libres.

En las realizaciones promovidas con fondos públicos y ejecutadas por beneficiarios de subvenciones, la administración estatal de obras públicas interviene ejerciendo una función dictaminadora, asesora y controladora.

Para las actividades de las administraciones de obras se han promulgado normas que regulan asimismo el procedimiento de adjudicación de prestaciones en el sector de la construcción. Estas mismas normas de adjudicación se aplican también —ya sea directamente o por analogía— tratándose de obras a ejecutar por los beneficiarios de subvenciones.

La realización de las prestaciones precisas se encomienda mediante contrato a empresas privadas del sector o industria de la construcción. Generalmente, antes de la adjudicación se convocan concursos para determinar las ofertas de precio más favorables. La naturaleza y cantidad de los trabajos y prestaciones a ejecutar se especifican a este respecto con la máxima precisión posible en los pliegos de condiciones. Los detalles de la realización se regulan por normas técnicas que contienen también preceptos sobre la determinación del volumen de las prestaciones y las modalidades de su liquidación.

Las exigencias, considerablemente incrementadas, en cuanto al tipo y número de obras y edificios públicos —desde la construcción de nuevas escuelas y universidades, instituciones de investigación y hospitales, hasta la ampliación de redes viales de suficiente capacidad— han dado lugar a un aumento continuo de los gastos para obras y edificaciones del sector público. Mientras que en 1960 se invertían todavía 12,5 mil millones de marcos para estos fines, en 1970 estos gastos alcanzaban ya la cifra de 26,1 mil millones DM. Hasta 1980 —siempre referidos al índice de precios de la construcción de 1970— habrán de aumentar a 59,0 mil millones DM. De modo paralelo, ha ido elevándose también la proporción que a las obras públicas corresponde en las inversiones totales en el sector de la construcción en el territorio nacional alemán: esa proporción fue en 1960 de 19,1 por ciento, aumentó hasta 1970 a 27,0 por ciento y será de 40,2 por ciento en el año 1980, según estimaciones del Ministerio Federal de Economía, superando de esta manera por primera vez considerablemente las proporciones estimadas para la construcción de viviendas —27,1 por ciento— y la construcción industrial —32,7 por ciento—.

A causa del notable peso que estos gastos tienen en el presupuesto del Estado, el Tribunal de Cuentas Federal ha reforzado sus controles en el sector de las obras públicas. En los proyectos de obras de la Federación verifica si éstas se han programado de modo conveniente, económico y conforme a las reglas reconocidas de la técnica, si la ejecución se ajusta a lo

convenido y está exenta de defectos y si las prestaciones han sido liquidadas con arreglo a lo convenido y de modo exacto. Tratándose de proyectos de obras subvencionadas por la Federación y realizadas por los beneficiarios de subvenciones, el control del Tribunal de Cuentas fiscaliza si las aportaciones financieras concedidas a modo de subvenciones se han empleado conforme al fin previsto y de modo económico.

2º.— Particularidades del control de las obras públicas.

La fiscalización del gasto para obras públicas plantea en ciertas esferas, debido a las particularidades de las actividades en este sector, problemas de índole diferente, en parte más difíciles que el control de otros ámbitos de la actividad estatal.

La causa radica, por una parte, en el hecho de que, para la actividad constructora del Estado, sólo puede haber muy pocas normas generales que regulen con carácter obligatorio todos los detalles. Como quiera que, en el proyecto y la construcción de obras, normalmente no se trata de las repeticiones de procesos idénticos que transcurren según reglas fijas, sino que en cada caso particular hay que examinar y valorar una gran variedad de exigencias y alternativas técnicas y de configuración, la Administración goza de un amplio margen de apreciación para sus decisiones. El control tiene, por tanto, que ocuparse siempre en la cuestión de si el uso que se ha hecho de ese margen ha sido convenientemente adaptado a las circunstancias.

A ello vienen a sumarse los cambios continuos de la técnica que, en los últimos años, han afectado de modo particular la edificación. A este respecto se han creado —por ejemplo, en la esfera de la física nuclear y de la de reactores— tipos de edificios completamente nuevos cuyo proyecto y ejecución requirió la satisfacción de no pocas exigencias. Sobre todo en el campo de las construcciones de acero y de hormigón armado, se han desarrollado nuevas modalidades llegando hasta los límites de las posibilidades técnicas. Además, hay una oferta de un sinfín de nuevos materiales y métodos en el sector de la construcción que llega hasta la edificación con elementos prefabricados, cuya idoneidad sólo puede apreciarse de modo seguro al cabo de un prolongado tiempo de servicio de aquéllos. Y también en las construcciones de tipo convencional —por ejemplo, edificios para oficinas de la administración— el grado de tecnificación ha progresado considerablemente, habiendo aumentado grandemente la proporción de instalaciones mecánicas, eléctricas y de climatización.

En este ámbito, las entidades fiscalizadoras se ven confrontadas con la necesidad de acomodar continuamente al desarrollo

su nivel de conocimientos y la organización de sus métodos de control. Sus controles deberán verificar sobre todo si se ha hecho un uso adecuado de las posibilidades que brinda el desarrollo técnico y si se han reducido los riesgos que puede implicar, por ejemplo, la elección de materiales o construcciones insuficientemente ensayados.

Para el control es, además, sobremanera importante el hecho de que los costos y la calidad de las obras vienen determinados ya decisivamente por la planificación y que los errores cometidos en esta fase preparatoria apenas pueden ser ya corregidos “a posteriori”. Por lo tanto, debe ser el objetivo prioritario del control evitar a tiempo que tales errores se produzcan.

3º.— Repercusiones sobre la organización del método de control.

El Tribunal de Cuentas Federal ha tratado de tener en cuenta estas particularidades organizando su procedimiento de control de la siguiente manera:

3.1 Normas de procedimiento para las administraciones de obras.

Debido al amplio margen de libre apreciación que las administraciones de obras tienen para adoptar sus decisiones, el Tribunal de Cuentas Federal cree necesarios la promulgación y el estricto cumplimiento de reglas de procedimiento que fijan los límites de aquel margen garantizando una práctica administrativa uniforme. Por ello, hace extensivo su control a la existencia y forma de observancia de tales normas. Si fuere preciso, promueve la promulgación de instrucciones complementarias.

Como ejemplos de especial importancia citaremos a este respecto las directrices para la determinación de los volúmenes a construir necesarios, así como para la adjudicación y liquidación de las prestaciones en materia de construcción:

Puesto que los costos de una edificación dependen en gran parte del dimensionado de los volúmenes considerados precisos —o sea, de la superficie que se asigna a cada usuario del edificio— el Tribunal de Cuentas Federal ha promovido para edificaciones similares la implantación de ciertos valores o magnitudes indicativos que, sobre la base de valores empíricos, determinan qué superficie-base puede proyectarse para cada funcionario o empleado teniendo en cuenta sus funciones respectivas. Esas magnitudes indicativas tienen por finalidad asegurar en adelante la actuación uniforme de la Administración y la adopción de volúmenes económicos.

Con particular insistencia, el Tribunal de Cuentas Federal viene vigilando la observancia de las normas relativas a la organización de los concursos y la adjudicación de prestaciones en materia de construcción. Los preceptos contenidos en el reglamento de adjudicación de obras garantizan que todos los concursantes quedan sometidos a las mismas condiciones y que se evitan las manipulaciones. Siempre que las prestaciones en materia de construcción son sacadas a concurso público antes de su adjudicación, es decir, que se invite a un número no restringido de concursantes a presentar sus ofertas —lo que los reglamentos federales del presupuesto y sobre la adjudicación de obras consideran como el proceder normal—, estas normas legales garantizan, además, una competencia sin trabas, contribuyendo de este modo a la consecución de precios favorables.

El Tribunal de Cuentas Federal atribuye, además, especial importancia al cumplimiento de las citadas normas porque a la vez sirven de eficaz instrumento auxiliar de fiscalización; efectivamente: si se comprueba en el curso de ésta que las normas en cuestión han sido cumplidas, puede admitirse en general que, en la adjudicación, se ha seleccionado la oferta más económica.

Además, son indispensables normas de obligado cumplimiento para la liquidación que fijan de qué modo ha de determinarse el volumen de las prestaciones, qué datos y comprobantes se requieren para la demostración de aquéllas y en qué forma deben extenderse las facturas relativas a las prestaciones efectuadas en materia de obras.

El Tribunal de Cuentas Federal fiscaliza con especial atención el cumplimiento de las normas pertinentes contenidas en el reglamento sobre la adjudicación de obras, pues es del parecer que —al igual que las directrices anteriormente mencionadas— no sólo simplifican la actividad de las administraciones de obras, sino que al mismo tiempo facilitan el control por cuanto sientan bases importantes para la apreciación uniforme —y, consecuentemente, para la comparabilidad— de una pluralidad de realizaciones de obras.

3.2 Selección del objeto o materia a controlar.

Para una fiscalización eficaz, no basta con examinar las cuentas para verificar meramente si las prestaciones han sido liquidadas en forma debida, si bien este aspecto parcial merece también ser considerado a causa de los métodos de liquidación a veces complicados y las fuentes de error resultantes de los mismos. Además de esto, el control debe hacerse extensivo en primer lugar a la economicidad y oportunidad de toda la marcha de la obra. Debe comprobar si se ha construido funcionalmente

y con medios idóneos una obra adecuada al uso previsto, si las prestaciones convenidas se han efectuado íntegramente y sin defectos y si el edificio merece calificarse de económico también desde el punto de vista de los futuros gastos de conservación y explotación que cabe esperar.

Partiendo de tales consideraciones, el Tribunal de Cuentas Federal —aparte del ya mencionado control de la adjudicación— fiscaliza sobre todo la economicidad de los proyectos, la calidad de la realización y la regularidad de la liquidación.

Punto de vista importante para el control de la planificación es la cuestión de si “a priori” se han tenido en cuenta exacta e íntegramente todas las prestaciones necesarias para la ejecución de una obra. La experiencia del control demuestra que la prematura iniciación de las obras sobre la base de proyectos deficientes o incompletos en modo alguno conduce a la terminación del edificio u obra antes del plazo previsto sino, muy al contrario, a considerables gastos adicionales por tener que efectuarse posteriormente numerosas modificaciones y obras complementarias. Por esta razón, el Tribunal de Cuentas Federal ha señalado repetidamente que la ejecución económica de un proyecto de obra presupone la suficiente preparación de la misma y una planificación terminada, exigiendo que, para ambas, las administraciones de obras deben disponer del tiempo necesario.

La economicidad de la planificación depende, además, de si se han adoptado construcciones y materiales bien probados conforme a las reglas consagradas de la técnica, que —aun después de un prolongado uso intensivo— no hagan esperar ningún desgaste excesivo ni gastos elevados de conservación. El Tribunal de Cuentas Federal ha sostenido a este respecto el criterio de que el imperativo del empleo austero de los recursos públicos obliga a utilizar nuevos tipos de construcción y materiales tan sólo cuando su idoneidad conste fehacientemente.

Especial importancia tiene el control cuyo objeto es verificar si se ha tenido en cuenta suficientemente el principio de austeridad. La gran variedad de las posibilidades técnicas, el afán efectista en cuanto a la configuración exterior y la ocasional valoración excesiva de los criterios estéticos, han conducido en numerosos casos a que los edificios públicos se construyeran a costos muy exagerados. Por esta razón, el Tribunal de Cuentas Federal ha considerado en los últimos años como tarea prioritaria promover construcciones de carácter menos suntuario.

También el control de calidad de la ejecución de las obras ha ganado últimamente en importancia, toda vez que la capacidad de algunas empresas constructoras no está en condiciones de responder al inesperado aumento del volumen de obras y porque la

aparición de nuevas técnicas de construcción y nuevos materiales ha dado lugar a defectos desconocidos hasta ahora. Por ello, el Tribunal de Cuentas se esfuerza en sus controles por conseguir no sólo la eliminación de eventuales deficiencias, sino también por hacer comprobar de modo tan preciso las causas de las mismas, a fin de que pueda evitarse su repetición en futuras obras del mismo género.

El incrementado volumen de obras, la gran variedad de tareas y el imperativo de ejercer los controles con el mínimo personal posible no permiten que, en todos los proyectos de obras, los criterios antes mencionados se apliquen con la misma intensidad. No es factible hallar normas rectoras adecuadas a cada caso particular indicativas de la importancia que debe atribuirse a las diversas materias objeto de control, ya que por regla general sólo en el curso de la fiscalización de una obra va cristalizando sobre qué extremos debe concentrarse la apreciación que aquélla haya de merecer. Las siguientes consideraciones sirven al Tribunal de Cuentas federal como orientaciones para la preparación de sus controles:

a) Un control a fondo de la planificación, que requiere un considerable empleo de tiempo y personal, en la mayoría de los casos sólo será útil cuando se trate de fiscalizar obras particularmente voluminosas, costosas o difíciles o si la planificación debe servir de base para la ejecución de varias edificaciones más del mismo tipo. También será necesario cuando la obra presente defectos considerables y haya que verificar hasta qué punto su causa radica en errores cometidos en la fase de proyecto.

b) El control siempre tendrá por objeto la calidad de las prestaciones efectuadas en materia de construcción y la regularidad de sus liquidaciones. Mas también debería concentrarse sobre aquellas esferas que permitan esperar un control fructífero. Por regla general, son —en cuanto a la calidad de las prestaciones— los elementos especialmente importantes para la estabilidad y vida útil y —en lo que se refiere a la liquidación— aquellas grandes obras cuyo volumen no puede apreciarse simplemente “de visu”.

3.3 Elección del momento en que haya de efectuarse el control.

Análoga dificultad implica la cuestión de cual sea el momento más indicado para la fiscalización.

El mero examen de los justificantes, o sea la repetición de la liquidación sobre la base de la documentación contable completa después de terminada la obra, ha perdido algo de su importancia porque, en ese tipo de control, eventuales reservas

relativas a la economicidad y oportunidad de los proyectos y de la ejecución ya no pueden hacerse valer a tiempo y con eficacia. Por esta razón, hace mucho tiempo que el Tribunal de Cuentas Federal —cuando se trata de obras de gran envergadura— realiza controles sobre importantes cuestiones de principio en materia de planificación y adjudicación. De esta manera ha sido posible señalar precozmente defectos importantes que, con ocasión de una fiscalización posterior, ya no habrían podido subsanarse.

El nuevo reglamento federal del presupuesto autoriza ahora que se adelante todavía más el momento del control, admitiendo también la fiscalización de medidas que sólo posteriormente podrán tener repercusiones financieras. Entre tales medidas, el Tribunal de Cuentas Federal considera el proyecto de obras, habiendo hecho uso en algunos casos de la posibilidad de un control muy preventivo; al proceder así, ha obtenido éxitos extraordinarios al formular objeciones sobre todo contra soluciones excesivamente onerosas, pero también contra proyectos técnicamente inadecuados, con lo que pudo conseguir que las administraciones de obras revisaran sus planes.

Ahora bien, semejante control de proyectos de obras está sujeto a limitaciones jurídicas y de orden práctico. Jurídicamente, hay que tener en cuenta que las entidades fiscalizadoras no deben ingerirse en la esfera de competencia de la Administración, es decir, que sólo pueden intervenir cuando la Administración ha terminado sus proyectos y éstos hayan sido aprobados por el departamento correspondiente. En la práctica, el límite resulta también del hecho de que la cuidadosa fiscalización de la labor de proyecto requiere el empleo de un personal extraordinariamente numeroso que sólo excepcionalmente puede justificarse y que el control de muchos o de todos los proyectos de obras demoraría inadmisiblemente la iniciación de la actividad constructora.

El Tribunal de Cuentas Federal parte por esta razón de la base de que la decisión relativa al momento del control debe adaptarse en cada caso a la finalidad de aquél y que la fiscalización de proyectos de obras ha de limitarse a aquellos casos excepcionales en que la importancia de la construcción prevista, el desusado importe de los costes o bien eventuales dudas que se hayan manifestado en cuanto a la utilidad técnica, hagan aparecer como necesario un control previo de los proyectos. En estos casos —como, en general, tratándose de grandes obras— considera, además, precisas indagaciones complementarias durante la ejecución de aquéllas para que eventuales vicios puedan descubrirse más precozmente y subsanarse sin gastos excesivos. En todos los restantes casos, el control debería limitarse al examen de los comprobantes, que sigue siendo necesario a causa de su importancia financiera.

Los Contratos de Obras Públicas en la República Federal Alemana

● *La delegación de los Estados Unidos de América al VIII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores celebrado en Madrid en mayo de 1974, y la cual fue presidida por el señor Elmer B. Staats, Contralor General de la Nación norteamericana, presentó a consideración del referido evento una ponencia bajo el título que encabeza esta sección, siendo acogida por unanimidad de los participantes en el magno evento. Seguidamente insertamos el texto completo de dicho trabajo, de una gran oportunidad para nuestro país en momentos en que acaba de entrar en vigencia una nueva legislación en materia de control y vigilancia fiscal, encarnada en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.*

INTRODUCCION.

La Oficina de Contabilidad General fué establecida como organismo independiente en la rama legislativa del Gobierno de los Estados Unidos, y dotada de muy amplias facultades para examinar ingresos y gastos en los fondos federales. No hay ninguna organización central análoga de fiscalización o control dentro de la rama ejecutiva del Gobierno Federal. No obstante, los directores de los departamentos ejecutivos y la mayor parte de los organismos federales independientes han establecido organizaciones de fiscalización interna en el seno de sus propios departamentos y organismos.

Importa señalar que las organizaciones fiscalizadoras de la rama ejecutiva no son directamente responsables ante la Oficina de Contabilidad General y no pueden legítimamente considerarse subordinadas a ella.

Comoquiera que la Oficina de Contabilidad General y las organizaciones de fiscalización interna comparten el objetivo común de ayudar al perfeccionamiento de la gestión y el control de los programas y actividades gubernamentales, la Oficina siente un interés vital por la capacidad y la labor de las organizaciones de fiscalización interna. Por tanto, no se escatiman esfuerzos a fin de coordinar el trabajo de la Oficina de Contabilidad General con los de aquellas organizaciones, con miras a evitar duplicación de trabajos de fiscalización y conflictos en los programas de esta actividad.

Por los mismos motivos, la Oficina de Contabilidad General está muy interesada en las funciones de fiscalización y control internos que se ejercen en otros niveles del gobierno. En los Estados Unidos muchas actividades gubernamentales son, de hecho, ejecutadas por gobiernos estatales y municipales; y financiadas, al menos en parte, con fondos federales.

La presente comunicación refleja los puntos de vista de la Oficina de Contabilidad de los Estados Unidos sobre: 1) la necesidad de fiscalizaciones internas en organizaciones gubernamentales; 2) el alcance deseado de la labor fiscalizadora interna; 3) la organización, la gestión, y las calificaciones personales de los funcionarios pertenecientes a las plantillas de las entidades fiscalizadoras; 4) las disposiciones reglamentarias en orden a presentar informes acerca de las misiones cumplidas y proseguir las que hubieren quedado pendientes; y 5) la relación de la unidad de fiscalización interna con otras entidades fiscalizadoras, con inclusión de la Oficina de Contabilidad General.

NECESIDAD DE CONTAR CON ENTIDADES DE FISCALIZACION INTERNA

El control de gestión empieza con la delegación de autoridad y la planificación de operaciones y continúa a lo largo de la ejecución y la presentación de informes sobre el rendimiento de esta última. Un sistema bien concebido de control de gestión persigue en sus operaciones el logro de una eficiencia, una economía, y unos resultados propuestos de antemano. Un sistema tal implica la provisión de estándares cuidadosamente elaborados y frecuentemente actualizados que servirán para medir la producción, sea cual fuere su forma o fase de acabado.

La esencia del control de gestión es la acción que ajusta las operaciones en consonancia con los estándares o requisitos prescritos o deseados. A fin de ejecutar esa acción, la gerencia necesita poseer información puntual y adecuada sobre el rendimiento, que puede obtener por medio de la observación directa; de informes de trámite y periódicos de carácter operativo, contable, estadístico y analítico; y de revisiones funcionales o del personal directivo.

Otra importante fuente de información, complemento de todos los demás elementos de control de gestión, es la organización dedicada a la fiscalización interna. Realiza exámenes independiente, presenta informes sobre sus hallazgos, y evalúa las operaciones y el rendimiento y formula recomendaciones al respecto. La fiscalización interna suplementa de manera singular a las verificaciones rutinarias de gestión en razón a su enfoque y sus métodos de revisión independientes.

NATURALEZA DE LA FISCALIZACION INTERNA

La fiscalización interna es una función directiva y asesora, ajena a la línea operativa. Así, el censor de cuentas interno no debe estar autorizado para introducir o disponer que se introduzcan cambios en procedimientos u operaciones. Su cometido consiste en analizar, revisar y evaluar en forma independiente y objetiva, los procedimientos y las actividades existentes y la responsabilidad de rendir cuentas públicas que tiene la dirección; informar a ésta de las condiciones que encuentre; y, cuando sea menester, recomendar cambios u otras acciones a la consideración de los directivos y funcionarios operativos. Debería presentar sus puntos de vista y sus sugerencias constructivamente y de tal manera que otras personas puedan actuar a tenor de sus observaciones.

BENEFICIOS DE LA FISCALIZACION INTERNA

Los directores hallan que las recomendaciones constructivas formuladas por el censor de cuentas interno, respaldadas por información imparcial y pertinente, han contribuido a resolver muchos de los problemas que plantean tanto las operaciones en gran escala como las descentralizadas. Las grandes organizaciones tienen numerosos y complejos problemas administrativos que determinan la necesidad por parte de los directores, de delegar un alto grado de autoridad operativa dentro de la organización. La fiscalización interna ha llegado a ser un medio importante merced al cual la gerencia puede mantenerse informada de lo que sucede en la organización en sus diversos niveles.

La gerencia también se beneficia de una información puntual relativa a problemas sobre los cuales se pueden adoptar medidas correctivas antes de que se vea dificultado el funcionamiento de la organización. Estos problemas, una vez examinados y evaluados, dan origen a menudo a oportunidades de conseguir costes más bajos, incremento de eficiencia y maneras más rápidas de obtener resultados positivos.

La fiscalización interna puede beneficiar de modo especial a la gerencia de organizaciones pequeñas, o a pequeños segmentos de grandes organizaciones, donde la habitual división de cometidos entre los empleados no siempre es económica o práctica. El censor de cuentas interno puede facilitar a menudo las verificaciones y controles internos adicionales que requiere una gestión eficaz.

El Congreso de los Estados Unidos ha reconocido la utilidad de la fiscalización interna. La Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1950 situó en la alta dirección de los organismos la

responsabilidad de instituir este elemento del control interno al disponer que:

“El Director de cada organismo ejecutivo establecerá y mantendrá sistemas de contabilidad y control interno diseñados de modo que provean... control efectivo y cumplida cuenta de todos los fondos, propiedades y demás activos cuya responsabilidad incumba al organismo, con inclusión de una fiscalización interna apropiada...”

ALCANCE DEL TRABAJO DE FISCALIZACION INTERNA

Para ser de la máxima utilidad, el ámbito de la actividad del censor de cuentas interno no debería ser restringido. Sus tareas deberían ser claramente especificadas por el director del organismo, y en todas las dependencias del mismo se debería distribuir información acerca de dichas tareas, a fin de dejar sentado que todos los niveles reconocen plenamente la naturaleza de sus funciones.

La fiscalización interna debería hacerse extensiva a todas las actividades del organismo y a los controles de gestión incorporados en aquéllas. Si bien ha de incluir el examen de cuentas y transacciones financieras, no debería limitarse a estos aspectos. El censor de cuentas interno debería revisar también operaciones y actividades en orden a proveer a la gerencia de información sobre la economía y la eficiencia con que se llevan a efecto los programas, y debería asimismo evaluar independientemente los resultados de los referidos programas.

ELEMENTOS DE UNA FISCALIZACION INTERNA

Una fiscalización que atendiese a todos los intereses de la gerencia comprendería, por regla general, los tres elementos siguientes:

1. **Financiero y de sujeción a las normas** — determinar si:
a) las operaciones financieras se desarrollan en debida forma;
b) los informes financieros y los balances de la entidad fiscalizada se presentan correctamente, y c) la entidad ha cumplido las leyes y normas por las cuales se rige.

2. **Economía y eficiencia** — determinar si la entidad está gestionando o utilizando de manera económica y eficiente sus recursos (personal, propiedades, superficie de trabajo, etc.), así como las causas de cualesquiera ineficiencias o prácticas anti-económicas, con inclusión de insuficiencias en los sistemas de información a dirección, en los trámites administrativos, o en la estructura de la organización.

3. Resultados de los programas — determinar si se están consiguiendo los resultados o beneficios deseados, si los objetivos establecidos por la rama legislativa u otro organismo autorizado están siendo cumplidos, y si el organismo ha tomado en consideración otras alternativas que pudieran producir los resultados apetecidos a un coste inferior.

Esto no implica que todas las fiscalizaciones internas deberían ser tan extensas. En todos los casos, la fiscalización debería ser configurada de modo que satisficiera las necesidades expresas o implícitas de la gerencia y de otros usuarios que tuvieran legítimo interés en los resultados de la fiscalización.

Las necesidades de la gerencia en materia de asistencia de los censores de cuentas internos variarán de un organismo a otro en razón a diferencias en operaciones, organización, situación, calidades y competencia de funcionarios y empleados, y conceptos del control de gestión sustentados por los jefes superiores de los organismos. Un programa de fiscalización interna debería ser estructurado de tal manera que satisficiera las necesidades de la alta dirección, de los niveles subordinados de la gerencia, y siempre que fuese factible, de todos los demás grupos interesados, para evitar —en la medida de lo posible— duplicaciones en las tareas fiscalizadoras.

EXAMEN DE TRANSACCIONES FINANCIERAS Y SUJECION A LAS LEYES Y NORMAS APLICABLES

El censor de cuentas interno debería examinar las transacciones financieras, cuentas e informes, con inclusión de ingresos y gastos de fondos públicos, en la medida necesaria para evaluar:

—La idoneidad de las políticas y procedimientos preceptivos en el organismo respecto de las mencionadas transacciones, cuentas e informes.

—La idoneidad de los controles internos anexos.

—El cumplimiento de las políticas y procedimientos preceptivos en el organismo y de las leyes y normas aplicables.

—La idoneidad de los informes financieros del organismo.

El censor de cuentas interno debería verificar si todos los ingresos y créditos derivados de las actividades del organismo se recaudan y contabilizan en su totalidad y si los gastos se destinan a finalidades aprobadas y son autorizados debidamente. Debería considerar asimismo si los procedimientos aplicados en el organismo se traducen por precios, tasas u honorarios conformes con las

leyes, normas y objetivos de programas pertinentes. Análogamente debería revisar también los procedimientos de control de gastos.

El censor de cuentas interno debería evaluar el sistema de control interno para estimar hasta qué punto es capaz de garantizar una información exacta, una sujeción a leyes y normas y unas operaciones eficaces y eficientes.

El control interno abarca el plan de organización y todos los métodos y trámites coordinados implantados a fin de salvaguardar activos, comprobar la exactitud y fiabilidad de los datos contables, promover la eficiencia y alentar el cumplimiento de las políticas de gestión prescritas. Esta expresión comprende las políticas, procedimientos y prácticas de gestión y el plan de organización y demás medidas ideadas para la ejecución de aquéllos.

El censor de cuentas interno presta un servicio altamente valioso a la gerencia, al determinar si la organización o actividad ha cumplido las leyes y normas pertinentes, así como las políticas y procedimientos propios de su organización.

El censor de cuentas interno debería examinar y poner a prueba repetidamente los registros contables y otros, así como los procedimientos conexos subyacentes en el sistema de información a dirección del organismo, a fin de establecer la fiabilidad de los datos que utiliza la gerencia a efectos internos y para sus informes al exterior.

El censor de cuentas interno debería ocuparse de modo especial de los activos que tiene en custodia el organismo: ver si estos activos están contabilizados en su totalidad y si los procedimientos seguidos los protegen en forma adecuada contra pérdidas, deterioro o uso indebido. Debería estar alerta a la posibilidad de fraudes y malversaciones y a las oportunidades y prácticas que pudieran conducir a fraudes, malversaciones o pérdidas. La existencia de grupos separados dentro de la organización encargados de impedir que se produzcan fraudes y otras irregularidades no debería ser óbice para que el censor de cuentas examinara atentamente los citados aspectos. Siempre que descubra indicios sospechosos deberá ponerlos inmediatamente en conocimiento de la gerencia.

EVALUACION DE LA EFICIENCIA Y LA ECONOMIA

El censor de cuentas interno debería preocuparse en todo momento de reducir al mínimo las prácticas innecesarias o anti-económicas en el empleo de los recursos del organismo, notificando a la dirección del mismo la posible existencia de:

—Procedimientos ineficaces o innecesariamente costosos, ya sean oficialmente prescritos, ya simplemente practicados.

—Duplicación de esfuerzos por parte de empleados o bien entre unidades de la organización que, de ser eliminadas, podría acrecentarse la eficiencia general.

—Trabajos de poca o ninguna utilidad práctica.

—Uso ineficiente o antieconómico de procesos automáticos de datos y de todo tipo.

—Personal en número excesivo.

—Fallos en las modalidades de compras.

—Adquisición y acumulación de bienes, materiales, o suministros superfluos o excesivos.

—Despilfarro en la utilización de bienes.

Si un organismo emplea grupos de funcionarios que de manera sistemática estudian cuestiones como la eficiencia de la organización y utilización del personal, y dan cuenta de sus resultados a la superioridad, el censor de cuentas interno debería tener presente estos trabajos y evitar toda duplicación de esfuerzos, mas sin dejar de comunicar a los grupos mencionados aquellas de sus observaciones que guardaren relación con las responsabilidades de los mismos.

Las operaciones de estos grupos han de ser sometidas al mismo grado y tipo de fiscalización que otras secciones de la organización.

Cuando fuere aplicable, el censor de cuentas interno debería sugerir remedios a los fallos que encuentre. En algunos casos, podrá recomendar la realización de estudios a cargo de personal técnico.

El censor de cuentas interno debería revisar la finalidad y utilidad de los informes internos como medio de lograr que respondan a las necesidades reales de los usuarios, evitar los informes repetitivos que ya no tienen utilidad alguna, y suprimir la distribución de informes a personas que no los necesitan. También debería cerciorarse de que en las operaciones de emisión de informes se tomen en consideración las actividades o circunstancias cambiantes.

APRECIACION DE RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS

En su revisión de los resultados que arrojan los programas, el censor de cuentas debería indagar si los programas o actividades están alcanzando los objetivos propuestos. Debería considerar para ello:

1. La pertinencia y validez de los criterios por la entidad fiscalizada, para juzgar de la efectividad en la consecución de los resultados de los programas.

2. La idoneidad de los métodos seguidos por la entidad para evaluar la efectividad en la consecución de los resultados de los programas.

3. La exactitud de los datos acumulados.

4. La fiabilidad de los resultados obtenidos.

OTROS FACTORES QUE REPERCUTEN EN EL ALCANCE DEL COMETIDO

En todo este trabajo, el censor de cuentas interno debería afanarse por determinar las causas subyacentes en los errores o situaciones adversas que encuentra, y formular recomendaciones para evitar que se produzcan hechos análogos en el futuro.

El censor interno no debería asumir la responsabilidad de elaborar e instalar métodos, sistemas, o procedimientos, si bien debería poner de manifiesto los problemas y las posibles mejoras, y ser consultado acerca de cualquier medida correctiva propuesta.

El censor interno debería ser informado de los cambios trascendentales que se proyecte introducir en métodos, sistemas y procedimientos —de modo especial los que entrañan la aplicación de ordenadores—, dándole así ocasión de contribuir con sus sugerencias sobre dichos cambios antes de que se lleven a efecto. Las consultas entre los técnicos de sistemas/ordenadores y el censor de cuentas interno en la fase de desarrollo de sistemas, asegura el establecimiento de controles adecuados y la introducción de accesos a la fiscalización en diversos puntos del sistema, con lo que se evitarán costosas modificaciones después de instalado éste.

PAUTAS PARA LA ORGANIZACION DE LA FUNCION FISCALIZADORA INTERNA

Ubicación dentro de la organización

La organización fiscalizadora y los censores de cuentas

individuales mantendrán una actitud independiente en todas las cuestiones relacionadas con el trabajo de fiscalización.

El censor interno debería ser independiente de los funcionarios directamente responsables de la operación que fiscaliza. En orden a disfrutar de un grado idóneo de independencia, debería rendir cuentas al nivel práctico de organización más elevado, de preferencia al director del organismo o al funcionario de más categoría de los que dependen directamente de aquél.

La fiscalización interna no puede tener plena efectividad a menos que el funcionario a quien el censor interno rinde cuentas apoye firmemente la misión, tenga acceso directo al jefe supremo del organismo y haya dispuesto que todos los hallazgos significativos de la fiscalización sean comunicados directamente a este jefe supremo.

Si el censor interno no rinde cuentas al director del organismo, deberá estar a las órdenes de un funcionario principal, que sí despache directamente con aquél, pues sólo así se logrará que se reconozca la estatura y la importancia que reviste la fiscalización interna en el sistema de control. Asimismo, si el censor interno no despacha con el director del organismo:

—El director del organismo debería cerciorarse de que el funcionario del que depende el censor interno no sólo permite, sino que alienta a éste, a usar de un amplio margen de confianza al establecer el alcance de su trabajo y presentar informes sobre los resultados. El censor de cuentas interno debería ser lo suficientemente independiente como para poder apreciar con imparcialidad los programas y las actividades del organismo, inclusive las que dependen del funcionario con quien despacha.

—El director del organismo debería preocuparse del alcance y la efectividad de la fiscalización interna y su cuadro orgánico, y velar para que se preste la debida atención a los resultados y las recomendaciones de la fiscalización.

—El censor de cuentas interno, cuando lo estime necesario, debe tener acceso al director del organismo.

Centralización.

Una organización única de fiscalización interna que depende del director del organismo o de un alto funcionario que despacha con éste directamente:

—Presenta las ventajas de una mayor independencia.

—Fomenta un punto de vista amplio sobre la interrelación de organizaciones y funciones dentro de un organismo.

—Coloca al censor de cuentas interno en mejor situación para evaluar y criticar en forma sistemática e independiente todos los programas, actividades y operaciones del organismo.

Una entidad fiscalizadora interna única facilita, además, la captación y conservación de personal apto para la gestión y la dirección, la más eficaz utilización del personal y la más extensa coordinación de las labores de la fiscalización y los resultados conexos.

Bajo una dirección y vigilancia unificadas, una entidad fiscalizadora permite también consagrar más tiempo a misiones concretas propias de su cometido y ofrece mayores oportunidades de adecuar las tareas del personal a la capacidad y experiencia de sus miembros.

Personal fiscalizador en organizaciones subordinadas.

Un grupo separado de personal fiscalizador no debe ser destacado a una oficina filial u organización análoga, a menos que las necesidades de la gerencia y el tamaño y carácter de las actividades de dicha oficina justifiquen un destacamento fiscalizador de tamaño suficiente como para atraer y retener a personal calificado y posibilitar el uso progresivo y flexible de recursos humanos. El director del organismo debería adoptar o autorizar decisiones sobre el establecimiento de tales destacamentos.

Cuando la filial de una organización mantiene su propia unidad de fiscalización interna, la actividad fiscalizadora central de dicha organización debería suministrar las directrices generales de política y coordinar los esfuerzos del personal de aquella unidad.

El programa fiscalizador de un destacamento subordinado debería estar incluido en el ámbito de la actividad fiscalizadora interna prevista para la alta dirección. El trabajo de esa unidad debería utilizarse en la medida de lo practicable en la ejecución de tareas de fiscalización interna del grupo fiscalizador superior, y la efectividad del trabajo realizado en el nivel inferior debería ser evaluada lo mismo que las demás funciones de control.

El grupo de fiscalización interna a nivel de oficina subsidiaria deberá rendir cuentas a un funcionario cuyo puesto sea lo suficientemente elevado como para tener libre acceso a cualquier actividad de la organización; tomar en consideración los resultados y recomendaciones de la inspección, y actuar en consecuencia.

Empleo de censores de cuentas contratados

Cuando se emplean los servicios de contadores públicos independientes u otros censores de cuentas profesionales para

realizar, en todo o en parte, el trabajo de fiscalización interna que incluye la investigación en torno al cumplimiento de las leyes y normas aplicables, la eficiencia y economía de las operaciones, o la consecución de resultados programados de antemano, la contratación de estos profesionales debería ser efectuada por funcionarios distintos de aquéllos que dirigen la fiscalización. Este modo de proceder elimina las presiones que podrían resultar si el censor de cuentas tuviera que criticar la labor de quienes le contrataron.

PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LAS CALIFICACIONES QUE DEBE POSEER EL PERSONAL DE FISCALIZACION INTERNA

Los censores de cuentas afectos al servicio de fiscalización deben poseer colectivamente una capacidad profesional adecuada a las tareas exigidas. La medida en que la fiscalización interna puede ayudar a la gerencia es proporcional a la competencia técnica del personal fiscalizador y a la libertad con que opera. Es fundamental contar con un programa de formación y desarrollo continuado. Asimismo, cuando el cometido exige conocimientos especializados que no posea el personal del servicio interno, el desempeño de todo o parte del mismo podrá confiarse a censores de cuentas o consultores independientes contratados al efecto, o a otros funcionarios públicos pertenecientes a entidades fiscalizadoras.

Comoquiera que el censor de cuentas interno tiene unas responsabilidades muy extensas y realiza una amplia gama de servicios, ha de estar bien informado de cuestiones como la finalidad que persigue su organización, sus objetivos, programas, política, operaciones, actividades y puntos básicos de la legislación pertinente; su presupuesto, sus procedimientos jurídicos y contables y los del gobierno en general; los preceptos legales y reglamentarios; los principios de contabilidad y fiscalización y sus normas de aplicación; y las prácticas de gestión comunes a todos los organismos públicos.

En el ámbito de su propio cometido, el personal de fiscalización interna ha de estar capacitado para efectuar revisiones y evaluaciones a diversos niveles operativos desde los puntos de vista tanto de la gerencia como de un observador externo interesado. Debe ser capaz de reconocer los problemas y formular sugerencias para mitigarlos. El gerente de fiscalización interna tiene que asumir la responsabilidad de velar para que la inspección esté a cargo de personas que posean colectivamente las especialidades necesarias para el tipo de fiscalización a realizar.

Las calificaciones del personal afecto a este servicio estarán en consonancia con el alcance y las complejidades de sus tareas fiscalizadoras. Las fiscalizaciones son variables en cuanto a su finalidad y extensión. Algunas requieren un dictamen sobre los balances financieros y una apreciación acerca del cumplimiento con leyes y normas concretas; otras requieren revisiones de la eficiencia y la economía o de la efectividad en la consecución de resultados programados; y todavía otros requieren alguno de estos tres elementos de la fiscalización, o los tres juntos. Las fiscalizaciones en que intervengan juntos los tres elementos referidos exige a veces un ancho abanico de calificaciones. Esto, a su vez, puede requerir fiscalizaciones conjuntas a cargo de varias entidades fiscalizadoras cuyo personal, colectivamente, posee las especialidades requeridas.

Comoquiera que los objetivos programados, las organizaciones, y también las leyes, normas y reglamentos aplicables a programas son variables, las calificaciones mencionadas debe reunir las la entidad en su conjunto, y no necesariamente los censores de cuentas individualmente. Así, si una organización cuenta con funcionarios o asesores en posesión de calificaciones aceptables en contabilidad, estadística, derecho, ingeniería, ciencia actuarial, y especialidades afines, cada funcionario de la entidad no necesita poseer todas estas calificaciones.

El personal de fiscalización interna ha de estar versado en la teoría y los procedimientos fiscalizadores; técnicas estadísticas, con inclusión de muestreos, aplicaciones de ordenadores, sistemas de información a dirección, economía, investigación operativa, organización gubernamental y su funcionamiento; y otras facetas de las prácticas modernas de gestión. Aunque la plantilla de una entidad fiscalizadora pueda estar integrada principalmente por personas con formación y experiencia en contabilidad y fiscalización, deberá asimismo comprender, o adquirir mediante contratos de consultores, expertos con sólida formación en matemáticas, operaciones de ordenadores, ingeniería y otras especialidades apropiadas cuando la índole de los programas y actividades de la entidad así lo aconsejen.

La naturaleza de esta labor requiere que el censor de cuentas interno entable relaciones armoniosas con toda clase de empleados y sea capaz de comunicarse con ellos tanto de palabra como por escrito. Ha de actuar con mucho tacto y mantener siempre una buena apariencia y una actitud profesional.

En el curso de sus inspecciones, los censores de cuentas internos tienen ocasión de familiarizarse con los problemas y el personal del organismo. La inversión de talento y tiempo en servicios de fiscalización interna puede también contribuir materialmente al desarrollo de personal directivo en potencia.

PRINCIPIOS BASICOS SOBRE LA GESTION DE LA FUNCION FISCALIZADORA INTERNA

La planificación del trabajo de fiscalización es esencial en orden a identificar las áreas a cubrir y permitir la programación sistemática de los trabajos y la utilización óptima del potencial humano. Con todo, los planes de fiscalización han de ser lo bastante flexibles como para permitir revisiones especiales a medida que las necesidades o las circunstancias cambiantes así lo exijan y, de este modo, posibilitar la prestación de los mejores servicios a la gerencia.

La planificación reviste una importancia especial, porque en muchos casos la labor fiscalizadora desarrollada en un nivel de gobierno debería ser correlacionada con la realizada a otros niveles. Todos o algunos niveles del gobierno tienen seguramente interés, o están oficialmente implicados, en comprobar que se cumplen las obligaciones financieras, de gestión, o de programas de una organización, función, o programa en particular. Cuando esa correlación es necesaria, es indispensable que los planes de la entidad de fiscalización interna reflejen las necesidades de otros organismos o grupos, de manera que el alcance de la fiscalización satisfaga las necesidades de todos los grupos y se puedan consolidar los resultados.

Cuando el trabajo a realizar incluye indagaciones en torno a la eficiencia, la economía, o el logro de los resultados apetecidos, la adecuada planificación es sobremanera importante, puesto que los procedimientos utilizados en esas fiscalizaciones son más variados y complejos. Así, es menester poner mayor cuidado a la hora de seleccionar los procedimientos adecuados al caso de que se trate. Una planificación idónea debe considerar:

1. La coordinación con otros censores de cuentas gubernamentales o contratados, si ha lugar.
2. El personal a emplear en la misión.
3. El trabajo a ejecutar.
4. El formato y contenido general del informe que se ha de redactar.

Debería elaborarse un manual que bosquejara los objetivos de la fiscalización interna en el organismo, la política a seguir, el alcance general de la labor a realizar, las normas a superar y los requisitos en materia de presentación de informes.

Se debería preparar un programa escrito para cada fiscalización, a fin de comunicar eficazmente los objetivos de la misma

a todos los miembros del personal, facilitar el control de los trabajos durante la fase de revisión, y proveer un registro permanente del plan de fiscalización. Este programa debería incluir cuantos criterios subyacentes sobre el rendimiento haya disponibles, con inclusión de referencias a las leyes y normas pertinentes, para utilizarlas a efectos de evaluación. Cuando los criterios establecidos para el rendimiento son vagos, el censor de cuentas debería tratar de conseguir una interpretación autorizada de dichos criterios. Si al censor de cuentas se le pide que seleccione criterios de medición, debería afanarse por llegar a un acuerdo con las partes interesadas sobre la idoneidad de estas medidas.

Dirección y control.

La entidad de fiscalización interna tiene la responsabilidad de velar para que los funcionarios menos calificados reciban la orientación apropiada mientras realizan su trabajo. Dado que la formación, la experiencia y demás calificaciones varían de un censor a otro, las asignaciones de tareas específicas han de estar en consonancia con la capacidad de las personas.

Cuando parte de una misión fiscalizadora interna está a cargo de censores de cuentas independientes u otros consultores profesionales contratados, el trabajo de éstos deberá someterse a las revisiones de control de la dirección de personal de fiscalización interna.

Las revisiones de control estarán orientadas tanto hacia la substancia como hacia el método de la fiscalización, y velarán para que: 1) la fiscalización se realice conforme a las normas establecidas; 2) se siguen los programas previstos, a menos que exista justificación y autorización para desviarse de los mismos; 3) los documentos de trabajo respaldan debidamente los resultados y las conclusiones; 4) los documentos de trabajo contienen datos idóneos para redactar un informe claro y enjundioso; y 5) el censor de cuentas cumplirá los objetivos de la fiscalización. Se debería preparar y conservar la documentación relativa a estas revisiones de control.

Necesidad de actuar con tino profesional

Se ha de actuar con el debido tino profesional al practicar la fiscalización y preparar los informes correspondientes. El censor de cuentas interno y el personal de fiscalización interna son responsables de exhibir un alto sentido profesional al inspeccionar entidades gubernamentales. La fiscalización en todas las esferas del gobierno debería realizarse con arreglo a las más estrictas normas de excelencia profesional.

El censor de cuentas ha de estar alerta a situaciones o transacciones que pudiesen mostrar indicios de fraudes, gastos u

operaciones indebidos o ilegales, ineficiencia, despilfarro, o falta de eficacia. Se admite que el censor de cuentas no puede dar la seguridad absoluta de que no existe ninguna irregularidad material; tampoco es imprescindible, por regla general, proceder a una inspección detallada de todas las transacciones.

“Debido tino profesional” significa dar muestras de juicio acertado. Esto requiere, como mínimo, que el censor de cuentas considere:

1. Qué hace falta para el logro de los objetivos de la fiscalización.

2. La materialidad o importancia relativas de los asuntos a los cuales se han de aplicar los procedimientos.

3. La efectividad de los controles internos.

4. El coste del trabajo que se efectúa en relación con el provecho que se va a obtener.

El proceso de fiscalización no debe ser considerado como substitutivo de los elementos de control interno cuya evaluación es uno de los requisitos de aquélla. Es deber de la gerencia instituir procedimientos y controles adecuados para evitar irregularidades e impropiedades y estimular el cumplimiento de la política adoptada y los requisitos prescritos. Las fiscalizaciones son fundamentalmente una prueba a que son sometidos esos procedimientos y controles.

Evidencia

Se deberían obtener pruebas suficientes, competentes y pertinentes que constituyan una base razonable para sustentar las opiniones, apreciaciones, conclusiones y recomendaciones del censor de cuentas.

Las observaciones anotadas durante el período de fiscalización de una actividad deben contener pruebas que apoyen inequívocamente las conclusiones a que se haya llegado y suministren la base de cualesquiera recomendaciones formuladas u otros comentarios consignados en los informes. Las pruebas recopiladas y utilizadas como refrendo deberían satisfacer, en todos los casos, las más altas exigencias en materia de competencia, fiabilidad y objetividad.

Los documentos de trabajo en refrendo de conclusiones se podrían ceder a otros centros fiscalizadores y censores de cuentas interesados en las operaciones del organismo fiscalizado. Los documentos de trabajo generados por el personal de fiscalización interna: 1) deberían satisfacer altos niveles de a) compe-

tencia y exactitud; b) claridad y comprensión; c) legibilidad y nitidez; y 2) deberían contener únicamente material directamente pertinente a la inspección.

INFORMES DE FISCALIZACION INTERNA

La preparación de informes de fiscalización es una parte importante del proceso de fiscalización interna, ya que es sobre todo por medio de informes como el censor de cuentas da a conocer sus observaciones, hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Forma y distribución

Todos los resultados significativos obtenidos en la fiscalización deben ser llevados al conocimiento del director del organismo y de otros usuarios de información al respecto, en forma escrita, lo que facilita el uso eficaz de la información.

Deberían ser presentados informes escritos sobre la fiscalización interna a:

—Los funcionarios de dirección a cuyo cargo estén las operaciones o actividades inspeccionadas y la toma de decisiones sobre medidas a adoptar a tenor de los hallazgos y recomendaciones.

—El funcionario a quien ha de rendir cuentas el censor interno.

—Otros funcionarios del organismo a quienes pueda ser de utilidad la información contenida en ellos.

—Otros grupos fiscalizadores interesados en razón a su vinculación con los asuntos de que trata el informe.

La función de la alta dirección es esencial en este punto. Con su falta de atención o de acción, la gerencia puede perder gran parte del provecho constructivo derivado de la labor de los censores de cuentas internos. Por otro lado, su interés en los resultados y recomendaciones de éste y su actuación en consecuencia puede contribuir en gran medida para que todos los niveles directivos reconozcan la importancia de su trabajo.

Los resultados de cada fiscalización deben quedar reflejados en una memoria escrita. Con esta prescripción no se pretende limitar o evitar la discusión sobre hallazgos, apreciaciones, conclusiones y recomendaciones con personas investidas de responsabilidades en el área fiscalizada. Por el contrario, se han de alentar las discusiones de este género. No obstante, se celebren o no estos debates, debería prepararse siempre un informe escrito.

Se presentarán los informes por escrito: 1) a fin de que los resultados puedan ser comunicados ampliamente a funcionarios responsables en todos los niveles del gobierno; 2) para que los hallazgos y recomendaciones del censor de cuentas sean menos susceptibles de malentendidos; 3) para que dichos hallazgos se puedan presentar a la inspección pública como proceda; y 4) para facilitar el ulterior seguimiento con miras a determinar si se han adoptado las medidas apropiadas como consecuencia de los hallazgos y las recomendaciones del censor de cuentas.

Puntualidad

El valor de un informe de fiscalización está en relación directa con la puntualidad de su presentación. Los informes deben publicarse en las fechas, o antes de las fechas marcadas por la ley, reglamento u otra disposición vigente y, en cualquier caso, lo más pronto posible, de modo que la gerencia y demás partes interesadas dispongan de la información a tiempo de utilizarla oportunamente.

El censor de cuentas debería pensar en la conveniencia de comunicar las cuestiones transcendentales a los funcionarios apropiados en el curso de su labor fiscalizadora. Esa comunicación no reemplaza al informe oficial escrito, pero alerta a los funcionarios con mayor antelación para atender a asuntos que necesitan ser rectificados y les permite iniciar más pronto las medidas correctivas.

Contenido

Para ser eficaces, los informes de fiscalización deben ser cuidadosamente preparados de modo que se ajusten a las normas siguientes:

1. Ser lo más concisos posible pero, al mismo tiempo, lo bastante claros y completos como para que los entiendan los usuarios.

2. Presentar cuestiones fácticas, exacta, completa y equitativamente.

3. Presentar hallazgos y conclusiones en forma objetiva y en un lenguaje tan claro y sencillo como lo permita el tema tratado en el informe.

4. Incluir únicamente información basada en hechos, resultados y conclusiones debidamente respaldadas por pruebas contenidas en los documentos de trabajo del censor de cuentas, suficientes para demostrar o probar, cuando sean solicitadas, las bases en que se apoya el informe en cuestión y su carácter exacto y

razonable. El informe debe contener información detallada para corroborar las conclusiones en la medida necesaria a efectos de lograr una presentación convincente.

5. Incluir, si ello es posible, recomendaciones del censor de cuentas tendientes a introducir mejoras en las áreas-problema observadas y otros perfeccionamientos en las operaciones. Deberían consignarse estos datos sobre las causas subyacentes en los problemas apuntados, a fin de ayudar a poner en práctica o elaborar medidas correctivas.

6. Hacer hincapié principalmente en las mejoras más bien que en las críticas de tiempos pasados. Los comentarios críticos se deberían presentar en perspectiva con cualesquiera dificultades o circunstancias desusadas que han de afrontar los funcionarios operativos implicados.

7. Identificar y explicar los problemas y las cuestiones que necesitan un estudio y una consideración más profundos por parte del censor de cuentas o de otros especialistas.

8. Reconocer los logros dignos de mención, en especial cuando los perfeccionamientos en la gestión de un programa o actividad puedan ser aplicados en otros sectores.

9. Reconocer las opiniones de los funcionarios responsables de la organización, programa, función o actividad fiscalizada sobre los resultados, conclusiones y recomendaciones del censor de cuentas. Salvo cuando la posibilidad de fraude u otra razón imperiosa pueda requerir un trato diferente, los hallazgos y conclusiones provisionales del censor de cuentas deberían ser pasados en revista con los citados funcionarios. Siempre que fuere posible, sus opiniones deberían ser recabadas por escrito sin excesiva demora y presentadas objetivamente en el informe final.

10. Explicar con claridad el alcance y los objetivos de la fiscalización.

11. Manifestar si se ha omitido cualquier información significativa por juzgarla reservada o confidencial. Se describirá la índole de dicha información, y se hará constar la ley u otra disposición en que se apoye su exclusión del informe.

Los informes y balances de un organismo gubernamental, tanto financieros como operativos, deberían contener la información que precisan todos los usuarios para formar una opinión sobre la efectividad de la custodia ejercida por los funcionarios responsables. Sin embargo, el censor de cuentas debería hacer constar en sus comentarios si los datos facilitados son insuficientes para revelar aspectos que pudieran tener un efecto material

sobre los informes financieros o estados de cuentas. La revelación adecuada no implica ni requiere que se suministre una cantidad excesiva de información. La revelación, empero, ha de ser idónea y razonablemente completa, pero no tan compleja como para confundir o impedir la comprensión. La información debería reducirse a proporciones manejables y comprensibles, si bien ha de evitarse resumir hasta extremos tales que los necesarios antecedentes o relaciones sean omitidos o empañados.

Informes financieros

El censor de cuentas debería informar al lector del grado de responsabilidad que asume por los datos financieros presentados en su informe, y ofrecer explicaciones apropiadas de los temas financieros trascendentes que repercuten en los informes y en el cumplimiento de requisitos legales u otras normas reguladoras. Todo informe de fiscalización que contuviere balances o estados de cuentas deberá:

1. Expresar la opinión del censor de cuentas acerca de si los datos contenidos en los balances se presentan como es debido. Si el censor de cuentas no puede expresar una opinión, deberá manifestar los motivos de esta imposibilidad.

2. Indicar si los balances han sido preparados con arreglo a los principios contables generalmente admitidos o prescritos aplicables a la organización, al programa, función, o actividad fiscalizada, y sobre una base consistente de un período al siguiente. Los cambios materiales en la política y en los procedimientos contables y sus efectos sobre los estados de cuentas han de ser explicados en el informe de la fiscalización.

3. Incluir explicaciones apropiadas sobre el contenido de los balances en tanto cuanto sean necesarias para revelar de manera plena e informativa las operaciones financieras de la organización, programa, función, o actividad fiscalizada. Las violaciones de la ley u otras normas reguladoras, con inclusión de su incumplimiento, serán explicadas en el informe de la fiscalización.

Seguimiento

La gerencia es primordialmente responsable de actuar de conformidad con las recomendaciones de la fiscalización y organizar el seguimiento de la acción emprendida hasta su culminación. Un adecuado sistema de control incluirá procedimientos merced a los cuales los funcionarios directivos evaluarán la efectividad de las medidas adoptadas a tenor de las recomendaciones de la fiscalización.

Se deberían preparar informes periódicos de situación acerca de las medidas adoptadas en razón a las recomendaciones

de la fiscalización, destinadas a los funcionarios directivos y a los censores de cuentas internos. Amén de esto, se debería organizar un sistema de indagaciones periódicas para conocer si las medidas correctivas propuestas se han adoptado de hecho, y si han sido eficaces. Los funcionarios directivos deberían asumir la responsabilidad de este seguimiento, pero los censores de cuentas internos tendrían que participar en el mismo.

Cuando los funcionarios operativos estén disconformes con las recomendaciones del censor de cuentas interno, debería establecerse un mecanismo para reconciliar las diferencias o recabar un dictamen de un nivel jerárquico superior. De este modo, la notificación de un hallazgo, observación, o recomendación no pondría fin a la preocupación del censor de cuentas interno por el asunto. De conformidad con la norma general cuarta de la fiscalización gubernamental —debido tino profesional— el censor interno de cuentas debería indagar periódicamente si sus recomendaciones han sido tomadas seriamente en consideración por la gerencia y si se han adoptado medidas correctivas satisfactorias.

Los censores de cuentas internos deberían preocuparse también de los resultados de la fiscalización practicada por otras entidades y las medidas cuya adopción se recomendó. En su labor de seguimiento, deberían informarse de la índole y la eficacia de tales medidas.

RELACION QUE GUARDA LA FISCALIZACION INTERNA CON LAS INSPECCIONES EFECTUADAS POR OTRAS ENTIDADES

La fiscalización del rendimiento y de los registros de terceras partes, como contratistas, receptores de subvenciones, o prestatarios, es un auxiliar imprescindible para la administración de contratos y programas de subsidios o préstamos. El grado de interrelación existente entre esta fiscalización y la interna variará en función de la naturaleza, el volumen y el alcance de los programas del organismo.

La fiscalización de contratos promovida por un organismo sirve para determinar si el contratista satisface los requisitos contractuales en materia de bienes o servicios que se han de suministrar a dicho organismo. En la adjudicación y la administración de contratos negociados es habitualmente necesario examinar peticiones de reembolso de costes; la vigencia, ultimidad y exactitud de los datos sobre costes y precios utilizados en las negociaciones de costeo; y las actividades generadoras de costes en la medida en que afectan a los intereses del organismo. Este tipo de fiscalización permite a la propiedad apreciar la responsabilidad financiera de un organismo ante el gobierno y suministra

información necesaria para la negociación y administración de contratos. Es una parte esencial del sistema de control de un organismo para conseguir eficiente y económicamente sus propósitos.

Análogamente, los registros y el rendimiento de beneficiarios de subvenciones o prestatarios están sujetos a fiscalización por parte del organismo responsable que, por este medio, averigua si se han cumplido las condiciones y objetivos de los convenios en cuya virtud se otorgan o prestan fondos federales. Esta fiscalización, lo mismo que la de los contratos, forma parte integrante del sistema de control de un organismo en la consecución de sus fines en forma eficiente y práctica.

Ubicación de la entidad

La ubicación, en el seno de la organización, del personal fiscalizador responsable de inspeccionar registros y rendimientos de terceras partes debería ofrecer la seguridad de que su función sirve eficazmente a los funcionarios operativos de programas directamente implicados, así como a la alta dirección, y que los recursos fiscalizadores disponibles se utilizan de manera efectiva.

Una organización separada de fiscalización como la descrita será apropiada en muchos casos debido a su tamaño, al alto grado de conocimientos especializados requeridos, o a la necesidad especial de una estrecha asociación entre el personal de gestión de programas y el de fiscalización. En otros casos, tal vez sea deseable una única asociación integrada de todos los censores de cuentas.

Sea cual fuere la forma de organización adoptada, se deben tomar disposiciones para practicar una revisión interna independiente de la labor fiscalizadora externa, del mismo modo que se revisan otras operaciones para averiguar si la inspección interna se está llevando a cabo adecuada y eficientemente.

RELACIONES QUE GUARDA LA FISCALIZACION INTERNA CON LAS RESPONSABILIDADES DE LA ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR

La idoneidad del sistema de control interno, con inclusión de la fiscalización interna de cada organismo de un gobierno nacional, es importante para la Entidad Fiscalizadora Superior en el cumplimiento de sus responsabilidades fiscalizadoras.

Aunque existen numerosas áreas de interés común entre la entidad fiscalizadora superior y los censores de cuentas internos de un organismo gubernamental, hay ciertos objetivos y responsabilidades fundamentales que difieren. La fiscalización interna es parte integrante del sistema de control de gestión de un organismo. En sus fiscalizaciones, la Entidad Fiscalizadora Superior debería revisar el mecanismo de control de un organismo en su totalidad,

sin omitir las diversas disposiciones adoptadas por la gerencia para realizar fiscalizaciones internas y otras formas de inspección, apreciación y evaluación. Si la evaluación lo exige, la E.F.S. puede dar crédito a este trabajo y utilizarlo al máximo en el desarrollo de sus inspecciones.

La E.F.S. debería interesarse por el grado de atención y asiduidad que concede la gerencia del organismo a la labor del censor de cuentas interno y de modo especial a los hallazgos y recomendaciones que hace constar en sus informes. Las medidas adoptadas por los funcionarios directivos en razón a las recomendaciones de la fiscalización interna deberían ser examinadas durante las inspecciones de la E.F.S.

A fin de cerciorarse de la idoneidad del trabajo de fiscalización interna, la E.F.S. empleará sin duda las mismas técnicas de ensayo y análisis que utiliza en la revisión de cualquier otra función de un organismo del gobierno nacional. Estas incluirán una revisión de los programas y documentos de trabajo y su adecuación a lo consignado en el informe. La revisión puede abarcar en parte las mismas transacciones y los mismos procedimientos examinados por el censor de cuentas interno, lo cual es esencial para poner a prueba la calidad del trabajo de fiscalización interna.

Normalmente, hay poca duplicación del trabajo del censor de cuentas interno. Este realiza su labor como parte del modelo de operación y control elaborado por la gerencia. La revisión de la Entidad Fiscalizadora Superior es parte de su apreciación independiente del modo cómo los organismos del gobierno nacional desempeñan sus obligaciones, y de la efectividad de sus sistemas de control, con inclusión de la fiscalización interna. No escatima esfuerzo alguno por mantenerse por delante de los programas de trabajo proyectados por los censores de cuentas internos del organismo, por tomarlos en consideración al planificar su trabajo y por evitar, siempre que pueda, conflictos en los programas de fiscalización.

El acceso libre y sin restricciones a las notas de trabajo, registros e informes preparados con ocasión de la inspección interna y otras actividades de revisión interna, es esencial a fin de que los censores de cuentas de la Entidad Fiscalizadora Superior puedan revisar y evaluar eficazmente su legitimidad y adecuación. El fácil acceso a estos registros es necesario asimismo para que se pueda tomar en consideración toda información clave pertinente a cualquiera de los asuntos que se examinan. Dicha información es necesaria a efectos de que, en la medida de lo posible, los resultados y los informes de la Entidad Fiscalizadora Superior sean completos, exactos y objetivos, y, por tanto, de la máxima utilidad para el poder legislativo nacional y para los funcionarios competentes de otros organismos gubernamentales.

Realizado con notable éxito el IV Seminario Regional de Contralores Estadales y Municipales

Patrocinado por el Contralor General del Estado Carabobo Dr. Lorenzo Sequera Díaz, se reunió en Valencia, del 25 al 28 de agosto próximo pasado, el IV Seminario de Contralores Estadales y Municipales, con asistencia de delegados de las Regiones Capital, Central, Centro-Occidental, de los Andes y de otros sectores de la República.

Intervinieron para inaugurar dicho evento, el Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, Prof. Oscar Celli Gerbasi; el Gobernador del Estado, Ing. Emiliano Azcunes y el

Panorámica de la sesión inaugural del IV Seminario Regional de Contralores Estadales y Municipales celebrado en Valencia. En el ángulo izquierdo el doctor José Muci-Abraham, Contralor General de la República, durante su intervención. De frente los directivos del evento, presididos por el doctor Lorenzo Sequera Díaz, Contralor General del Estado Carabobo. Muy concurridas estuvieron estas reuniones de trabajo.



Contralor General de la República, Dr. José Muci-Abraham, quien hizo una completa exposición sobre los alcances de la Ley Orgánica de la Institución a su cargo, especialmente en lo que se refiere a sus funciones de control sobre las Administraciones Estadales y Municipales.

El Prof. Allan Randolph Brewer Carías hizo un recuento histórico en torno a la actual estructura político-administrativa de la República y sobre la necesidad de acometer la reforma administrativa a nivel regional.

El Inspector General de Estados y Municipios de esta Institución, Prof. Jaime Ferro, expuso los principales problemas existentes en la administración financiera y el control fiscal a nivel regional y local y detalló los programas que para resolverlos está adelantando el supremo Organismo Contralor, de acuerdo con los puntos prioritarios que ha señalado el Jefe de la Institución.

El Dr. Alonso Ramírez Velazco, abogado del Departamento Jurídico de esta Contraloría, puso de presente cuestiones sustantivas en torno a la administración y el control del Situado Constitucional en los Estados y los Municipios.

Finalmente, el Contralor Municipal del Distrito Puerto Cabello, Sr. Gonzalo Guzmán Lárez, desarrolló el tema referente al control fiscal y sus alcances, a nivel de las administraciones locales.

Para clausurar el Seminario, el Dr. Héctor Grisanti Luciani, Director General de la Contraloría, hizo una exposición sobre el control de los gastos secretos del Estado y sobre las sanciones reglamentarias que establece la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Las conclusiones y recomendaciones adoptadas por dicho Seminario, que publicamos en esta edición de nuestra Revista, informarán sobre la importancia y repercusiones de dicho evento.

RECOMENDACIONES APROBADAS POR EL IV SEMINARIO

El texto de las recomendaciones aprobadas por el IV Seminario de Contralores Regionales y Municipales celebrado en Valencia y los cuales fueron remitidos ya a los respectivos destinatarios, es el siguiente:

Valencia, Agosto 30 de 1975

Ciudadano
Presidente y demás Miembros
de la Comisión Delegada
Congreso Nacional
Caracas

Tengo a honra comunicar a ustedes y por su elevado conducto a las Cámaras Legislativas, la recomendación que fue aprobada por unanimidad en el IV Seminario Regional de Contralores, reunido en esta ciudad del 25 al 28 de agosto próximo pasado:

“Solicitar al Congreso de la República la sanción de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, base indispensable para la Organización y Funcionamiento de las Administraciones Locales”.

Por encargo expreso de los asistentes al mencionado Seminario, el cual tuve el honor de presidir, debo presentar a ustedes una breve exposición de motivos a la respetuosa exhortación anteriormente transcrita, fundamentada en los aspectos principales que fueron objeto de debate sobre la materia y de aceptación general en aquel evento, a los cuales paso a referirme.

A partir de la reforma constitucional de 1961, el país espera que el Congreso de la República legisle sobre los regímenes atinentes a la organización, gobierno y administración de los Municipios, de conformidad con el Capítulo IV del título I de la Carta Fundamental.

Desde hace varios años se han preparado sucesivos proyectos de Ley del Régimen Municipal. A última hora tuvimos noticia de que el proyecto definitivo comenzará a ser debatido el próximo mes de octubre por la Cámara de Diputados.

Parecería innecesario destacar la extraordinaria importancia de esa futura Ley, teniendo en cuenta lo que ella significa para la regulación estructural y organizativa de las unidades políticas primarias y autónomas que integran la República.

Como es sabido, la mayoría de los 699 Municipios que figuran en la división político-territorial de la República se encuentran agrupados en 185 Distritos, en cuyas capitales funcionan los Consejos Municipales y demás órganos directivos de los gobiernos locales, que administran los presupuestos de rentas y gastos y los patrimonios de los Municipios que los integran.

En estas condiciones, la mayoría de los Municipios que aparecen como tales, en la práctica tienden a convertirse en entes nominales, pues carecen de órganos de gobierno propio y de

autonomía administrativa para el manejo de sus rentas y gastos, ya que estas facultades residen en los Concejos que funcionan en las capitales de los Distritos.

Hasta el momento se desconoce el monto a que ascienden los presupuestos de los Distritos en toda la República, que por aproximación se estiman en más de 3.000 millones de bolívares para la presente vigencia y, lo que es igualmente grave, no hay un solo Distrito ni Municipio que conozca en cifras el monto de su patrimonio, representado en propiedades muebles, inmuebles derechos y acciones que integran sus respectivas Haciendas Públicas.

Circunscritas las deliberaciones del Seminario al campo del control externo que debe ejercer sobre las Municipalidades la Contraloría General de la República, las Contralorías Estadales y las que existen en algunos Distritos, se llegó a la conclusión de que es fundamental importancia que la Ley en proyecto establezca lo referente a la estructura jurídica y organización administrativa que deba darse a las Municipalidades, especialmente en los aspectos patrimonial, presupuestario y hacendístico en general, a fin de que dichos Organismos Contralores puedan cumplir cabalmente sus obligaciones específicas.

El proyecto de Ley que se comenta establece la creación de Contralorías Municipales en aquellos Distritos que tengan presupuestos superiores a los 5 millones de bolívares anuales; pero como la mayoría de tales Entes disponen de ingresos inferiores a dicha cifra, será necesario que el futuro estatuto legal prevea el régimen de control fiscal externo a que deban quedar sometidos.

A la función mixta que cumplen actualmente los Concejos como cuerpos legislativos locales, encargados de formar y aprobar los presupuestos, y ordenar los gastos respectivos a través de sus Presidentes, se agrega la de fiscalizadores de su propia gestión administrativa, excepto en los pocos Distritos que tienen Contralorías Municipales. Como es obvio, las funciones de supervigilancia que le confiere la Ley Orgánica a la Contraloría General de la República, no podrían extenderse en forma directa y permanente sobre la totalidad de las administraciones locales.

Es esta la oportunidad de reiterar al señor Presidente de la Comisión Delegada las expresiones de mi distinguida consideración y aprecio.

Estas son, en resumen las motivaciones que, originaron la moción aprobada en el IV Seminario Regional de Contralores transcrita al comienzo, y que me ha permitido motivar por encargo de los asistentes a dicho evento, después de recoger y resumir las preocupaciones expresadas en el curso de las deliberaciones.

LORENZO J. SEQUERA DIAZ
*Contralor General del Edo. Carabobo Presidente
del IV Seminario Regional de Contralores*

Valencia, Agosto 30 de 1975

Ciudadano
GONZALO RAMIREZ CUBILLAN
Comisionado de la Presidencia de la República
para la Coordinación del Situado Combinado
Palacio de Miraflores
Caracas

Tengo a honra transcribir a usted la recomendación que fue aprobada por unanimidad en el IV Seminario Regional de Contralores, reunido en esta ciudad del 25 al 28 de agosto próximo pasado:

“Exhortar al Comisionado de la Presidencia de la República para la Coordinación del Situado, a fin de que gestione ante el Poder Ejecutivo la pronta aprobación del Reglamento de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional, en cumplimiento del Artículo 12 de la misma”.

Por encargo expreso de los asistentes al referido Seminario, el cual tuve el honor de presidir, debo presentar una breve exposición de motivos a la respetuosa exhortación anteriormente transcrita, que se fundamenta en los aspectos principales que fueron objeto de debate sobre la materia y de consenso general en aquel evento.

La Ley en referencia, cuyo origen, evolución y modalidades específicas se analizaron en el Seminario por connotados expositores, fue calificada como una de las más trascendentales para la República que se hayan promulgado en los últimos años.

Por primera vez y en virtud de la coordinación del 50% del Situado Constitucional, se está proyectando, de manera efectiva, la transformación del país mediante la construcción de obras y la prestación de servicios esenciales, en desarrollo de programas coherentes, a nivel nacional, regional y local. En esta forma, los cuantiosos recursos de que dispone actualmente el Fisco, se están canalizando hacia inversiones prioritarias de orden socio-económico, en todas las regiones, ciudades y centros poblados de la República.

La puesta en marcha de dichos programas, que ya se han plasmado en convenios entre el Poder Nacional y las Gobernaciones Estadales, ha dado origen a la contratación de millares de obras y servicios, a cargo de diversos Organismos Ejecutores y de contratistas particulares, en todo el territorio nacional.

No sólo se trata de los 3.029 millones de bolívares a que asciende en el presente año el 50% del Situado Constitucional sujeto a coordinación, sino de las aportaciones especiales de los Ministerios y entes autónomos, que se ha estimado en 5.536 millones de bolívares para la presente vigencia, y de otras contribuciones adicionales de los presupuestos ordinarios de los Estados y de los Municipios.

Es natural que un conjunto de programas de semejante cuantía y diferente naturaleza deba ser implementado por medidas administrativas de alguna complejidad, en desarrollo de la referida Ley Orgánica, en la cual se previó un Reglamento dictado por el Ejecutivo, especialmente en lo relacionado con el régimen de control y rendición de cuentas, que bien podría extenderse, como ya lo ha hecho el Ministerio de Obras Públicas, a los procedimientos de contratación y ejecución de las obras.

No obstante, la carencia de una reglamentación completa en esta materia ha causado entorpecimiento en el desarrollo de los programas, convenios y contratos, a nivel de las Administraciones regionales y locales; y ha originado una notable desorientación en los Organismos Contralores, los cuales han manifestado su deseo de evitar, por su parte, demoras y duplicaciones en la vigilancia fiscal sobre el manejo e inversión de tan cuantiosos recursos, ya que se encuentran ante la carencia de normas y procedimientos especiales que sólo puede establecer el Reglamento de la Ley.

Según los datos suministrados por el Ministerio de Relaciones Interiores a la Contraloría General de la República, existían al 30 de junio del presente año más de 1.057 millones de bolívares pertenecientes a las Entidades Federales, por concepto del Situado Coordinado, lo cual demuestra que al final del primer semestre de la vigencia en curso, menos de una tercera parte de dicho Situado había sido objeto de utilización.

Si bien el transitorio retardo en la inversión de esos fondos se ha originado en diferentes causas, como son la natural demora en las planificaciones sectoriales, por no haber suficiente experiencia en este campo, así como en la tramitación de los convenios y contratos; en la escasez de materiales y maquinarias, etc; también es evidente que a ello ha contribuído la falta de reglamentación de la Ley, la cual debe señalar en forma explícita las tareas y responsabilidades que corresponden a cada uno de los organismos ejecutores en los diversos núcleos de la Administración y, al mismo tiempo, precisar los controles internos y externos que se requieren para el adecuado manejo de esos intereses públicos.

Estoy seguro de que el ciudadano Comisionado Presidencial para la Inversión del Situado hará conocer del Ejecutivo

Nacional esta comunicación y tomará, por su parte, las providencias que estime necesarias, a fin de agilizar la ordenada ejecución de los programas a que se refiere la Ley tantas veces citada.

Estimo propicia la ocasión para reiterar a usted las expresiones de mi más consideración.

LORENZO J. SEQUERA DIAZ
Contralor General del Edo. Carabobo
Presidente del IV Seminario Regional
de Contralores

Valencia, Agosto 30 de 1.975

Ciudadano
MINISTRO DE HACIENDA
Caracas

Tengo a honra comunicar a usted la recomendación que fue aprobada por unanimidad en el IV Seminario Regional de Contralores, reunido en esta ciudad del 25 al 28 de Agosto próximo pasado, evento que tuve el honor de presidir:

“Exhortar al Ciudadano Ministro de Hacienda, a fin de que dicte las Normas para la Formulación y Ejecución de los Presupuestos de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales, según lo establecido en el Artículo 14 de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional, de manera que dichas Normas puedan hacerse extensivas a las Municipalidades, de conformidad con el Artículo 233 de la Constitución”.

Por encargo expreso de los asistentes al referido Seminario, debo presentar a usted una breve exposición de motivos a la respetuosa exhortación anteriormente transcrita, fundamentada en los aspectos principales que fueron objeto de debate sobre la materia y de aceptación general en aquel evento, a los cuales paso a referirme.

Como es sabido, no existen normas genéricas que rijan, de manera uniforme, la ejecución, registro y control de los presupuestos de los Estados, las Municipalidades y los Territorios Federales. En cada Estado y en cada Distrito existen leyes y ordenanzas al respecto, que en muchos casos resultan hoy inadecuadas y anacrónicas.

Ante este estado de cosas, el Legislativo Nacional dictó la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional, que en su Artículo 14 dispone que “El Ejecutivo Nacional”, por intermedio del Ministerio de Hacienda, establecerá las normas necesarias para que la formulación y ejecución de los presupuestos de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales se realice según las normas que rigen para la Administración Central”.

La anterior disposición se halla en concordancia con el artículo 233 de la Constitución, el cual estatuye que “Las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios en cuanto sean aplicables”.

Dicho mandato constitucional permitiría que el Estatuto Presupuestario que ha de preparar el Ministerio de Hacienda, se extienda a las Municipalidades de la República, en cuanto sea aplicable y no se oponga a disposiciones sustantivas de las leyes y ordenanzas vigentes.

En este caso no se trataría de invadir la autonomía Estatal o Municipal, sino de establecer la unidad técnica que se requiere para el manejo de los presupuestos regionales y locales, que hoy pasan de 9.000 millones de bolívares en total.

En materia de sistemas presupuestarios se han venido realizando estudios desde hace cerca de 15 años, por connotados expertos en el ramo, entre ellos el actual Ministro de Hacienda; estudios que se encuentran plasmados en el Proyecto de Ley que ya fue presentado a la consideración del Soberano Congreso. Hay, pues, bases suficientes para la orientación y prescripción del Estatuto Presupuestario de los Estados y las Municipalidades en desarrollo de la citada Ley Orgánica de Coordinación del Situado.

Sucede que en los próximos meses los Estados y las Municipalidades habrán de preparar los presupuestos para 1976, en los cuales deben incluirse los aportes del Situado Coordinado, lo que exige nuevas modalidades para su estructuración y, sobre todo, complejos procedimientos para su ejecución.

En estas condiciones, la prescripción de dicho Estatuto Presupuestario Unificado, de conformidad con la mencionada Ley, corresponde al Ejecutivo Nacional, concretamente al Ministerio a su digno cargo. Tenemos la confianza de que esa normativa fundamental en materia presupuestaria sea dictada oportunamente, a fin de que pueda ser aplicada a partir de la elaboración de los proyectos de Leyes Estadales y ordenanzas Municipales de ingresos y gastos públicos a partir de 1976, ya que en caso contrario sólo podría implantarse tal sistema unificado en 1977.

Sea ésta la oportunidad de expresar al ciudadano Ministro las expresiones de mi distinguida consideración.

LORENZO J. SEQUERA DIAZ
Contralor General del Edo. Carabobo
Presidente del IV Seminario Regional
de Contralores

Valencia, Agosto 30 de 1975

Ciudadano
Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado

Tengo a honra transcribir la proposición que fué aprobada por unanimidad en el IV Seminario Regional de Contralores, reunido en esta ciudad del 25 al 28 de agosto del corriente año, evento que tuve el honor de presidir:

“Exhortar a las Asambleas Legislativas a fin de que estudien las posibilidades de revisar y actualizar las Leyes que rigen la Estructura y Funcionamiento de las Contralorías Estadales, para adaptarlas a los Requerimientos Modernos de la Vigilancia Fiscal”.

Por encargo especial de los asistentes al referido Seminario, paso a presentar, a manera de exposición de motivos, las razones en que se fundamentó esa respetuosa exhortación.

Uno de los problemas que caracteriza a la mayoría de las Leyes Estadales y Ordenanzas Municipales que dispusieron la creación de los respectivos Organismos Contralores, es su falta de unidad fundamental, no obstante el sabio precepto constitucional que ordena unificar las disposiciones que rigen la administración de los Estados y los Municipios, con las de la Hacienda Pública Nacional, en cuanto sean aplicables. A lo anterior se agrega la inactualidad de muchas de las disposiciones vigentes en materia de Control Fiscal sobre las Administraciones Estadales, así como la carencia de ciertas normas legales que son indispensables.

La preparación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República exigió muchos años, por parte de juristas y técnicos, a fin de ponerla a tono con los requerimientos actuales de la Nación. En su elaboración se tuvieron en cuenta las más avanzadas doctrinas, preconizadas por los Congresos Internacionales de Entidades Fiscalizadoras. Hoy podemos decir que Venezuela se halla entre los países que disponen de una legislación nacional más completa y moderna sobre el particular, en lo que se refiere al supremo Organismo Contralor de la República. En cambio, del

estudio de las disposiciones que crearon las Contralorías de los Estados y de las existentes en algunos Municipios, se desprende que en su mayoría se fundamentaron en la normativa prescrita por la antigua Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, hoy en gran parte derogada por la nueva Ley de Contraloría de la República, sin que exista, por tanto, la unidad fundamental de criterios que se requiere en todos los organismos contralores.

Puede afirmarse que no hay una legislación coordinada y completa en este campo, a nivel regional y local.

La complejidad de los Estados modernos impone la consiguiente necesidad de tecnificar los organismos contralores, ya que de otra forma y sin su cooperación, la enorme maquinaria estatal se saldría de las manos de sus administradores, cayendo en el desorden y la anarquía.

Es un hecho reconocido unánimemente que la estructura misma de la Administración Pública y el conjunto de las leyes fiscales adolecen de numerosas fallas. También es del conocimiento público que las normas vigentes, por ejemplo, en materia de administración hacendaria, contralorías regionales, presupuesto, contabilidad fiscal, etc; deben reformarse y ponerse a tono con las actuales necesidades del país.

En estas condiciones, los objetivos que deben perseguirse en este campo son los de lograr un control integral, equilibrado y coherente de la gestión hacendaria que realizan los entes públicos de la Nación, por parte de los distintos órganos institucionales que en una u otra forma ejercen vigilancia fiscal, procurando evitar la duplicación innecesaria de tareas, las demoras, costos excesivos y, sobre todo, que queden desatendidas de la fiscalización importantes actividades financieras del sector público.

Resulta, pues, desde todo el punto de vista recomendable que las normas legales orgánicas de las mencionadas Contralorías se revisen a fondo, para coordinarlas con las que hoy rigen la Contraloría de la República; no sólo para lograr la homogeneidad que dispone el artículo 233 de la Constitución Nacional, sino para ajustar su estructura y funcionamiento a las exigencias actuales del control fiscal externo que deben ejercer.

Dichas reformas se deben extender al objetivo mismo y al ámbito de su acción contralora; a la colaboración que deben prestar a la Contraloría General de la República, sin perjuicio de su autonomía funcional; a las nuevas atribuciones que deben asumir las Contralorías Estadales y Municipales a su estructura y organización interna; a la designación y período de los Contralores; al nombramiento de funcionarios y empleados; a sus facultades de

inspección e investigación; a la prescripción de sistemas y procedimientos uniformes y a la dirección y vigilancia de la contabilidad del respectivo ente público.

La transformación que ha tenido el Estado venezolano, en todos sus niveles, exige que igualmente se modifiquen y modernicen los procedimientos administrativos y de control. La colaboración mutua que debe existir entre las Contralorías Estadales y Municipales y el supremo Organismo de Control Fiscal de la República debe establecerse de acuerdo con lo prescrito por la Ley, lo cual exige modalidades especiales.

Si las funciones y atribuciones de las Contralorías Regionales y locales deben ampliarse, de acuerdo con las circunstancias existentes en la actualidad, es apenas lógico que deba modificarse su organización interna, que en muchos casos está limitada por las respectivas leyes de creación.

Otro tanto sucede con la designación y período de los Contralores, que generalmente es anual, lo que no permite a estos funcionarios, en tan corto tiempo, planificar y desarrollar programas específicos de acción, ni atender a la prescripción de sistemas, y procedimientos en todos los ramos que requieren reglamentación.

Generalmente, con el cambio de los contralores se produce la designación de nuevos funcionarios y empleados, circunstancia ésta que impide lograr la necesaria tecnificación de los mismos. Esto ha sido motivo de insistentes recomendaciones en los Seminarios y Asambleas de Contralores que se han realizado en los últimos años.

Es pertinente reiterar la recomendación que al respecto fué aprobada en la III Asamblea Nacional de Contralores, reunida en Coro, en julio de 1973:

“1.— Solicitar del Congreso Nacional, de las Asambleas Legislativas de los Estados y de los Concejos Municipales la promulgación de los instrumentos legales necesarios, a objeto de salvaguardar la autonomía funcional y administrativa de los entes fiscalizadores correspondientes y la necesaria estabilidad de los funcionarios de control, requisitos necesarios para el más cabal ejercicio del control fiscal que a ellos corresponde y muy

especialmente el que deben ejercer sobre los contratos de la administración.

A tal efecto se recomienda la reforma de las leyes y ordenanzas de Contralorías Estadales y Municipales, en el sentido de que los titulares de los organismos contralores sean designados por un período no menor de cinco (5) años, como es el caso de la Contraloría Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda”.

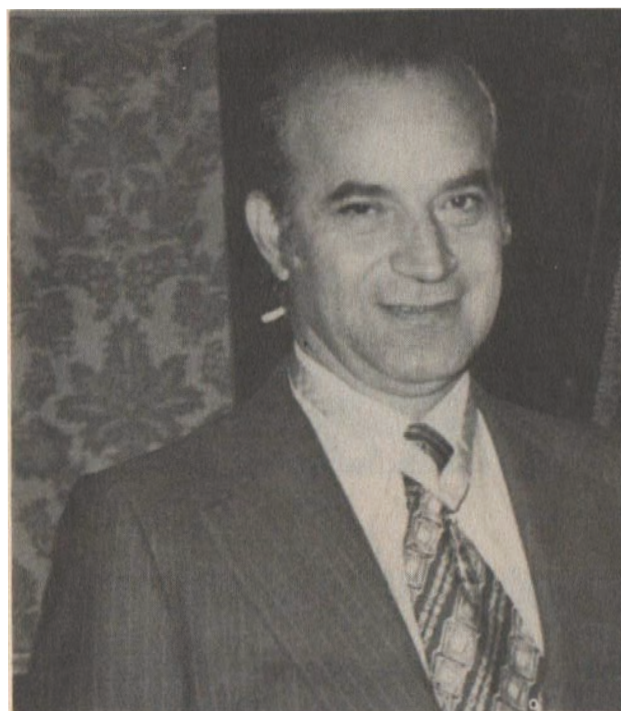
Dejó así cumplida la misión que me fué encomendada por el IV Seminario Regional de Contralores y me repito de Ud; muy atentamente:

*LORENZO J. SEQUERA DIAZ
Contralor General del Edo. Carabobo
Presidente del IV Seminario Regional
de Contralores*

Notas del Trimestre.

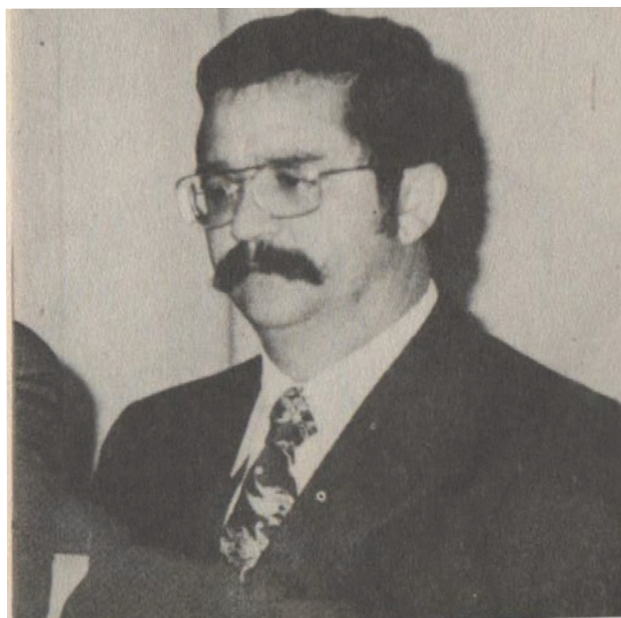
Nuevas Autoridades en la Contraloría

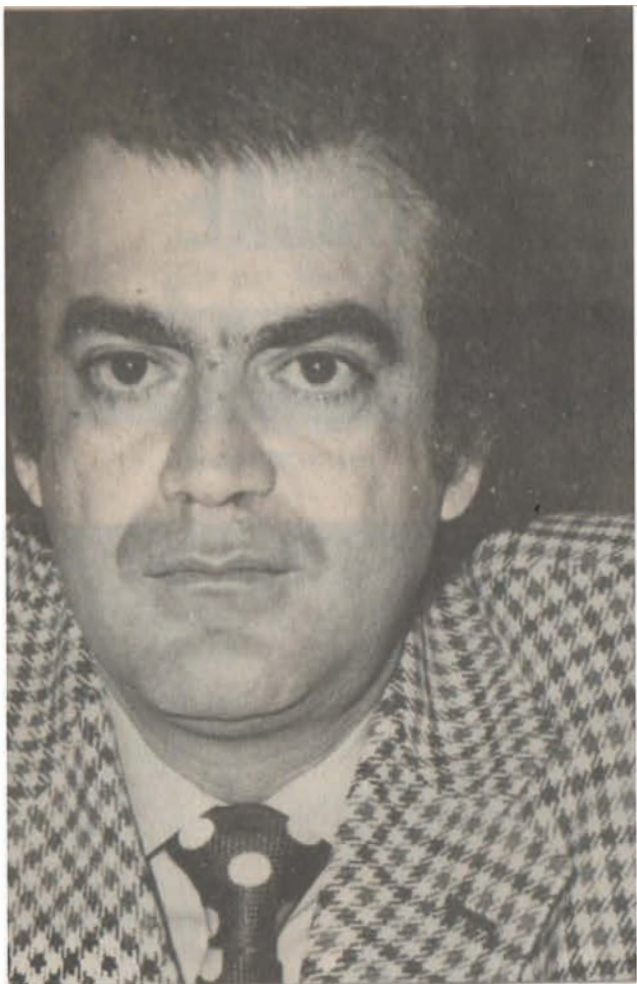
De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, ordinal 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el titular del Despacho, doctor José Muci-Abraham, hizo a comienzos del mes de julio los nombramientos respectivos para ocupar las diversas posiciones previstas en dicho instrumento, en concordancia con las nuevas reglamentaciones previstas para la Institución. Así, por ejemplo, las antiguas tres Salas de la Contraloría (de Control, de Examen y de Centralización) y otras importantes dependencias, han sido sustituidas por seis Direcciones en el siguiente orden: Dirección General, cuyo cargo corresponde al que anteriormente ocupaba el Sub-Contra-
lor y para el cual fue desig-



Dr. Héctor Grisanti Luciani

Econ. Jesús David Garmendia





Abog. Luis Casado Hidalgo

Dr. Pastor Delgado Hernández



nado el doctor Héctor Grisanti Luciani; la Consultoría Jurídica, que sigue igual, la desempeña el doctor Luís R. Casado Hidalgo; la Dirección Técnica, que reemplaza al antiguo Consejo Técnico y la cual sigue siendo ejercida por el doctor Jesús David Garmendia; la Dirección de Control de la Administración Central (antes sala de Examen), al frente de la cual está el doctor Pastor Delgado; la Dirección de Control de la Administración Descentralizada (antigua Sala de Centralización), para la cual fue nombrado el doctor Miguel F. Briceño Dunn; y la recién creada Dirección de Inspección y Fiscalización, cuyo titular es el doctor Eduardo Peñaloza Vicentelli.

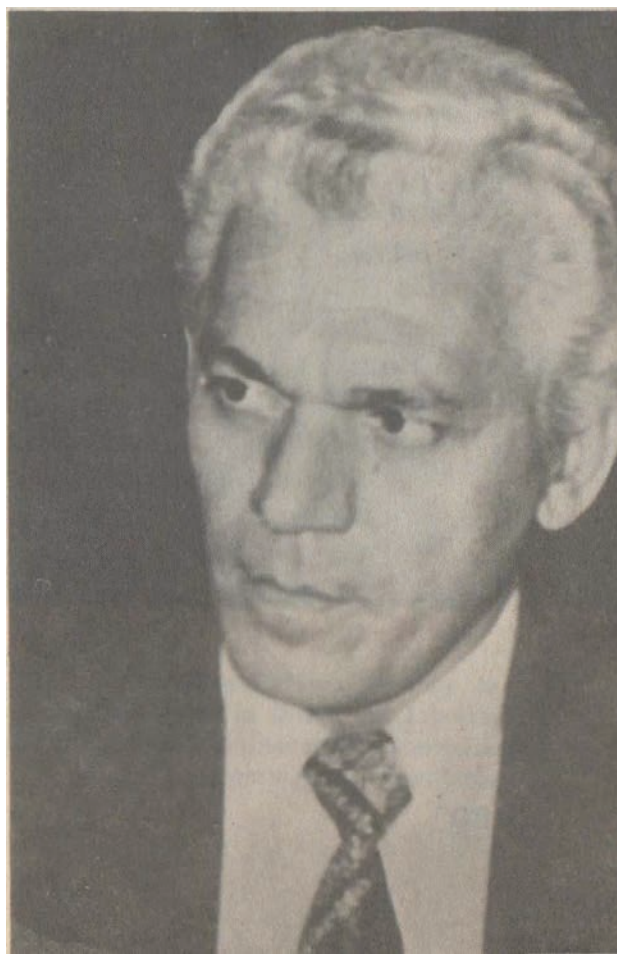
Igualmente fueron nombrados los siguientes funcionarios: Horacio Carías Rodríguez, jefe de la Oficina de Administración; Ricardo Díaz Zuloaga, jefe de la Oficina de Personal; doctor Alí Gonzalo Leal, Contralor Delegado para el Control Externo del Fondo de Inversiones de Venezuela; doctor Francisco Ojeda, Asesor jefe de la Unidad de Estudios Especiales; Lic. Carmen Otaiza, Contralor Delegado en la Unidad de Sistemas Contables; Lic. Beatriz A. Cuevas de Estrada, Contralor Delegado en la Unidad de Planificación Administrativa; Lic. José Díaz Díaz, jefe del Centro Electrónico de Procesamiento de Datos; Dr. Roberto Fernández Yoris, Contralor Delegado para el Control de Gastos; Lic. José Benigno

Suárez Grillo, Contralor Delegado para el Control de Pagos; Abog. Celia Poleo de Ortega, Contralor Delegado para el Examen de Cuentas; Lic. Héctor García Farrera, Contralor Delegado para el Sector Agropecuario; Lic. Iván Rojas Córdova, Contralor Delegado para el Sector Financiero; Lic. Nelson Requena González, Contralor Delegado para el Sector Servicios; Lic. Armando Irureta Núñez, Contralor Delegado para el Sector Social; Lic. Pedro Manuel Parés, Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia y Cultura; Ingeniero Efraín Guzmán Monagas, Inspector General de Obras Públicas; Prof. Jaime Ferro Farías, Inspector General de Estados y Municipios; doctor César J. Navarrete, Contralor Delegado en la Oficina Nacional de Averiguaciones Administrativas; doctor José G. Araujo Sequera, Revisor Fiscal Jefe III de la Oficina de Control de Contratos; Lic. Eustiquio Pérez Campos, Revisor Fiscal Jefe III de la Oficina de Control de Adquisiciones; Ingeniero Antonio Rangel Vale, Ingeniero Fiscal Jefe de la Oficina de Costos y Presupuestos; Sr. Alberto Angulo López, Avaluador Fiscal Jefe de la Oficina de Avalúos; doctor Teodardo Angeli, Delegado Especial de la Oficina de Cotizaciones con sede en Nueva York; Lic. Luís M. Ruíz, Revisor Fiscal Jefe III para el Control de Pagos; Lic. Oscar R. Parra, Revisor Fiscal Jefe II en la Delegación para el Control de Pagos; Lic. Carlos,



Econ. Eduardo A. Peñaloza V.

Econ. Miguel Briceño Dunn



E. Palmero, Revisor Fiscal Jefe II en la Delegación para el Control de Pagos; Lic. Gustavo Dallmeier, Revisor Fiscal Jefe I en la Delegación para el Control de Pagos; Lic. Gustavo Rivera, Examinador Fiscal Jefe de la Oficina de Impuesto sobre la Renta; Lic. Rubén Contreras, Examinador Fiscal Jefe de la Oficina de Cuentas de Gastos; doctor Freddy Orlando, Abogado Fiscal Jefe de la Oficina de Reparos, y Control de Recaudaciones; Lic. Luís Román Saavedra, Contador Fiscal Jefe de la Oficina de Control Fiscal; Lic. Gustavo Piccinini, Jefe de Registro de la Oficina de Registro de Empleados; doctor Enrique Sánchez, Abogado Fiscal Jefe II de la Sala Primera de la Oficina

Nacional de veriguaciones Administrativas; doctor Eleazar Arreaza, abogado Fiscal Jefe II de la Sala Tercera de la Oficina Nacional de Averiguaciones Administrativas; doctor José Arias Yáñez, Abogado Fiscal Jefe II de la Sala Cuarta de la Oficina Nacional de Averiguaciones Administrativas; Lic. Gregorio Aguilar, Inspector Fiscal Jefe de la Inspección de Fondos Nacionales; doctora Armenia de López, Inspector Fiscal Jefe de la Inspección de Ingresos Nacionales; y Lic. Rafael Padrón Díaz, Inspector Fiscal Jefe de la Inspección de Bienes Nacionales; Sr. José Vicente Porto Espinoza, Inspector General de Fondos y Bienes en la Dirección de Inspección y Fiscalización.

LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Artículo 5.— La Contraloría, con vista de los resultados de su labor fiscalizadora, 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 deberán ser comunicadas a los organismos a quienes legalmente esté atribuída la posibilidad de adoptar tales conclusiones.



En la foto, el Contralor Dr. Muci-Abraham, con los funcionarios de la Contraloría a quienes confirió el Jefe del Estado la condecoración de la "Orden Generalísimo Francisco de Miranda"

El Gran Cordón de la Orden del Libertador para el Contralor Muci-Abraham

La Orden "Generalísimo Francisco de Miranda" en su segunda clase fue impuesta igualmente por el Primer Magistrado a diez altos funcionarios de la Contraloría.

Durante una sencilla ceremonia que tuvo lugar el día 7 de julio en el Salón "Boyacá" del Palacio de Miraflores y con motivo de entrar en vigen-



El Presidente Pérez impone la condecoración de la Orden del Libertador al Dr. José Muci-Abraham, Contralor General de la República.

cia en esa fecha la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el Primer Magistrado de la Nación, señor Carlos Andrés Pérez, impuso la condecoración de la Orden del Libertador, en el grado de Gran Cordón, al doctor José Muci-Abraham, titular de la Institución, como reconocimiento a la labor desplegada por el Contralor General en la elaboración del nuevo instrumento jurídico sancionado en diciembre de 1974 por el Congreso Nacional y promulgado en enero siguiente por el Poder Ejecutivo.

En la misma oportunidad, el Jefe del Estado confirió la condecoración de la Orden “Generalísimo Francisco de Miranda” en su segunda clase a los siguientes altos funcionarios de la Contraloría: doctor Héctor Crisanti Luciani, Director General; doctor Jesús David Garmendia, Director Técnico; doctor Pastor Delgado Hernández, Director de Control de la Administración Central; doctor Miguel F. Briceño Dunn, Director de Control de la Administración Descentralizada; doctor Roberto Fernández Yoris, Contralor Delegado para el Control de Gastos; doctor José G. Araujo Sequera, Revisor Fiscal Jefe III de la Oficina de Control de Contratos; Lic. José Benigno Suárez Grillo, Contralor Delegado para el Control de Pagos; Ing. Efraín Guzmán Monagas, Inspector General de Obras Públicas; Abg. Celia Poleo de Ortega, Contralor Delegado para el

Exámen de Cuentas; y Lic. Beatriz A. Cuevas de Estrada, Contralor Delegado en la Unidad de Planificación Administrativa.

HABLA EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El señor Presidente de la República felicitó al señor Contralor y demás funcionarios galardonados, en los términos siguientes:

“Debo decir breves palabras para darle a este acto la significación y trascendencia que él tiene.

“Con sentido de justicia y del deber que se cumple, en nombre de la República he impuesto la Condecoración del Gran Cordón de la Orden del Libertador, la más alta distinción que Venezuela concede, al señor Contralor General de la República; y la Orden Francisco de Miranda en su segunda clase a un grupo de distinguidos y meritorios altos funcionarios de la Contraloría, como un reconocimiento para todos los trabajadores de esta Institución tan importante para la Administración Pública de Venezuela, vale decir, para el Estado venezolano.

“Este acto se realiza en el momento en que entra en vigencia la nueva Ley de la Contraloría General de la República. Instrumento jurídico

deseado desde hace muchos años, y sobre el cual la Nación entera había expresado por sus más calificados órganos representativos, preocupación muy especial. Hoy ya es una realidad. Fruto de la experiencia acumulada de muchos años, pero también fruto de la preocupación excepcional que el actual Contralor General de la República, el doctor Muci-Abraham, puso en la elaboración de este Estatuto Legal de tan singular trascendencia para la vida institucional, para la ética republicana de nuestra Patria.

“Con este acto como Jefe del Estado estoy señalando ante los venezolanos la importancia que asigno a las funciones de la Contraloría General de la República. La consideración ciudadana que debe rodear a quienes desempeñan estas delicadas funciones. Pero hay otra significación aun mayor. Quiere el Gobierno destacar, de esta manera, su compromiso de prestar toda la cooperación que sea necesaria. Tanto la que nos corresponde por mandato de la propia Ley, como la que estamos obligados a prestar por imperativo de la moral. Para que de esta forma la Ley, no solamente cuente con su propia acción coercitiva, sino que tenga en la alta Administración Pública, en el Presidente y en los más altos funcionarios, decididos y categóricos colaboradores, porque es de esta manera como se puede cumplir con eficiencia

una tarea que espera la Nación venezolana con verdadera y angustiada preocupación. Es el saneamiento y la reforma de la Administración Pública lo que permitirá la buena administración de los recursos del Estado. Será así como podemos cumplir con ese objetivo que me fijé desde que fui electo Presidente, de administrar la abundancia con criterio de escasez. Y no se trata tan sólo de los manejos dolosos que eventualmente pudiesen cometerse con los bienes públicos, con el Tesoro Nacional, con los intereses del Estado. Hay otras corruptelas y vicios que por permanentes y sistemáticos, causan tremendo daño a la marcha de la Administración Pública y al buen manejo de los negocios públicos. A corregir estas viejas, tradicionales y peligrosas corruptelas, se orienta la acción de la moderna Contraloría General de la República.

“Al darle al señor Contralor y a sus distinguidos colaboradores, y por su intermedio a todos los demás funcionarios de la Contraloría mi saludo entusiasta y cálido, ratifico de esta manera el propósito irrevocable y firme de mi Gobierno, de prestarle la cooperación que se requiera para que cumpla su cometido como toda Venezuela lo espera.

“Muchas gracias, y mis felicitaciones para ustedes, señor Contralor, señores funcionarios”.

RESPONDE EL CONTRALOR MUCI—ABRAHAM

Para corresponder a las palabras del Jefe del Estado y agradecer en su propio nombre y en el de los funcionarios condecorados el reconocimiento de que acababan de ser objeto, el doctor Muci-Abraham pronunció emotivas palabras a través de las cuales expresó, entre otros conceptos, los que seguidamente transcribimos:

“Para que la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que entra en vigencia hoy, dé óptimos resultados, es indispensable, inaplazable, proceder a una reforma urgente de la Administración Pública, que se encuentra en una aguda crisis.

Ahora hay una nueva etapa de la lucha -dijo más adelante-, pues con la Ley se ha conseguido modificar la fisonomía, la faz de una institución que había permanecido en cierta forma olvidada durante treinta y siete años. Es decir -agregó- pese a las transformaciones económicas del país, a la tendencia intervencionista y empresarial del Estado, la

institución contralora había permanecido inmodificada como fue concebida hace más de siete lustros.

Una vez logrado este instrumento -señaló el Contralor-, para que sus bondades sean realmente óptimas se requieren dos circunstancias concurrentes y adicionales: la reforma del esquema de la Administración Pública actual que nos viene de la época del General López Contreras, el cual resulta inadecuado para la Venezuela de hoy. En efecto, ese esquema ministerial es anacrónico, a pesar de toda la transformación sufrida por la economía del país, y se ha mantenido según las exigencias nacionales a través de una cantidad de organismos incoherentes entre sí, lo cual llamamos la “administración descentralizada”, que son 110 institutos autónomos y empresas del Estado. En segundo lugar, hacer que los tribunales civiles y penales de la República trabajen eficazmente y que, en todos los casos en que sea procedente, impongan las correspondientes sanciones a quienes manejen inescrupulosamente los dineros públicos.

VII JORNADAS LATINOAMERICANAS DE DERECHO TRIBUTARIO SE EFECTUARON EN CARACAS

Durante los días comprendidos entre el 11 y el 17 de septiembre se celebraron en esta capital las VII Jornadas Latinoamericanas de derecho Tributario, bajo los auspicios de la Asociación Venezolana de especialistas en esta rama de la Jurisprudencia y con asistencia de delegaciones de Argentina, Brasil, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay, Perú y Venezuela.

Fueron considerados y ampliamente debatidos temas de singular importancia, tales como “Los tratados tributarios entre países desarrollados y países en vías de desarrollo:

régimen de los intereses, dividendos, regalías, honorarios de asistencia técnica y otras rentas” y “Los incentivos tributarios al desarrollo económico”.

La conducción de los debates estuvo a cargo del doctor José Andrés Octavio, en su carácter de Presidente del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, asistido por el doctor José Estévez Paulos, Secretario General.

Las Jornadas arribaron a un conjunto de conclusiones científicas y técnicas que servirán de orientación para la política fiscal de los países de este Continente.

Panorámica de la sesión inaugural. El Presidente de la República, señor Carlos Andrés Pérez, pronuncia las palabras de iniciación oficial del importante evento. Le acompañan en el presidium los doctores José Andrés Octavio, presidente de la reunión y del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario; Héctor Hurtado, Ministro de Hacienda de Venezuela; José Muci-Abraham, Contralor General de la República; José Luís Albornoz, Ramón Valdez Costa, Víctor Ramírez, Jimmy Mathison y Freddy Orlando.



Orden al Mérito Naval otorgó la Marina de Guerra al Contralor y al Director General

Dentro del programa de celebración del “Día de las Fuerzas Navales”, conmemorativo del aniversario de la Batalla Naval del Lago de Maracaibo, el Vicealmirante Alfonso Mendoza Ramírez, Comandante General de la Marina, impuso la condecoración de la Orden al Mérito Naval, en su primera clase, al doctor José Muci-Abraham, Contralor General de la República, durante un solemne acto que tuvo lugar en el patio de honor de la

Escuela Naval de Venezuela, el cual fue presidido por el Primer Magistrado de la Nación, señor Carlos Andrés Pérez.

La misma significativa recompensa, en su segunda clase, fue conferida al doctor Héctor Grisanti Luciani, Director General de la Contraloría, en cuya representación la recibió su señorita hija Dina Grisanti Cano, por hallarse su padre en esos días ausentes del país.

LA CONTRALORIA POR DENTRO

LA OFICINA DE PERSONAL

En todos los países desarrollados, la Dirección de Personal ocupa un lugar muy destacado, enfrentándose en forma creciente al logro de objetivos trazados por las distintas organizaciones que los integran; por lo cual las Oficinas de Personal del futuro están forzadas a lograr un equilibrio entre los intereses de las empresas (tanto públicas como privadas) y las expectativas de sus empleados.

Trayendo esta situación a nuestro país, podemos diferenciar los alcances logrados específicamente por el Estado Venezolano, a través de los recursos de tipo legal que han sido estudiados y puestos en marcha y le han dado marco legal a la Administración de Personal que está basada sobre el hombre, siendo su objeto triple.



Los aspirantes a ingresar a la Contraloría General de la República son sometidos a severos exámenes de evaluación por parte de expertos funcionarios de la Oficina de Personal de la Institución. Quienes resulten seleccionados pasan a formar parte de la nómina de elegibles; y posteriormente, si es el caso, a integrar los cuadros de servicio del Organismo.

1. La utilización eficiente de recursos humanos.
2. El desarrollo continuo de los mismos.
3. La creación y el mantenimiento, dentro de la Organización, de un clima de trabajo favorable a la colaboración y a la participación.

El factor hombre va adquiriendo la misma importancia que los problemas técnicos o los problemas financieros; como consecuencia, la gestión de personal ha de revisar y definir sus funciones. En el presente, son ya insuficientes para cumplir con las nuevas exigencias, la simple capacitación administrativa y los conocimientos de la legislación laboral, social y salarial. Por el contrario, habrá ahora que pensar y actuar prestando atención, tanto a los aspectos económicos como a los de organización, psicológicos y sociológicos; con esto se amplía en general el campo de acción de las funciones de personal.

La gestión de personal, bien centrada sobre el hombre, no se dirige a operar directamente sobre él; partiendo del principio de que el comportamiento del individuo depende del juego de un conjunto de influencias y de fuerzas fisiológicas, psicológicas, sociales y culturales, la gestión de personal se esfuerza en influenciar al hombre, actuando sobre su medio ambiente y especialmente sobre los sistemas tecnológicos (en seguimiento de las tareas), psicosocial (dinámica de grupos), estructura (desarrollo de la organización) y de dirección (método de gestión).

La gestión o administración de personal se podría concebir como una función de dirección, donde el objetivo es planificar, coordinar y controlar el conjunto interrelacionado o interdependiente de procesos y sistemas facilitadores, que van hacia el desarrollo y la utilización eficiente de los recursos humanos, además de crear y mantener en la organización un clima de colaboración.

El ejercicio de la Administración de Personal en la Contraloría, por disposición de la Ley Orgánica que la rige, le corresponde al Contralor General, quien la coordina a través de la Dirección General y delega las actividades a la Oficina de Personal.

Las políticas en materia de administración de los recursos humanos en el Organismo, están fundamentadas en los principios que rigen la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos (en cuanto fuere procedente), las técnicas modernas de la materia y las necesidades de la Institución. Como resultado de estudios e investigaciones, se van incorporando políticas de subsistemas, hasta ahora no implantados, de modo de ir procurando una mayor dinámica y asistencia en el manejo de los recursos humanos.

A los efectos de lograr los objetivos de la administración de los recursos humanos, en el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República se asignan las atribuciones a la Oficina de Personal, constituyendo ella la base de las mismas.

Las normas se refieren a:

1. Asesorar al Contralor General en la fijación de objetivos, políticas y normas relacionadas con la materia de administración, de personal.
2. Elaborar, para la aprobación del Contralor, el Sistema de Administración de Personal, y vigilar su aplicación y desarrollo.
3. Elaborar, para la aprobación del Contralor e implantar, desarrollar y dirigir los programas que en materia de administración de personal, sean requeridos por el Organismo y en particular, los relacionados con el reclutamiento, selección, clasificación, remuneración, desarrollo, evaluación, registro y control y la investigación de necesidades de adiestramiento y formación de personal.
4. Asesorar, en materia de administración de personal, a las dependencias de la Contraloría, en lo referente a la aplicación de políticas, normas y procedimientos.
5. Velar por el cumplimiento de las políticas, normas y procedimientos que, en materia de administración de personal, hayan sido fijados en la Contraloría.
6. Realizar, permanentemente, estudios e investigaciones para conocer las necesidades de la Contraloría en el área de administración de personal y poder así implantar técnicas y procedimientos para satisfacer dichas necesidades.
7. Tramitar los nombramientos, retiros, traslados, ascensos compensaciones, jubilaciones y demás movimientos propuestos por las diferentes dependencias del Organismo.
8. Instruir, cuando proceda, los expedientes a los funcionarios del Organismo que hayan incurrido en faltas que dieren lugar a la aplicación de sanciones previstas en las leyes y reglamentos.
9. Promover el mejoramiento, bienestar y desarrollo del personal al servicio de la Contraloría.
10. Recibir, por delegación del Contralor, el juramento que deben prestar los funcionarios que ingresen a la Contraloría.
11. Cumplir con las demás funciones que le asigne el Contralor o el Director General.

Para cumplir con esas atribuciones, se ha estructurado la Oficina de Personal en cuatro Secciones y además cuenta con un Servicio Auxiliar de Secretaría y un Servicio Social.

Estas Secciones tienen asignados los siguientes objetivos:

1. CLASIFICACION Y REMUNERACION

La condición primordial para la planificación de personal, es la descripción de los puestos, ya que sin ésta resultaría sumamente difícil desarrollarla.

La Sección de Clasificación y Remuneración tiene como función principal, estudiar las actividades de los cargos del Organismo, a objeto de asignarles la justa calificación y remuneración.

Con la finalidad de agilizar la sistematización de la gestión de personal en el Organismo, se ha elaborado el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, de gran utilidad para el desarrollo de los programas de Reclutamiento y Selección, Desarrollo, Adiestramiento y Evaluación del Personal.

Dicho Manual presenta las especificaciones de las clases de cargos existentes, con sus atribuciones y responsabilidades, así como también las exigencias en cuanto a educación, experiencia, habilidades, destrezas y conocimientos especiales requeridos a los aspirantes a ingresar o ascender en el Organismo.

Asimismo, le corresponde a la Sección de Clasificación y Remuneración el estudio y aplicación de las normas sobre compensaciones que, por eficiencia y capacitación técnica, se le otorgan a los funcionarios de la Contraloría como uno de los efectos que incentiva la motivación de los mismos, en el desempeño de los cargos.

2. RECLUTAMIENTO Y SELECCION

Las funciones del Organismo requieren de un personal altamente calificado, tanto para sus funciones operativas como para las técnicas y gerenciales; para ello, la Sección de Reclutamiento y Selección mantiene contacto con instituciones de Educación Superior, Media y Técnica, asociaciones profesionales y además, utiliza también los medios de comunicación social, a objeto de reclutar y seleccionar las personas que van a formar parte de los equipos de trabajo del Organismo y que van a tener en sus manos diferentes fases del proceso de Control Fiscal.

A los efectos de determinar cada vez con mayor precisión las probabilidades de éxito, tanto para la Institución como para el personal que ingresa, tratando de lograr el mayor acercamiento en-

tre los intereses de ambos, la Oficina de Personal, a través de la Sección de Reclutamiento y Selección, se propone ampliar y tecnificar los instrumentos de medición aplicables para la Selección, se propone ampliar y tecnificar los instrumentos de medición aplicables para la selección, tanto en el ingreso como para el ascenso del personal de la Contraloría.

3. DESARROLLO Y EVALUACION DE PERSONAL

Uno de los objetivos de una moderna administración de los recursos humanos está en la retención del personal reclutado y seleccionado; la correcta ubicación de los funcionarios, tratando de lograr una coincidencia entre sus proyecciones y las necesidades del Organismo; programar el desarrollo de los funcionarios, con los objetivos de ir preparándolos para la ocupación de los niveles superiores, enmarcado dentro de un proceso de detección de necesidades de adiestramiento; evaluación de la formación, capacitación, rendimiento y orientación de los funcionarios.

Todo ello se lo propone la Oficina de Personal a través de la Sección de Desarrollo y Evaluación, a los efectos de lograr una acertada promoción de los funcionarios.

A los efectos de lograr una adecuada evaluación de la eficiencia de los funcionarios, acorde con la responsabilidad de los cargos que desempeñan y aplicando las más novedosas técnicas de la materia, la Sección de Desarrollo y Evaluación tiene proyectado hacer el estudio correspondiente, para obtener el instrumento que hará posible cumplir con los objetivos que están trazados en el artículo 46 de la Ley de Carrera Administrativa.

Además, corresponde a esta Sección la programación de los Concursos Internos, a los efectos de cumplir con la norma establecida en la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 19, de que los funcionarios de carrera tendrán derecho al ascenso y como medio de formación de los Registros de Elegibles para Ascenso.

4. REGISTRO Y CONTROL

Esta Sección está encargada de la tramitación administrativa del personal, en cuanto a movimientos, permisos, vacaciones, bonos vacacionales, seguro colectivo y, además, la del mantenimiento de los expedientes de los funcionarios y obreros del Organismo.

Entre sus proyecciones está la de mantener un Censo de Personal que facilite la actualización de los expedientes, para el correcto apoyo de los estudios que deban realizarse con los mismos

y el suministro de información con respeto a la composición d personal de la Contraloría.

5. SERVICIO AUXILIAR DE SECRETARÍA

Constituye este servicio un apoyo para el Organismo, en las necesidades de personal secretarial, por permisos y vacaciones de los titulares.

6. SERVICIO SOCIAL

Proporciona al empleado y al obrero el apoyo que necesita en la solución de una dificultad inmediata; para cumplir con este fin, realiza visitas domiciliarias relacionadas con el personal del Organismo, a fin de conocer la situación del empleado sobre enfermedades prolongadas u otros motivos que le impidan la realización de sus funciones. Atender las consultas sobre problemas sociales del personal, tratando en muchos casos de orientar al empleado para que busque por sí mismo la solución. Estudiar aquellos casos que requieran ayuda económica y tramitarlo hasta su consignación. Mantiene contacto con el Servicio Médico y hace de elemento de enlace con el personal. Compra y entrega de útiles escolares a los hijos del personal obrero y tramita el pago de bonos para libros de los empleados; asimismo, tramita la compra y entrega de los juguetes de fin de año a los hijos del personal administrativo y obrero y coordina los servicios de la Unidad Móvil del Banco de Sangre para enrolar los donantes voluntarios.

De esta forma, la Oficina de Personal cumple con las atribuciones asignadas, logrando la implantación de las técnicas para el manejo de sus recursos humanos.

DICTAMENES

Del Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República

ASUNTO: Estudio acerca de los bienes nacionales y su enajenación a las municipalidades.

Con oficio N^o xxx para el Contralor General, se solicita la colaboración del Organismo Contralor, en el sentido de que se practique el avalúo de unos terrenos de propiedad nacional, ubicados en jurisdicción de los Distritos Mariño y Girardot del Estado Aragua y, respecto de los cuales, el Ejecutivo Nacional tiene dispuesto realizar su donación a la Municipalidad de este último Distrito. Se agrega, asimismo, que el Congreso para dar su aprobación a la proyectada negociación, ha requerido del Ministerio el avalúo de los aludidos terrenos.

Habida cuenta de lo complejo del tema y de los escasos estudios hechos sobre el mismo, esta Consultoría ha considerado propicia la oportunidad que se le presenta con motivo de la consulta planteada, para establecer un criterio que sirva, en lo sucesivo, de precedente para casos similares.

DECRETO DE 28 DE MARZO DE 1853

CONSTITUCION DE 1864

Por Decreto de 28 de marzo de 1853 dispuso el Congreso de aquella época que se “asignara” a cada una de las parroquias establecidas o que en adelante se establecieren, cuatro leguas de terrenos baldíos si no lo tuvieran propio, y si las hubiere límites con la población a una legua de distancia dentro de los términos de la parroquia. Para tal concesión, el Congreso estaba autorizado por la Constitución que para aquel entonces regía.

Sancionada la Constitución federativa de 1864, transformó las antiguas Provincias en Estados autónomos, residiendo únicamente en ellos la facultad de gobernarse y de legislar en todo lo relativo a sus peculiares y propios intereses; y les restituyó el pleno dominio de las tierras baldías, comprometiéndose a reservar al Gobierno la administración de ellas.

Desde 1864 hasta hoy, buen cuidado ha tenido el legislador en conservar y respetar aquellos principios y este dominio.

LEY DE TIERRAS BALDIAS Y EJIDOS DE 1909.

DOCTRINA DEL ALTO TRIBUNAL DE LA REPUBLICA

La Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 13 de agosto de 1909 dispuso lo siguiente:

“*Artículo 12.*— No son enajenables:

2° Los que se determinan para Ejidos Municipales por esta misma Ley”.

“*Artículo 49.*— Son Ejidos:

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

2° Los que se conceden por esta Ley a los Municipios que no los tengan.

3° Las tierras que correspondían a los Resguardos de las Comunidades Indígenas que se hayan extinguido por desaparición total de sus dueños”.

“*Artículo 50.*— Para los efectos del número 2° del artículo anterior se declara que pasan a ser ejidos de los municipios existentes en la República y de los que en lo sucesivo se establecieren y cuya cabecera se hallare en terrenos baldíos, los que le circunden en extensión de diez mil hectáreas; es decir, cinco kilómetros a cada uno de los cuatro vientos principales de la población, desde el centro de ésta.

“*Artículo 59.*— Las Municipalidades legislarán acerca de sus ejidos y podrán concederlos a particulares según sus ordenanzas y las leyes del Estado a que pertenezcan, pero no podrán dar ni aún en arrendamiento, ni permitir ninguna explotación de los terrenos que deban quedar para bosques, para la conservación de fuentes y manantiales. *Esta prohibición es también con respecto a los ejidos o propios provenientes de concesiones de la época colonial.*

Un detenido estudio de la Ley de 1909 permite establecer que el legislador equiparó el ejido al propio, desde luego que le atribuyó a éste, aquel carácter y, por ende, lo sujetó a la inalienabilidad establecida en ese mismo ordenamiento. Planteada por vía incidental la inconstitucionalidad de dicha norma, la Sala Federal de la extinguida Corte Federal y de Casación, en sentencias de 19-10-23 (Memoria de 1923, página 123 y siguientes) y 30-10-24 (Memoria de 1924, página 143 y siguientes), la primera con el voto salvado de uno de sus magistrados, para resolver el asunto, se pronunció en los siguientes términos:

“Que la Constitución Nacional garantiza a los venezolanos (número 2, artículo 22) la propiedad con todos sus atributos (...). Que según el artículo 17 del Código Civil *las Municipalidades son personas jurídicas y capaces por lo tanto de obligaciones y derechos*;

“Que el Concejo Municipal del Distrito Barinas del Estado Zamora, al hacer la solicitud al Ministerio ha presentado su título de propiedad demostrativo de la compra que hizo de los expresados terrenos, por cuatro mil pesos de a ocho reales, el Cabildo de la ciudad de Barinas al Rey de España en 1657, *y en calidad de propios los ha venido poseyendo*. Que estos terrenos pertenecientes al Concejo Municipal del Distrito Barinas, *no son del dominio público, sino bienes patrimoniales*, por esta razón no pueden enajenarse sino de conformidad con las leyes que le conciernen, como lo prescriben los artículos 517 y 521 del Código Civil; *que al estimar las leyes que han estado en vigencia como ejidos los bienes propios se desacata el concepto originario que desde la época colonial domina en las leyes concernientes para determinar aquella clase de terrenos y se procede en desacuerdo con el citado número 2º del artículo 22 de la Constitución Nacional*; que por ministerio del artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, si la ley vigente colidiere con alguna disposición constitucional, los Tribunales deben aplicar ésta con preferencia, en virtud de la cual aquellos terrenos que el Concejo Municipal de Barinas adquirió legítimamente por título de compra al Rey de España, son bienes patrimoniales, *que no han podido catalogarse entre los terrenos ejidos*, y por consiguiente, no están incluidos en las zonas reservadas a que se refiere el artículo 8 de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles. En virtud de las razones expuestas, (...), esta Corte revoca la Resolución del Ciudadano Ministro de Fomento de 10 de junio de 1922”.

LA CONSTITUCION DE 1925.

LA INALIENABILIDAD RELATIVA DEL EJIDO Y DEL PROPIO

Seguramente a causa de este fallo, en la Constitución de 1925 se insertó la siguiente norma:

“*Artículo 18.*— Es de la competencia de las Municipalidades:

2º Administrar sus ejidos y terrenos propios, *sin que puedan en lo sucesivo enajenarlos*, salvo para construcciones.

Esta norma se reproduce, con igual numeración, en las Constituciones de 1928, 1931, 1936 y 1945, hasta la de 1947, como más adelante tendrá oportunidad de explicarse.

La Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, actualmente en vigencia, se expresa así:

“Son terrenos ejidos:

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

La Sala Federal de la extinguida Corte Federal y de Casación, en fallo de 28 de febrero de 1935 (Véase Gaceta Oficial de 08-04-35), sentó el siguiente criterio):

“La Ley de Tierras Baldías de 13 de agosto de 1909, que creó en el país los ejidos, afianzó a aquel pueblo la propiedad de sus tierras concejiles, porque él las había venido gozando como propios desde la Colonia y según las disposiciones de los numerales 1º y 3º del artículo 49 de la Ley, la declaración que a ese respecto hace el artículo 50 puede considerarse como título de propiedad, porque a los Municipios que estaban gozando para la fecha de la Ley, en la situación del goce de propios por su categoría de antiguos resguardos, la propiedad les fue ratificada por la expresa voluntad del legislador, y la posesión por la ocupación inmemorial de las tierras; tal reconocimiento se ha conservado en las leyes sucesivas hasta la última de 1931, según la cual “son terrenos ejidos los que hayan sido adquiridos como ejidos por los respectivos municipios de conformidad con las leyes que han regido anteriormente acerca de la materia”. (Subrayado nuestro).

Recientemente, en Acuerdo de 24-04-72, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia estableció lo siguiente:

“Generalmente los ejidos municipales están constituídos por terrenos que en ese concepto han venido gozando los Concejos y poblaciones de la República, desde la época colonial, y los

adquiridos como tales por cualesquiera de los otros medios previstos en el artículo 3° de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, cuyas disposiciones permiten considerar al Municipio como propietario de esas tierras en calidad de dueño y sin llenar requisito alguno. Esta adquisición no la hace el Municipio en virtud de las reglas del derecho común, aplicables a la propiedad particular, sino a título de propiedad comunal y por declaratoria expresa de la Ley.”

ACUERDO DEL CONGRESO DE 1936.

Paralelamente a esta legislación iba surgiendo otra muy interesante y así tenemos el Acuerdo dictado por el Congreso Nacional en ejercicio de la facultad que le confería el ordinal 2° de la garantía 2a. del artículo 32 de la Constitución de 1936, vigente para aquella oportunidad. Con arreglo al texto de dicho Acuerdo, se ordenó confiscar a favor de la Nación todos los bienes “que estén a favor o a nombre del General Juan Vicente Gómez, de su herencia, o de personas interpuestas, de cualquier naturaleza, muebles, inmuebles, semovientes, corporales o incorporeales, ya se encuentren dentro del Territorio Nacional o fuera de él”.

LEYES REGLAMENTARIAS DE 31-08-36 Y 29-07-37.

La Ley Reglamentaria del ordinal segundo de la garantía segunda del artículo 32 de la Constitución, Ley de fecha 31-08-36, reformada el 29-07-37 (Véase Gaceta Oficial N° 19325 de esta última fecha), muy poco estableció con respecto a la disposición y administración de los bienes llamados “restituidos” por esa misma Ley, los cuales, como pertenecientes a la Nación y formando parte de la Hacienda Nacional, quedaron sujetos a las normas establecidas en la Ley Orgánica respectiva. Sin embargo conviene destacar que, conforme a su artículo 10, el Ejecutivo Federal podía “resolver exclusivamente para la Nación los bienes que a su juicio estimare deban conservarse en el patrimonio de ella”.

De acuerdo a la documentación suministrada con la consulta, por Decreto de fecha xxx, el Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y en el N° 13 del artículo 2° de la Ley de Ministerios, con el voto favorable del Consejo de Ministros, adscribió al Ministerio xxx, el inmueble denominado xxx, ubicado en jurisdicción de los Distritos Girardot y Mariño del Estado Aragua. Igualmente, por Decreto de fecha 01-04-39, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y en el N° 13 del artículo 2° de la Ley de Ministerios, con el voto favorable del Consejo de Ministros y en uso de facultad que le otorgaba el segundo aparte del artículo 10

de la Reforma Parcial de la Ley reglamentaria del ordinal segundo de la garantía segunda del artículo 32 de la Constitución entonces vigente, el Presidente de la República adscribió también a dicho Ministerio los inmuebles denominados xxx, xxx, xxx y xxx, ubicados en jurisdicción de los mismos Distritos y Estado. Son éstos los bienes que el Ejecutivo proyecta donar a la Municipalidad del Distrito Girardot.

LEY DE 27-07-39.

En la Ley a que se refiere el epígrafe, reformatoria de la de 1937, se introdujo en el artículo 9º y en los acápites y párrafos del mismo importantes innovaciones, las cuales fueron demostrativas, con toda claridad, de cuál fue la finalidad que con ella se persiguió. Entre otras disposiciones cabe resaltar las siguientes:

“Podrá el Ejecutivo Federal reservar en cualquier momento, para los servicios públicos nacionales, de los Estados o Municipalidades, o para constituir ejidos de éstas, los bienes que a su juicio estimare que deben dedicarse a tales fines. A este efecto podrá hacer las operaciones de venta, permuta o donación que fueren menester, (...). En caso de constitución de ejidos se seguirá en la adjudicación un procedimiento análogo al que con respecto a este mismo fin establece la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, pudiendo el Ejecutivo Federal, en todo caso, condicionar la donación”.

Se autoriza también al Ejecutivo Federal para permutar los bienes restituidos por otros *que se destinen para servicios públicos o para ejidos de Municipalidades necesitadas de ellos* y en las que no se encontrare enclavado ningún predio rural perteneciente a estos bienes.

“*Paragrafo 5º* Las operaciones a que se refiere este artículo no estarán sometidas a las formalidades pautadas en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional”.

La adscripción de cualquiera de estos bienes a alguno de los Departamentos del Ejecutivo, lo sujetaba a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, perdiendo así su carácter originario, dado el carácter irreversible de la adscripción.

En cuanto al resto de los bienes llamados restituidos, es evidente que el legislador quiso que tales bienes, en razón de la índole de su adquisición, fueran destinados especialmente para fines de orden social y de orden económico, en función del fomento de la industria, de la cría y de la agricultura del país; por lo que, para lograr tal objeto, consideró conveniente darles una mayor movilidad; y que los actos de su disposición y de su adminis-

tración no estuviesen sujetos a las rígidas pautas establecidas por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, sino por un estatuto especial, dotado de suficiente ductilidad y flexibilidad que permitiese llenar cumplidamente los fines a que estaban destinados. Con estas palabras se expresó la Corte Federal y de Casación en Sala Político y Administrativa, en sentencia de 26-02-40 (Véase Memoria de 1941, Tomo I, páginas 130-134). En este mismo fallo se asentó lo siguiente:

“Que si dichos bienes estuvieren regidos por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, cada vez que el Ejecutivo Federal creyere conveniente o necesario efectuar una operación útil que envuelva enajenación, tendría que sujetarse a las formalidades establecidas por dicha Ley, encontrándose obstaculizada su acción y en muchos casos impedido de realizar necesarias y útiles negociaciones. Para obviar estos inconvenientes, para facilitar la acción administrativa y disposición que corresponde al Ejecutivo Federal, y para que dichos bienes llenen la función económico-social que ha querido el legislador asignarles, se establecieron en la Ley de 27 de julio (de 1939) las disposiciones (...). Así pues, conforme a los términos de la nueva Ley, el Ejecutivo Federal no está sometido a cumplir las formalidades pautadas en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, ni para administrar ni para disponer de tales bienes”.

LEY DE ADMINISTRACION Y DISPOSICION DE BIENES RESTITUIDOS DE 08-09-45.

El 8 de setiembre de 1945 se promulga la Ley de Administración y Disposición de los Bienes Restituidos, en cuyo articulado se reproducen algunas disposiciones de la Ley de 1938, a la vez que se adicionan otras, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

“Podrá el Ejecutivo Federal, con el fin de destinarlo a algún servicio público o para su administración adscribir un bien determinado a alguno de sus Departamentos, en cuyo caso *el bien de que se trate quedará sometido a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.*

“5° Queda facultado el Ejecutivo Federal para transferir la propiedad de todo o parte del conjunto de bienes a que se contrae la presente Ley a cualquier Instituto Autónomo nacional creado o que se creare (...).

“Artículo 7° Las operaciones enunciadas en esta Ley no estarán sometidas a las formalidades pautadas en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

La Contraloría General de la Nación verificará en las Oficinas encargadas de la administración de los expresados bienes, la

sinceridad de las operaciones de contabilidad y la corrección de los comprobantes respectivos”.

La administración de los bienes a que se refiere esta Ley corresponde al Ministerio de Hacienda, de acuerdo a lo dispuesto en el número 12 del artículo 20 del Estatuto Orgánico de Ministerios.

LEY ORGANICA DE LA HACIENDA NACIONAL DE 1938.

En 1938 se dicta la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, en la cual se inserta el artículo 23, cuyo texto, igual en numeración y contenido al de la vigente, dice así:

“Los bienes inmuebles pertenecientes a la Nación no pueden ser enajenados sin previa y expresa autorización del Congreso Nacional, dada con conocimiento de causa. Sin embargo, cuando se trata de terrenos adyacentes o próximos a algunas poblaciones de la República, podrá el Ejecutivo Nacional otorgar hasta dos mil quinientas hectáreas *con destino exclusivo a ejidos municipales*, siguiéndose en la adjudicación un procedimiento análogo al que con respecto a terrenos baldíos establece para el mismo fin la Ley de Tierras Baldías y Ejidos”.

En el proyecto de Ley Orgánica que presentó el Ejecutivo Nacional a las Cámaras Legislativas sólo se contemplaba la primera parte. Fue a instancias del Diputado Pulido Villafañe que se insertó el resto de la norma, que es lo que nos interesa a los efectos del presente dictamen. A continuación se transcriben los debates parlamentarios que suscitó, en la Cámara de Diputados, el anotad artículo:

Diputado Pulido Villafañe.— “Me parece bien, por cuanto es una disposición tradicional en la legislación fiscal venezolana, que la enajenación de bienes nacionales tenga por norma el sometimiento del acto al Congreso, para su aprobación o improbación; pero yo desearía limitar en beneficio de ciertas localidades o Municipios de la República, esta misma rigidez del artículo (...). Y hay muchos otros terrenos que también pertenecen al patrimonio de la Nación y que están cerca de poblaciones que carecen de ejidos. En esas condiciones están multitud de pueblos, que hoy se hallan prácticamente cercados por bienes inmuebles que fueron de la herencia de Gómez (Puerto Cabello, Rubio, Tinaquillo, Cagua, etc.) (...). Vengo, pues, a proponer el siguiente aparte: (texto de la segunda parte del artículo 23).

Diputado Morales Lara.— Voy a apoyar con el mayor entusiasmo la proposición Pulido Villafañe, puesto que en Aragua, principalmente, hay que ver con mucha atención el asunto de ejidos.

En estos días la Diputación o los Diputados de Aragua íbamos a formular una proposición en ese sentido: Cagua, La Villa, Ocumare, todos esos pueblos carecen de ejidos. De modo que doy mi franco aplauso y apoyo a la proposición Pulido Villafañe.

Diputado Moleiro.— Me parece muy acertada la proposición Pulido Villafañe; pero me voy a permitir modificarla en la siguiente forma: En vez de 1.000 hectáreas, que sean 2.500, para que guarde relación con la Ley de Tierras Baldías vigente, la disposición que se está discutiendo.

Diputado Arcay.— Apoyo igualmente la proposición del colega Pulido Villafañe, porque ella corresponde a una realidad. No hace muchos días los Diputados por Carabobo presentamos ante esta Cámara una solicitud tendiente a remediar una urgente necesidad de dos Municipios de aquel Estado. El caso previsto por el Diputado Pulido Villafañe será precisamente el de estos dos Municipios que puede decirse están enclavados entre propiedades pertenecientes hoy a la Nación. La forma en que el Diputado Pulido propone que se redacte el artículo en discusión, viene a remediar esa necesidad con la ventaja de facilitar el procedimiento.

Diputado Rojas Contreras.— El Estado Táchira, por ejemplo, ha dirigido a sus Diputados varias solicitudes pidiendo ver la manera de conseguir que se les adjudique o se les venda a las Municipalidades una parte de esos terrenos, principalmente a la Municipalidad de Rubio, que es una población importante, Como nosotros esperábamos a que viniera la Ley Orgánica de Hacienda, para obtener esa modificación, no habíamos hecho en la Cámara ninguna moción en ese sentido. Probablemente otros Estados están en iguales condiciones y sería una manera muy sencilla y general de resolver el problema, aprobar ese aparte o esa adición que propone el Diputado Pulido Villafañe.

Como podrá notarse, con la adición sugerida en la Cámara se perseguía aligerar el procedimiento, es decir, establecer una excepción al principio de que los bienes nacionales pertenecientes a la Nación sólo pueden ser enajenados con expresa autorización del Congreso (en aquel entonces; hoy día es el Senado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 150, ordinal 2º de la Constitución). Pero esta habilitación quedó condicionada a diversos supuestos, a saber: 1º que se trate de terrenos nacionales adyacentes o próximos a algunas poblaciones de la República, 2º que su superficie no exceda de 2.500 hectáreas, 3º que se destine exclusivamente a ejidos municipales, y 4º que, para el otorgamiento, se siga un procedimiento análogo al que, con respecto

a terrenos baldíos establece para el mismo fin la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

CONSTITUCIONES DE 1947, 1953 Y 1961.

En la Constitución de 1947 se establece lo siguiente:

“*Artículo 112.*— Es de la competencia del Poder Municipal:

Organizar y administrar sus rentas, que están constituidas por los ingresos provenientes de los siguientes ramos:

c) Venta, arrendamiento o explotación *de ejidos y demás bienes propios*, sin perjuicio, en lo referente a la *enajenación de ejidos*, de lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución.

“*Artículo 119.*— Los ejidos son inalienables e imprescriptibles, salvo para construcciones, en los casos y previas las formalidades señaladas en las ordenanzas municipales respectivas”.

En esta misma Constitución se sanciona por primera vez una norma que se había venido reproduciendo en las Leyes de Tierras Baldías y Ejidos y cuyo antecedente remoto lo constituía el Decreto de 28 de marzo de 1853, a que antes se hizo referencia. Dicha norma constitucional se expresó así:

“*Artículo 118.*— La Nación reconoce que para el progreso y desarrollo de las poblaciones es condición indispensable *la posesión de ejidos*; y, en consecuencia, de conformidad con la Ley, formará el catastro de los terrenos ejidales, dotará de éstos a cada Municipio y prestará su concurso para la reivindicación de las tierras municipales que estén o sean indebidamente ocupadas”.

En la Constitución de 1953 se expresa lo siguiente

“*Artículo 21.*— Es de la competencia de las Municipalidades:

3º Dictar la Ordenanza que ha de regir la administración de sus *ejidos y bienes propios*, en la cual se establecerá que los primeros son inalienables e imprescriptibles, salvo para construcciones y para fines de reforma agraria”.

Finalmente, en la Constitución de 1961 se preceptúa lo que sigue:

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

1º El producto de sus ejidos y bienes propios.

“*Artículo 32.*— *Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos esta-*

blecidos en las ordenanzas municipales y previas las formalidades que las mismas señalan. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquéllos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos”.

La confrontación de los supuestos de hecho de la consulta, con las normas de derecho que anteriormente quedaron transcritas, nos permite establecer las siguientes:

CONCLUSIONES

PRIMERA: Con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, las tierras de las entidades públicas están afectadas a los fines de la reforma agraria. A estos efectos, y sin perjuicio de lo establecido en otras leyes especiales, se consideran como tales: a) Las tierras baldías; b) *los fundos rústicos del dominio privado de la Nación*; c) los fundos rústicos pertenecientes a los Institutos Autónomos Nacionales y d) Los inmuebles rurales que pasen al patrimonio nacional en razón y como consecuencia de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública (artículo 10); e) las tierras pertenecientes a los Estados y Municipalidades y a los establecimientos públicos de estas entidades (artículo 11).

Esta afectación primaria produce efectos inmediatos de gran relieve en la materia, a saber: a) La prohibición de enajenar y gravar; b) la suspensión de la aplicación arrendaticia para los baldíos; c) las limitaciones a la ocupación y la transferencia gratuita.

Ahora bien, los fundos cuya donación tiene proyectado hacer el Ministerio xxx, a la Municipalidad del Distrito Girardot tenían, para la fecha en que fueron adscritos a ese Departamento, el carácter de rústicos y parece que, por ocupación de hecho de personas extrañas, han perdido ese carácter. Sin embargo, observa este Departamento Jurídico que tal cambio no aparece demostrado en la documentación suministrada con la consulta.

Si dichas tierras tienen aún el carácter de rústicas, únicamente podrían ser enajenadas a la Municipalidad, a condición de que el Ejecutivo Nacional lo autorice por considerarlas necesarias a otros fines de utilidad pública o social (artículo 15 de la Ley de Reforma Agraria). Esta Consultoría considera necesario destacar que, a ese evento, responde la constitución y ampliación de ejidos de los municipios necesitados, según lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos que, a la letra, dice así:

“A falta de tierras baldías suficientes y útiles, podrán otorgarse las concesiones o ampliaciones de ejidos a que se refiere el

Capítulo VI de esta Ley, a juicio del Ejecutivo Federal, *sobre tierras de propiedad pública y privada*, previa expropiación de las últimas. *A este fin se declara de utilidad pública y social la constitución y ampliación de ejidos de los municipios necesitados*".

Por consiguiente, no se vé, cómo, a través de la enajenación de un bien nacional que entraría en concepto de propio en el patrimonio municipal, podría eludirse la afectación establecida en el artículo 10 de la Ley de Reforma Agraria, siempre que el fundo en cuestión tuviese el carácter de rústico. (Véanse Gacetas Oficiales Nos. 27.245 de 13-09-63 y 27.272 de 10-10-63, en las cuales aparecen insertos el Decreto 1.105 de 13-09-63, mediante el cual se declaran desafectados de la reforma agraria los terrenos baldíos para la constitución de ejidos del Municipio El Tigre, Distrito Simón Rodríguez del Estado Anzoátegui y la Resolución N° 388 de 14-10-63 del Ministerio de Agricultura y Cría, por la cual se acuerda la adjudicación gratuita del aludido lote de terrenos; procedimiento que se estima perfectamente aplicable a los fundos rústicos propiedad de la Nación).

Es de destacar, igualmente, que por encontrarse ubicadas las tierras de propiedad nacional, en jurisdicción de los Distritos Mariño y Girardot, habría que estudiar, también, el problema que surgiría de otorgarse, para ejidos del Distrito Girardot, tierras que se encuentren ubicadas en el Distrito Mariño.

SEGUNDA: La adjudicación de terrenos a las Municipalidades, por parte del Ejecutivo Nacional, puede hacerse con los siguientes bienes:

1° Tierras Baldías (Ley de Tierras Baldías y Ejidos, artículo 3° número 4, y 96 y siguientes).

2° Tierras de propiedad pública y privada, previa expropiación de las últimas (Ley de Tierras Baldías y Ejidos, artículo 132 y siguientes).

3° Bienes restituidos (Ley de Administración y Disposición de Bienes Restituidos, artículo 2°, ordinal 2°).

4° Bienes Nacionales (Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, artículo 23).

Por expresa disposición de las leyes que les conciernen, los inmuebles a que se contraen los tres primeros apartados, *sólo pueden adjudicarse con destino exclusivo a ejidos municipales* y la razón no puede ser otra que aquélla conforme a la cual, la inalienabilidad relativa que para tales bienes se consagra en la Constitución (artículo 119) y las condiciones y limitaciones que se les imponen

en la misma Ley de Tierras Baldías y Ejidos, constituyen garantía, más que suficiente, para lograr una distribución justa y equitativa de ciertas tierras de propiedad nacional o de aquéllas cuya administración está reservada al Ejecutivo.

En cambio, con los bienes nacionales, adscritos a los Departamentos del Ejecutivo y que es el carácter que ostentan los de la especie, tiene el Ejecutivo dos vías; una, *el otorgamiento con destino exclusivo a ejidos municipales*, para lo cual está habilitado expresamente por la hacendaria, siempre que se ajuste a las prescripciones establecidas en su artículo 23 y, la otra, la enajenación a la Municipalidad, con previa y expresa autorización del Senado dada con conocimiento de causa, en cuyo caso, el bien entraría, a título de propio, en el patrimonio municipal.

TERCERA: La distinción entre el ejido y el propio, como categorías de bienes que integran el dominio privado de las municipalidades, se halla establecida en la Constitución de 1961 y encuentra su antecedente remoto en la de 1947. Sólo al primero alcanza la inalienabilidad relativa prevista en el artículo 119 de la Carta Fundamental y las limitaciones y condiciones previstas en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos. A juicio de esta Consultoría un bien adquiere carácter ejidal, sólo cuando el título que respalda su propiedad encuadra en una cualquiera de las situaciones jurídicas enumeradas en el artículo 3º de la Ley de la materia o, cuando, para su otorgamiento al municipio, se ha procedido de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Administración y Disposición de Bienes Restituidos o conforme a la segunda parte del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Síguese de lo expuesto, que cualquier enajenación de bienes nacionales que hiciere la República a la Municipalidad del Distrito Girardot, para que ingresen al patrimonio de ésta en concepto de propio, debería estar acompañada de suficientes cargas y limitaciones que resguarden la correcta utilización y distribución de las tierras que en definitiva se entreguen. Si bien es cierto que en gran número de ordenanzas el bien propio se somete al mismo régimen del ejido, en cuanto a forma, oportunidad, efectos, procedimientos, órganos contrapartes, adjudicación y destino de las tierras, etc., es decir, se le sujeta a una misma ley administrativa, que es el carácter que tendrían tales ordenanzas, también es verdad que, conforme a lo dispuesto en el artículo 543 del Código Civil, “los bienes del dominio privado pueden enajenarse de conformidad con las leyes que les conciernen”, por lo que nada es opuesto a que dicha ordenanza pueda ser reformada por el mismo órgano que la dictó, para establecerse en su lugar un régimen para los ejidos y otro para los propios. Esta igualdad en cuanto a la sumisión del régimen que se contem-

pla en cierta ordenanzas —lo cual es perfectamente legal , no es otra cosa que reminiscencias de la inalienabilidad relativa que para el ejido y el propio hubo de consagrarse en la Constitución de 1925 y que rigió hasta la de 1947, en que se la mantuvo sólo para la primera categoría de bienes, y que es así como se contempla en la Constitución vigente, (Debe recordarse que los bienes llamados propios en la Colonia, deben calificarse de ejidos, por mandato de la Ley de 1909 y del artículo 3º, ordinal 2º de la Ley de 1936).

Todavía está en vigor, desde luego que por autorizarlo la Constitución de 1961 en su artículo 29 y atribución 1a. del artículo 58 el artículo 29, ordinal 3º de la Ley Orgánica del Distrito Federal, conforme al cual, es competencia de la Municipalidad de este último Distrito “Administrar sus ejidos y terrenos propios, sin que puedan enajenarlos, salvo para construcciones”. En consecuencia, se estima que el riesgo que apareja una donación pura y simple a la Municipalidad del Distrito Girardot, de bienes de propiedad nacional para que ingresen al patrimonio municipal en concepto de propios, desaparecería, si en el instrumento en que consta la enajenación, el Ejecutivo Nacional, con expresa autorización del Senado, sujeta la donación a limitaciones y cargas de modo que quede garantizada la justa y equitativa utilización y distribución de las tierras.

CUARTA: De la escasa documentación acompañada con la consulta se desprende que el Concejo Municipal del Distrito Girardot está interesado en que la República haga donación a la Municipalidad de ciertos terrenos de propiedad nacional. En el oficio N° xxx que dirigió el Presidente de dicho Concejo al Ministro xxx, se lee lo siguiente: “Insistimos nuevamente en ello (en la donación), por cuanto los diferentes sectores interesados desean legalizar su situación con respecto a los terrenos, sin lo cual no pueden obtener créditos de Institutos Bancarios”. Con la consulta se acompañan planos, pero nada se dice acerca de la identificación de los ocupantes, ni el área de terreno ocupada y las condiciones y limitaciones a que se sujetaría la donación que el Ejecutivo Nacional ha dispuesto realizar.

En consecuencia de lo expuesto y como quiera que, al parecer, el Ejecutivo Nacional ha ocurrido al Senado en procura de la autorización a que se refiere el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y éste, para dársela le ha pedido que consigne un avalúo de los terrenos realizado por la Contraloría General de la República, es parecer de esta Consultoría que la dirección del Organismo Contralor, antes de acceder a lo solicitado, debe requerir del Ministerio xxx una información detallada acerca de los siguientes datos: 1º si los fundos, objeto de la proyectada donación, tienen o no carácter rústico; 2º si han

sido tomadas en cuenta las zonas de seguridad y de protección de la Base Aérea xxx, dada su cercanía a dichas tierras, del mismo modo que las limitaciones y restricciones a que se refieren los artículos 700 del Código Civil y 571 de la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada, conforme a los cuales, nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas, etc., sin sujetarse a todas las condiciones exigidas por las ordenanzas y reglamentos especiales de la materia; 3º descripción de las construcciones e instalaciones de propiedad nacional existentes en los terrenos que se proyecta enajenar; y 4º, indicación de las limitaciones y cargas que el Ejecutivo Nacional impondrá a la enajenación.

Asimismo deberá solicitarse del Ministerio, para que éste a su vez, haga lo propio con el Concejo Municipal, una información detallada acerca de los siguientes datos (y ello por el interés que, según se apunta en el oficio de la Municipalidad, tienen determinados sectores): 1º censo de los ocupantes; 2º superficie ocupada efectivamente por cada uno de ellos; 3º destino que se les ha dado a las parcelas ocupadas; 4º construcciones efectuadas, con indicación del valor de las mismas; y 5º servicios comunales de que gozan los terrenos que se proyecta enajenar.

(Dictamen N° CJ-152 de 31-7-75).

ASUNTO: Opinión acerca de si las personas que prestan servicios en la Administración Pública a título de “servicios especiales” deben someterse al Clasificador de Cargos para funcionarios públicos nacionales.

El Sistema de Clasificación de Cargos a que se refiere al artículo 39 de la Ley de Carrera Administrativa plantea al ciudadano xxx la interrogante expuesta en la referencia. Así se expresa en su oficio: “... en reiteradas oportunidades el Ministerio nos ha exigido clasificación del cargo de un empleado que efectúa servicios especiales por período de tres meses. Es nuestro criterio, que los servicios que presten estos empleados eventuales, no deben someterse al Clasificador de Cargos para funcionarios públicos nacionales, ya que éstos no tienen tal carácter y además sus funciones, en el lapso de duración, pueden variar de acuerdo con sus conocimientos”.

I

El párrafo único del artículo 39 de la Ley de Carrera Administrativa establece que “las denominaciones de clases de cargos, así como su ordenación y la indicación de aquéllos que

sean de carrera, serán aprobados por el Presidente de la República mediante Decreto”. La atribución a que se refiere la norma es, sin lugar a dudas, el fundamento o la base sobre la cual descansa la intervención posterior de la Oficina Central de Personal, que es el Organismo al que corresponde, de acuerdo al artículo 6 del “Reglamento Parcial sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y de Remuneraciones”, la especificación oficial de las clases de cargos, lo cual deberá cumplir mediante un registro que llevará al efecto. Ordena, así mismo, la aludida norma reglamentaria, que el citado registro deberá publicarse en la Gaceta Oficial de la República, con la denominación de “Manual Descriptivo de clases de Cargos”. El artículo 39 de la Ley de Carrera Administrativa y el 7 del Reglamento se refieren al sistema de clasificación de cargos: el primero, al establecer que el requerido sistema “comprende el agrupamiento de éstos en clases definidas. Cada clase deberá ser descrita mediante una especificación oficial que incluirá lo siguiente: 1º) Denominación de la clase... 2º) Descripción de las atribuciones y deberes inherentes a la clase de cargo; 3º) Los requisitos mínimos exigidos para desempeñar el cargo, y 4º) Cualesquiera otros que determine el Reglamento respectivo.” Es, en verdad, el Reglamento el que nos suministra el significado de lo que es la “clasificación de un cargo”, cuando dice que, básicamente, consiste en la comparación del objeto de la prestación de servicio, deberes y responsabilidades a las funciones atribuidas al mismo, con las contenidas en las especificaciones oficiales” a que nos hemos referido precedentemente y que constan en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos.

La Administración pública cada día se tecnifica y mejora sobre la base de una regulación legal que establece la correlación de deberes y derechos, con vista, no sólo al ente público sino al funcionario o empleado que presta sus servicios. Es así como se establecen una serie de técnicas apropiadas para el logro de los objetivos, dentro de las cuales destaca el de clasificación de cargos que, sin tener carácter definitivo, es un patrón al que deben ceñirse, en principio, los organismos de la Administración Pública Nacional sujetos a la Ley de Carrera Administrativa (Artículo 1 del Reglamento). El Manual Descriptivo de Cargos, es, pues, un instrumento dinámico, que si bien contiene la mayoría de las clases de cargos encontrados en los organismos afectos a la Ley de Carrera Administrativa, no cubre la totalidad de los existentes en la actualidad. Por una parte, porque con él se trata, fundamentalmente, de ordenar o disponer por clases los cargos que ocupan los funcionarios en los organismos de la Administración Pública Nacional sujetos a la ya mencionada Ley de Carrera Administrativa, y de cuyo ámbito de aplicación están excluidos los servidores públicos enumerados en el artículo 5 de la misma Ley; y, por la otra, porque el artículo 3 *eiusdem*, al definir a los funcionarios

de carrera como aquéllos que, en virtud de nombramiento, ingresan a la carrera conforme se determina en el artículo 33 y siguientes, es un indicador de que lo que resulta determinante para la solución del caso planteado en la consulta, es la circunstancia de que tales funcionarios desempeñen servicios de carácter permanente. De allí la razón por la cual quienes realizan labores de índole accidental, transitoria o temporal estén excluidos del ámbito de aplicación de la referida Ley, la cual se ocupa en principio, del servidor público que realiza una actividad, con carácter continuo, de modo que pueda establecerse entre la Administración y él todo un conjunto de situaciones jurídicas. Sin embargo, no es posible pasar por alto que habrá ocasiones en que la Administración se verá en la necesidad de requerir, con carácter temporal, los servicios de particulares, probabilidad que, sin duda, deberá responder a eventualidades que no a falta de programación en la previsión de los cargos, o de fijar condiciones de trabajo diferentes a las señaladas en las especificaciones reglamentarias de un cargo determinado. Pues bien, precisamente, por entender el legislador que la administración de personal es una actividad profundamente dinamica, que de sujetársela a formalidades rigurosas con ello se entorpecería la acción del Ejecutivo, admite el empleo de personas a título de servicios especiales, de supernumerarios, o de contratados.

Así, cuando se hace necesario establecer una relación de trabajo temporal y hasta por un año, puede la Administración emplear personal con carácter supernumerario (artículo 11 del Reglamento de Administración de Personal y Clasificador de Gastos según el Objeto); solicitar de profesionales o técnicos, extraños al Despacho, los dictámenes que juzgue convenientes, o contratar sus servicios por tiempo determinado, cuando fuere necesario (Estatuto Orgánico de Ministerios, artículo 10, ordinal 15).

El personal considerado como de “servicios especiales” es aquél que por la naturaleza de la actividad que le corresponde efectuar, escapa a la calificación y el trato del supernumerario. Este último, en nuestro entender, es aquel que, por no haber la vacante en el Presupuesto, se le mantiene sólo durante el año fiscal en vigencia, ya que en el siguiente deberá incluirse necesaria y formalmente en el presupuesto. Si el cargo que será creado se corresponde con uno de los descritos en el Clasificador, deberá aplicarse lo establecido en el artículo 7 del Reglamento Parcial sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y Remuneraciones, que supone la comparación del servicio, deberes y responsabilidades inherentes a las funciones atribuidas al mismo, con las contenidas en las especificaciones oficiales a que se refiere el Manual Descriptivo de clases de cargos, a los fines de señalar la clase a la que pertenece. De esta forma, es indudable que procederá la

clasificación cuando, en la realidad, una persona labora para la Administración en tareas y condiciones especificadas en el tan comentado Clasificador.

Razones poderosas militan para que en materia de personal existan las previsiones o patrones contenidos en el Manual, a los que debe ceñirse el Ejecutivo en su acción administrativa. En efecto de una parte se evitan desigualdades, ya que a igual tarea debe corresponder igual remuneración y, por la otra, se establece un elemento de control sobre la incorporación de personal al servicio y sobre la sinceridad de las erogaciones.

Pero, en resguardo de los riesgos que podría aparejar este aparente inmovilismo, a que estaría sujeta la Administración, el Clasificador de Cargos establece que los Organismos de la Administración Pública Nacional, cuando lo consideren conveniente, podrán proponer a la Oficina Central de Personal la creación de clases de cargos no contemplados en el artículo 18 de ese Reglamento, caso en el cual a ésta le corresponderá el estudio respectivo, sobre la base de las necesidades reales de los servicios, estando reservada, en última instancia, al Presidente de la República la facultad de aprobar mediante decreto la creación de las clases de cargos propuestas, así como la denominación y grado de las mismas. Entendemos que la prestación de servicios especiales, con las características ya anotadas en párrafos anteriores, deberá ser lo suficientemente eventual y temporal de forma que no se justifique, para esos mismos efectos, la incorporación en la relación de cargos de determinado servicio, de un cargo ya previsto en el Clasificador o la creación de él mediante el procedimiento a que se refiere el Reglamento.

El artículo 18 del Reglamento, que regula la materia, al ocuparse de las “clases de cargos de carácter temporal” lo hace sobre la base de aquellos casos complementarios a la formación profesional del empleado, que son, a todas luces, situaciones excepcionales.

Sobre el carácter flexible del Clasificador, se ha pronunciado el Tribunal de la Carrera Administrativa en sentencia de fecha 11-10-72, con estas palabras”... Es por ello que, una vez más, se pone de manifiesto el carácter meramente enunciativo del Manual, donde el rol que le toca desempeñar al hombre es más importante que todo cuanto en teoría se pueda enunciar”. Sin embargo, pensamos que la flexibilidad es relativa y sólo en situaciones de hecho muy especiales, como ya se ha dicho, podría evitarse la clasificación de un cargo con relación a los que aparecen en el registro o manual creado al efecto.

II

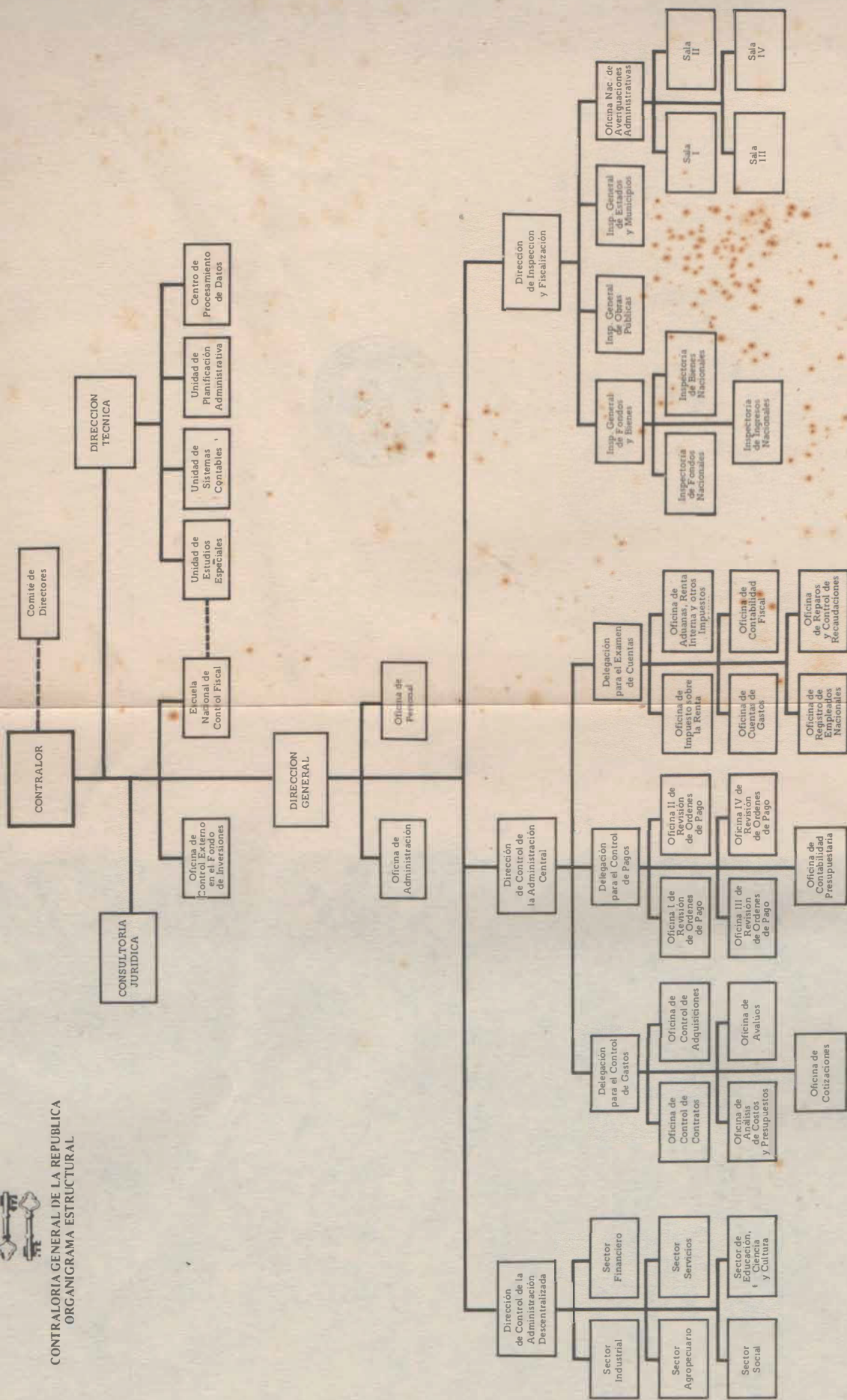
En la situación planteada con la consulta se indica que el cargo, cuya clasificación ha solicitado el Despacho de xxx corresponde a un empleado que efectúa "Servicios Especiales". Por lo tanto, resulta necesario hacer referencia al "Clasificador de Gastos según el Objeto", que ha venido siendo, tradicionalmente, el indicador presupuestario de lo que debe entenderse por los diversos objetos del gasto. La Clasificación por Objeto del Gasto, aparece actualmente en el Título IV de la Ley de Presupuesto, combinado con la Clasificación por Programas, bajo el nombre de "Distribución Administrativa del Presupuesto". De allí que, al incorporarse la clasificación de gastos al Presupuesto, que en nuestro país tiene carácter de Ley, las previsiones y estipulaciones de aquél dejan de ser meramente informativas para adquirir un carácter vinculante. Los objetos del Gasto referentes a Gastos de Personal tienen en el Presupuesto una presentación especial, ya que, para su imputación correspondiente, deberá existir la correspondencia necesaria con las indicaciones del "Clasificador de Gastos por el Objeto".

En el Objeto 13 ("Otros Gastos de Personal"), Subobjetos 153 ("Remuneración por Servicios Especiales"), se establece que tal tratamiento incluirá las "remuneraciones al personal que presta servicios específicos sin que tenga el carácter de funcionario o empleado público y sin que en ningún caso puedan pagarse por este concepto remuneraciones a una misma persona por un lapso superior a tres meses". No nos ocuparemos de precisar el efecto que pueda tener la indicación que se hace en el Clasificador, en el sentido de que esos servidores no tienen el carácter de funcionario público, ya que en nuestro país gran parte de la doctrina administrativa ha admitido que "son funcionarios públicos todos los que ejerzan una función pública, a título gratuito u oneroso, voluntario u obligatorio, por nombramiento, elección, designación o cualquier otro acto del poder público; en forma parcial, total, temporal o permanente" (V. "El Sistema de la Carrera Administrativa" Dra. Hildegar Rondón de Sanso). Sin embargo, debe puntualizarse que si todos los funcionarios de la Administración Pública Nacional están regulados por la Ley de Carrera Administrativa (artículo 1º), salvo los exceptuados en su artículo 5º y, el personal que presta servicios especiales no tiene ese carácter según la precisa definición que para ese personal se contempla en el Clasificador de Gastos según el Objeto", es obvio concluir que no le sería aplicable la normativa contenida en el "Reglamento sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y Remuneraciones", dejándose a salvo, claro está, la sugerencia formulada en párrafos anteriores, como sana medida dentro de una administración de personal que tiende cada día a su tecnificación y perfeccionamiento en el sentido de que si el objeto de los servicios especiales, coincide con el que tenga asignado alguno de los cargos existentes en el Clasificador de Cargos debería fijarse a aquél la remuneración que corresponda a éste.

(Dictámen CJ-163 de 28-8-75).



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



NO SE CONTEMPLAN NIVELES JERARQUICOS

REPUBLICA DE VENEZUELA
CONTRALORIA GENERAL DE LA
REPUBLICA

Declaración Jurada de Bienes

Se participa a los funcionarios y empleados públicos que, según lo dispone el artículo 115 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que entrará en vigencia el próximo 7 de julio, las declaraciones juradas de bienes a que se refiere el artículo 3º de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, deberán consignarse, a partir de esa fecha, en la Comisión Investigadora prevista en esta última Ley.

Caracas, 26 de Junio de 1975.

El Contralor General de la República

Dirección: Plaza Candelaria — Edif.
PARIS - Piso 3 —Caracas—