

Revista de
**CONTROL
FISCAL**



95

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CARACAS-VENEZUELA

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIRECTORIO

DR. MANUEL RAFAEL RIVERO

Contralor General de la República

Dirección General

DR. TULIO ALVARADO URDANETA
Director General

DR. TOMAS AGUILAR M.
Secretario Privado

DR. TULIO ALVARADO URDANETA
Consultor Jurídico (Encargado)

Dirección General Técnica

DR. JESUS DAVID GARMENDIA
Director General Técnico

DR. FRANCISCO OJEDA SANTANA
Director Asistente

PROF. JAIME FERRO FARIAS
Director Asistente

LIC. MARCOS H. GUEDEZ
Director de Organización y Asesoría

LIC. CARMEN OTAIZA VAZQUEZ
Directora de Sistemas Contables

LIC. BEATRIZ CUEVAS
Directora de Planificación Administrativa

LIC. JOSE DIAZ DIAZ
Director de Procesamiento de Datos

Dirección General de Control
de la Administración Central

DR. JUAN JOSE GONZALEZ
Director

DR. ROBERTO FERNANDEZ YORIS
Director de Control Previo de Gastos

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

LIC. JOSE BENIGNO SUAREZ GRILLO
Director de Control Previo de Pagos

DR. FREDDY ORLANDO
Director de Examen de Cuentas

LIC. RAFAEL PADRON DIAZ
Director de Inspección y Fiscalización

ING. HERNANDO ARNAL
Director de Inspección de Obras Públicas

DR. ENRIQUE SANCHEZ FALCON
Director de Averiguaciones Administrativas
de la Dirección General de Control de
la Administración Central

Dirección General de Control de la
Administración Descentralizada

DR. MIGUEL BRICEÑO DUNN
Director

LIC. IVAN ROJAS CORDOVA
Director Asistente

ECON. LUISA ELENA RIMER PEÑA
Directora de Control del Sector Industrial

LIC. JOSE MANUEL ALVAREZ
Director de Control Sector Agropecuario

ABOG. MIREN BEGOÑE DE QUINTANA U.
Directora de Control del Sector Financiero

ECON. GEORGINA MELENDEZ U.
Director de Control del Sector Servicios

LIC. HOMERO FERREIRA
Director de Control del Sector Social

LIC. PEDRO MANUEL PARES
Director de Control del Sector Educación,
Ciencia y Cultura

ABOG. MIREN BEGOÑE DE QUINTANA U.
Director de la Oficina de Control Externo
en el Fondo de Inversiones de Venezuela
—Encargada—

—Encargado—

ECON. LUISA ELENA RIMMER PEÑA
Directora de la Oficina de Control Externo
de Petróleos de Venezuela
—Encargada—

LIC. GUSTAVO CARVALLO BLANCO
Director de Control de Estados
y Municipios

DR. JOSE ELISEO ARIAS YAÑEZ
Director de Averiguaciones Administrativas
de la Dirección General de Control de la
Administración Descentralizada

LC. GISELA HADDAD DE HENRIQUEZ
Directora de Administración

DR. DOUGLAS ROMERO
Director de Personal

LIC. HERIBERTO AGUILLON S.
Jefe de Prensa

LEY ORGANICA
DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA
REPUBLICA

Título VIII

CAPITULO II

*De los recursos contra los
reparos*

Artículo 100.— El cuenta-
dante, el garante y el contri-
buyente o responsable, si fuere
el caso, deben contestar los re-
paros dentro del lapso de treinta
días continuos, contados a
partir de la fecha de la notifi-
cación, más el término de la
distancia, calculado a razón de
diecios kilómetros por día.

La falta de contestación
oportuna se entenderá como
conformidad con el reparo.

índice

CONTROL FISCAL

EDITORIAL. — La Contraloría, una gestión de equipo.	5
Enrique Silva Cimma. — El Reparó.	9
Héctor Grisanti Luciani. — Fundamento Constitucional del Control de las Empresas del Estado.	37
Guillermo Fariñas. — El Impuesto sobre la Renta y su Aplicación en Venezuela a todas las Actividades Económicas y Petroleras.	55
Elita Graterol de Torres. — La Estabilidad de los Funcionarios Públicos Venezolanos.	77
Luis R. Casado Hidalgo. — Elementos Orgánicos del Régimen Venezolano de Zonas Francas.	89
Charles B. Akerson. — Enfoque sobre los Ingresos para determinar las Tasas Adecuadas.	117
Circular del Contralor sobre Averiguaciones Administrativas.	131
Notas del Trimestre.	133
Libros Ingresados recientemente en la Biblioteca de la Contraloría.	166

Revista de **CONTROL FISCAL**

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



Director: Dr. MANUEL RAFAEL RIVERO

octubre-noviembre-diciembre 1979

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 XX
No. 95
CARACAS
VENEZUELA**

en esta edición

Control Fiscal inserta en esta edición un trabajo del Dr. Casado Hidalgo sobre los elementos orgánicos que conforman el Régimen Venezolano de Zonas francas. El tema cobra en estos momentos especial interés, como lo podemos apreciar en las notas de prensa que el Dr. Casado reproduce en el Apéndice y que revelan con toda claridad los problemas que tal régimen ha generado en el país. Además de la Zona Francia de Margarita el autor estudia la Zona Francia Industrial de Paraguaná, Ver. Pág. 89

Del Dr. Enrique Silva Cimma publicamos un estudio sobre la figura Jurídica del Reparó. Previa consideración sobre la responsabilidad civil y los conceptos que esta supone, se refiere a la Ley Orgánica de Contraloría y a su reglamento, dilucidando en extensión los alcances y proyecciones del reparo como medio propio del control para perseguir responsabilidades civiles en vía administrativa. En el último capítulo afirma que las normativas Jurídicas venezolanas con relación a la responsabilidad civil, concilian el concepto de Seguridad Jurídica con la Defensa del Patrimonio Público. Veá pág. 9.

Del Dr. Guillermo Fariñas publicamos un trabajo referido al Impuesto Sobre la Renta, que trata especialmente de su aplicación a las actividades económicas y petroleras en Venezuela. Fariñas estudia la estructura de la nueva Ley del I.S.R. y su evolución en relación con el Petróleo, Ver Pág. 55

Charles B. Akerson es un experto evaluador norteamericano, autor de varios libros sobre la materia. En 1972 ganó el premio "George Shut", por sus obras y actividades desarrolladas dentro del campo de la valuación. En esta edición insertamos su trabajo "Enfoques Sobre Los Ingresos Para Determinar las Tasas Adecuadas", el cual fue presentado por autor en el "XI Congreso Panamericano de Valuación", Río de Janeiro, agosto de 1979 Ver Pág. 117

La Dra. Elita Graterol de Torres estudia la estabilidad de los funcionarios públicos en Venezuela. Analiza la Ley de Carrera Administrativa y hace especiales consideraciones en torno a ciertos efectos negativos que emanan de la aplicación de normas establecidas en el reglamento de la mencionada Ley. Llama la atención especialmente sobre las contradicciones existentes entre la Ley y sus Reglamentos. Ver Pág. 77

El Dr. Héctor Grisanti Luciani publica un estudio sobre el control de las empresas del Estado. Puntualiza en su trabajo los fundamentos de tales controles con base a expresas normas Constitucionales. Cita diversos criterios en torno al tema y se refiere a las diferencias que fueron establecidas por el propio constituyente entre Empresas del Estado y los Institutos Autónomos. Grisanti analiza el artículo 64 de la Ley Orgánica de la C.G.R. El trabajo concluye afirmando, que "conforme a la doctrina, el control de gestión debe ejercerse a posteriori". Ver Pág. 37

Discurso pronunciado por el Dr. Manuel Rafael Rivero, Contralor General de la República, con motivo del XLI. Aniversario de la Contraloría General de la República, en el acto del otorgamiento de botones por antigüedad.

La Contraloría una Gestión de Equipo

Recuerdo cuando la Contraloría General de la Nación fue creada. Parecía muy arraigada en el pensamiento del venezolano normal y corriente la fatalidad que significaba el hecho de que el encargado de administrar los fondos nacionales tenía, al mismo tiempo, la posibilidad de disponer de ellos como si fueran de su propiedad. Dicha convicción era tan fuerte que aquella decisión trascendental de crear la Contraloría General de la Nación debió haber sido recibida como una cosa sin mayor importancia y que, quizás, formaba parte de las esperanzas, de las ilusiones que se tenían, pero que muy poca posibilidad de fraguar en efectivo beneficio para el país podía efectivamente representar.

Cuarenta y un año después contamos con un resultado absolutamente positivo, tangible y constatable. Y es que entre las instituciones nacionales, la Contraloría General de la República ha permanecido inmovible en el cumplimiento exacto y preciso

editorial

de las obligaciones que se le impusieron y que quienes por aquí han pasado en ejercicio de diferentes clases de responsabilidades, han sabido cumplir su deber con profunda dignidad y con honda dedicación. Mis distinguidos predecesores, quienes aquí hoy nos acompañan, constituyen testimonio y referencia distinguidísima y elocuente de eso que estoy diciendo. Me asiste el convencimiento mas absoluto de que en estos momentos la Contraloría está obligada a hacerse cada día mas presente y afirmarse mas ante la opinión pública. Su posición de seriedad, de dignidad y de irrestricto apego a la Ley a los principios morales que constituyen su orientación y destino debe ser cada vez mas diáfana. Pienso que todos y cada uno de nosotros está en la impretermisible obligación de colaborar en una cruzada cuyos destinos claros y precisos aparecen perfectamente enmarcados: lograr que la gestión administrativa en el país se cumpla eficazmente, no solamente con capacidad sino, fundamentalmente, con responsabilidad y honestidad; y, al mismo tiempo, situarnos y mantenernos en un plano de equidad, de justicia y de equilibrio, al ejercitar nuestras funciones fiscalizadoras.

Muy poco podremos ganar en una carrera desbocada y abierta en busca de establecer responsabilidades y de señalar culpables si conjuntamente con eso no contribuimos a la formación de una conciencia definida sobre el carácter de instrumento encaminado a la consecución del bien común que tiene la administración pública. Para ello, debemos esforzarnos en tener presente que la Contraloría General de la República no es una institución creada, con el único y exclusivo propósito de constituirse en investigadora permanente de la conducta administrativa y ética del funcionario

editorial

sino mucho mas que eso, en colaboradora de la Administración Pública, para que ella sea eficiente, responsable y que corresponda a las exigencias de un Estado moderno.

Es absurdo y contrario al sentido mismo de esta institución el creer que dentro de la comunidad nacional hay como dos parcelas distintas e incluso hasta antagónicas: una, constituída por eso que el pueblo de manera común y corriente llama el Gobierno y cuando está diciendo eso, se está refiriendo al Poder Ejecutivo y otra, por la Contraloría o las otras ramas del Poder Público.

Tenemos un mismo empeño y un mismo encargo. Lograr la felicidad y el bienestar de los integrantes de la comunidad nacional. En la época de la dictadura se pretendió que la única posibilidad que existía, cuando llegaran tiempos mejores y mas claros para la libertad, la dignidad y el derecho, era establecer una separación absolutamente divergente entre determinadas instituciones de la República y eso que se llama Gobierno. Ese postulado, consecuencia evidente de las reacciones que se generan en tiempos de convulsión no puede ser tan absoluto ni tan permanente que llegue a contrariar la indispensable armonía que debe existir entre todos los organismos que integran el Estado de derecho en un sistema democrático.

La palabra autonomía es algo que nosotros estamos obligados cada día a analizar mas y mas profundamente. La autonomía de esta institución hay que defenderla, serenamente, seriamente, decididamente. Pero ella no significa, de ninguna manera, que nos onstituyamos en parcela aparte y diferente del compromiso esen-

editorial

cial de quienes tienen la responsabilidad de dirigir la organización y el mejoramiento de la comunidad nacional.

El hecho de reconocer hoy día, en esta cordial reunión, la labor que rinden las mujeres y los hombres que aquí han trabajado por 15 y más años es una prueba fehaciente y muy clara de cuál es la condición esencial de una institución.

Esa condición es la de permanecer, es la de estar. La Contraloría guarda su imagen ante la opinión pública, en tanto en cuanto es efectivamente una institución. Como tal, tiene el interés profundo de conservar a sus funcionarios y de reclutar para su servicio a los mejores.

Ya una vez lo dije y lo quiero repetir. Tengo plena conciencia que el cargo de Contralor no puede ser ejercido, ni debe ser ejercido en forma aislada y solitaria. La labor de equipo es aquí fundamental. Yo tengo la responsabilidad de dirección que me impone la Constitución y la sabré cumplir. Pero deseo contar siempre con la colaboración de ustedes, en cada una de las responsabilidades que tienen, para que me ayuden a poder realizar esta encomienda de manera beneficiosa para la integridad de la comunidad nacional.

A todos y cada uno de ustedes, a quienes hoy les reconocemos los méritos de haber prestado sus servicios a esta institución por tanto años, les quiero también felicitar y expresar el honor que entiendo se me concede en la oportunidad de reconocerlo así públicamente y de hacerles entrega de la insignia que materialmente hace visible tal reconocimiento por parte de la institución.

EL REPARO

ENRIQUE SILVA CIMMA

Profesor de los Cursos de Doctorado
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y
Políticas de la Universidad Central de
Venezuela.

INTRODUCCION

En el último tiempo se ha venido discutiendo con cierta intensidad el tema del reparo, su procedencia respecto de terceros, y su extensión en relación con diversos sectores de la Administración del Estado, considerada esta expresión en su sentido más amplio.

La circunstancia de que recientemente se haya producido alguna jurisprudencia en el orden de la no procedencia de reparos a terceros, añadida al hecho de que al nivel interno se observa alguna desorientación sobre éste y otros particulares, nos ha movido a intentar un análisis en profundidad relativo a la cuestión propia del reparo en general, en la esperanza de hacer un poco de luz en una materia de indudable transcendencia para el control externo.

Como quiera que la figura jurídica del reparo, que a nuestro modo de ver es propia del control externo, tipifica una modalidad especial de persecución de responsabilidades civiles en vía administrativa, nos ha parecido necesario dividir este trabajo en una parte primera sobre elementos fundamentales de la responsabilidad civil, y una segunda en relación con la concepción del reparo propiamente tal, en los principios y en la norma positiva.

I. PRINCIPIOS GENERALES.

1) Cuestiones previas. Estimamos que para estudiar las características y alcances de la figura del reparo, como acto propio del control, es menester hacer previamente algunas reflexiones sobre la responsabilidad civil. Ello, porque aquella figura se emplea

para iniciar una modalidad especial de persecución de responsabilidades civiles en la administración pública.

a) **Responsabilidad civil en general.** Se dice que estamos en presencia de una responsabilidad civil, cuando un acto, hecho u omisión de una persona, causa daño a otros en sus bienes, o en términos más amplios, en su patrimonio. La responsabilidad civil no es pues otra cosa, que la obligación de reparar el daño causado.

El elemento daño o perjuicio es esencial para el conocimiento de una responsabilidad civil. En el campo privado, ese daño o perjuicio puede ser causado por una acción culposa, dolosa, o por una simple negligencia del particular y, aún, hasta se ha llegado a hablar de la responsabilidad por acto legítimo, en virtud del principio denominado de la responsabilidad objetiva, pero es indudable que el criterio dominante sigue siendo el de la responsabilidad por culpa. De tal suerte que, para que haya responsabilidad civil habrán de concurrir: daño, esto es, pérdida, disminución o menoscabo sufrido por un sujeto en su patrimonio; y culpa, es decir, conducta omisiva, negligente, imprudente o ilícita de un sujeto, que produce aquel daño.

Finalmente, ese acto u omisión culposo debe ser imputable a una persona, de donde se sigue que un sujeto responde de sus propios actos, hechos u omisiones ilícitas, salvo el principio excepcional de la responsabilidad por el hecho ajeno que se va a dar a texto expreso, y, habitualmente, en caso de personas incapaces o dependientes, respecto de cuyos actos ilícitos se reconoce la responsabilidad de sus guardadores o patronos.

La doctrina ha estimado invariablemente, y así lo ha recogido la legislación universal, que la forma normal de perseguir la responsabilidad civil de una persona es incoando la correspondiente acción ante los Tribunales Ordinarios de Justicia. Es el principio de que todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses y que nadie puede ser juzgado sino por sus jueces naturales, que consagran los artículos 68 y 69 de la Constitución de la República. Las demandas de perjuicios forman parte de lo que la Ley Orgánica del Poder Judicial denomina “asuntos civiles” (artículo 4º) o “materias civiles” (artículo 7º). De allí pues que los jueces naturales para conocer de la materia civil, son los jueces ordinarios que forman obviamente parte del Poder Judicial.

b) **Responsabilidad civil en la administración pública.** Las consideraciones precedentes, tienen pleno valimiento por lo que respecta a la administración pública y su actividad. Además de las llamadas “responsabilidad administrativa” y “responsabilidad penal”, se presenta, respecto de los funcionarios o agentes públicos, la “responsabilidad civil” que se genera cuando un acto, hecho

u omisión culposo o ilícito de ese funcionario causa un daño en un patrimonio. Esta modalidad de responsabilidad civil del funcionario admitirá una sub-división según a quien pertenezca el bien o patrimonio que ha resultado perjudicado o dañado por aquella conducta del agente. Puede ese bien o patrimonio pertenecer a un tercero, o a la propia administración, caso este último, en que el daño se habrá producido al patrimonio público. La subdivisión o distinto campo sobre quien recae la responsabilidad civil del funcionario tiene interés primordial, como lo veremos, en relación con la forma y modalidades establecidas para perseguir dicha responsabilidad. Pero, en todo caso, esta responsabilidad civil sí tiene una particularidad: ella recae sobre una agente o funcionario de la administración. Y por lo tanto, el acto o hecho culposo de éste que produjo un daño habrá de serle perseguido a él y respecto de él, independientemente del principio de la responsabilidad civil extracontractual del Estado por acto de sus funcionarios, que generalmente se va a producir cuando la actuación del funcionario causó daños en el patrimonio de un tercero.

En otras palabras, la regla general y dominante será: Si el acto, hecho u omisión del funcionario causa daños al patrimonio público será aquel funcionario como norma general, quien habrá de responder de ese acto o hecho.

Si el acto, hecho u omisión del funcionario causa daños en el patrimonio de un tercero, responde el funcionario frente a ese tercero sin perjuicio de que, en algunos casos, se acepte la responsabilidad del Estado por la conducta de su agente. Pero aún en este caso la responsabilidad del Estado podrá darse frente al tercero y conservando siempre ese Estado, ya la posibilidad de repetir civilmente en contra de su funcionario por cuya culpa resultó responsable, ya la posibilidad de perseguir independientemente de aquella, la responsabilidad administrativa de dicho funcionario.

Fuera de estos dos casos, esto es, que el acto del funcionario, dañe al patrimonio público o a un tercero, puede naturalmente producirse el que sea un tercero quien por su acción u omisión perjudique a aquel patrimonio. Esta situación, ajena a la responsabilidad civil del funcionario que estamos analizando, queda indudablemente sometida a la norma general y deberá ser perseguida por los caminos y procedimientos normales que corresponden ante los Tribunales Ordinarios de Justicia.

c) El daño o perjuicio del patrimonio público. Queda pues en claro que, en la parte que nos interesa, surgirá o podrá surgir, una responsabilidad civil cuando se ha producido un daño en el patrimonio público. Y queda en claro también que ese daño puede ser imputable a un tercero, extraño a la Administración o a un

funcionario. En este segundo evento se hablará de la responsabilidad civil del funcionario o agente público frente a la Administración.

Ahora bien, ¿Cómo y ante quien se persiguen estas responsabilidades? Nos parece que para dilucidar esta cuestión es menester interpretar, armónicamente, la normativa que regula la acción de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público.

Si el daño ha sido producido por terceros extraños a la Administración, la acción de persecución de la responsabilidad civil ha de ser iniciada por la Procuraduría General de la República de conformidad con lo establecido en el artículo 202 No. 1 de la Constitución Nacional según el cual, corresponde a dicho Organismo representar y defender judicialmente o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República.

Si el daño en cambio ha sido ocasionado por un funcionario, con motivo del ejercicio de sus funciones, toca al Ministerio Público intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva su responsabilidad civil, penal o administrativa.

Como puede verse, en todos estos casos la norma es que esas acciones se intenten ante los Tribunales de Justicia, y las respectivas Leyes Orgánicas de los indicados organismos, se encargan de regular y complementar las disposiciones constitucionales mencionadas.

2) El control a cargo de la Contraloría General de la República. Pero es innegable que las atribuciones constitucionales y legales de la Contraloría General de la República tienen mucho que ver con el patrimonio público, cuando actos de funcionarios o de terceros han producido daños y perjuicios a ese patrimonio.

En efecto, de acuerdo con el artículo 234 constitucional, corresponde al Máximo Organismo de control externo, “el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos”.

No es el caso analizar aquí el sentido de universalidad que emana de los términos empleados por el constituyente, materia ésta que ha sido examinada detenidamente en otros estudios. Bástenos tan sólo con destacar que la norma constitucional y los distintos preceptos de la Ley Orgánica de la Contraloría General que la regulan, revelan una competencia amplísima de control muy vinculada con la posibilidad de ejercer acciones y tomar decisiones en relación con la defensa de los caudales y bienes públicos.

Una de esas decisiones o acciones es el “reparo” al cual pasamos a referirnos en el siguiente párrafo.

3) El reparo. Es una decisión de la Contraloría producida en vía no jurisdiccional que tiene por objeto formular una tacha u observación por motivo de ilegalidad en relación con la administración de los dineros o bienes públicos. Primitivamente, el reparo se concibió como una consecuencia del examen que la Contraloría debe hacer respecto de las cuentas sobre administración de bienes o recursos públicos por parte del funcionario, agente, o excepcionalmente un tercero que tenga a su cargo dicha administración y que debe por lo tanto rendir cuenta de ella.

Sin embargo, la teoría del control ha evolucionado, en términos que hoy en día se acepta que el reparo sea, en general, el ejercicio de facultades fiscalizadoras amplias de la Contraloría General de la República y que, por lo tanto, la Contraloría podrá

Sin embargo, la teoría del control ha evolucionado, en términos que hoy en día se acepta que el reparo sea, en general, el ejercicio de facultades fiscalizadoras amplias de la Contraloría General de la República y que, por lo tanto, la Contraloría podrá formular un reparo cada vez que en el ejercicio de aquellas facultades fiscalizadoras está en condiciones de detectar que se ha producido un daño específico y cuantificado del patrimonio del ente sometido a su fiscalización, control y vigilancia.

Su fundamento viene a ser así la necesidad de defensa del patrimonio público, entendiendo esta expresión en su más amplio sentido, y, para ello se prevé la aplicación de este mecanismo directo de formulación de tachas u observaciones de la manera indicada.

Insistimos que si el reparo no es otra cosa que la materialización de una tacha u observación de ilegalidad en relación con el manejo de los recursos o bienes públicos, ninguna razón existe para que aquel reparo pueda hacerlo la Contraloría especialmente cuando se le rinde cuenta de un ingreso, gasto, bien u operación relativa a ellos, y no cuando realiza otras funciones de control. Es por eso que se ha generalizado la aplicación de un criterio amplio, como más adelante veremos.

De lo hasta aquí dicho, queda en claro una situación jurídica definida. Por medio del reparo lo que la Contraloría hace es perseguir la responsabilidad civil de una persona que aparece incurso, por su acción, omisión o hecho, en un daño o perjuicio en el pa-

patrimonio del órgano o servicio sometido a su fiscalización o control. Y esta modalidad especial de persecución de dicha responsabilidad civil en los casos específicos en que procede, obviamente hace excepción a la norma general preestablecida, por lo menos en dos aspectos: 1º, en que en vez de formularse directamente ante los Tribunales Ordinarios de Justicia, se tramita en instancia administrativa ante la propia Contraloría; y 2º, en que el procedimiento a seguir en estos casos está prescrito en la Ley Orgánica del indicado organismo y ese procedimiento no regula en la mencionada instancia administrativa intervención alguna de órganos ajenos a la Contraloría General.

La persona afectada con el reparo debe pues defenderse y explicar sus actuaciones ante la propia Contraloría General de la República.

De lo expuesto, puede deducirse otra cuestión de indudable interés que es posible plantear en los siguientes términos: Este procedimiento que consagra la Ley Orgánica de la Contraloría, o el sistema de control externo en términos doctrinarios, se concibe cuando por la naturaleza especialísima de la función de administrar bienes o recursos públicos, el tecnicismo o complejidad de tal función imponen un régimen y sistema también particularísimo a los efectos de la determinación de la legalidad con que una Administración ha venido operando en este campo. Se impone por eso la consagración de un régimen propio de fiscalización que armonice la necesaria defensa del patrimonio público con el principio también universalmente reconocido de la seguridad jurídica, que permita que siempre exista para el fiscalizado la posibilidad de ser juzgado por sus "jueces naturales" como reza la norma constitucional.

De esta digresión es posible sacar conclusiones útiles en el orden de la extensión del reparo en relación con las personas a quienes va a formularse.

Fijamos al respecto una norma general y una excepción.

Como norma general, el reparo será el mecanismo aplicable para la persecución de la responsabilidad civil de los funcionarios o personas que tienen a su cargo, la administración o custodia de fondos, caudales o bienes públicos, cuando en el ejercicio de sus funciones y actividades en cuanto tales han realizado actos o hechos, o incurrido en omisiones que, a juicio del organismo fiscalizador, han provocado un daño o perjuicio en relación con esos caudales o bienes.

En tal caso, la persecución de esa responsabilidad no se ciñe a los procedimientos comunes u ordinarios de tramitación de

las responsabilidades civiles de toda persona, sino que se acude a este régimen especial.

Para que proceda pues la aplicación de esta norma general y, en su virtud sea viable la formulación de un reparo, sería necesario: 1. Que la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras haya detectado la existencia de un daño en el patrimonio público; 2. Que ese daño sea imputable a dolo o culpa de una persona que podrá ser: o un funcionario, o un tercero, que tenga a su cargo la administración o custodia del bien o patrimonio que ha sido dañado; y 3. Que ese daño se haya producido en el ejercicio de las funciones en cuanto tal funcionario o tercero que ha tenido a su cargo la administración o custodia de fondos o bienes.

Si concurren las circunstancias precedentemente relacionadas, se va a justificar la aplicación del procedimiento de reparo que está llamado, como se ha visto, a regular una forma especial de persecución de responsabilidad civil. Y este régimen o sistema regirá respecto del funcionario y también del tercero cuando por excepción corresponde a este tercero la administración, custodia, depósito o tenencia por cualquier motivo legal, de fondos o bienes públicos.

Ahora bien, fuera del caso premencionado, en que el tercero se transforma en una especie de agente público para estos efectos, ¿procede la aplicación del procedimiento de reparo a un tercero? Evidentemente sí, pero como régimen de excepción en los casos y circunstancias que veremos.

4) El reparo contra terceros. Si bien como norma general la manera de perseguir la responsabilidad de un tercero que ha causado daño al patrimonio público es accionando ante los Tribunales de Justicia, en el último tiempo se ha abierto paso en la doctrina universal del control, la posibilidad de que el órgano de control externo formule directamente el reparo a un tercero en los casos y con las limitantes que veremos. Esta doctrina ha sido recogida por algunas legislaciones y, en particular, por la legislación venezolana.

El fundamento de esta posibilidad radica obviamente en que, a menudo, el acto o hecho ilícito administrativo que provoca un daño en el patrimonio público puede, a la vez, producir un beneficio a un tercero, en cuyo caso éste aparece directamente favorecido con las resultas del acto ilícito, que, a su vez, ha redundado en perjuicio del patrimonio público. Además, se ha observado que en muchos casos el funcionario a quien podría imputarse el acto o hecho que beneficia al tercero, carece de bienes suficientes para soportar sobre sí las resultas de la acción de perjuicios por lo

que será a todas luces favorable al interés público que esa acción pueda ser sustanciada directamente contra el tercero que aparece beneficiado en la forma ya vista con el actuar ilícito de la Administración.

Fácil es comprender que el procedimiento del reparo es más favorable al interés público, no sólo por la mayor agilidad y especificidad propia de un sistema concebido y creado para la Administración, sino porque el peso de la prueba va a estar a cargo de la persona -- funcionario o tercero -- que resulte sujeto pasivo del reparo de la Administración.

Pero parece necesario precisar cuando será procedente que la Contraloría haga uso del sistema administrativo de excepción y proceda a aplicar el mecanismo del reparo respecto del tercero, en vez de seguir el procedimiento ordinario de cuestionar la responsabilidad civil de aquel ante la justicia ordinaria.

A nuestro juicio, para que proceda un reparo a tercera persona será menester la concurrencia de algunas circunstancias que parecen fundamentales. Ellas son:

1. Que el tercero, de alguna manera, haya intervenido en el acto, hecho u omisión que ha causado daño al patrimonio público, es decir, que ese acto, hecho u omisión sea imputable, en todo o en parte, al tercero.

2. Si se trata de actos o hechos en que no ha debido mediar, o no es procedente que medie la intervención de un tercero, en el proceso de formación de la voluntad administrativa, que la conducta del tercero en los trámites preparatorios de esa voluntad haya podido materializarse en acciones u omisiones culpables o dolosas, o en la presentación de documentos falsos o incompletos que hubieren inducido a error o engaño a la Administración.

3. Que el tercero se haya beneficiado directamente con el acto o hecho ilícito producido en perjuicio del patrimonio público.

Ahondando estas circunstancias, si partimos de la subsistencia del principio dominante ya mencionado de que no hay responsabilidad civil sin culpa, no parece posible admitir la formulación de un reparo a un tercero si éste no ha intervenido, de alguna manera, en el proceso de formación del acto que, en definitiva, produjo un daño o perjuicio al patrimonio público; o si en la conducta de ese tercero no es dable encontrar hechos u omisiones suyos, de carácter también culposos, que hayan producido ese daño o perjuicio.

Con todo, si el acto, hecho u omisión de que se trata fue producido por un funcionario sin intervención del tercero, no podrían formularse reparos a él, a menos que se acredite que han mediado de su parte acciones, hechos o presentaciones de documentos falsos o incompletos que de alguna manera condujeron a la administración a emitir un acto contrario al patrimonio público.

Finalmente, el solo hecho del beneficio del tercero como consecuencia del acto ilícito de la Administración no es elemento que llegue a justificar por si solo la procedencia de formulación de reparo directo a ese tercero. Ello, porque hay que tener presente que la norma general, dentro de este procedimiento especial, es la persecución de la responsabilidad civil del funcionario que, en el ejercicio de sus funciones ha ocasionado un daño al patrimonio público. Si a pesar del indicado beneficio, no hay en la conducta del tercero manifestada a través de las aludidas intervenciones, acciones u omisiones suyas, indicios culposos o dolosos, no será procedente formularle el reparo a él sino al funcionario.

Abordada la precedente cuestión, es necesario dilucidar otro aspecto relativo a la factibilidad del reparo respecto de terceros, y es el siguiente: ¿Todo tercero sería susceptible de transformarse en sujeto pasivo de un reparo? o, dicho de otro modo, ¿el procedimiento del reparo es válido para perseguir la responsabilidad civil de cualquier tercero frente a la Administración? A nuestro juicio, para aclarar este aspecto de la cuestión es menester tener presente que el reparo constituye un sistema de excepción frente a la norma general consistente en la acción directa ante los Tribunales de Justicia en materia de responsabilidad civil respecto de terceros. Siendo así, creemos que la procedencia de la acción ante terceros mediante reparos, será posible formularla diciendo que ella existirá a texto expreso de ley y que tal texto, indudablemente, habrá de establecerla respecto de determinadas actuaciones o calidades de ese tercero frente a la Administración. En otras palabras, no todo tercero, ni toda actuación de un tercero que cause daño al patrimonio público será perseguible por la vía del reparo. A nuestro juicio, para que este camino sea jurídicamente viable es menester que el acto o hecho del tercero se produzca dentro de un contexto que marque un orden especial de vinculación que justifique la aplicación de aquel procedimiento.

Tanto la doctrina como la legislación suelen señalar algunas posibilidades específicas: El tercero, en cuanto contribuyente; el tercero, como contratista de la Administración; el tercero que por diversas circunstancias legales tiene la calidad de depositario, administrador, guardador o custodio de fondos o bienes públicos; y otras clases o calidades de terceros.

En el primer caso, como quiera que corresponde a la Contraloría fiscalizar los ingresos públicos, es obvio que el reparo producido por una ilegal liquidación del tributo podría hacerse recaer en el funcionario o en el tercero contribuyente. ¿Pero es indiferente una u otra posibilidad? En otras palabras, ¿Queda sólo al criterio discrecional de la Contraloría la elección del sujeto respecto de quien se hará recaer el reparo? Parece evidente que tal discrecionalidad en la decisión no sería pertinente. Si algún criterio pudiera establecerse sobre el particular, nos parece que él sería el siguiente: En principio, el reparo debe formularse al funcionario. Se dirigirá al tercero cuando del análisis del caso y de la documentación acumulada se desprende que hay antecedentes para acreditar que la conducta del tercero indujo a la Administración, específicamente al funcionario, a realizar un acto o hecho, o incurrir en una omisión, que produjo un daño en el patrimonio público. Si por el contrario, el daño o perjuicio es consecuencia de una decisión o hecho imputable exclusivamente al agente público, la formulación directa del reparo contra el tercero aparecería como impertinente. Algunos ejemplos aclararán nuestra afirmación.

Un tercero al emitir determinada declaración tributaria, omite rentas o informaciones básicas a los efectos de una liquidación. Evidentemente hay aquí una conducta suya que induce a error a la Administración y que justifica, por lo tanto que el reparo se formule directamente al tercero.

Si la Administración o un funcionario, en cambio, deciden unilateralmente un acto de liquidación sobre la base de una determinada interpretación de las normas jurídicas, sin que para nada intervenga el tercero, y esa interpretación es ilegal, el reparo se hará al funcionario aun cuando de aquella interpretación resulte favorecido un tercero. Insistimos que el problema del reparo al funcionario implica aquí la persecución de la responsabilidad civil por una vía especial, independientemente de que ese funcionario tenga ulteriormente, si es condenado, el derecho a repetir respecto de quien se benefició con un acto ilegal.

A igual conclusión habríamos de llegar en los casos en que la decisión de la Administración es tomada por ésta a requerimiento de un tercero que ha solicitado el pronunciamiento de aquélla para los efectos de saber a que atenerse respecto del pago de tributos, derechos de internación u otras circunstancias similares. En tales casos, las resultas ilegales de dichas decisiones no podrían “prima facie” proyectarse sobre terceros que actuaron de buena fé y pidiendo con el carácter de previos, pronunciamientos o decisiones a los efectos de resolver sobre posibles importaciones o pagos de tributos.

En el caso del tercero que actúa como co-contratante de la Administración, nos parece que, en términos generales, las responsabilidades derivadas del incumplimiento del contrato deben perseguirse ante los Tribunales de Justicia por la vía ordinaria. Con todo, si el funcionario ha interpretado arbitrariamente el contrato en perjuicio de la Administración, el camino del reparo sería posible respecto de él y, excepcionalmente respecto del tercero si los antecedentes acreditan que aquella decisión del funcionario fue inducida por actos del tercero que condujeron a perjudicar a la Administración, o, en términos más precisos al patrimonio público. En suma, si bien habrá de estarse a los antecedentes que en cada caso se produzcan, el criterio que podría sentarse con carácter general es que en el caso del tercero contratista la procedencia del reparo directo será excepcionalísima, especialmente cuando dicho tercero aparezca beneficiándose al margen del contrato y con actuaciones suyas que indujeron a error a la Administración. En lo demás, prevalecerá la norma general de acudir ante la Justicia Ordinaria por las vías legales, para que ese contratista sea juzgado por sus “jueces naturales”.

Más sencillo nos parece el caso del tercero que tiene a su cargo, por virtud de un dispositivo legal, la administración, depósito, tenencia, o custodia de fondos o bienes públicos. Allí, el reparo procederá respecto de ese tercero como medio de perseguir su eventual responsabilidad civil derivada de aquella situación, en los mismos términos que si se tratase de un funcionario. Esto en virtud de una ficción que supone que dicho tercero, a los efectos de su responsabilidad, se encuentra en la misma condición del funcionario y, por lo tanto, queda sometido a análogo sistema jurídico para determinar administrativamente su responsabilidad civil. Al hablar de “administrativamente” nos referimos a la instancia no judicial del reparo, que será siempre previa a la posibilidad de reclamación ulterior de tipo jurisdiccional.

Por último, dentro del actuar polifacético de la Administración podemos encontrarnos con actos administrativos, por tanto unilaterales, en que la Administración decide algo a favor de terceros, sin que concurra para nada algún tipo de actuación de esos terceros. Entendemos para estos efectos por terceros, aun los funcionarios que pueden resultar favorecidos por una decisión unilateral de la Administración. ¿Procede en este caso formular el reparo al tercero? Pongamos algunos ejemplos para aclarar la cuestión.

La Administración otorga una concesión o un permiso de uso de un bien público, y liquida el derecho que el tercero particular debe pagar por una cantidad inferior a la que legalmente corresponde, o simplemente, otorga el permiso o concesión de

manera gratuita. ¿A quien se le formula el reparo si legalmente procede? La Administración resuelve conceder ilegalmente una determinada remuneración a sus funcionarios, u otorgar una petición al margen de la ley y efectivamente la paga así. ¿A quien se formula el reparo?

Desde luego partimos de una base previa y fundamental. En un Estado de Derecho en el cual se consagra constitucionalmente el principio de la legalidad del gasto y de la legalidad del ingreso, es obvio que los actos que mencionamos deben subordinarse a la ley, de tal manera que no será jurídicamente posible que ese tipo de actos puedan quedar sin sanción y sin persecución de la responsabilidad civil. Lo que estamos planteando es otra cosa ¿Respecto de quien procede perseguir esa responsabilidad civil por la vía del reparo?.

A nuestro juicio, en los casos que estamos planteando en que ninguna acción, hecho u omisión de ese tercero determina una conducta suya culpable o dolosa, el reparo sólo será posible como medio administrativo de accionar contra el funcionario y no directamente contra el tercero. El beneficio pecuniario del tercero, como consecuencia del acto de la Administración, por si sólo, no será antecedente suficiente como para justificar la acción por la vía del reparo a su respecto.

Esto quiere decir que cuando estamos en presencia de un acto administrativo — declaración unilateral y potestativa de una autoridad en ejercicio de su competencia — tal acto presupone su legitimidad y ese principio, denominado de ejecutoriedad, debe regir tanto respecto de la Administración como del tercero eventualmente favorecido por aquel. Por lo tanto, el camino del reparo sólo será posible respecto del funcionario de quien el acto emanó y no del tercero.

Otro tanto podemos decir cuando el acto es la consecuencia de una consulta formulada previamente a la Administración por el tercero. La respuesta de dicha Administración, aunque estimada ilegal por el órgano de control externo, debe concluirse que favorece al tercero que se ajusta a ella, de tal manera que si esa respuesta causa un perjuicio al patrimonio público la reparación de ese perjuicio solo podrá accionarse respecto del funcionario y no del tercero. A nuestro juicio en todos estos casos un elemental principio jurídica, base del accionar frente a terceros está determinando que el procedimiento del reparo que se ha ideado como mecanismo administrativo para perseguir la responsabilidad civil del funcionario, sólo puede hacerse extensivo a terceros dentro de un límite que la sana razón aconseja y sin que su aplicación pueda inducir al riesgo de que el obrar de la Administración quiebra el

principio aludido de seguridad jurídica que debe tener siempre en cuenta dicha Administración en un estado de derecho.

II. CONSIDERACIONES ESPECIALES. LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA Y SU REGLAMENTACION.

1. Análisis exegético de las disposiciones vigentes en materia de reparos. Las distintas disposiciones que regulan la materia propia del reparo, aparecen dispersas en los diversos cuerpos jurídicos que regulan la acción y ejercicio de competencias por parte de la Contraloría General de la República, en el Reglamento de la Ley Orgánica, en el Reglamento Interno de la Contraloría y en las Resoluciones Organizativas Nos. 1 y 2 concernientes a la Dirección General de Control de la Administración Central y a la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada, respectivamente.

Empezando por la Ley Orgánica de la Contraloría, es posible observar que ella comienza por regular el reparo tratándose de la rendición de cuentas de gastos. Si bien la ley no define lo que ella entiende por reparo, a nuestro juicio es posible deducirlo del análisis armónico de los diversos preceptos atinentes a la rendición de cuentas de gastos.

Desde luego, como cuestión previa, él está inserto dentro del sistema de rendición de cuentas, y deben rendirla los empleados de hacienda y las demás personas — funcionarios o terceros — que administren, manejen o custodien fondos o bienes nacionales (artículo 30 de la Ley Orgánica). Pero insistimos en que este procedimiento de la rendición de cuentas, implica tan sólo el sistema tradicional, pero no el único del cual puede deducirse la formulación de un reparo. Ya veremos que la propia Ley Orgánica y su reglamentación van más allá.

En el artículo 31 de la ley nos encontramos con el objeto del examen de la cuenta, del cual obviamente, se va a deducir la procedencia del reparo. Si con arreglo a dicho precepto el examen tiene por objeto comprobar la veracidad y exactitud de las operaciones, determinar el cumplimiento de las normas legales o contractuales que regulan el gasto, determinar la eventual existencia de hechos punible, en cuyo caso corresponderá poner esos hechos en conocimiento de la autoridad judicial o administrativa competente; y determinar los errores u omisiones que pudieren existir en las cuentas; es indudable que si se comprueba alguna de las circunstancias que la ley menciona y ellas causan un perjuicio pecuniario, la cuenta habrá de ser reparada. La existencia del perjuicio pecuniario fluye así como de la esencia del reparo de estarse entre

otros, a los términos contenidos en el artículo 38 de la Ley Orgánica. Esto, cuando establece que si se determinan defectos de forma que no causan perjuicios pecuniarios, la Contraloría formulará las observaciones con el fin de que se hagan los ajustes correspondientes, sin perjuicio de que pueda declarar fenecida la cuenta.

En lo demás, la ley se encarga mas bien de regular cuestiones procedimentales concernientes al reparo, más que la determinación de una normativa sustancial sobre el particular. Así, no dice en qué consiste el reparo, si bien parte evidentemente del supuesto de que será tal la materialización de alguna de las contravenciones que menciona el artículo 31 y que ya hemos reseñado, cuando ellas, indudablemente, se concreten en un perjuicio pecuniario de acuerdo con lo prescrito en el citado artículo 38. El artículo 34 establece a quien ha de formularse el reparo: al que haya presentado la cuenta, para la oportunidad de su rendición periódica, a menos que esa persona demuestre que los hechos que dieron lugar al reparo son imputables al anterior encargado.

El artículo 35, vuelve a poner énfasis en el aspecto pecuniario del reparo, cuando dice que él se formulará contra la persona que haya recibido directamente los fondos. De aquí podemos deducir una conclusión categórica: Sin perjuicio pecuniario, no hay reparo. Procederá que la Contraloría formule una observación si comprueba que determinada gestión relativa a la administración de fondos o bienes no se ha sometido a las regulaciones pertinentes, pero esa observación no se ciñe ni al régimen, ni al procedimiento, ni persigue la finalidad pretendida con la formulación de un reparo. El reparo, es un medio para perseguir una responsabilidad civil y, por lo tanto, pretende siempre un reintegro equivalente al perjuicio o daño producido.

De allí es que el artículo 37 establezca que si las cuentas no han sido objeto de reparos la Contraloría las declarará fenecidas y expedirá el finiquito correspondiente.

En materia de ingresos nacionales, prescribe el artículo 39 de la Ley Orgánica que corresponde a la Contraloría el examen, exhaustivo y selectivo, así como la calificación y declaratoria de fenecimiento de todas las cuentas de ingresos de las oficinas y empleados de hacienda.

Y, en relación con los bienes nacionales, el artículo 46 estipula que el examen y fenecimiento de las cuentas de bienes nacionales se regirá por los procedimientos pautados para el examen de los gastos.

Posteriormente, el artículo 50 y siguientes de la Ley Orgánica ubicados dentro de un Capítulo denominado “De los reparos”, regula en verdad, preferentemente, los reparos que se hagan a las cuentas de ingresos y sólo al final, de manera genérica, alude a los “reparos a las demás cuentas en general”.

Este precepto, que tiene por finalidad básica señalar los requisitos que debe contener un reparo, aspecto éste al que luego nos referiremos en sus puntos primordiales, tiene en su primer párrafo una particularidad que merece analizarse. Es ella la de que tratándose del ingreso es el propio artículo el que cuida de mencionar qué cuentas de ingresos pueden repararse. En cambio, tratándose de las cuentas de gastos y de bienes, el artículo habla de “las demás cuentas en general”. Ello, indudablemente porque respecto de gastos, es la propia Ley Orgánica, en especial su artículo 31, la que señala el objeto del examen de las cuentas de gastos, y de allí se deduce la posibilidad de reparar cualquier cuenta de tal naturaleza. En lo atinente a las cuentas sobre bienes nacionales en cambio, por interpretación del artículo 50 en concordancia con lo prescrito en el artículo 42 de la Ley en comentario, creemos que pueden ser reparables las operaciones relativas a adquisición, enajenación, administración, custodia, recuperación, restitución y demás operaciones, cuando de ellas ha derivado un perjuicio pecuniario. Esto último, como requisito insoslayable, desde que el propio ordinal 4º del artículo 50 establece que el reparo debe contener la fijación de su monto.

Y respecto de las cuentas de ingreso, la ley menciona los casos, aparentemente taxativos, en que procede el reparo de un ingreso. Esos casos, que están descritos y mencionados en el primer párrafo del artículo 50, no han sido indudablemente determinados en razón de la calidad o condición del sujeto reparado, sino en razón de la materia; de tal suerte que producida la concurrencia de una de las situaciones que el referido artículo 50 menciona, el reparo procederá ya respecto de un funcionario o de un tercero, según las modalidades de participación de uno u otro en el acto o hecho reparado. Así, a manera de ejemplo, parece claro que el reparo a una cuenta de ingreso por error en la calificación de la base imponible, en cuanto dice relación con el enriquecimiento gravable, puede ser formulado a funcionario o al contribuyente, según sea quien ha incurrido en el mencionado error; en cambio el reparo por deficiencias en las declaraciones, o por falta de pago de los ingresos liquidados, es indudable que procede formularlo al contribuyente.

A este respecto, interpretando el artículo 50, nos parece que no es posible fijar una regla unívoca y previa que permita decidir cuando se formula el reparo al funcionario y cuando al

contribuyente. Dependerá del análisis que corresponde hacer en cada caso. Lo que si está claro en la ley — ordinal 1º del artículo 50 — es que es posible hacer un reparo por falta de ingreso al cuentadante, al contribuyente o al responsable, siempre que se le identifique diáfamanente. Ahora bien, estas tres palabras tienen a nuestro juicio un sentido bien definido. Cuentadante: quien rinde la cuenta; contribuyente: quien debe pagar un tributo; y responsable: quien debe responder legalmente de un reparo ante la Administración si no es ninguno de los dos sujetos anteriormente mencionados.

Esta disposición se aclara en el artículo 51 cuando dicho precepto indica a quien debe notificarse el reparo. Y allí vuelve a distinguir la ley entre el cuentadante y el garante, es decir quien ha dado caución, y el contribuyente o responsable, si fuere el caso. Entendemos que esta última especificación, es decir, la de “responsable” entraña la calificación de una persona como tal, frente a la existencia de una causa legal de responsabilidad, como por ejemplo, aquella que emana del cumplimiento de causales contractuales, u otras legalmente reconocidas. Lo demuestra y corrobora el artículo 55 cuando dispone que el hecho de que el reparo afecte a un contribuyente o responsable no excluye la responsabilidad por las faltas que, en relación con el mismo, tengan los respectivos funcionarios. La norma parece supérflua porque es evidente que en virtud del principio de la independencia de las responsabilidades, la responsabilidad administrativa del funcionario, en este caso, puede perseguirse sin perjuicio de la responsabilidad civil sustanciada respecto del contribuyente o responsable por la vía del reparo. Pero parece claro que el precepto sólo puede hacer salvedad de la responsabilidad administrativa del funcionario y no de su responsabilidad civil porque de otra forma se estaría persiguiendo una misma responsabilidad civil por dos caminos y respecto de dos sujetos diferentes, lo que es jurídicamente inconciliable, en el sentido de acciones paralelas. Ello entrañaría una modalidad de materialización de enriquecimiento sin causa.

Las demás disposiciones de este Capítulo (artículo 52, 53 y 54) establecen normas simplemente procedimentales que son irrelevantes en relación con la materia que nos interesa dilucidar en el presente estudio.

En suma, de todas las disposiciones hasta aquí mencionadas en cuanto a reparos, es posible destacar que la Ley Orgánica distingue entre reparos de ingresos, reparos de gastos y reparos de bienes nacionales; y por otra parte, en relación a la persona a quien se formula el reparo, se distingue entre reparos al funcionario y

reparos al tercero, que, a su vez, puede sufrir el reparo en su condición de: Contribuyente, responsable, o persona que administre, maneje o custodie fondos o bienes nacionales (artículos 30, 35, 46, 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Contraloría).

Un punto de interés queda por dilucidar en relación a todas estas normas que, en mayor o menor medida, se refieren a gastos, ingresos y bienes nacionales, es decir, aquellos que forman parte de lo que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, denomina el Fisco Nacional, o sea, el conjunto de bienes, rentas y deudas que forman el activo y pasivo de la Nación y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al Poder

Nacional (artículo 1^o de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional).

Ese punto es el siguiente: ¿El reparo, de acuerdo con las disposiciones hasta aquí analizadas sólo puede ser la consecuencia de una cuenta rendida ante la Contraloría General de la República por quien administra fondos o bienes públicos, después de examinada por el organismo de control?

La cuestión es del más alto interés jurídico porque de aceptarse el criterio restrictivo que se contiene en la interrogante formulada querrá decir que el reparo sólo puede ser la consecuencia del examen de una cuenta y nada más.

Ya vimos en la primera parte precedente, que en el terreno de los principios la doctrina del control acepta hoy día la tesis de que el reparo, como medio especial de perseguir en determinados casos una responsabilidad civil, es posible deducirlo no sólo del examen de una cuenta rendida ante la Contraloría sino del ejercicio amplio de todas las potestades fiscalizadoras por parte del máximo órgano de control externo del país. Reconocemos sin embargo, que este criterio no aparece claramente delineado en la Ley Orgánica de la Contraloría, si bien es posible deducirlo de alguna de sus preceptivas. Es por eso que creemos que las normas reglamentarias, como medio indudable de interpretación por la vía de la dictación de disposiciones de complemento, han venido a reafirmar estos criterios de doctrina.

La duda puede surgir de que la mayor parte de las preceptivas comentadas hablan en verdad de “cuentas”. Así, el artículo 30: Corresponde a la Contraloría el examen, selectivo o exhaustivo,... de las cuentas de gastos”... Artículo 31: El examen de las cuentas tendrá por objeto...

El examen y calificación de las cuentas de gastos se realizará dentro del lapso...

Artículo 34. La Contraloría formulará el reparo a quien haya presentado la cuenta para la oportunidad de la rendición periódica de ésta...

Artículo 37. La Contraloría declarará fenecida, las cuentas que no hayan sido objeto de reparo...

Más adelante: El examen y fenecimiento de las cuentas de bienes nacionales se regirán por los procedimientos pautados para las cuentas de gastos (artículo 46).

El artículo 50, en fin, habla de los reparos que se hagan a la cuentas de ingresos.

A primera vista, por lo tanto, parecería que la Ley Orgánica se habría alineado, en las normas contenidas, dentro del criterio tradicional que sostiene que el reparo es consecuencia del examen de una cuenta rendida y nada más.

Sin embargo, creemos que sería un punto de vista muy menguado sostener, en la actual etapa evolutiva de los Organismos Superiores de control externo, y particularmente, refiriendo este problema a la Contraloría General de la República de Venezuela, que ese y sólo ese puede ser el principio legalmente aceptable que se deduciría, como criterio unívoco, de la referida Ley Orgánica.

Desde luego y en primer término, no existiría razón jurídica de doctrina para limitar el reparo al examen de cuentas, es decir, al ejercicio de una modalidad exclusiva de control posterior por la vía del examen de cuentas — el más tradicional de los sistemas a cargo de las Contralorías — se presentan y exhiben todas las modalidades de control previo, los sistemas de control perceptivo, in situ, inspectivo, de auditorías, etc. Cabe preguntarse: ¿Cuál había sido la filosofía que determinase que el mecanismo del reparo, propio de las modalidades más modernas del control, quedara circunscrito en su aplicación solo al régimen de control posterior dentro del mecanismo del examen de cuentas?. En verdad, tal criterio no parece conciliable ni con la lógica ni con el interés público.

Pero lo que es más importante, es que creemos encontrar el basamento legal para esa tesis en algunas normas de la Ley Orgánica y, en consonancia con ellas, en las disposiciones reglamentarias que sin duda han querido precisar la existencia de tal posibilidad.

Así, el artículo 59 ubicado en el Título del control de la Administración Nacional Descentralizada, al disponer que cuando se evidencien irregularidades que causen perjuicios pecuniarios a

los institutos autónomos, la Contraloría formulará los reparos correspondientes, está en verdad, aludiendo al fondo del asunto que interesa. Para este precepto, que es de diáfana claridad, basta una circunstancia detectada por la Contraloría para que ésta pueda formular un reparo: La evidencia de irregularidad que cause perjuicio pecuniario a un instituto autónomo. Para los efectos de este artículo, no importa cómo la Contraloría va a lograr aquella evidencia. Lo que quiere decir que podrá hacerlo por cualquiera de los medios o sistemas de control de los institutos autónomos, a saber: Control preventivo, control posterior, intervenciones periódicas, acción de unidades permanentes, acción inspectiva y de auditoría, etc. La ley, repetimos, no distingue ni establece exigencia alguna en cuanto a las modalidades de control de las que surge la evidencia de una irregularidad que causa perjuicio pecuniario. Se remite eso sí a los procedimientos establecidos en ella, en cuanto fueren aplicables para la formulación y sustanciación de los reparos. Y esos procedimientos no tienen nada que ver, claro está, con los sistemas de control utilizados para detectar la existencia de una irregularidad. En lo relativo a institutos autónomos, en suma, no hay restricciones legales para formular reparos.

Otro precepto de vasto alcance en el orden de ideas que estamos desarrollando, es el contenido en el artículo 85 de la Ley Orgánica. Este precepto, que figura dentro del Título VI de la Ley denominada “De otras funciones generales de control”, ubicado específicamente en el Capítulo II de aquel Título, “De las inspecciones, fiscalizaciones e investigaciones”, dispone que el procedimiento pautado en este Título — es decir aquel prescrito para practicar inspecciones en los entes públicos y fiscalizaciones de particulares — no impide el ejercicio inmediato de las acciones civiles y penales correspondientes ante los tribunales ordinarios. Agréga el precepto que en los casos en que a través de la referida averiguación se determinen irregularidades en el manejo de fondos o bienes o en la rendición de cuentas, se lo participará al correspondiente departamento de la Contraloría, para que se inicie el procedimiento de reparo, si fuere el caso. Esta parte final del artículo es la que nos interesa examinar, por su innegable importancia en relación con la extensión del reparo.

Desde luego, hay que tener presente que el procedimiento de investigaciones y averiguaciones pautado en el Título VI a que el artículo 85 alude, es aquel que la Contraloría puede utilizar tanto para realizarlas en un ente público u organismo de la Administración, como cuando quiere analizar la conducta de un particular. El primer caso, porque así se deduce especialmente de lo prescrito en el artículo 75 de la Ley Orgánica que faculta a la Contraloría para practicar inspecciones en los servicios y entes públicos en general con el fin de verificar la legalidad y sinceridad

de sus operaciones financieras. Y el segundo, cuando según lo prescribe el artículo 76, la Contraloría puede efectuar las fiscalizaciones que estime necesarias en relación con personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes, o que en cualquier forma controlen, negocien o celebren operaciones con la República, los Estados, los Municipios, los institutos autónomos y empresas del Estado sometidas al control de la Contraloría, o que, en cualquier forma administren, manejen o custodien bienes o fondos de esas entidades, es decir, que la posibilidad de formular un reparo con arreglo al artículo 85, va a ser absoluta como consecuencia de una inspección o fiscalización practicada por la Contraloría, de suerte que para determinar sobre la extensión del sistema e instituto del reparo dentro de este contexto, basta con dilucidar a quienes puede la Contraloría inspeccionar o fiscalizar. Y habrá que concluir, racionalmente, que respecto de todos los órganos, entidades y servicios públicos en general, sobre quienes la Contraloría tiene la potestad de ejercer funciones inspectivas, puede legalmente deducir un reparo, siempre que como resultas de esa inspección “Se determinaren irregularidades en el manejo de fondos y bienes o en la rendición de cuentas”. La ley utiliza estas dos frases en su artículo 85 y conviene por lo tanto detenerse en ellas. Irregularidades en el manejo de fondos y bienes pueden detectarse con la sólo inspección o mediante la auditoría operativa pertinente. En tal evento, la irregularidad así detectada, será suficiente para la formulación del respectivo reparo. Pero esa investigación o inspección puede también arrojar la conclusión de que el funcionario o tercero que rindió cuenta ante la Contraloría, incurrió en una irregularidad en aquella rendición. En tal caso, se participará esa circunstancia al departamento correspondiente a los efectos del reparo. A nuestro juicio, este alcance del precepto se refiere tanto a los funcionarios de la Administración central como descentralizada e igualmente a los terceros que en determinadas circunstancias están sometidos al régimen de rendición de cuentas.

Desde otro ángulo, por lo que toca a la fiscalización de terceros contribuyentes o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con la República, los Estados, los Municipios, los institutos autónomos y empresas del Estado sometidas al control de la Contraloría o que, en cualquier forma administren, manejen o custodien bienes o fondos de esas entidades, la posibilidad de reparar a esos terceros directamente, siempre será procedente, a nuestro juicio, cuando del examen practicado en los lugares, establecimientos, edificios, vehículos, libros y documentos de esos terceros, la Contraloría llegue a la conclusión de determinar irregularidades en el manejo de fondos o bienes que son imputables a esos terceros contribuyentes o contratistas.

Como puede verse, el campo de aplicación del artículo 85 es amplísimo, tanto por lo que toca al sujeto reparable -- funcio-

nario o tercero cuando por lo relativo a la naturaleza o calidad del organismo o entidad en donde el sistema del reparo puede aplicarse: todo organismo o ente que esté sometido a inspección por parte de la Contraloría General de la República. Y como quiera que de conformidad con el artículo 75 ya citado la facultad de realizar inspecciones puede ejercerla la Contraloría respecto de todos los entes públicos, dependencias y organismos Administrativos sometidos a su control, fácil es concluir que la potestad de reparar surgirá, con arreglo al artículo 85, siempre que como derivado de esa inspección y consiguiente averiguación, se haya determinado una irregularidad en el manejo de fondos y bienes.

Interpretadas así las normas de los artículos 59 y 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría, cobran a nuestro juicio un sentido claro y prístino otras disposiciones de dicha Ley.

Así, el artículo 64 cuando faculta a la Contraloría para practicar auditorías en las empresas que la Contraloría fiscaliza, permite obviamente, que si como consecuencia de dichas auditorías el órgano de control externo ha detectado irregularidades en el manejo de fondos o bienes, puede deducirse el pertinente reparo ya que éste no es, en el presente caso, otra cosa que un mecanismo consecuencial o derivado del acto de auditoría que, indiscutiblemente, queda dentro del concepto genérico de acto inspectivo, de investigación o de averiguación, que mencionan los artículos 75, 81 y 85 de la Ley Orgánica.

Y no obsta a esta conclusión, la palabra “sólo” que emplea el artículo 64 cuando preceptúa que en las empresas la Contraloría “sólo podrá practicar auditorías”, etc... porque la expresión “auditorías” en sí misma, es significativa en toda su extensión de la atribución de formular reparos como mecanismo derivado de tal sistema de control.

A análoga conclusión sobre procedencia de formulación de reparos, hay que llegar en relación con los Estados y Municipios por aplicación del artículo 65 de la Ley Orgánica que, al iniciar la regulación del control sobre dichos órganos, dispone que la Contraloría podrá ejercer sobre las administraciones estatales o municipales las funciones de inspección, fiscalización e investigación establecidas en el Capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica. Y como quiera que dentro de dicho capítulo figura el artículo 85 ya mencionado, ninguna duda cabe de que si la Contraloría al realizar una inspección en un Estado o en un Municipio detecta una irregularidad relacionada con el manejo de fondos y bienes, está en el deber jurídico de formular el reparo correspondiente, precisamente por aplicación del citado artículo 85.

Y no se diga que la circunstancia de que el artículo 66 de la Ley Orgánica establezca que el resultado de las actuaciones que practique la Contraloría en Estados y Municipios será comunicado según el caso, al Ejecutivo Nacional, a la Asamblea legislativa o al Concejo correspondiente, constituye un impedimento legal para mantener la conclusión precedente. Ello implicaría asignar a esta preceptiva del artículo 66 un alcance desmedido y que no guardaría correspondencia con la comprensión más elemental de las normas sobre responsabilidad.

Para comprender el significado del artículo 66 y de lo querido por él, es preciso recordar que como resultado de la acción de la Contraloría puede intentarse la persecución de una responsabilidad administrativa, de una civil y de una penal. Respecto de la primera, y partiendo del supuesto de que como norma general la aplicación de una sanción como consecuencia de una responsabilidad administrativa no está radicada en el órgano de control, es obvio que si la Contraloría declara dicha responsabilidad como resultas de una averiguación, debe comunicarlo en la especie al Concejo Municipal, así como deberá comunicarlo al funcionario competente dentro del dispositivo general sobre averiguaciones, por expresa prescripción del artículo 84 de la indicada Ley de la Contraloría.

Pero es indudable que de la aludida inspección del órgano municipal pueden desprenderse otros tipos de responsabilidades: civiles y penales. En tales casos, la Contraloría deberá practicar las otras comunicaciones que el artículo 66 prevé, sin perjuicio de actuar como lo manda el artículo 85, ubicado dentro del Capítulo II del Título VI al que hace expresa remisión el artículo 65, con el cual comienza el Título V sobre normas relativas al control de Estados y Municipios en la Ley Orgánica de la Contraloría. De otra manera, no se ve cuál habría de ser el sentido de aquella remisión, específicamente en relación con lo preceptuado en el referido artículo 85.

Interpretadas de esta manera las diversas disposiciones de la Ley Orgánica en la materia de reparos, se encuentra perfectamente racional y jurídico el alcance que reglamentariamente se ha dado a aquellas preceptivas en las diferentes normas que tanto el Reglamento de la Ley Orgánica, como el Reglamento Interno de la Contraloría o las denominadas Resoluciones Organizativas dictadas por el Contralor General contienen en cuanto a reparos.

Así, cuando el artículo 63 del Reglamento de la Ley establece que los reparos que formula la Contraloría a las cuentas o aquellos que se deriven de las demás atribuciones del organismo, deberán constar en pliegos sellados, ... etc no es que esté en

verdad, abriendo la posibilidad de formular un reparo al margen de la ley y por vías simplemente reglamentaria. Lo que hay es que, como ha quedado demostrado, la potestad de reparar no emana solamente del examen de una cuenta sino del ejercicio de otras atribuciones de la Contraloría, específicamente, de la facultad de realizar actividades inspectivas. De allí es que sea racional la disposición del citado precepto reglamentario y de los que le siguen, al establecer detalles sobre los requisitos que los distintos tipos de reparo deben cumplir.

Es por eso que son consecuentes también con la interpretación precedentemente establecida, las diversas disposiciones del Reglamento Interno y de las Resoluciones Organizativas cuando regulan la materia del reparo. Así: El artículo 23 No. 20 del Reglamento Interno, al prescribir que es atribución de la Dirección General de Control de la Administración Central: “Formular reparos a las cuentas y demás operaciones sometidas a su control, si hubiere lugar a ello”; y el artículo 25 No. 9 cuando establece que es atribución de la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada: “Formular los reparos correspondientes, a funcionarios o terceros, cuando se evidencien irregularidades que causen perjuicios a los institutos autónomos, empresas y demás instituciones aludidas en el artículo 64 de la Ley Orgánica ...”.

En el mismo sentido finalmente, encontramos múltiples disposiciones en las Resoluciones Organizativas Nos. 1 y 2 que detallan las funciones de las Direcciones Generales de Control de la Administración Central y de la Administración Descentralizada, respectivamente. A manera de ejemplo citamos. Resolución Organizativa No. 1: Artículo 18. Es función de la Oficina de Reparos y Control de Recaudaciones: 1. Notificar y tramitar todos los reparos. Artículo 20. Es función de la Inspectoría de Fondos Nacionales: 12. Formular los reparos que se deriven de sus actuaciones. Artículo 21. Es función de la Inspectoría de Bienes Nacionales: 10. Formular los reparos que se deriven de sus actuaciones. Artículo 22. Es función de la Inspectoría de Ingresos Nacionales: 3. Efectuar fiscalizaciones de contribuyentes. 6: Formular los reparos que se deriven de sus actuaciones. Artículo 23. Es función de la Dirección de Inspección de obras públicas: 4. Formular los reparos que se deriven de sus actuaciones. En estas y otras disposiciones de la Resolución Organizativa No. 1 el reparo no va a ser consecuencia del examen de una cuenta, sino de otro tipo de actuaciones de la Contraloría predominantemente inspectivas.

Resolución Organizativa No. 2. Artículo 6. Son atribuciones comunes de las Direcciones Sectoriales con excepción de la de Estados y Municipios y de Averiguaciones Administrativas: 10. Formular reparos a funcionarios y terceros cuando se evidencien

irregularidades que causen perjuicios pecuniarios a los Institutos Autónomos y Empresas y remitir el expediente a la Oficina de Reparos y Control de Recaudaciones de la Administración Central, a los fines de su notificación y tramitación. Artículo 11. Es atribución específica del Director General de Control de la Administración Descentralizada: 3. Formular reparos a funcionarios de autónomos, de empresas del Estado o a terceros, cuando excedan de Bs. 100.000,00. Artículo 13. Son atribuciones del Director de Estados y Municipios: 8. Formular reparos derivados de las actuaciones de la dependencia a su cargo, cuando no excedan de Bs. 100.000,00. Los superiores a esa suma serán formulados por el Director General.

Como puede verse, en todas las disposiciones relacionadas y en otras que resulta inoficioso mencionar, se mantiene el mismo criterio armónico de interpretación derivado de la adecuada aplicación de las disposiciones de la Ley Orgánica en los términos que se han expuesto.

En suma, estimo que del examen relacionado de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y de los preceptos reglamentarios que se han mencionado, es posible concluir que, positivamente hablando, el reparo puede formularse respecto de gastos, de ingresos y de bienes: que puede deducirse tanto en la Administración Central como en la administración funcionalmente descentralizada, en esta última, no sólo en los institutos autónomos de manera amplia, sino también en las empresas cuando del ejercicio de auditorías practicadas se desprende un perjuicio en el manejo de sus fondos y bienes; y que puede formularse también respecto de Estados y Municipios como consecuencia de una actividad inspectiva.

Resolución Organizativa No. 2. Artículo 6. Son atribuciones comunes de las Direcciones Sectoriales con excepción de la de Estados y Municipios y de Averiguaciones Administrativas: 10. Formular reparos a funcionarios y terceros cuando se evidencien irregularidades que causen perjuicios pecuniarios a los Institutos Autónomos y Empresas y remitir el expediente a la Oficina de Reparos y Control de Recaudaciones de la Administración Central, a los fines de su notificación y tramitación. Artículo 11. Es atribución específica del Director General de Control de la Administración Descentralizada: 3. Formular reparos a funcionarios de institutos autónomos, de empresas del Estado o a terceros, cuando excedan de Bs. 100.000,00. Artículo 13. Son atribuciones del Director de Estados y Municipios: 8. Formular reparos derivados de las actuaciones de la dependencia a su cargo, cuando no excedan de Bs. 100.000,00. Los superiores a esa suma serán formulados por el Director General.

Como puede verse, en todas las disposiciones relacionadas y en otras que resulta inoficioso mencionar, se mantiene el mismo criterio armónico de interpretación derivado de la adecuada aplicación de las disposiciones de la Ley Orgánica en los términos que se han expuesto.

En suma, estimo que del examen relacionado de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y de los preceptos reglamentarios que se han mencionado, es posible concluir que, positivamente hablando, el reparo puede formularse respecto de gastos, de ingresos y de bienes; que puede deducirse tanto en la Administración Central como en la administración funcionalmente descentralizada, en esta última, no sólo en los institutos autónomos de manera amplia, sino también en las empresas cuando del ejercicio de auditorías practicadas se desprende un perjuicio en el manejo de sus fondos y bienes; y que puede formularse también respecto de Estados y Municipios como consecuencia de una actividad inspectiva.

Desde otro punto de vista, es posible concluir también que en la norma positiva venezolana, el reparo, como norma general, debe formularse respecto del funcionario, pero puede formularse contra el tercero en los casos que la ley específicamente menciona, en especial: artículos 30, 50 y 85, este último, en consonancia con el artículo 76 de la citada ley.

III. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

De todas las consideraciones doctrinarias y legales precedentes nos parece, aparte de las conclusiones contenidas en el párrafo anterior, que es posible formular las siguientes consideraciones finales y conclusiones generales, independientemente todavía del caso específico que ha motivado este estudio.

1. El reparo es un mecanismo legal de que se dota a la Contraloría General de la República para que pueda perseguir, mediante un procedimiento especial, típicamente administrativo, la responsabilidad civil de funcionarios o de terceros cuyos actos, hechos u omisiones, han generado una irregularidad que ha producido un daño o perjuicio en el manejo de fondos o bienes públicos. El hecho de la irregularidad, en cuanto significa que un funcionario en el ejercicio de sus funciones transgreda una norma o actúe fuera de ella, o que un tercero pueda transgredirla en sus relaciones con la Administración, cuando dicha contravención produzca un daño o perjuicio, va a ser siempre un elemento determinante para la formulación de un reparo con arreglo a las normas y procedimiento que consagra la Ley Orgánica de la Contraloría.

2. Como norma general, estimamos que ese reparo habrá de ser formulado al funcionario, ya porque sea éste quien rinde cuenta ante la Contraloría de un gasto, de un ingreso, o del manejo de un bien público, ya porque la acción inspectiva o de otra índole de la Contraloría se habrá ejercitado, fundamentalmente, en relación con la conducta de aquél.

3. Sin embargo, por excepción, es perfectamente posible deducir el reparo a un tercero en los casos y condiciones que ya hemos relacionado. Primero, cuando ocasionalmente ese tercero tiene la calidad de administrador, guardador o depositario de fondos o bienes públicos. En tal caso, responderá de esas circunstancias ante la administración, y, por lo tanto, podrá ser sujeto pasivo de un reparo en las mismas condiciones de un funcionario. Segundo, puede serlo también en su calidad de contribuyente o de contratista frente a la Administración.

Para que el tercero en este último caso sea sujeto de reparo, nos parece que deben darse las siguientes circunstancias:

a) El tercero debe haberse beneficiado en perjuicio del patrimonio público.

b) Ese beneficio debe ser la consecuencia de un acto o hecho o de una omisión suya que indujo a la Administración a adoptar una determinada decisión o que, en último término, produjo el daño o perjuicio al patrimonio público. En otras palabras, el mero beneficio del tercero con cargo al patrimonio público, creemos que nos basta para aplicar el procedimiento del reparo. Ello, porque siendo éste un sistema de excepción, no se justificaría la alteración de los principios generales en materia de competencia, pruebas y demás, cuando no han concurrido circunstancias en la conducta de ese tercero, que inducen a aplicar aquel procedimiento.

c) A nuestro juicio no procede la formulación de un reparo directamente al tercero, cuando un acto de la Administración ha hecho nacer un derecho a favor de aquel o le ha reconocido un beneficio. En tal caso, aun cuando el órgano de control externo estime que tal beneficio o ese derecho no procede, no podría utilizar en contra del tercero el procedimiento del reparo, ni se justificaría por lo tanto hacer excepción a los medios normales de persecución de responsabilidades civiles.

4. En el caso precedente, no quiere decir que la acción de la Contraloría se tome ineficaz. Lo que hay es que serán otros los caminos de persecución de responsabilidades civiles.

En primer término, el reparo será procedente, habitualmente, en contra del funcionario, sin perjuicio de que éste si resulta condenado pueda ulteriormente repetir respecto del tercero beneficiado por el acto de aquél.

Enseguida, en todos los casos en que el daño o perjuicio es consecuencia de una irregularidad administrativa, siempre existirá, al margen de la responsabilidad civil, la posibilidad de perseguir la responsabilidad administrativa del empleado aplicándole la adecuada sanción disciplinaria, con lo cual si bien no se obtiene que el Fisco o ente público se resarza del daño, en definitiva se obtendrá mayor cuidado o diligencia en la conducta funcionaria respecto de los bienes o caudales públicos, lo que en último término, es importante como medida de prevención.

Paralelamente también, si la irregularidad que produce responsabilidad civil apareja responsabilidad penal, como consecuencia de que el acto, hecho u omisión es constitutivo de delito, éste necesariamente habrá de ser perseguido por la vía del Ministerio Público.

En suma, por todos estos conductos será posible la aplicación de los procedimientos normales y el juzgamiento del tercero mediante la acción de sus jueces naturales. Es decir, en estos casos, hay que afirmar que no se justifica simplemente la aplicación del procedimiento especial del reparo.

5. Las conclusiones precedentes no se basan únicamente en la recta interpretación de las normas de la Ley Orgánica de la Contraloría y en la aplicación de los principios generales del derecho en consonancia con aquéllas, sino también en el desenvolvimiento armónico de esas normas con las demás disposiciones positivas de la legislación nacional. En otras palabras, el espíritu general de la legislación determina un criterio: Como norma general, es competencia de los tribunales conocer de las causas sobre responsabilidad civil, y el camino normal para ello es la acción directa ante dichos tribunales. Tratándose de juicios de tal naturaleza, en que el patrimonio perjudicado es el Fisco o un ente público, dicha acción habrá de ejercitarse por la Procuraduría General de la República, por el Ministerio Público, o directamente, si se trata de un ente o empresa autónoma. Pueden verse a este respecto: Constitución de la República, artículo 202 No. 1. Corresponde a la Procuraduría General de la República representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República. Artículo 220. Son atribuciones del Ministerio Público. 5. Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa, o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones.

Las atribuciones del Ministerio Público, no menoscaban el ejercicio de los derechos y acciones que corresponden a los particulares o a otros funcionarios de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Ley Orgánica del Ministerio Público. Artículo 6 No. 7. Son atribuciones del Ministerio Público: Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones.

Ley Orgánica del Poder Judicial. La función de conocer de las causas y asuntos civiles corresponde al Poder Judicial (artículo 4o).

Ley de Impuesto sobre la Renta. El ordinal 2º del artículo 140 reconoce explícitamente como atribución de los Tribunales del Impuesto Sobre la Renta la de conocer de las controversias entre el Fisco y los contribuyentes con motivo de los reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de esta Ley y su Reglamento. Como puede verse, en esta ley hay referencia expresa a los reparos.

En relación con el acto administrativo y la improcedencia de formular reparo al tercero si de tal acto ha surgido un derecho o beneficio para ese tercero, es ilustrativo citar todavía dos textos: Es competencia de la Corte Suprema de Justicia declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 42 No. 10 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). De donde se sigue que mientras tal nulidad no se produzca, no puede prescindirse de la aplicación del mencionado acto. A nuestro juicio, tal criterio de plena aplicación, rige también para la Contraloría en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras.

Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas. Las respuestas sobre las consultas de clasificación arancelarias serán dadas por oficio y tendrán carácter público y pleno valor legal, otorgando seguridad jurídica, siempre que exista coincidencia entre el producto consultado y el que sea objeto de operación aduanera.

En suma, la normativa jurídica venezolana cuadra con el sentido interpretativo que hemos expuesto pudiendo sostenerse que tal sentido permite conciliar un adecuado concepto de seguridad jurídica con la mejor defensa del patrimonio público encuadrado dentro de principios de racionalidad.

Fundamento Constitucional del Control de las Empresas del Estado

HECTOR GRISANTI LUCIANI

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales
de la Universidad Central de Venezuela.

SUMARIO

Base constitucional: La doctrina venezolana sobre el control de empresas del Estado. Antecedentes referidos a la Comisión Bicameral del Congreso y a las Cámaras Legislativas Nacionales en la oportunidad en que se discutió el Proyecto de Constitución. El ejercicio del control fiscal de las empresas del Estado deriva de lo dispuesto en el artículo 230 constitucional, y no en el artículo 235 *ejusdem*. Sometimiento de las Empresas del Estado a las disposiciones del Código de Comercio.

- II Antecedentes legislativos de la normatividad contemplada en el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: El proyecto de ley de 1961 y su exposición de motivos; El proyecto de ley de 1965 y su exposición de motivos; el proyecto de ley de 1974 y su exposición de motivos. La vigencia de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Modificación de la Ley. La *vacatio legis*.
- III El artículo 64 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- IV Síntesis histórica del proceso que sufrieron los proyectos de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y su culminación.
- V Oportunidad de ejercer el control de gestión en las empresas del Estado.

I BASE CONSTITUCIONAL

La base o fundamento constitucional del control que se le ha cometido al Organismo Contralor conforme al artículo 64 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ha sido

analizado diferentemente por la escasa doctrina que hasta ahora tenemos conocida en Venezuela. El Profesor Enrique Silva Cimma (1) Pretende justificar, desde su punto de vista, la intervención del prenombrado Organismo Contralor, al asentar lo que sigue: "Las empresas controladas por la Contraloría son aquellas que menciona el artículo (64) de la Ley Orgánica. A diferencia de los institutos autónomos respecto de quienes la Constitución se remite a lo que establezca la Ley en materia de control, aquí no hay referencia constitucional alguna al control sobre las empresas. Se trata, pues, de una norma de origen puramente legal. En parte ello puede ser la consecuencia de que muchas de esas empresas: aquellas que tienen un carácter indudablemente público, quedan comprendidas dentro de la mención genérica de institutos autónomos. Por lo demás, el fundamento del control sobre todas ellas radica sin duda en el carácter eminentemente público de los recursos con que se financian en todo o en parte, de donde resulta en último término que si la Constitución prevé que a la Contraloría corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, no hay duda de que el sentido del constituyente ha sido el de fiscalizar todo cuanto concierne a los recursos públicos. Y si una parte considerable de ellos están manejados por entidades de tipo empresarial, ninguna duda puede haber en que el legislador ha sido consecuente con aquellos principios constitucionales, al disponer que las empresas serán controladas por la Contraloría." Igual criterio sostiene el prenombrado autor en otro estudio referido específicamente a las empresas del Estado, al decir: "La consagración explícita de preceptivas relativas al control sobre las empresas, correspondía a una vieja aspiración de la Contraloría General de la República, vinculada a la más integral labor de fiscalización que pretendía ejercer sobre todos los ingresos y gastos públicos. Esa aspiración armonizaba, por lo demás, con el sentido universal ya bosquejado que se deduce de las normas en la Constitución de 1961. En efecto, nos parece que la fundamentación del control legal externo sobre las empresas del Estado es indubitable no solo por que ellas están manejando recursos cuya calidad de públicos no puede discutirse, sino porque la expresión "institutos autónomos" que el artículo 235 constitucional utiliza, permite ubicarlas dentro de ella, aún cuando para otros efectos y por otras razones la ley administrativa distinga entre institutos autónomos y empresas del Estado". (2)

(1) "El Control Público". Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas 1976, pág. 303. Esta obra tiene la particularidad de ser la primera que sobre la novísima Ley Orgánica de la Contraloría General de la República ha sido publicada hasta la fecha en Venezuela. Otros trabajos han sido dados a la publicidad, pero solo referidos a algunos aspectos acerca de la regulación contenida en dicha Ley Orgánica.

(2) Revista Control Fiscal, órgano de la Contraloría General de la República, Caracas, Venezuela No. 84, pág. 107-108.

El Dr. Allan Randolph Brewer Carías, quien ha enriquecido la doctrina administrativa de nuestro país con admirables estudios, sostiene, en este aspecto, la tesis de que no existe disposición expresa que prevea la extensión del control externo de la Contraloría General de la República a “las actividades industriales y comerciales desarrolladas por el Estado a través de Sociedades Mercantiles de capital público o mixto.” Sin embargo, a renglón seguido, afirma, mediante la aplicación del método interpretativo-deductivo, que la intervención tiene su punto de partida en la propia Constitución.— Este es el criterio del susodicho autor: “Por último, también en relación a las actividades industriales y comerciales desarrolladas por el Estado a través de Sociedades mercantiles de capital público o mixto, se extiende el control de la Contraloría General de la República, aún cuando no exista disposición expresa que lo indique. En efecto, constitucionalmente está permitida la realización de dicho control al establecer la Carta Fundamental que “los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la Ley establezca”. Ahora bien, siendo la Contraloría General de la República un “órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública”, es evidente que su acción se puede extender a las empresas públicas con forma mercantil, en la forma que la Ley establezca. Es necesario, por tanto precisar conforme a la Ley, las modalidades de dicho control. El punto de partida de la labor interpretativa está sin embargo en la propia Constitución. Esta, hemos dicho, atribuye competencia a la Contraloría General de la República para realizar “el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos”. Ahora bien, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional considera como bienes nacionales “los derechos y acciones, que por cualquier título adquiera la República donde se incluirán las acciones de las sociedades mercantiles pertenecientes al Estado. Por tanto, esos bienes y esos ingresos, así como las operaciones relativas a los mismos, quedan sujetos al control, fiscalización y vigilancia de la Contraloría”. (3)

La Contraloría General de la República, ante el IV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras, celebrado en Viena, Austria, entre los días 18 y 26 de mayo de 1962, (4) presentó el

(3) “El Control de las actividades económicas del Estado en el Derecho Venezolano”. Edición de la C.G.R., Caracas, 1969, págs. 147 y 148.

(4) Revista de Control Fiscal y Tecnificación Administrativa No. 23. (Órgano de la C.G.R. págs. 29-38.

Tema No. 3 intitulado: "Control de empresas industriales de carácter particular en las cuales el Estado participa económicamente", y pretendió señalar como fundamento constitucional de la intervención del Organismo Contralor en las empresas del Estado, lo dispuesto en el artículo 234 de la Constitución, que dice: "Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos".

El Dr. Eloy Lares Martínez (5) sostiene una tesis diferente a las referidas en los párrafos anteriores, pero sin explicar la fundamentación jurídica de lo que afirma. En efecto, asienta que "En algunos casos, las sociedades de economía mixta y empresas del Estado han nacido de la iniciativa privada, y posteriormente, la mayoría absoluta de las acciones o la totalidad de las mismas han pasado a ser propiedad estatal. Todas esas entidades están sujetas al control del Estado en la forma que la Ley establezca, conforme al artículo 230 de la Constitución".

Nuestra opinión sobre el punto en análisis la damos a continuación, sobre la base de los antecedentes de la norma contenida en el artículo 230 constitucional, que, en nuestro parecer, es el sustentador del control legal que ejerce la Contraloría General de la República sobre las empresas del Estado.

En el Acta No. 100 de la "Comisión Redactora del Proyecto de Constitución" (6), se dice lo siguiente acerca del artículo

- (5) Manual de Derecho Administrativo, Segunda Edición, pág. 237. Caracas, 1970. Este autor omite el punto en la Tercera Edición de su Manual de Derecho Administrativo, publicado en el año de 1975.
- (6) "La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela" Tomo 1 — Volumen I págs. 414-415. Ediciones del Congreso de la República Caracas — Venezuela 1971. Ahí además se informa lo siguiente (pag. XXIII) en relación con la Comisión Bicameral encargada de presentar el Ante-Proyecto de Constitución:

La Cámara del Senado y la Cámara de Diputados, en su sesión del día 28 de enero de 1959, a proposición del Senador acordaron designar sendas Comisiones con la misión de estudiar y estaban integradas así. La Comisión de la Cámara del Senado por los Senadores: Raúl Leoni, Luis B. Prieto F., Lorenzo Fernández, Luis Hernández Solís, Jesús Farías, Elbano Provenzali Heredia, Ambrosio Oropeza, Ramón Escovar Solom, Martín Pérez Guervara, Carlos Febres Poveda y Arturo Uslar Pietri. La Comisión de la Cámara de Diputados por los Diputados: Rafael Caldera, Jovito Villalba, Gonzalo Barrios, Gustavo Machado, Octavio Lepage, Godofredo González, Enrique Betancourt y Galíndez, Guillermo García Ponce, Germán Briceño Fermín, Elpidio La Riva y Orlando Tovar. Estas comisiones se instalaron el día 2 de febrero de 1959 en el Palacio de las Academias y acordaron sesionar conjuntamente con el nombre de Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, bajo la Presidencia de los Dres. Raúl Leoni y Rafael Caldera, Presidente de la Cámara del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente".

239 del Proyecto de Constitución: “El Secretario dió lectura al artículo 239 de la ponencia sobre Hacienda Pública, redactada así: “Los institutos autónomos creados por leyes especiales que les hayan otorgado personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, someterán al Congreso Nacional un informe de su gestión en el año inmediatamente anterior”. El Senador Provenzali Heredia opina que lo que debe prever el artículo es que sea por ley la creación de institutos autónomos. El Senador D’Ascoli expresa que la redacción del artículo de la Constitución de 1947 lo que alienta es la creación de institutos autónomos. El Senador Leoni se pronuncia porque la fiscalización y control del Poder Legislativo se extienda a aquellas empresas en las que el Estado sea accionista mayoritario, como las compañías de teléfonos y de navegación. El Diputado Villalba opina que la idea del Senador Leoni puede establecerse como un aparte del artículo 239. El diputado Caldera propone redactar el artículo 239 así: “Solo por ley podrán crearse institutos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propio distinto e independiente, del Fisco Nacional. Los institutos autónomos, así como los intereses que la Nación posea en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Poder Legislativo, en la forma que determine la Ley”. La proposición del Diputado Caldera resultó aprobada, quedando redactado el artículo 239 en la forma transcrita.

“La Comisión Redactora del Proyecto de Constitución presentó al Senado la norma sobre las corporaciones estatales, así: “Artículo 237. Solo por ley, en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos. Los institutos autónomos, así como los intereses que el Estado posea en corporaciones o en entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso en la forma que la ley establezca: (7). La Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, en la parte pertinente, estableció: “Para impedir la proliferación inconsulta de institutos autónomos, el Proyecto establece el principio de que sólo podrán crearse por ley, Así mismo se prevé una ley orgánica que fije los lineamientos generales para la creación, organización y funcionamiento de dichos institutos. Estos entes, así como los intereses que el Estado posea en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza sesometan al Control del Congreso en la forma que la ley establezca.” (8).

(7) Diario de Debates de la Cámara del Senado de la República de Venezuela. Mes VI, Caracas 20 de junio de 1960. No. 27 pág. 292

(8) Diario de Debates de la Cámara del Senado de la República de Venezuela. Mes VI, Caracas 17 de junio de 1960. pág. 252.

En la Cámara del senado, el mencionado artículo 230 sufrió una simple modificación de forma (9) y quedó aprobado así-

“Artículo 230.— Sólo por ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos. Los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca”

Definitivamente, el artículo quedó redactado del siguiente tenor, con el No. 230. “Solo por ley, en conformidad con la Ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos. Los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca.” (10)

Los antecedentes de la norma contenida en el artículo 230 de la Constitución, nos demuestran, palmariamente, que el Constituyente diferenció los institutos autónomos de las empresas del Estado y, por tanto, ambas categorías de entes descentralizados no pueden confundirse ni tampoco afirmarse que “las empresas quedan comprendidas dentro de la mención genérica de institutos autónomos” (11). En primer lugar la creación de ambas clases de entidades difiere, desde el punto de vista de la legislación venezolana. Los institutos autónomos no pueden crearse sino por ley. El artículo 230 constitucional es tan claro, que no necesita interpretarse. El Constituyente es terminante cuando prescribe: “Sólo por ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos”. Las empresas del estado, aunque puedan tener un origen legal, su existencia, como persona jurídica, se la da su inscripción en el registro Mercantil de la jurisdicción correspondiente. En segundo lugar, en cuanto al control fiscal, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República les da un tratamiento distinto. Mientras que en las empresas la Contraloría “sólo podrá practicar auditorías y ejercer funciones de control de gestión” (artículo 64 de la ley que rige al Organismo Contralor) en

(9) Diario de Debates de la Cámara del Senado de la República de Venezuela. Mes X. Caracas, 14 de octubre de 1960, pág. 280. La enmienda consistió, a proposición del Senador Dao, en sustituir la frase “...así como los intereses que el Estado posea en corporaciones...”, por la que sigue.

(10) Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Caracas, 23 de enero de 1961. Extraordinario No. 662.-

(11) El Control Público, obr. cit., pág. 303 y 304.

los institutos autónomos la Contraloría “podrá establecer modalidades de control perceptivo cuando compruebe que sus observaciones y recomendaciones no han sido debidamente atendidas”, así como también podrá prescribir “tales modalidades de control, con el acuerdo del Presidente de la República, cuando la salvaguarda del interés público así lo aconseje” (artículo 58 de la Ley de Contraloría).

Los razonamientos anteriores nos conducen a determinar que el fundamento constitucional de la intervención del Organismo Contralor en las empresas del Estado, no es la disposición contenida en el artículo 235 de la Constitución (12) sino el artículo 230, en su parte infine, toda vez que éste prescribe el “control del Congreso, en la forma que la ley establezca”, en lo referente a “los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza”. Estando comprendidas las empresas dentro del nombre genérico de corporaciones, y no de institutos autónomos, según quedó establecido, en consecuencia, la regulación de aquellas, en lo tocante al control fiscal, deriva del mencionado artículo 230 constitucional.

En conclusión, podemos afirmar: 1) que las empresas del Estado, como que caen dentro de la categoría de corporaciones, están regidas, en cuanto al control fiscal, por el artículo 230 constitucional; 2) los institutos autónomos no pueden crearse sino en virtud de una ley y en la conformidad con la ley orgánica respectiva, ley, que aún no ha sido dictada por el Congreso, no obstante que el Ejecutivo Nacional sometió a la consideración de las Cámaras Legislativas Nacionales un Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada; 3) las empresas del Estado, aunque algunas hayan tenido un origen legal, como Petroleos de Venezuela S.A. que fué mandada a crear en virtud de lo ordenado en la Base Segunda del artículo 6º de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, su personalidad jurídica no deriva de la Ley misma, sino en razón de su inscripción en el Registro Mercantil de la jurisdicción correspondiente; 4) no se concibe una empresa del Estado sin someterse a las normas previstas en el Código de Comercio y cumplir con todas las disposiciones de los comerciantes que éste establece, por cuanto son sociedades mercantiles, pues conforme con el artículo 10 del Código de Comercio, “son comerciantes los que teniendo capacidad para contratar hacen del comercio su profesión habitual, y las sociedades mercantiles”.

(12) El artículo 235 constitucional establece: “Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse a los institutos autónomos así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución”.

II ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA NORMATIVIDAD CONTEMPLADA EN EL ARTICULO 64 DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

En un primer proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (13) se contempló el que el Organismo Contralor estaba facultado para ejercer las funciones de vigilancia y fiscalización que constitucionalmente le corresponden sobre las empresas del Estado, es decir, a aquellas cuyo capital pertenezca totalmente a la Nación, los Estados, las Municipalidades o Institutos Autónomos, en todo caso, y también a aquellas empresas en las cuales los mencionados entes posean mas del cincuenta por ciento de capital y presten un servicio o realicen actividades de interés público permanente.

En la exposición de Motivos de dicho proyecto, se expuso lo siguiente a guisa de justificación de la norma: “Conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República, en el Proyecto se extiende la función de vigilancia y fiscalización de la Contraloría a los Institutos y Establecimientos Oficiales, a los Estados y a las Municipalidades. Igualmente se aplicarán dichas disposiciones a las empresas “cuyo capital pertenezca totalmente a la Nación, a los Estados, las Municipalidades o Institutos Autónomos, en todo caso, y a aquellas en las cuales esas mismas entidades posean la mayoría de capital y presten un servicio o realicen alguna actividad de interés público, de una manera permanente. En esta forma se ha considerado conveniente extender la acción fiscalizadora de la Contraloría a entidades que manejan un elevado porcentaje del Presupuesto del Sector Público y que hasta la fecha no han sido objeto de casi ningún control. Caso de ser aprobadas las disposiciones referentes a esta materia, tal como han sido elaboradas, se lograrían las siguientes ventajas que garantizarían un mejor y mas honesto manejo de los dineros y bienes tanto de la Nación como de los Estados y Municipalidades: 1) Se establecerán sistemas contables adecuados a las características específicas de cada entidad, pero dentro de cierta uniformidad de criterio y orientación. 2) Se podrán obtener balances semestrales de comprobación de todos los Institutos Autónomos y Empresas del Estado. 3) Se obtendrá, posiblemente en el país, la formación de Balances Generales periódicos

(13) Este primer Proyecto de Ley, fue preparado por una Comisión redactora, integrada por representantes de la Comisión de Administración Pública y de la Contraloría General de la República, y el Proyecto fue remitido al Congreso en fecha 25 de marzo de 1961. Revista de Control Fiscal (órgano de la Contraloría General de la República) N^o. 76, pág. 178.

del Sector Público de la Economía Nacional. 4) El Congreso Nacional podrá estar informado periódicamente de la administración de esas entidades. La naturaleza de los sistemas de control aplicables a las entidades y empresas en referencias fué objeto de un cuidadoso estudio tendiente a conciliar la necesidad y eficacia del control con la autonomía que por mandato constitucional corresponde a los Estados y Municipalidades y la índole de las operaciones que realizan los Institutos Autónomos y las empresas cuyo capital pertenece totalmente o en su mayoría a las entidades oficiales. Como resultado de este estudio, el proyecto contiene las siguientes recomendaciones: En cuanto a las empresas cuyo capital pertenezca totalmente a la Nación o a Institutos o establecimientos Nacionales Autónomos y a aquellas en las cuales esas mismas entidades posean la mayoría del capital o presten un servicio o realicen alguna actividad de interés público de manera permanente, establece que le serán aplicables las normas del control posterior y perceptivo; pero excluyendo el funcionamiento de las cuentas y la facultad de suspensión de los pagos a los contratistas en el segundo caso, o suspensión de los pagos a los contratistas en el segundo caso, o sea, cuando solo existe mayoría de capital. En ningún caso podrán ser aplicadas las disposiciones del control previo a las empresas, sea mayoritaria o total la participación de la Nación o de los Institutos Autónomos". (14)

El artículo 54 del susodicho Proyecto de Ley, dispone lo siguiente, en tocante a las funciones de vigilancia y fiscalización que se le atribuirían a la Contraloría para ser ejercidas sobre las empresas del Estado: "Artículo 54.- Las disposiciones de la presente Ley sobre el control posterior y perceptivo, serán aplicadas a las Empresas cuyo capital pertenezca totalmente a la Nación o a Institutos y Establecimientos Nacionales Autónomos, en todo caso. También serán aplicables dichas disposiciones a aquellas en las cuales esas mismas Entidades posean la mayoría del capital y presten un servicio o realicen alguna actividad de interés público, salvo el funcionamiento de cuentas previstas en el artículo 26 y la suspensión de pagos a que se refiere el aparte único del artículo 42". (15)

(14) "Control de Empresas Industriales de carácter particular en las cuales el estado participa económicamente". Ponencia presentada por Venezuela ante el IV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras reunido en Viena, entre los días 18 y 26 de mayo de 1962. Revista de Control Fiscal y Técnica Administrativa, N.º. 23, págs. 31 y 32.

(15) El transcrito artículo 54 aparece inserto en la Ponencia referida en el N.º. 2 (uPra).

En la Exposición de Motivos del segundo Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría (16), que sustituyó al anterior ya mencionado, disponía que la Contraloría General quedaría facultada para ejercer las funciones de inspección y fiscalización, respecto a las empresas del Estado en las cuales tuvieran participación la Nación o los Institutos Autónomos.

El Artículo 105 del prenombrado Segundo Proyecto, apareció del siguiente tenor:

“La Contraloría podrá ejercer sus atribuciones de inspección y fiscalización, en las empresas en las cuales tengan participación la Nación o los Institutos autónomos.

Vamos, por último, a referirnos al proyecto del Ley que recibió la sanción del Congreso (17). En la exposición de motivos correspondiente y que aparece publicada en la Revista de Control Fiscal No. 76, páginas 194 y 195, se lee lo siguiente:

(16) “Durante las sesiones extraordinarias que concluyeron, el mes de septiembre de 1965, el Congreso acordó incluir como materia de urgencia la consideración del proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y a tal efecto designó una comisión especial. A solicitud de esta última, la Contraloría constituyó una comisión de cinco miembros, integrada por funcionarios del Organismo y asesorada por especialistas en Derecho Administrativo y Fiscal de reconocida idoneidad, para que efectuara una exhaustiva revisión del proyecto existente e hiciera las modificaciones que fueran necesarias para actualizarlo en armonía con los principios doctrinarios sobre la materia, las nuevas exigencias de control y las experiencias de la Contraloría. Se analizaron detenidamente las diversas modificaciones efectuadas por las Cámaras en la oportunidad en que el anteproyecto inicial fue aprobado, e igualmente se tomaron en cuenta las observaciones formuladas por la Consultoría Jurídica del Congreso y, sobre la base de estos elementos y de las nuevas leyes dictadas sobre la materia en otros países, se restructuró un nuevo anteproyecto para la consideración del Soberano Congreso de la República”. Revista de Control Fiscal (Órgano de la Contraloría General de la República), No. 76, pág. 178.

(17) La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República recibió el Ejecútese el día 4 de enero de 1975, y fue publicada en la Gaceta Oficial No. 1.172 —Extraordinario— de fecha 6 de enero de 1975, y por mandato del artículo 117 eiusdem, empezó a regir “seis (6) meses después de su promulgación”, pero durante la *vacatio legis*, el Congreso modificó la Ley en referencia mediante “Ley de Reforma Parcial “sancionada el 5 de junio de 1975, publicada en la gaceta oficial No. 1.756 —Extraordinaria— de 30-6-75. Extrañamente no apareció en dicha Gaceta el acto constitucional del Ejecútese o Cúmplase presidencial, es decir, la promulgación de la Ley de reforma, de acuerdo con las disposiciones imperativas contenidas en los artículos 172 y 173 de las Constituciones y 50. de la Ley de Publicaciones Oficiales. Véase al respecto: “Obra Jurídica de Joaquín Sánchez Covisa”; Ediciones de la Contraloría General de la República-Caracas, 1976, págs: 142-143; 148-149. Este autor asienta: “. . . cada vez que una ley es objeto de una reforma parcial, el Congreso sanciona y el Ejecutivo promulga y publica la ley de reforma parcial que no contiene sino los preceptos reformados; y con simultaneidad a esta ley de reforma, se publica en la Gaceta Oficial el texto de los artículos que han sufrido alguna modificación.

“Respecto a las empresas en que la República, los Institutos autónomos y otros entes públicos tengan participación, se contempla en el proyecto que la Contraloría puede practicar auditorías, financieras u operativas, entendiendo las primeras como una visión orientada a dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros y las segundas como una verificación y evaluación de la efectividad de los controles internos y de los sistemas y procedimientos operacionales. Asimismo, se establece que la Contraloría podrá ejercer funciones de control de gestión orientadas a comprobar si las referidas empresas desarrollan su actividad con eficiencia, de conformidad con las normas que las regulan y con las decisiones, planes y objetivos que le hubieren sido señalados por los órganos competentes. Estas facultades podrán ser ejercidas sobre las demás personas en que las empresas del Estado tengan igual participación y las demás Instituciones donde participen entes públicos. De tal manera se asegura la extensión de control a todos aquellos entes en cuya gestión tenga intereses el Fisco, aunque sea de manera mediata”.

III

EL ARTICULO 64 DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

La exposición anterior contiene los antecedentes inmediatos del artículo de Vigente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual es del siguiente tenor: “En las empresas que la República, los Institutos autónomos y otros entes tengan participación, la Contraloría solo podrá practicar auditorías, y ejercer funciones de control de gestión, a fin de verificar si la actividad de las referidas empresas se adecúa a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados; similares facultades de control podrá ejercer sobre las personas jurídicas en que las empresas del Estado tengan participación y en las demás instituciones promovidas por entes públicos”. (18)

Es conveniente aludir al Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Decreto No. 667 de 22 de abril de 1975), dictado por el Ejecutivo Nacional, que desarrolla parcialmente la norma del artículo 64 de la Ley y que, a la letra, dice así: “Las empresas en que la República, los Institutos autónomos y otros entes públicos tengan participación; las personas

(18) Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Caracas 6 de enero de 1975.— Extraordinario No. 1712.— La Ley fue modificada por el Congreso, sin que sufriera ninguna modificación en lo que respecta a las Empresas del Estado.— Gaceta Oficial, de fecha 30 de junio de 1975. Extraordinario No. 1956.

jurídicas en que tengan participación las empresas del Estado y las Instituciones promovidas por entes públicos, están obligadas a poner sus libros, comprobantes de contabilidad y demás documentos, a la disposición de los funcionarios que destaque la Contraloría para ejercer las funciones de control que sobre tales empresas e instituciones le encomienda la Ley”.

IV

Síntesis histórica del proceso que sufrieron los proyectos de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.—

Por considerarlo de interés, transcribiremos a continuación lo que escribió el Profesor Jaime Ferro, acerca del “largo proceso” que sufrieron los diferentes y variados proyectos de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (19):

“Proyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado

En 1961, el Dr. Antonio Moles Caubet, Profesor de la Universidad Central de Venezuela, elaboró el primer anteproyecto de Ley en referencia, que sirvió de base para el que luego preparó la Comisión de Administración Pública, junto con una extensa Exposición de Motivos, documentos que aparecen en el “borrador” de fecha 21 de enero de 1964, de la misma Comisión.

Por su parte, la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda, con la asesoría del Dr. Allan R. Brewer Carías, como ponente y siguiendo los lineamientos del anteproyecto primitivo, elaboró el que fue presentado a la consideración del Congreso en 1968, el cual como es sabido, tampoco ha sido objeto de aprobación parlamentaria hasta la fecha.

Tanto la Procuraduría como la Contraloría de la República formularon extensos pliegos de observaciones al proyecto últimamente mencionado en sus aspectos jurídico y técnico; el primero fue suscrito el 5 de abril de 1968 por el Procurador General, Dr. Eloy Lares Martínez y el segundo, rendido también en ese año, se denomina “Apuntes para el estudio crítico del Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado”.

En la Exposición de Motivos los proyectistas dejaron constancia expresa “de las útiles y oportunas observaciones formuladas

(19) Revista de Control Fiscal, órgano de la Contraloría General de la República, No. 74 págs. 22 y 23.

por la Contraloría General de la República, por la Procuraduría General de la República y por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia". Pero es evidente que en aquél proyecto de 1968 quedaron importantes puntos controversiales, pendientes de aclarar y definir.

Tan es así que años más tarde, en 1971, la Comisión de Administración Pública, entonces bajo la presidencia del Dr. Brewer Carías, resolvió elaborar un nuevo proyecto que sustituiría al presentado al Congreso en 1968, bajo el título, mas adecuado, de "Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas" que aparece publicado en el Tomo No. III, páginas 485 a 504, del Informe de dicha Comisión.

Como es obvio, este último proyecto debería ser también objeto de un detenido estudio, a fin de lograr su concordancia con las demás reformas legislativas en materia fiscal.

Los proyectos de Ley Orgánica de Contraloría.

El largo proceso que ha tenido la preparación y hasta ahora no lograda promulgación de este estatuto legal, merece un capítulo aparte porque constituye lo que podríamos llamar un verdadero "via crucis".

En octubre de 1959, el entonces Contralor General de la República, Dr. Luis A. Pietri, por exigencia expresa del Congreso Nacional, tomó la iniciativa de constituir la primera Comisión encargada de redactar el Proyecto de Ley de Contraloría, con intervención de la recién creada Comisión de Administración Pública y de destacados juristas. Dicha Comisión Redactora actuó desde noviembre del citado año hasta marzo de 1961, fecha en que fue presentado formalmente el primer proyecto de Ley sobre la materia a la consideración del Congreso.

Durante el período de 1959 a 1961, se sometieron a la Comisión Redactora diversos anteproyectos, entre otros el elaborado por los Dres. Andrés Mirabal y Gustavo Vegas, con la asesoría de Jaime Ferro (noviembre de 1959). Además se elaboró el anteproyecto de reforma del articulado constitucional referente a Contraloría, con la valiosa intervención de los Dres. Polanco y López Gallegos (q.e.p.d.), reforma que quedó consagrada en la Constitución de 1961.

Aquél primer proyecto de Ley alcanzó a ser debatido en tercera discusión por la Cámara del Senado y en primer debate en la Cámara de Diputados, después de lo cual se aplazó "para las próximas sesiones ordinarias", por proposición aprobada el 21 de julio de 1961.

En marzo de 1963, aquel proyecto fue sometido nuevamente a primera discusión en la Cámara de Diputados, donde fue objeto de notables modificaciones en su articulado y después de la segunda discusión, en junio de ese mismo año, fue devuelto al Senado, donde no hubo actuación posterior y así quedó definitivamente interrumpido el trámite de aprobación legislativa de ese primer intento de reforma del estatuto de Contraloría.

Las modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados fueron de tal naturaleza que hubieran desvirtuado fundamentalmente el proyecto original. Pueden consultarse al respecto los documentos denominados "Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República como quedó aprobado en la Cámara de Diputados" y "Modificaciones introducidas al Proyecto en la Cámara de Diputados" de fecha 3 de julio de 1963.

Durante las sesiones de 1965 el Congreso Nacional declaró "de urgencia" la consideración de los proyectos de Leyes Orgánicas de Hacienda, Presupuesto y Contraloría y encomendó al Organismo Contralor la revisión del primeramente presentado.

En 1966 se emprendió otra tentativa legalmente desafortunada, de resucitar la reforma legal sobre Contraloría mediante la preparación del otro proyecto, en el cual se actualizaron sus disposiciones y se procuró armonizarlas con las observaciones formuladas en los debates parlamentarios de 1961 y 1963.

Para tal efecto se constituyó otra Comisión Redactora, integrada por expertos y funcionarios de la Contraloría, la cual inició sus labores en julio de 1966, habiéndolas concluido el 18 de octubre del mismo año, con la presentación formal al Congreso de una nueva Exposición de Motivos y Proyectos de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que fueron editados en folleto especial.

En ese mismo año —1966— fue elaborado otro proyecto sobre la materia por el Dr. Armando Sánchez Bueno, Presidente de la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados.

En mayo de 1967 se aprobó una moción en dicha Cámara, sobre otra declaración "de urgencia" respecto a los proyectos de Ley de Contraloría y de reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; no obstante, dichos proyectos han quedado estancados hasta la fecha; transcurridas varias legislaturas se hace necesario presentarlos de nuevo a las Cámaras Legislativas con las necesarias variaciones que determinan las circunstancias actuales.

Con este objeto, el ex-Contralor, Dr. Manuel V. Ledezma, dispuso una revisión y actualización del Proyecto entregado al Congreso en 1966 para someterlo, por tercera vez, a la consideración de la presente Legislatura, trabajo que actualmente se adelanta con toda actividad por orden del actual Contralor Dr. José Muci Abraham y en breves días estará concluido y listo para su presentación al Congreso, en espera de que tenga mejor suerte que los anteriores”.

V Oportunidad de ejercerse el control de gestión en las empresas del Estado.

El control de gestión que el Legislador ha encomendado ejercer, en forma facultativa, al Organismo Contralor, conforme al artículo 5º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, está limitado, en virtud del artículo 64 ejusdem, en lo que se refiere a las empresas del Estado. En efecto, el citado artículo 64 prescribe que “el ejercicio de las funciones de control de gestión” tiene por finalidad “verificar si la actividad de las referidas empresas se adecúa a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados”. En esta interpretación están contestes los profesores Enrique Silva Cimma y Allan R. Brewer Carías. El primero enseña: “El control de gestión sólo puede abarcar dos aspectos taxativos y específicos: 1. Verificar si la actividad de las empresas se adecúa a las decisiones adoptadas; y 2. A los planes y objetivos que le hubieren sido señalados. Para el control del primer aspecto, la Contraloría habrá de confrontar la actividad de la empresa con las decisiones de sus órganos directivos o, eventualmente, de los Ministerios de adscripción a quienes les hubiere podido corresponder la emisión de actos de aprobación y autorización sobre el particular. En el segundo aspecto, esto es, conformidad con planes y objetivos, la actividad de la empresa habrá de enfrentarse tanto a los planes señalados y aprobados por los cuerpos directivos de la empresa, cuanto a aquellos planes y objetivos que, legalmente, hubiere podido impartir el Gobierno Central ya por vía de los Ministerios de adscripción como de Cordipán. A este respecto la importancia de la subordinación de cada empresa a los planes generales

respecto la importancia de la subordinación de cada empresa a los planes generales de desarrollo será siempre fundamental para la buena marcha de las políticas de planificación nacional” (20).

Por su parte el Profesor Allan R. Brewer Carías opina: “Queda claro, en todo caso, que respecto de las empresas del Esta-

(20) El Control Fiscal, obr. cit., Págs. 304.

do entre las cuales se encuentra Petróleos de Venezuela, S.A., el control externo a cargo de la Contraloría es un control limitado: solo puede consistir en la práctica de auditorías y en el control de gestión, y este último, solo con el fin de verificar la adecuación a las decisiones adoptadas en la propia empresa o a los planes y objetivos que le hayan sido señalados por el Ejecutivo Nacional". (21).

Por su naturaleza y el fin que persigue el Legislador, el control de gestión no puede ejercerse sino a posteriori. Al respecto, transcribiremos lo que en cuanto a la oportunidad de ejercer el control de gestión sostiene el profesor Enrique Silva Cimma, en su obra *El Control Público*: "es sobreentendido que el control de gestión, por esencia, implica una modalidad de control a posteriori". "El control de gestión debe ser una consecuencia de los resultados a que la Contraloría llegue después de cumplir sus labores de vigilancia, fiscalización y control" (22) "El control de rendimientos o resultados es también una especie de control que persigue, concretamente, revisar o examinar el resultado o rendimiento de un organismo administrativo cualquiera o de un plan legalmente aprobado en un determinado período". (23)

Mas adelante enseña Silva Cimma: "Claro está que a su respecto la naturaleza especialísima de la labor que efectúan, en particular su carácter mercantil, hace que el cartabón de fiscalización que ha de aplicárseles debe ser esencialmente distinto no solo al que rige la administración pública centralizada sino que aún a aquél que se determina para institutos autónomos. Es por eso que en cuanto concierne a empresas la Ley Orgánica prescribe una norma, obviamente de excepción, que configura el control con mas limitaciones" (24)

El prenombrado autor es mas concreto en cuanto a la oportunidad factible en que se debe realizar el control de gestión, cuando afirma en su citada obra: "Se ha advertido muchas veces que este tipo de controles de gestión a cargo de órganos externos acarrean el evidente peligro de una coadministración que nada aconseja institucionalizar, pero no hay que olvidar varios presupuestos que nos parecen de la esencia en el establecimiento del control financiero de gestión. Primero, que él no será obligatorio para el órgano fiscalizado, sino que representará la emisión de un juicio abonado, objetivo y consciente que aquél bien podrá aceptar o no; y segundo,

(21) "Consideraciones sobre el Régimen Jurídico-Administrativo de Petróleos de Venezuela S.A.", en *Revista de Hacienda*, No. 67.

(22) obr. cit. pág. 61

(23) obr. cit. pág. 66 .

(24) obr. cit. pág. 114.

que es indispensable que el control financiero de gestión a cargo de organismos externos sea ejercitado siempre a posteriori, es decir, después que el acto se ejecutó y como una manera de ponderar resultados y gestiones” (25). Y ratifica ese criterio cuando asienta: “En todo caso, este control de gestión ejercido en los términos estipulados por los artículos 50, 61 y 64 de la Ley Orgánica debe ser siempre una modalidad de acción a posteriori. La Contraloría va a realizar estudios con vista de su labor fiscalizadora y, por tanto, se controlará una gestión, es decir, algo ya producido, ya realizado”. (26)

En cuanto al criterio técnico-fiscal que ha sostenido la Contraloría sobre este punto, en el campo internacional, conviene citar la parte pertinente de la ponencia titulada: “El Control de la gestión administrativa” presentada al VII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en Montreal en septiembre de 1971: “En este caso, el control del resultado deberá ser esencialmente a posteriori y sus conclusiones, por cuanto de ellas puede derivar la improbación política de la gestión de un departamento del Poder Ejecutivo, deben ser comunicadas al Congreso para que sea este cuerpo el que, en ejercicio de sus atribuciones de control político, tome las medidas pertinentes”. (27)

En otra ponencia presentada por Venezuela ante el IV Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en Lima, Perú en noviembre de 1975, se afirmó: “El control externo de la gestión deberá ser ejercido siempre a posteriori. Jamás ser previo, por que ello expondría a provocar la ineficiencia de una administración que en esta materia, mas que en ninguna otra, debe ser esencialmente dinámica, a la par que culminaría con la transformación del órgano de control en un coadministrador, sin que las responsabilidades que aquellas atañen en relación con la gestión de proyecto”. (28).

En otra ponencia presentada al IV Congreso antes citado, expresó la Delegación de Venezuela: “Esos principios dicen relación con la circunstancia de que el control de gestión sea siempre posterior para evitar toda especie de control concomitante...”(29)

Ahora bien, cómo definir, desde el punto de vista técnico-legal, el método de control a posteriori o posterior? Esta modalidad

(25) Obr. cit. pág. 132

(26) obr. cit. pág. 372

(27) Revista de Control Fiscal No. 63 pág. 157

(28) Revista de Control Fiscal No. 80 pág. 81

(29) Revista de Control Fiscal No. 80 pág. 59

de control se realiza con vista de una labor ya realizada o producida, es decir, cuando el ente que celebró un contrato o adquirió bienes o servicios, presente la cuenta o el informe de lo que fue objeto de cualquiera de esas actividades.

El Dr. Luis Brito García, define el control posterior como la actividad "ejercida sobre las cuentas que todas las oficinas de la administración deben enviar a la Contraloría" (30)

El Dr. Siebel Girón define el control a posterior de esta manera: "Control posterior es toda actividad ejercida por un órgano competente para comprobar, de acuerdo con las disposiciones legales, el correcto manejo que de las pertenencias del patrimonio fiscal haya hecho quienes tengan a su cargo su administración, gestión, liquidación, recaudación o transferencia". (31)

Conforme a la doctrina antes expuesta, el control de gestión debe ejercerse a posteriori necesariamente, o sea, después de ejecutados los actos sobre los cuales ha de ejercerse ese control de gestión. (32)

(30) Revista de Control Fiscal No. 70, pág. 46.

(31) El Control Fiscal. La Contraloría General de la República. Organización y Procedimientos. Caracas, 1968; pág. 224.

(32) El Dr. José Muci Abraham publicó un estudio denominado el Control de la Gestión Administrativa, pág. 14, en el cual asentó lo que sigue, referente a la oportunidad de ser ejercido el control de gestión: "Enseguida, estimamos que 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 su 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 atanen 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".

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA y su Aplicación en Venezuela a Todas Actividades Económicas y Petroleras

GUILLERMO FARIÑAS

Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

SUMARIO

A) La importancia de este impuesto y su objeto. B) Sistemas de aplicación del Impuesto Sobre la Renta. C) Su ingreso y su situación en el Sistema Tributario Nacional, Antecedentes históricos y causas de su implantación. Concepto de Renta que acoge y sistemas de aplicación. D) La nueva estructura de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1978 y las Instituciones que crea o elimina. E) Evolución del sistema de Impuesto sobre la Renta en relación a la actividad petrolera (Leyes de 1942 a 1978).

A) La importancia de este impuesto y su objeto.

El Impuesto sobre la Renta tiene como fuente, objeto y base de cálculo los ingresos netos percibidos por las personas naturales, las personas jurídicas y otras entidades económicas, por ello es el impuesto más justo y ecuánime, pues grava un signo cierto y seguro de riqueza, o sea, la riqueza ganada o renta; y es el más general y productivo.

En efecto, los elevados y siempre crecientes gastos que el Estado moderno tiene que efectuar año a año para lograr sus altos fines, mediante la satisfacción de las necesidades colectivas, como es bien sabido, deben fundamentalmente ser cubiertos con la colaboración económica que a través del pago de impuestos y otros tributos han de prestarle las personas naturales y jurídicas sometidas a su soberanía fiscal, o sea, el sector privado de la economía. Pero

de pago de tales contribuyentes es decir la llamada capacidad tributaria, la cual se mide principalmente con base a tres enfoques de la riqueza, o sea, la riqueza ganada o renta, la riqueza poseída o patrimonio y la riqueza gastada o el consumo. Pero es la renta o enriquecimiento de los contribuyentes, o sea la riqueza ganada, la forma más directa, creciente, general y segura de medir tal capacidad de pago, y por ello, el impuesto sobre la renta, el mejor impuesto directo, constituye el tributo más utilizado en los modernos sistemas tributarios, no sólo por su mayor productividad, sino también por su generalidad, elasticidad y equidad.

Su productividad está demostrada, porque en casi todos los países desarrollados o en vías de desarrollo, el impuesto sobre la renta no solamente es el impuesto de mayor suficiencia financiera, sino que arroja mayores ingresos fiscales que otros tributos o ingresos públicos del Estado; y esto sucede hasta en Venezuela, cuyo Fisco obtiene importantes ingresos derivados de la industria petrolera, en razón de que parte de los pagos fiscales de tal actividad, aún después de nacionalizada en nuestro país la citada industria, se hacen principalmente por el canal impositivo del impuesto sobre la renta según veremos más adelante. La generalidad de este impuesto es clara, porque no hay actividad económica o profesional que no produzca regularmente una renta neta, bien se derive de los factores del capital o del trabajo o de la actividad emprearial, lo cual conduce a que no hayan casi personas o empresas que no paguen año a año, y hasta mensualmente, este impuesto, salvo las elusiones derivadas de exoneraciones, o la evasión por actos fraudulentos. Su elasticidad está demostrada por el hecho de que al subir la renta nacional sube casi igual la productividad del impuesto sobre la renta; y si se aumentan sus tarifas, en igual proporción debe subir también su producido. En cuanto a la equidad, siendo la renta la mejor medida de la capacidad tributaria y adaptándose el impuesto que la grava a las condiciones personales del contribuyente, suele ser el más justo y equitativo. Por ello, en la medida en que se moderniza el sistema del impuesto sobre la renta, se mejora su método de liquidación y se limitan sus posibilidades de evasión, las referidas características de productividad, generalidad, elasticidad y equidad tienden a afianzarse y a mantenerse; y por tanto, una reforma tributaria en un país determinado, tiene que conllevar necesariamente la revisión y actualización de la legislación de Impuesto sobre la Renta, bien sea en Venezuela o en cualquier otro país. En efecto, en nuestro país, en las últimas cuatro décadas las principales reformas tributarias efectuadas han consistido en crear el impuesto sobre la renta o modificar la estructura de las leyes creadoras de ese impuesto, como ha sucedido en los años 1942, 1966 y 1978.

Otra ventaja del impuesto sobre la renta, además de su ecuanimidad, deriva de ser un impuesto personal, pues toma en

cuenta los gastos personales para desgravar las respectivas rentas de sus tarifas progresivas, y en ciertos casos, efectuar la discriminación de las fuentes del ingreso. También se deriva del hecho de que en el impuesto sobre la renta no hay repetición en cascada, como sucede con otros impuestos generales indirectos, como el de aduanas o el de las ventas, salvo el caso del gravámen de las rentas de las compañías y de los dividendos repartidos por las mismas a sus accionistas, pero esta última y discutida doble imposición, veremos más adelante, que cuando no se justifica se suaviza eliminándola total o parcialmente.

El impuesto sobre la renta empezó a regir después de la Edad Media, a fines del siglo XVIII y no antes de dicha era, como el de sucesiones y el de aduanas, cuando se estableció en Inglaterra como un impuesto extraordinario y provisional destinado a cubrir necesidades excepcionales. Después se fue extendiendo a otros países de Europa, tales como Alemania y Francia, y a Estados Unidos de Norteamérica y a los países latinoamericanos, aplicándose no en forma transitoria sino permanente; pero a partir de las dos primeras décadas del presente siglo. Casi siempre empezó bajo las formas del impuesto cedular o del sistema mixto para irse luego modificando para convertir su aplicación al sistema global, sobre todo en los países desarrollados o en vías de desarrollo. En síntesis, aunque es el impuesto más productivo y más general, empezó a aplicarse en forma efectiva y permanente en fecha relativamente reciente, si se le compara con otros antiguos impuestos generales, como el de sucesiones, el de aduanas o los que gravan consumos especiales que existían antes de la Edad Media.

En cuanto al concepto de renta, objeto de este impuesto, aunque como ya se expuso el que la grava es el impuesto más universal y extendido en el mundo entero en la actualidad; pero también el más nuevo en casi todos los países, como en el nuestro, ha sido antiguamente muy discutido por las dificultades para distinguir entre el capital y la renta y, aún dentro del concepto propio de renta, existe un concepto restringido o económico y un concepto amplio o fiscal.

Dentro del concepto restringido se habla de renta (renta producto) de los ingresos netos y reiterados que tienen como fuente permanente el capital, pero hay un concepto que amplía este último exigiendo reiteración, pero ampliando la fuente a los productos del trabajo y de la conjunción del capital y el trabajo. Estos restringidos conceptos fueron los primeros que se acogieron en casi todos los países que adoptaron en el siglo pasado o principios del presente el impuesto sobre la renta, usando también la expresión "rédito" en tales casos, como en Argentina. Pero a medida que se ha extendido este tributo y han crecido las necesidades fiscales, el

referido concepto económico ha sido inculcado por las teorías tributarias y fiscales para llegar al concepto de "enriquecimiento", o sea, la renta en sentido amplio, que se refiere al incremento patrimonial según la teoría elaborada por Georg Schanz, que considera renta a todo ingreso que incremente el patrimonio del contribuyente, llevando la noción de renta a un concepto amplio que incluye no solamente los ingresos periódicos y de fuente permanente antes mencionada, sino también aquellos que no tienen periodicidad, tales como las ganancias de capital, plusvalías, herencias, legados, donaciones y ganancias fortuitas. Tal concepto amplio es el acogido por la ley venezolana.

Sin embargo, en ambos conceptos de renta, restringido o económico y amplio o fiscal, lo que se grava es el ingreso neto, o sea, el ingreso bruto, producto de ventas de bienes o servicios, menos la deducción de los costos de tales bienes o servicios y gastos generales de los mismos, o sea, la renta neta; ya que el ingreso bruto, que es la base de cálculo y el objeto de ciertos impuestos, tales como el de cifra de negocios, patentes municipales de industria y comercio o impuesto a las ventas y en cierto modo el del valor agregado, es objeto de impuestos indirectos. Por otra parte se gravan siempre los ingresos en dinero o en especie; pero en las legislaciones de ciertos países se ha gravado también la llamada "renta de goce", pues se presume que una persona que disfruta de determinados bienes, tales como la posesión de una casa principal o recreacional o de un yate, una avioneta u otros vehículos, disfrutan de una renta equivalente a un porcentaje de interés del capital invertido en tales bienes. Pero este último tipo de impuesto se confunde, o bien con un impuesto al patrimonio o con un impuesto indirecto al consumo o al gasto, y es un caso en que se dan la mano el impuesto a la renta con tales impuestos directos e indirectos. Sin embargo, no debe confundirse la renta de goce con la llamada renta presunta, que es más bien una forma para controlar la evasión del impuesto que grava la renta real, en dinero o en especie cuando éstas no sean declaradas al Fisco por el contribuyente, pues se presume que si éste efectúa gastos directos o presuntos derivados del consumo o uso de bienes, es porque ha tenido ingresos reales en dinero o en especie que cubren tales gastos, pero a veces no los ha declarado, sobre todo si las rentas reales son inferiores en su monto al de la renta presunta.

En cuanto a la fuente de la renta, en la actualidad y en casi todos los países se gravan todas las rentas cualquiera que sea su origen, o sea, rentas del capital, rentas del trabajo o rentas mixtas y luego veremos que, aún en el caso de los sistemas globales, que de manera general no hacen distinción de las rentas según su origen, como sí lo hace el sistema cedular, se les suelen otorgar algunos beneficios o desgravámenes a las rentas de sólo trabajo. Sin embar-

go, todavía sucede que en algunos países en que solo se grava el concepto económico o restringido de rentas por una ley, o bien por dos, una para los réditos de las personas jurídicas, empresas o compañías; en cambio, en leyes distintas y separadas se gravan las ganancias de capital, el producto de la valorización de inmuebles al ser éstos vendidos, o las ganancias fortuitas; y naturalmente, los beneficios de herencias, legados o donaciones por la ley especial de la materia.

Recientemente se ha hablado de que el impuesto sobre la renta, que es el último en vigencia, pero que venía siendo el más productivo en casi todos los países del mundo, ha perdido importancia en cuanto a su suficiencia y equidad y ello se debe principalmente a que el instrumento del impuesto sobre la renta se ha utilizado con fines extrafiscales para lograr finalidades macro-económicas o estimular el desarrollo de ciertas actividades comerciales, mediante la exoneración total o parcial del tributo, así como también por las dificultades de impedir su evasión, pues en la medida en que tal impuesto se extiende y se hace más fuerte por el aumento de la tarifa y de la inflación, traslada la elasticidad del tributo a la elasticidad de la evasión. Por ello, los especialistas en la materia han recomendado dos nuevas fórmulas impositivas para cubrir las insuficiencias financieras y de equidad de tal impuesto, que son el impuesto general al gasto, pagado en forma directa sobre todos los gastos de un contribuyente, y el impuesto al valor agregado, de mayor vigencia que el anterior. Pero en nuestro país la importancia del impuesto a la renta es innegable, pues es el más productivo, especialmente por los pagos fiscales del sector petrolero y por ello, desde que existe en el año de 1943, ha tenido múltiples modificaciones para adaptarse a las nuevas circunstancias económicas y especialmente las petroleras.

En relación al concepto de renta, deben mencionarse también los conceptos de “renta disponible” y de “renta territorial”. El primero se refiere al momento en que una renta causa impuesto, bien sea renta percibida o renta devengada; y el segundo, o si su fuente está dentro del territorio del respectivo país o fuera de él, o sea, renta territorial, extraterritorial o universal. Estos dos últimos conceptos los ampliaremos al estudiar el concepto de renta que acoge la ley venezolana.

B) Sistemas de Aplicación del Impuesto sobre la Renta.

En teoría y pocas veces derivado de la exacta realidad vigente en los regímenes tributarios existentes en los países del mundo, tres son los sistemas que están fundamentalmente utilizados para establecer el Impuesto sobre la Renta, los cuales, al llevarse de la teoría a la adaptación de la realidad económica y social de cada

país, ocasionan ciertas deformaciones que a veces hace casi irreconocible el tipo de sistema de Impuesto sobre la Renta de un país en relación a uno de los tres sistemas antes mencionados, los cuales son el cedular, el global y el mixto.

1º Sistema cedular o analítico

Con base a la clasificación de las rentas según su origen, de rentas de capital, del trabajo o mixtas se han establecido llamadas cédulas o grupos de rentas según su origen, a las cuales se le dictan reglas diferentes para el cálculo de la renta gravable y tarifas proporcionales o progresivas de mayor intensidad para las rentas de capital, de menos intensidad para las rentas del trabajo y de intensidad media para las rentas mixtas. Este impuesto es ecuánime en cuanto a esta discriminación de rentas según su origen, como ya se expuso en capítulos anteriores, pero es un impuesto real y no personal, porque en primer lugar la tarifa sube o baja según la naturaleza de la renta gravada y no de las circunstancias personales del que la gana, y en segundo lugar, no se grava con una sola tarifa progresiva la capacidad tributaria total de la persona, medida por la renta global de esa persona, e incluso las pérdidas de una cédula no son compensadas con las ganancias de otra. Este sistema fue el primero aplicable en casi todos los países y equivale a varios impuestos cedulares, uno sobre cada cédula.

2º Sistema global o sintético

En esta modalidad, en vez de distinguir las rentas según su origen, se gravan todas las rentas sin distinguir su origen en cabeza del contribuyente y sobre la suma total de la renta neta global se le aplica una sola tarifa progresiva, previa deducción de los desgravámenes por cargas personales o familiares, cuando el impuesto se cobra a las personas naturales, pues, cuando se cobra a las personas jurídicas o sociedades se aplica otra tarifa progresiva distinta de la anterior, a los ingresos globales de tales contribuyentes. Este sistema no es un impuesto real sino personal y se aplica sobre la renta global neta, lo que permite medir la verdadera capacidad tributaria del contribuyente, compensándose las pérdidas de una actividad con respecto a las ganancias de otra. Su único inconveniente es de no distinguir preferencialmente las rentas del trabajo, lo cual, sin embargo, suele corregirse mediante una rebaja del impuesto a los ingresos de tal naturaleza. Es el sistema que acoge nuestra actual ley y el más extendido sobre todo en los países desarrollados y equivale a dos impuestos, uno sobre las personas naturales y otro sobre las personas jurídicas, mediante una sola ley y a veces mediante dos leyes separadas.

3º Sistema mixto

Como lo indica su nombre, este sistema combina los dos anteriores, estableciendo un número determinado de impuestos cedulares básicos de tarifa proporcional, coronado con un pago global complementario de tarifa progresiva, en la que se suman todas las rentas netas de la cédula como base del cálculo del impuesto. No se trata de un doble impuesto, o sea, de dos impuestos diferentes sobre una misma renta, sino de dos modalidades distintas para cobrar un mismo impuesto y en el cual se combinan las ventajas del sistema cedular y del sistema global, pues claramente toma en cuenta el origen de las rentas; pero también permite aplicar la progresividad sobre la renta neta global, previa deducción de las cargas o desgravámenes familiares.

En Venezuela se aplicó este sistema con la Ley del año de 1942, pero por considerar más justo y personal del sistema global se ha ido evolucionando hacia esta última modalidad, tanto en pequeñas reformas del impuesto del sistema mixto de 1942, como en las reformas estructurales de 1966 y 1978, transformando el impuesto hacia el sistema global; pero con resabios del cedular en la primera reforma, lo que hizo necesario efectuar la última de 1978, que sí ha llegado a un sistema global más puro, pero siempre adaptado a la realidad venezolana, sobre todo la petrolera.

C) Su ingreso y situación en el Sistema Tributario Nacional. Antecedentes Históricos y causas de su implantación. Concepto de Renta que acoge y Sistemas de Aplicación.

El Impuesto sobre la Renta, la última y más reciente rama impositiva del sistema tributario venezolano, así como la de mayor productividad para el Fisco Nacional forma, junto con el de sucesiones, la pareja de impuestos directos de nuestra legislación fiscal.

Antes del 1 de enero de 1943, cuando por primera vez entró en vigencia efectiva el Impuesto sobre la Renta en Venezuela, nuestro sistema tributario estaba integrado casi exclusivamente por impuestos indirectos. En efecto, sólo existía como impuesto directo el de Sucesiones, de mínima productividad, y se habían hecho dos ensayos frustrados para implantar el impuesto sobre la renta en el siglo anterior, bajo la forma de una tributación extraordinaria, pero debido a la desorganización del país en esa época, estos tributos directos no fueron nunca una realidad.

Fueron las circunstancias derivadas de la peligrosa inestabilidad de nuestros ingresos públicos, que se hizo notable con motivo de la paralización del tráfico internacional por causa de las dos guerras mundiales y de lo injusto de los impuestos indirectos pre-

dominantes, que gravaban fundamentalmente a los contribuyentes de menor capacidad adquisitiva, alimentadas por el establecimiento de las libertades públicas a partir de 1936, las que dieron lugar a una ansiedad de toda la sociedad venezolana porque se estableciera el Impuesto sobre la Renta, lo cual se hizo en definitiva por el Congreso de 1942, para entrar en vigencia en el subsiguiente año.

Las leyes de Impuesto sobre la Renta venezolanas de 1942, 1966 y 1978, aunque tienen un sistema diferente de aplicación, el mixto la primera y el global las otras dos, crean en su artículo 1º un impuesto sobre los enriquecimientos netos y disponibles obtenidos en virtud de actividades económicas realizadas o de bienes situados en Venezuela.

En esta definición legal está determinado:

1º El objeto de la contribución o materia imponible, que es todo enriquecimiento neto y disponible, y

2º La territorialidad del impuesto, pues la Ley sólo grava la renta derivada de “actividades económicas realizadas o de bienes situados en Venezuela”

Por definición, el objeto del Impuesto sobre la Renta es la renta, y veremos que es también la base de cálculo de dicho impuesto, porque se calcula en proporción al monto de la renta, y que es también su fuente, ya que de ella debe tomarse la cantidad necesaria para pagar el impuesto. De manera, pues, que la renta es el objeto, la base y la fuente del impuesto que nos ocupa, como se expuso anteriormente.

¿Pero cuál es el concepto de renta acogido por nuestras citadas leyes? Ellas, en su artículo 1º, han usado siempre la expresión de “enriquecimiento” en lugar de hablar de “renta”, lo que significa que han venido acogiendo el concepto amplio de renta. Para nuestra ley es renta no sólo toda ganancia líquida que provenga regular y periódicamente de una fuente permanente — que es el sentido estricto de renta —, sino también todo incremento de patrimonio, cualquiera que sea la fuente de donde provenga, todo ingreso en especie o en dinero que haga más rico al que lo recibe y que no represente un reembolso de capital, ya provenga del trabajo, del capital o de ambos factores a la vez.

Todavía en la tarea de determinar con precisión el objeto gravado por el impuesto que nos ocupa recordemos que el artículo 1º de las tres leyes antes mencionadas (1942, 1966 y 1978) hablan de “enriquecimientos netos y disponibles”. En efecto, lo que la ley grava es la renta neta o enriquecimiento líquido, el verdadero incremento de patrimonio. Es decir, hablando de manera general, el ingreso o renta bruta menos las cantidades que constituyen reembol

sos de los capitales invertidos o gastados en la producción de la renta.

Pero esos gastos o inversiones reembolsables que, al deducirlos de los ingresos o renta bruta, delimitan la renta neta gravable, tienen, por eso mismo, un estricto carácter legal; o lo que es lo mismo, que no se pueden deducir de los ingresos brutos para obtener la renta neta gravable, sino las cantidades expresa y taxativamente determinadas por la Ley.

Hay casos, sin embargo, en que la renta neta es igual a la renta o ingreso bruto, es decir, que no hay deducciones legales que hacer para obtener la materia gravable. Tal sucede, por ejemplo, en los beneficios del trabajo asalariado, sobre los cuales no se permite hacer ninguna deducción para obtener la renta neta.

También se habla el artículo 1º de “enriquecimientos disponibles”, concepto que, como el de la renta neta, es esencial para que pueda cobrarse el gravamen, ya que en muchos casos podría ocasionarse un grave perjuicio al contribuyente si se le cobrara impuesto sobre rentas de las cuales no tiene plena disposición.

La renta es disponible, de manera general, cuando su titular puede usarla, gozarla y disponer de ella; cuando se encuentra jurídica y económicamente a disposición del contribuyente. Se ha establecido de manera general que las rentas de sólo capital o de sólo trabajo, que se originan exclusivamente en uno solo de esos factores, son disponibles cuando se perciben por su titular, cuando le son pagadas; y las rentas mixtas provenientes de la conjunción del capital y del trabajo, son disponibles desde el momento en que las operaciones productoras de renta se realizan.

Resumiendo, podemos decir que el problema de la renta neta surge cuando se va a determinar cuánta renta debe ser gravada. Es un problema, si pudiera llamarse, de topografía de la renta. En cambio, el problema de la disponibilidad de la renta surge para contestar a la pregunta: ¿Desde qué momento se causa una renta? Es un problema de tiempo y no de cantidad, como el de la renta neta.

El artículo 1º de la Ley vigente y de las dos anteriores esbozan el principio de la territorialidad del impuesto, al decir que la Ley grava toda renta proveniente de “actividades económicas realizadas o de bienes situados en Venezuela”. Nuestra Ley hace el impuesto territorial. No grava sino los enriquecimientos obtenidos en Venezuela, no importa cual sea la nacionalidad del contribuyente. Sólo toma en cuenta que la renta haya sido ganada en Venezuela. A tal fin el artículo respectivo (artículo 4º de la nueva ley de 1978) señala claramente lo que se ha querido entender por renta ganada en Venezuela.

Por ejemplo en cuanto a las empresas de hidrocarburos, no se requiere que el petróleo haya sido vendido en Venezuela, basta que haya sido extraído del subsuelo nacional, aunque la refinación y la venta se ejecuten en el extranjero. Así, cuando los bienes son extraídos o producidos en el país y el productor o extractor los exporta por sí mismo, se considera que los respectivos ingresos están constituidos por el valor de los artículos o mercancías en el puerto venezolano de embarque o por el precio que esos artículos tengan en un mercado extranjero.

Como consecuencia de la estricta territorialidad del Impuesto sobre la Renta están exentos de él los representantes diplomáticos acreditados ante el país y sus servidores, por la ficción de que los edificios donde funcionan las Embajadas se consideran territorio extranjero. Igualmente están exentas las rentas ganadas en el extranjero por las personas residentes en el país.

La primera Ley de Impuesto sobre la Renta empezó a regir en Venezuela el año de 1943, estructurada bajo el sistema mixto de Impuesto sobre la Renta, como lo aconsejaba el desarrollo del país para aquella época. El sistema mixto de la Ley original estaba formado: 1º) por nueve impuestos cedulares básicos de tarifas proporcionales diferentes, según que la renta proviniera del capital, del trabajo o de la combinación de ambos factores, más altas las primeras que las segundas y con una intensidad media para las últimas, y 2º) por un pago complementario calculado con base a una tarifa progresiva sobre la renta global, formada por la suma de las rentas cedulares.

El sistema descrito fue en sus comienzos un sistema de una gran pureza — químicamente puro se diría —, ya que siendo la primera vez que se aplicaba en Venezuela el Impuesto sobre la Renta, no había experiencia alguna en la materia y era fácil pasar el sistema escogido de la teoría a la legislación positiva.

Sin embargo, a la vuelta de pocos años, el encuentro de la teoría pura con la realidad económica del país dio lugar a que el sistema mixto de la primera Ley sufriera una serie de distorsiones y transformaciones estructurales que, indudablemente, desnaturalizaron su pureza, pero acercaron más el sistema a la realidad.

El Ejecutivo Nacional, ante la necesidad que tenía el país del cambio de sistema de tributación a la renta, escogió una reforma radical que cambiara el sistema mixto por un sistema global adaptado a la realidad social y económica del país. Por ello la Ley de Impuesto sobre la Renta de diciembre de 1966, que sustituyó la de 1942, está inspirada fundamentalmente en el sistema global, aunque con instituciones sui generis tendentes a adaptar tal sistema a la realidad nacional. Con el sistema global, además de obviarse los inconvenientes del sistema mixto, ya señalado, se logra hacer el impuesto más subjetivo o personal, y se aplicó a las personas naturales una tarifa progresiva distinta de la que se aplicaba a las

personas jurídicas sin embargo, debe advertirse que el sistema adoptado por la Ley de 1966 no fue el sistema global básico o puro, que consiste en una estructura de dos tarifas progresivas distintas, aplicada una a las personas naturales y otra a las personas jurídicas, complementadas por un impuesto a los dividendos, que muy probablemente hubiera sido fácil de aplicar en nuestro país si hubiera comenzado a regir el Impuesto sobre la Renta en el año 1966, sino que hubo que adaptar el sistema global básico a la realidad nacional; ya bien conocida por la experiencia de veintitrés años de vigencia del sistema mixto. Por eso mismo, por razones de conveniencia administrativa, la Ley de 1966 acogió instituciones importantes de la vieja ley y adoptó en buen grado su jurisprudencia y sus precedentes administrativos, a la vez que admitió ciertos conceptos y expresiones técnico-tributarias consagrados por más de veinte años de uso en el campo administrativo y judicial.

Por ello el gobierno nacional venezolano se propuso a partir del año 1975 efectuar una amplia reforma tributaria, en la cual necesariamente tenía que revisarse y actualizar la legislación de impuesto sobre la renta, para hacer tal impuesto más puro en su sistema, así como más justo y equitativo. Asimismo debían incluirse instituciones que corrigieran las deficiencias que permitían su evasión, la cual debido a la elasticidad de ese impuesto que, como ya explicamos, se traslada fácilmente de su productividad a su evasión, estaba especialmente estimulada por la bonanza económica generada por el efecto multiplicador de los gastos fiscales y de las altas magnitudes de inversiones del sector público y del sector privado, a partir del año de 1975.

Por otra parte, como ya se explicó, el sistema global de la ley de 1966 contenía algunos resabios de las fórmulas cedulares del sistema mixto de 1942, tales como la aplicación de dos tarifas distintas de la petrolera por las ganancias obtenidas por las personas naturales, o sea, la aplicación a las llamadas rentas empresariales de la misma tarifa "A" que se aplicaba a las personas jurídicas. Por ello la reforma de la ley debía estar dirigida a adoptar en la forma más pura posible el sistema global. Este sistema global puro debe estar formado básicamente por: a) un impuesto a las compañías de capital de tipo proporcional; b) un impuesto a las personas naturales de escalonada progresividad, complementado con un impuesto del dividendo recibido de las compañías de capital por las personas naturales; y c) una exención a las compañías de personas, asimilándose las comunidades a tales compañías, pero pagándose el impuesto en cabeza de los socios o comuneros de las mismas por sus respectivas participaciones.

Ahora bien, como estas características no pudieron ser totalmente acogidas en la oportunidad en que se sancionó la ley de 1966, tal vez por la conveniencia de pasar por etapas evolutivas de un sistema mixto a un sistema global y porque el peso de las instituciones tradicionales de la vieja ley de 1942, gravitaron para que

no se lograran en esa oportunidad todas las metas perseguidas, convenía hacerlo.

En síntesis, que a pesar de todas las reformas de la ley de 1966 que mejoraron grandemente el sistema del impuesto sobre la renta venezolano, diez años después se hizo necesario pensar, con ocasión de una importante reforma tributaria, en la modificación del sistema global para hacerlo más puro y equitativo, lo cual se hizo con la reforma de 1978, que será objeto de una amplia explicación en capítulos próximos de la presente obra.

D) Sobre la nueva estructura de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1978 y las Instituciones que crea o elimina.

La nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, como ya se explicó trata de acoger al máximo el sistema global puro y eliminar los resabios del sistema cedular que conservó la ley de 1966. En consecuencia, establece dos tarifas progresivas, una para las personas naturales (Tarifa núm. 1) y otras para las compañías de capital (Tarifa núm. 2). La primera se aplica a las personas naturales y sus asimilados que son las herencias yacentes, pero también se aplica a las fundaciones y asociaciones que no persiguen fines de lucro. Esta tarifa es aplicable a los contribuyentes mencionados residentes o domiciliados en Venezuela, ya que, si están domiciliados o residenciados en el extranjero, pagarán por algunos tipos de ingresos con base a tarifas proporcionales. La "Tarifa núm 1", tiene quince tramos que comienzan con un 4,5 por 100 y termina con un 45 por 100; pero que entre el 6^o y 14 tramo tiene una intensidad mayor del 2 por 100 en cada uno. Por lo demás; esta tarifa se aplica a todos los ingresos de las personas naturales y sus asimilados, porque en la nueva ley se eliminan las llamadas rentas empresariales que en la derogada se gravaban con la tarifa "A" de las personas jurídicas.

La tarifa progresiva número 2 grava las compañías anónimas y sus asimiladas que son las sociedades de responsabilidad limitada (S.R.L.), las fundaciones y asociaciones que persiguen fines de lucro, las en comandita por acciones, las irregulares o de hecho que tengan la forma de alguno de los tres tipos de compañías antes mencionadas, así como las compañías extranjeras, cualquiera que sea la forma de las mismas. Esta tarifa, tiene cinco tramos, el primero gravado con un 18 por 100 y el último con un 50 por 100.

También, como en el caso de las personas naturales, las compañías no domiciliadas en Venezuela pagarán impuesto por ciertos tipos de ingresos con base a tarifas proporcionales.

Las compañías de personas, las en nombre colectivo, las comunidades sucesorales o convencionales, los consorcios y las

asociaciones de cuenta en participación están exentas, por la nueva ley, del impuesto sobre la renta, ya que para evitar en tales casos la doble imposición, solamente deben pagar impuestos, año a año, por las participaciones que les correspondan por las acciones o cuotas sociales de tales compañías y comunidades, los socios, participantes o comuneros, así como las empresas consorciadas; lo cual hace el impuesto de una suavidad más baja que la mitad que lo que pagaban en la vieja ley, tomando en cuenta la progresividad de las tarifas.

Las sociedades de responsabilidad limitada, aunque deben pagar impuestos dos veces como las compañías anónimas, o sea, por las ganancias de la compañía y por las participaciones de los socios, la ley les reconoce, sin embargo, si tienen rentas menores de Bs. 2.000.000 al año, unas rebajas, tanto a las propias compañías como a sus socios, lo que coloca a las S.R.L., en cuanto a la intensidad del impuesto, en una posición intermedia entre las compañías anónimas y sus asimiladas y las compañías de personas y comunidades.

En cuanto a los dividendos y participaciones de compañías asimiladas a las anónimas, pagan impuestos cuando los perciben personas naturales, como ingreso global de tales contribuyentes; pero si los perciben compañías anónimas y sus asimiladas, no se computan como ingresos gravables, para evitar la doble imposición. En cambio cuando lo perciban las compañías de personas y comunidades, sí se computarán entre los ingresos de las mismas, que aunque no estén gravados en cabeza de tales entes, pasan a formar parte de las participaciones de los socios o comuneros, que sí deben pagar impuesto en tal caso, pues no existe en estos casos doble imposición.

Naturalmente, que todos los contribuyentes antes mencionados, si obtienen ingresos de minas o de hidrocarburos, estarán sometidos a una tarifa diferente que son las dos proporcionales, de 60 por 100 para los enriquecimientos mineros y de 67,70 por 100 para los petroleros, lo cual se explica por la característica especial de la economía venezolana, pues aún después de la nacionalización del hierro y del petróleo, las compañías operadoras, siendo propiedad del gobierno, siguen pagando impuesto sobre la renta. Sin embargo, para estimular las explotaciones mineras, distintas a las del hierro, no se les aplicará la tarifa especial del 60 por 100 antes mencionada, sino la tarifa número 2, a las empresas que por tales actividades obtengan ingresos brutos que no excedan de Bs. 10.000.000 al año.

En cuanto al Impuesto Adicional a las petroleras y mineras que había sido creado en la legislación anterior de Impuesto sobre

la Renta pero que ya de hecho no se venía aplicando, desde que subió la tarifa minera-petrolera por encima del 60 por 100, fue eliminado en la nueva ley, pues ya no tenía sentido la vigencia de tal impuesto especial que pretendía llegar al 50 por 100, cuando las citadas tarifas eran superiores al 50 por 100.

Todavía se mantiene como impuesto cedular separado el que grava las ganancias fortuitas, o sea, premios de lotería o de hipódromo u otros de análoga naturaleza; pero llevándose las tarifas a porcentajes mayores que las derogadas, de 32 y 16 por 100.

En cuanto a la estructura formal, o sea, la manera en que se han elaborado los títulos y capítulos referentes a la parte sustantiva de la nueva ley, ésta tiene dos aspectos importantes, a saber:

1. El título I, referente a las disposiciones fundamentales, se divide en tres capítulos, el primero de los cuales se refiere al impuesto y al concepto de renta que grava, en sus modalidades de “enriquecimiento neto”, “enriquecimiento disponible” y “enriquecimiento territorial”, conceptos éstos que se mantienen iguales a los que traía la ley derogada, salvo mínimas diferencias en los dos últimos. El capítulo II del título I, se refiere a los contribuyentes del impuesto y a las personas sometidas a la ley, donde se hace una enumeración de tales sujetos a los fines de determinar la aplicación de las diversas tarifas según su naturaleza, en la forma mencionada anteriormente. Por último, el capítulo III del título I se refiere a las exenciones y exoneraciones, instituciones muy importante para el impuesto sobre la renta, por su variedad y fines extrafiscales y que en el fondo se mantienen igual que en la ley derogada, pero ubicadas en un capítulo especial.

2. La nueva ley, en lugar de traer tres títulos diferentes para cada uno de los contribuyentes sometidos a las tres tarifas progresivas y proporcionales, antes mencionadas, como sí lo hacía la ley derogada, engloba todas las disposiciones aplicables a los tres tipos mencionados de contribuyentes, es decir, a todas las personas que pagan impuestos en un solo título (título II), que se refiere, no a la parte subjetiva, sino objetiva, o sea, a la determinación de la materia gravada; pero este título se subdivide, en forma lógica, en tres capítulos, que tratan separadamente de los ingresos brutos, de los costos y de las deducciones.

La ley de 1978 trae una serie de nuevas instituciones, de las cuales merecen citarse las siguientes:

1. Se mantienen el régimen del impuesto al dividendo, casi como lo establecía la ley derogada, pero no tratado en el título de

las personas naturales, que ya no existe, sino como una sección del capítulo de los ingresos brutos, lo cual facilita mejor su comprensión, porque a la vez la institución se ha simplificado, ya que sólo son dividendos el producto de las acciones de las compañías anónimas, o sea, los verdaderos dividendos, y sólo se asimilan a ellos las participaciones de las sociedades de responsabilidad limitada o de compañías extranjeras, cualquiera que sea su forma. Igualmente, para estimular el reparto del dividendo y evitar la retención indefinida de tales ganancias, en cabeza de las compañías, lo cual puede provocar una evasión temporal o definitiva del impuesto, se establece una institución que consiste en que las compañías anónimas que se consideran tipo holding y que no han repartido el 50 por 100 de los dividendos, tienen que pagar, a título de anticipo y por cuenta de sus accionistas, impuesto del 15 por 100 sobre el 50 por 100 de sus enriquecimientos, excluidas las reservas legales y del impuesto sobre la renta. Este pago anticipado se acredita a los accionistas cuando se reparten los dividendos, salvo que ello se haga después de cinco años de cancelado el referido 15 por 100, pues en este caso se convierte en un verdadero impuesto adicional para la compañía.

2. Se excluyen de los ingresos brutos, el provento obtenido por las personas naturales que hayan vendido su casa principal, o sea, su hogar, siempre que compren una nueva para el mismo fin, seis meses antes o dos años después de vendida la primera, y mantengan la segunda dentro de su patrimonio por un plazo no menor de cinco años, salvo el caso de fuerza mayor; y además hayan cumplido los requisitos de inscripción en la Administración de Rentas, tanto del inmueble original como del segundo. Esta institución es bastante equitativa, pues permite que cuando se cambie, directamente o a través de doble compra-venta la casa principal por otra, no se pague impuesto sobre la renta, por la eventual ganancia, salvo que se compre una de precio menor, causándose en este caso el impuesto únicamente por la diferencia de precio entre los dos inmuebles referidos.

3. Para evitar las manipulaciones evasivas del impuesto, en caso de venta de inmuebles, se exige que, salvo que el contribuyente sea una compañía urbanizadora que por sus ingresos regulares haga declaraciones estimadas, o cuando la venta del inmueble sea inferior a Bs. 750.000, que se haga una declaración previa al otorgamiento del documento de compra-venta y se cancele, afiance o garantice el impuesto a causarse por la operación.

4.- Las personas naturales podrán gozar sin límites para cada tipo de gastos de ciertos desgravámenes, equivalentes al 30 por 100 del monto de su renta anual no mayor de 200.000 Bs. más el

1 1/2 por 100 sobre la fracción de renta siguiente de 300.000 Bs. aplicable cualquiera que sea el monto de la renta anual del contribuyente; pero se excluye de tal tope o limitación lo pagado a médicos, odontólogos o por causa de hospitalización, que es desgravado cualquiera que sea su monto, así como el 25 por 100 de lo pagado por las personas naturales por concepto de honorarios a profesionales diferentes a los antes nombrados, siempre que agregue a su declaración los comprobantes de pago respectivos.

5. Se crea a favor del Fisco un privilegio especial para garantizar el pago del impuesto, multas e intereses moratorios que se causen, sobre los bienes muebles o inmuebles que produzcan las rentas gravadas, mientras se encuentren en propiedad del contribuyente y sobre los créditos derivados de los saldos de venta de esos mismos bienes; pero con prelación a favor de las hipotecas, prendas y ventas con reserva de dominio otorgados antes de la causación del respectivo crédito fiscal.

6. Por último, se ordena crear el Registro de Información Fiscal, donde deben inscribirse las personas que por sus bienes o actividades sean susceptibles de causar pagos de impuesto sobre la renta, como forma de mantener control tributario y servir de apoyo técnico a las instituciones del domicilio y notificación del contribuyente. Quien no se inscriba en dicho registro o no cumpla con sus requisitos, o quien no exhiba el comprobante de inscripción al respectivo contribuyente, cuando así lo exige el reglamento, serán sancionados con nuevas multas creadas por la ley.

Como ya se explicó, se eliminan las llamadas rentas empresariales que la vieja ley gravaba en cabeza de las personas naturales con la tarifa "A" aplicable a las compañías, así como también la combinación de rentas y tarifas existentes en la ley de 1966, todo lo cual, además de significar una rebaja sustancial del monto del impuesto, en el caso de personas naturales, se traduce en una simplificación de la estructura de la ley.

Se elimina el crédito al impuesto al dividendo, del 40 por 100 de la tasa efectiva de la compañía que los reparta, aunque como institución sustitutiva de la anterior se establece en la nueva ley una exención del 50 por 100 de los dividendos obtenidos por las personas naturales pagados por empresas inscritas en la Bolsa de Valores, pero sólo por un período de cinco años, contados a partir de la fecha de vigencia de la nueva ley.

Se elimina el Impuesto Adicional que, como ya se explicó, no tenía vigencia efectiva, en razón de que la tasa petrolera mayor del 60 por 100 la hacía inexistente.

Por último, como ya se explicó, se eliminó la doble imposición que existía en la ley derogada en el caso de las sociedades de personas, en comandita simple, comunidades de cualquier clase y los consorcios, doble imposición que significaba en la ley derogada más que un doble gravamen debido a la progresividad del impuesto.

E) Evolución del sistema de Impuesto sobre la Renta en relación a la actividad petrolera (Leyes de 1942 a 1978).

Como se anunció anteriormente, el primer sistema de Impuestos sobre la Renta que empezó a regir en Venezuela fue el sistema mixto, formado por diversas cédulas que correspondían a ingresos clasificados según su origen diferente, en rentas del capital, del trabajo y mixtas o empresariales, gravadas con impuestos proporcionales diferentes. Las de carácter minero y de hidrocarburos, entre las cédulas mixtas, quedaron gravadas con un impuesto cedular del dos y medio por ciento; pero a la vez había que pagar el impuesto global complementario progresivo y en la cédula referida se establecían reglas especiales para el cálculo de los ingresos, costos y deducciones de la actividad petrolera. El citado impuesto progresivo desde el año de 1943 hasta el 1945 se creó una contribución extraordinaria, en la cual se subieron las tarifas de las diversas escalas del impuesto global complementario, desde un 6 por 100 hasta un 20 por 100. Posteriormente fue llevada la tarifa progresiva de impuesto sobre la Renta de un 9,5 por 100 hasta un máximo de 26 por 100 sobre las rentas mayores de 28 millones de bolívares.

Sin embargo, en ninguna de las modificaciones anteriores el sistema de Impuesto sobre la Renta, en cuanto a las tarifas de este impuesto que pagaban la actividad petrolera, además del pago de las regalías o de impuesto de explotación y de los demás impuestos ordinarios que pudieran pagar las petroleras por diversos conceptos, llegó a obtener tal nivel, de manera que el Estado Venezolano obtuviera con seguridad (año tras año) el 50 por 100 de las utilidades que ganaban las empresas petroleras, lo cual se venía considerando como una meta a alcanzar a través de las diversas modificaciones de que hemos tratado anteriormente, pero, que en realidad hasta 1948 no se logró. En efecto, fue en el año de 1948 cuando se efectuó una reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta en que se consagró definitivamente la fórmula del 50-50 (fifty-fifty), a través de la creación del llamado Impuesto Adicional sobre la Renta, aplicable a los beneficio obtenidos por los contribuyentes dedicados a las actividades de minas e hidrocarburos, lográndose así aumentar en ciertos casos la participación fiscal de la nación venezolana a un nivel del 50 por 100, que para aquella

época era el techo máximo que podría alcanzar el Estado venezolano, en cuanto a su participación en la actividad petrolera.

Posteriormente, en diciembre de 1958, la Junta de Gobierno presidida por mi profesor universitario Edgar Sanabria emitió un Decreto-Ley que elevó nuevamente las tarifas progresivas del Impuesto sobre la Renta, alcanzando la tasa máxima aplicable a las grandes empresas petroleras, un 47 y 1/2 por 100, tomando en cuenta el pago del impuesto cedular. En el año de 1961 se estableció en la Ley el sistema de “pay as you go” que obligaba a las concesionarias a hacer una declaración estimada al comienzo del año para ir pagando parte del impuesto a medida que avanzaba el ejercicio fiscal.

Más adelante, en el año de 1966, se modifica en forma estructural la Ley de Impuesto sobre la Renta, que empieza a regir a partir del 1-1-67, derogando el sistema mixto (cedular-complementario) que había venido rigiendo desde que esa Ley se dictó el año de 1942, para adoptar el sistema global progresivo y establecer en la estructura de dicha Ley un título especial referente a los contribuyentes con actividades mineras, de hidrocarburos y demás actividades conexas y subiendo el gravamen en base a una tarifa progresiva única, cuya tasa máxima fue del 52 por 100. El referido título especial estableció las reglas especiales para el cálculo de los ingresos, costos y deducciones de las petroleras.

En la Ley de 1966 se mantuvo el antes citado Impuesto Adicional, ya que siendo la tasa efectiva del impuesto aplicable a algunas concesionarias menor del 50 por 100 había que mantener el fifty-fifty para asegurar al Estado venezolano igual participación que a las petroleras. En esa misma Ley de Impuesto sobre la Renta se introduce también una nueva institución jurídico-fiscal, bajo la norma de autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar convenios con las empresas concesionarias que puedan establecer las bases sobre las cuales se determinarán los valores de referencia de los hidrocarburos y demás productos, a fin de dejar minimizados los efectos de las fluctuaciones hacia la baja de los valores de exportación, obligando a las empresas a declarar complementariamente las diferencias de los ingresos provenientes de las ventas efectuadas por debajo de los precios de referencia acordados por el Ejecutivo Nacional. Posteriormente, a partir del año 1971, se estableció con base a la modificación de la Ley del año de 1970 un sistema unilateral de fijación de precios fiscales petroleros de exportación (valores de exportación), en el cual el Ejecutivo Nacional, mediante Decretos y Resoluciones fijaría los valores de exportación del petróleo crudo o de sus productos.

También a partir de 1970, se elimina la tarifa progresiva para la actividad petrolera (Tarifa B) y se establece una tasa proporcional fija para todos los contribuyentes mineros o de hidrocarburos del 60 por 100. Esta tasa, en lo que respecta a la actividad petrolera, pues la minera quedó igual, subió el año de 1974 al 63,5 por 100 y el año de 1975 al 72 por 100; para luego bajar hasta el 67,70 por 100, pero ya bajo el régimen de la nacionalización petrolera. Cuando tratemos en el literal D) el régimen fiscal existente después de la nacionalización petrolera señalaremos las razones por las cuales bajó el porcentaje de esta tarifa a partir del año 1976.

De otro lado, es conveniente señalar que la tarifa efectiva pagada por las petroleras transnacionales antes de la nacionalización nunca llegó a ser superior al 70 por 100, a pesar de la tarifa antes señalada del 72 por 100, en razón de las rebajas de impuesto que por nuevas inversiones y exportaciones le otorgaba la propia Ley de Impuesto sobre la Renta, que en todo caso no podían ser mayores del 2 por 100 anual. Asimismo conviene señalar que el Impuesto Adicional sobre la Renta, a pesar de haber estado vigente hasta la derogada Ley de 1966 (julio, 1978), quedó, sin embargo, sin efecto real alguno para la actividad petrolera, desde el momento en que se estableció la tarifa proporcional del 60 por 100, porque al aplicar la fórmula de dicho impuesto especial que traía la Ley resultaba que el tal impuesto era igual a "cero".

En cuanto a la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta de 1978, en el fondo mantiene el mismo régimen petrolero de la Ley de 1966, aplicable aún después de la nacionalización; pero no existe en la nueva Ley, en la forma estructural, un Título especial para la actividad minera y de hidrocarburos, como en la citada Ley de 1966, pues en él se unifican en un solo título (Título II) todas las disposiciones referentes a la "Determinación de la Renta Neta" (ingresos brutos, costos y deducciones), aunque, naturalmente, hay ciertos artículos de tal título que sólo son aplicables a las referidas actividades, tales como las relativas a inversiones capitalizables. Sin embargo, en la estructura subjetiva (sujetos del impuesto) el artículo 5^o de la nueva Ley separa los contribuyentes en cinco categorías, para aplicarles tarifas y normas diferentes, quedando en la letra d) de dicho artículo los titulares de enriquecimientos provenientes de actividades mineras, de hidrocarburos y conexas, tales como la refinería y el transporte, sus regalistas y quienes obtengan ventas derivadas de la exportación de minerales, hidrocarburos o sus derivados. Luego, el artículo 9^o de la nueva Ley señala que los contribuyentes (personas jurídicas) que se dediquen a las actividades petroleras estarán sujetos a la tarifa proporcional de 67,70 por 100 por todos sus enriquecimientos aún las no petroleras. Por último, el artículo 70 mantiene la rebaja del 8 por 100 de las nuevas inversiones petroleras o mineras más la adicional del 4 por 100,

pero sólo para las de hidrocarburos, todas limitadas al 2 por 100 del enriquecimiento global neto del respectivo contribuyente. Naturalmente, que la nueva Ley eliminó el Impuesto Adicional, ya que desde hacía años no se aplicaba de hecho en razón de lo elevado de la tarifa proporcional petrolera.

En cuanto a la continuidad del régimen del impuesto sobre la renta que regulaba a las concesionarias transnacionales, inmediatamente después de la nacionalización de la industria petrolera, no se pudo mantener totalmente inalterable el esquema tributario aplicado a tales empresas, porque ello hubiera producido una situación deficitaria, de carácter contable más que nada, de las empresas petroleras operadoras y ello motivado a varias razones. En efecto, el sistema del Impuesto sobre la Renta gravaba los enriquecimientos petroleros con una tasa del 72 por 100 que se reducía al 70 por 100 por razón de las rebajas de inversiones, según antes se explicó; pero además de este pago fiscal y el de las regalías, las empresas operadoras de la industria nacionalizada debían soportar dos erogaciones adicionales que antes no tenían las empresas concesionarias transnacionales. La primera está constituida por el aporte legal previsto en la Ley Orgánica que reserva el Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, que deben hacer las Empresas Operadoras a Petróleos de Venezuela, S.A., empresa "holding", y la otra constituida por el pago de asistencia técnica convenida con los ex-concesionarios. La primera erogación llegó al 10 por 100 de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado y la segunda podía superar los dos mil trescientos millones de bolívares, de acuerdo a los posibles niveles de producción; pero esas dos cargas adicionales, unidas al incremento de los costos en razón de la espiral inflacionaria, que ha venido afectando el conjunto de insumos necesarios para operar la industria, produce una pérdida contable de más de dos mil millones de bolívares. Pero este déficit antes señalado no significaba naturalmente un déficit para el Fisco Nacional en definitiva, ya que la participación, como antes se dijo, de la nación a los beneficios financieros de la industria petrolera nacionalizada estaba integrada por la suma de la participación fiscal, o sea, de la regalía, del impuesto antes señalado, más los beneficios netos de Petróleos de Venezuela, S.A., y sus empresas afiliadas. Por ello hubo que tomar varias medidas fiscales para aliviar la carga financiera de la industria y propiciar así la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para realizar las inversiones que exigen el mantenimiento de las instalaciones de la industria, la búsqueda de más reservas y las exigidas por la dinámica del desarrollo petrolero nacional. Estas medidas fiscales fueron las siguientes: un ajuste a los valores de exportación vigentes para la fecha; la eliminación de la tasa de cambio diferencial que había venido rigiendo para las divisas provenientes del sector petrolero, o sea el dólar petrolero, y por último, la reforma parcial del Im-

puesto sobre la Renta, que significó una reducción al 65,5 por 100 en lugar de 72 por 100 de la tasa impositiva aplicable a los enriquecimientos del ejercicio de 1976 y que para los ejercicios posteriores se fijó al 67,7 por 100. Para concluir, no puede dejarse de recordar la necesidad de que se piense, desde el punto de vista fiscal, en una modificación del sistema tributario venezolano, porque según los cálculos teóricos tenemos una reserva de veinte años de petróleos convencionales más los probables petróleos no convencionales de la faja del Orinoco y de la plataforma continental, pero se hace necesario diversificar el sistema tributario venezolano y acostumbrar a los contribuyentes no petroleros a una mejor conciencia fiscal, luchando contra la evasión, que es tan frecuente en este país, y estableciendo la necesidad de pagar impuestos por las actuales empresas que obtienen ingresos y ganancias y desarrollan actividades lucrativas, así sea a nivel agropecuario, eliminando consecuentemente las exoneraciones que incluso no se dan en este solo sector, sino también en el sector financiero e industrial. Naturalmente que el estímulo del desarrollo de estos sectores debe mantenerse, pero hacerse a través de otras fórmulas, tales como rebajas de impuesto y subsidios directos o financieros, para que se mantenga la conciencia fiscal y pueda también establecerse un preciso cálculo estadístico de lo que significa el sacrificio fiscal para el país por los estímulos sugeridos anteriormente.

De seguida se inserta el cuadro estadístico relativo a la relación del Impuesto sobre la Renta Petrolero respecto al total del Impuesto sobre la Renta recaudado durante el período 1965-1978.

(Millones de Bs.)

Años	Imp. s/Renta		%
	1	2	
1965	3.217	2.188	68,0
1966	3.649	2.335	64,0
1967	4.166	2.929	70,3
1968	4.338	3.046	70,2
1969	4.111	2.694	65,5
1970	4.561	2.844	62,4
1971	6.563	4.770	72,7
1972	7.062	5.091	72,1
1973	10.151	7.801	76,8
1974	29.426	26.821	91,1
1978	25.794	20.439	91,0

La Estabilidad de los Funcionarios Públicos Venezolanos

ELITA GRATEROL DE TORRES

Magistrado suplente de la Corte Primera
de lo Contencioso Administrativo.

La Ley de Carrera Administrativa, promulgada el 3 de Septiembre de 1970, establece dos categorías de funcionarios públicos: los de carrera y los de libre nombramiento y remoción. Los primeros, según el propio texto legal son aquellos que han ingresado a la Carrera Administrativa en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, conforme se determina en los artículos 33 y siguientes, para desempeñar servicios de carácter permanente. Los segundos, son aquellos que se encuentran enumerados en forma expresa en el artículo 4° de la Ley de Carrera Administrativa, a saber: **Primero:** los Ministros, los Comisionados Presidenciales, el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, los demás funcionarios de similar jerarquía designados por el Presidente de la República y los Gobernadores de los Territorios Federales. **Segundo:** Las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional, los Directores Generales, los Directores, Consultores Jurídicos y demás funcionarios de similar jerarquía al servicio de la Presidencia de la República, de los Ministerios, o de los organismos autónomos y de las Gobernaciones de los Territorios Federales. **Tercero:** Los demás funcionarios públicos que ocupen cargos de alto nivel o de confianza en la Administración Pública Nacional y que por la índole de sus funciones, el Presidente de la República, mediante decreto, excluya de la Carrera Administrativa, previa aprobación por el Consejo de Ministros. Estos últimos son los funcionarios comprendidos en el Decreto 211 del 2-7-74, pues mediante él el Ejecutivo Nacional cumplió con el mandato legislativo de excluir de la Carrera Administrativa a cierta clase de funcionarios, en virtud de los cargos que desempeñaren tomando en cuenta en cada caso las

atribuciones y características de éstos, su enmarcación dentro de la organización administrativa del organismo; la dirección de políticas administrativas comprometedoras o vinculantes con el Ente al cual se representa o se presta servicio, y otros aspectos relacionados con el funcionamiento interno del mismo.

Esta tercera categoría de funcionarios de libre nombramiento y remoción está pues constituida, según el citado Decreto 211, por los siguientes funcionarios: **Primero:**

1.1) Asesores de las máximas autoridades a que se refieren los ordinales 1° y 2° del artículo 4° de la Ley de Carrera Administrativa.

1.2) Comisionados y Secretarios Privados de los Ministros y Presidente de los Organismos Autónomos de la Administración Pública Nacional.

1.3) Secretarios Generales de los Ministerios, Organismos Autónomos y Gobernadores de los Territorios Federales.

1.4) Secretarios Ejecutivos de Fondos, Comités y Comisiones y organismos similares.

1.5) Adjuntos o Asistentes a los Directores, Gerentes y Consultores Jurídicos.

1.6) Jefes y Coordinadores de las Dependencias de los Ministerios y Organismos Autónomos a nivel regional o sub regional.

1.7) Jefes y Coordinadores de Programas Nacionales, Regionales o sub regionales.

1.8) Jefes de Divisiones o Unidades Administrativas de similar o superior jerarquía.

1.9) Administradores e interventores de Aduanas. Todos ellos por considerarse que ejercen cargos de alto nivel.

Segundo: por:

2.1) Los funcionarios que ejerzan cargos cuyas funciones comprendan principalmente actividades de: Fiscalización e inspección; avalúo, justipreciación o valoración; otorgamiento de patentes de invención, marcas, licencias y exoneraciones; administración y custodia de especies fiscales y documentos mediante los cuales el Fisco Nacional otorga privilegios o prerrogativas a los contribuyentes; control de extranjeros y fronteras; y tripulación de naves y aeronaves al servicio de las autoridades de cada organismo.

2.2) Los funcionarios que ejerzan la jefatura o sean responsables de las unidades de: compras, suministros y almacenamiento; habilitaduría, caja, tesorería, ordenación y control de pagos, relaciones públicas e información; criptografía, informática y reproducción, custodia y manejo de documentos y materiales de carácter confidencial; y procuraduría del trabajo.

2.3) Los funcionarios que ejerzan los cargos comprendidos en: Las dependencias al servicio directo de la Presidencia de la República y en el despacho de los funcionarios a que se refieren los ordinales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa.

Todos ellos por considerarse que ejercen cargos de confianza.

Ahora bien, la Ley mencionada dirige su mayor protección a los funcionarios de carrera, ya que, como su nombre lo indica, su objetivo primordial fué establecer en el país la Carrera Administrativa, dando así cumplimiento al precepto constitucional contenido en el artículo 122 de nuestra Carta Magna. Esta mayor protección se traduce en que ella consagra 3 derechos como exclusivos de los funcionarios de carrera:

- 1º) El Derecho a la Estabilidad
- 2º) El Derecho al Ascenso
- 3º) El Derecho al Pago de Prestaciones Sociales.

Veamos en que consiste cada uno de ellos.

En este trabajo nos referiremos especialmente al primero de ellos.

1º DERECHO A LA ESTABILIDAD. Está consagrado en el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa que textualmente reza:

“Los funcionarios de carrera gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia solo podran ser retirados del servicio por los motivos contemplados en la presente Ley”, y en el artículo 53 ejusdem, se establecen dichos motivos cuando expresa:

“El retiro de la Administración Pública procederá en los siguientes casos:

- 1.— Por renuncia escrita del funcionario debidamente aceptada;*
- 2.— Por reducción de personal, aprobada en Consejo de Ministros, debida a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificaciones de los servicios, o cambios en la organización administrativa;*
- 3.— Por invalidez y por*

jubilación de conformidad con la Ley; y 4.— Por estar incurso en causal de destitución”.

Como consecuencia de ello el funcionario público de carrera tiene derecho a conservar su cargo y a no ser retirado del servicio de la Administración Pública por consideraciones de orden político pues el fin perseguido por el legislador venezolano al promulgar, en Septiembre de 1970, la Ley de Carrera Administrativa fué el de profesionalizar el servicio a la Administración Pública, con el objeto de lograr que las personas que prestan sus servicios al Estado venezolano sean cada vez más capaces y experimentadas, pues también, cada día, es mayor y más urgente la necesidad de que nuestra Administración Pública se torne más ágil y eficaz. Es así como al consagrar, el mencionado texto legal, la estabilidad de los funcionarios públicos de carrera, les está garantizado la conservación de su empleo mientras no medie ninguna de las causas establecidas expresamente por la Ley.

En nuestra opinión, y luego de un detenido estudio y análisis de la Ley de Carrera Administrativa, lo que realmente ha querido éste texto legal es que los funcionarios que ingresen a prestar servicio a la Administración Pública Nacional, en un cargo de carrera, permanezcan dentro de la organización administrativa de aquella, dentro de la cual deben ir ascendiendo en razón de sus méritos, hasta que por reunir los requisitos de antigüedad en el servicio y de límite de edad, sean retirados con una pensión de jubilación que les garantice vivir decorosamente el resto de sus vidas. Por eso hemos sostenido que ésta es la forma realmente lógica de retiro del funcionario público que cumple con eficacia y probidad los deberes y responsabilidades de su cargo, pues consideramos que las otras formas establecidas por la Ley de Carrera Administrativa son formas excepcionales de retiro de la Administración Pública, y ello porque:

1º) La Destitución: es la mayor sanción que se puede imponer a un funcionario público cuando incurre en alguna de las situaciones tipificadas como sus causales, y para cuya aplicación deberá seguirse un procedimiento expresamente pautado que se denomina averiguación administrativa, en ella se deberá notificar al funcionario del hecho que se le impute, teniendo derecho a ser oído y a defenderse, y debiendo culminar con la decisión motivada, de la máxima autoridad administrativa, de retirar al funcionario por haber incurrido en determinada causal de destitución.

2º) La reducción de personal, es una causal que no depende de la voluntad del funcionario público sino que obedece a necesidades de la Administración Pública, debido a cuatro circunstancias taxativamente enumeradas por la Ley que son: Limitaciones financieras, reajustes presupuestario, modificaciones de los servi-

cios o cambios en la organización administrativa. Para su aplicación debe ser previamente aprobada en Consejo de Ministros; estableciéndose además la norma limitativa de que los cargos que quedaren vacantes en virtud de una reducción de personal no podrán ser provistos durante el resto del ejercicio fiscal.

3º) La Renuncia, es la manifestación de voluntad del funcionario de retirarse del servicio por decisión propia. Digo que éstas tres últimas causas de retiro del servicio de la Administración Pública son excepcionales, por cuanto: La destitución, supone la existencia de conducta sancionable; la reducción de personal que obedezca realmente a las cuatro circunstancias previstas en la Ley, no es una forma muy recurrida en la Administración Pública Nacional para retirar a sus funcionarios, y la renuncia, porque no es lógico que el funcionario público que ha ingresado voluntariamente al servicio de aquella, que cumpla a cabalidad con sus deberes, y que tenga vocación de servicio público, se retire después voluntariamente.

Ahora bien, debemos aclarar que el funcionario público de carrera tiene derecho a la estabilidad en cargos de carrera, pues cuando él accede a un cargo de libre nombramiento y remoción, en éste, como su nombre lo indica, no tiene estabilidad, porque su designación a éste tipo de cargos solo obedeció a la voluntad del jerarca administrativo que tiene la facultad de nombrar y remover los titulares de dichos cargos según su libre discrecionalidad. En éste caso, cuando el funcionario de carrera pasasa ejercer un cargo de libre nombramiento y remoción se encuentra en situación de permiso especial que es una de las situaciones administrativas que prevé la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 51. Por ello debemos distinguir cuando se remueve un funcionario que ocupa un cargo de libre nombramiento y remoción, sí el es funcionario de carrera que estando en ejercicio de un cargo de carrera pasó a ejercer un cargo de aquella naturaleza, pues en éste caso su remoción le origina determinados derechos que más adelante señalaremos; de cuando se remueve a un funcionario de libre nombramiento y remoción, o sea de aquellos que ingresaron directamente al cargo de libre nombramiento y remoción sin venir de la carrera administrativa, pues en éste caso su remoción no le acarrea ningún tipo de derecho. De lo expuesto se concluye pues que el funcionario de carrera que pasa a ejercer un cargo de libre nombramiento y remoción no pierde su condición de tal, pues dicha condición es inherente a la persona del funcionario. Es por ello que el Legislador de la Carrera Administrativa creó la figura del permiso especial cuando en su artículo 51 expresa:

“Gozarán de permiso especial los funcionarios de carrera que hayan sido elegidos para cargos de representación popular o designados para desempeñar un cargo de libre nombramiento y re-

moción. El tiempo transcurrido en éste cargo se computará a efecto de la antigüedad en el servicio”.

Así pues, los funcionarios de carrera que pasan a desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción si bien es cierto que no tienen derecho a la estabilidad en esta clase de cargos, sin embargo al ser removidos tienen los siguientes derechos:

A) A LA DISPONIBILIDAD: Por un término no mayor de un mes, durante el cual la oficina de personal del organismo respectivo, o la Oficina Central de Personal, a petición de aquella, tomará las medidas tendientes para la reubicación del funcionario. La Disponibilidad es una situación administrativa en que se encuentran los funcionarios de carrera afectados por una reducción de personal o que fueren removidos de un cargo de libre nombramiento y remoción. Durante ella el funcionario tiene derecho a que se le pague su sueldo completo, y también conserva todo sus derechos y obligaciones como tal, en virtud de lo cual puede ser llamado a prestar sus servicios mientras se encuentre en esa situación, cuando lo juzgue necesario la máxima autoridad del organismo respectivo. La oficina de personal del organismo donde presta sus servicios el funcionario, deberá notificar por escrito a éste la remoción de que ha sido objeto y la fecha de inicio y de finalización de su período de disponibilidad. Esta se iniciará en la fecha señalada en el oficio, (nunca antes de la fecha de notificación de su remoción) y finalizará treinta días después, salvo que sea reubicado; pues durante el lapso de disponibilidad la Oficina de Personal del organismo, o la Oficina Central de Personal de la Presidencia de la República, a petición de aquella, procurarán reubicar al funcionario.

B) DERECHO A LA REUBICACION: Todo funcionario de carrera que sea removido de un cargo de libre nombramiento y remoción, debe ser reubicado en un cargo de carrera de similar jerarquía al que ejercía antes de su designación al cargo de libre nombramiento y remoción o, si fuere posible, a un cargo de carrera de mayor jerarquía y remuneración, siempre que el funcionario reúna los requisitos mínimos exigidos para su desempeño.

Es de advertir que de no ser posible la reubicación en cargos de similar o superior jerarquía, la Oficina de Personal del Organismo podrá también proponer al funcionario la aceptación temporal de un cargo de menor nivel que estuviese vacante, hasta tanto pueda ubicarse en un cargo de igual nivel al que ejercía para el momento en que fue designado para el cargo de libre nombramiento y remoción. La aceptación de esta reubicación se hará por escrito y para el caso de que el funcionario no la acepte será retirado con el pago de las prestaciones sociales que puedan corresponderle.

Debe aclararse que la reubicación procede en un cargo de carrera vacante en cualquier organismo de la Administración Públi-

blica Nacional, lo cual quiere decir que no tiene necesariamente que ser en un cargo de carrera del mismo organismo donde ha venido prestando servicios el funcionario.

Ahora bien, transcurrido el mes de disponibilidad sin haber sido posible la reubicación del funcionario, es entonces cuando procede su retiro del servicio a la Administración Pública con el pago de las prestaciones sociales correspondientes.

C) DERECHO A PERCIBIR COMO INDEMNIZACION AL SER RETIRADO DEL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL: las prestaciones sociales por concepto de antigüedad y auxilio de cesantía por los años de servicio prestados a la Administración Pública Nacional. Más adelante nos referiremos a él con mayor detenimiento.

D) DERECHO A SER INSCRITO EN EL REGISTRO DE ELEGIBLES: Una vez retirado del servicio de la Administración Pública Nacional, por haberse vencido el período de disponibilidad sin que se le haya podido reubicar, el funcionario de carrera tiene derecho a que se le inscriba en el Registro de Elegibles que lleva la Oficina Central de Personal de la Presidencia de la República, para cargos cuyos requisitos reúna. A tal efecto deberá dirigirse a ésta por escrito solicitando su reingreso a la carrera administrativa, acompañando o indicando los documentos necesarios para comprobar que desempeñó un cargo de carrera con anterioridad.

Esta comunicación a la Oficina Central de Personal deberá hacerla tan pronto como le sea notificado su retiro, pues los funcionarios de carrera que han sido retirados del servicio de la Administración Pública Nacional por no haber sido posible su reubicación después de ser removidos de un cargo de libre nombramiento y remoción tienen derecho a solicitar en cualquier momento su reingreso a la carrera administrativa; y el Registro de Elegibles de Reingreso para una misma clase de cargos a los que haya desempeñado el aspirante se va constituyendo en la Oficina Central de Personal, en orden cronológico, de acuerdo a las fechas en que sean aceptadas en éstas las solicitudes de reingreso.

A este respecto es necesario destacar que, de conformidad con las normas legales y reglamentarias de la materia, la provisión de los cargos de carrera vacantes, en la Administración Pública Nacional deberá hacerse atendiendo al siguiente orden de prioridades.

- 1º) Con candidatos del Registro de Elegibles para ascensos,
- 2º) Con candidatos del Registro de Elegibles para reingresos,
- 3º) Con candidatos del Registro de Elegibles para ingresos.

Esto quiere decir que los candidatos inscritos en el Registro de Elegibles de reingreso tendrán prioridad sobre los candidatos a ingresar a la Carrera Administrativa, y que además, ningún cargo de carrera podrá ser provisto por el procedimiento de nombramiento provisional establecido en el párrafo 2º del artículo 36 de la Ley de la Carrera Administrativa (que es el sistema comúnmente utilizado hoy en la Administración Pública Nacional), mientras existan candidatos inscritos en el Registro de Elegibles de Reingreso para esa clase de cargo.

Determinados pues, cuáles son los derechos del funcionario de carrera cuando es removido de un cargo de libre nombramiento y remoción, cargo en el cual, como ya hemos dicho no tiene estabilidad, solo nos resta decir que la remoción de un funcionario de libre nombramiento y remoción no acarrea ninguno de estos derechos, y ello es comprensible, ya que éste funcionario no ingresó a la Carrera Administrativa cumpliendo con los procedimientos concretos establecidos por la Ley, como son los concursos, sino que su ingreso fué a prestar servicio a la Administración Pública Nacional en un cargo de libre nombramiento y remoción para lo cual solo bastó la decisión del jerarca administrativo que tiene la facultad de nombrar y remover los titulares de éstos cargos según su libre albedrío. Sus derechos pues, son aquellos que señala la Ley de Carrera Administrativa como comunes a todos los funcionarios públicos, a saber:

1º) Derecho a ser informado, al incorporarse al cargo para el cual ha sido designado, de sus atribuciones, deberes y responsabilidades. Así como también de los fines, organización y funcionamiento del organismo administrativo correspondiente, y de su dependencia jerárquica dentro del mismo.

2º) Derecho a la remuneración inherente al cargo.

3º) Derecho a la Sindicalización, o sea a organizarse sindicalmente para la defensa y protección de los derechos que la Ley de Carrera Administrativa y sus reglamentos les confieren.

4º) Derecho a disfrutar de una vacación anual.

5º) Derecho a la bonificación de fin de año.

6º) Derecho a la jubilación. Como podemos observar ninguno de ellos nace en el momento de su remoción.

2º) **DERECHO AL ASCENSO:** Pasamos ahora a considerar el segundo derecho exclusivo de los funcionarios de carrera que no es otro que el consagrado en el artículo 19 de la Ley de Carrera Administrativa, que expresa:

“Cumplidos los requisitos que la Ley establece, los funcionarios de carrera tendrán derecho al ascenso, los ascensos se otor-

garán por riguroso orden de méritos de acuerdo con la calificación obtenida en las pruebas correspondientes. En la selección para ascenso se considerarán como parte integrante del exámen la avaluación de la eficiencia del funcionario, así como la realización de los cursos de capacitación o adiestramiento que establezcan los reglamentos. Parágrafo Unico.— La provisión de cargos vacantes se realizará atendiendo al siguiente orden de prioridades:

1°) Con candidatos del Registro de Elegibles para ascensos del organismo respectivo.

2°) Con candidatos del Registro de Elegibles para ascensos de la Administración Pública Nacional.

3°) Con candidatos del Registro de Elegibles para ingresos”.

Sobre éste derecho nos limitaremos a decir en éste trabajo que lamentablemente él no ha sido aún reglamentado, y que por tanto los ascensos de los funcionarios de carrera en nuestra Administración Pública, a actualmente se basan en la evaluación que los superiores les hacen. Consideramos oportunos también recordar que el funcionario de carrera sólo tiene derecho a ascender a cargos de carrera, quedando excluido de su derecho los cargos de libre nombramiento y remoción cuya provisión, como ya lo hemos dicho, queda a la discreción de la Administración.

3°) DERECHO A PERCIBIR COMO INDEMNIZACION AL SER RETIRADOS DE SUS CARGOS, LAS PRESTACIONES SOCIALES DE ANTIGUEDAD Y AUXILIO DE CESANTIA. Este, que es el tercer derecho exclusivo de los funcionarios de carrera está consagrado en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, cuando expresa:

“Los funcionarios de carrera tendrán derecho a percibir como indemnización al renunciar, o ser retirados de sus cargos conforme a lo previsto en el artículo 53 de esta Ley, las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía que contempla la Ley del Trabajo, o las que puedan corresponderles según la Ley especial si esta última les fuera más favorable.

Las prestaciones sociales a que hace referencia el presente artículo serán pagadas al funcionario al finalizar la relación de empleo público, con cargo a la partida establecida al efecto en el presupuesto de Gastos del Ministerio de Hacienda. Agotada dicha partida para el pago de las prestaciones no canceladas, deberá seguirse el procedimiento de “Acreencias no Prescritas”.

La presente Ley deja a salvo los beneficios que en la Administración Pública Nacional correspondan por Ley a sus funciona-

rios. En todo caso el empleado solo podrá percibir el beneficio que más le favorezca”.

Y se encuentra regulado por el “Reglamento sobre el retiro y pago de prestaciones sociales a los funcionarios públicos de carrera”, en el cual se establece, entre otras cosas: La remuneración que servirá de base para el cálculo de las prestaciones, que será la resultante de sumar el sueldo básico y las compensaciones que por antigüedad y servicio. eficiente recibía el funcionario en el último cargo desempeñado, haya sido éste de libre nombramiento y remoción o de carrera; el tiempo de servicio a ser tomado en cuenta para el cálculo y pago de las prestaciones; la forma de calcular tanto la antigüedad como el auxilio de cesantía; los recaudos que las Oficinas de Personal de los Organismos de la Administración Pública Nacional deberán enviar a la Oficina Central de Personal de la Presidencia de la República, anexos a la solicitud de pago de prestaciones sociales para que ésta verifique su procedencia, etc.— Acerca de éste Reglamento debemos decir que su primera versión que fué elaborada por la Oficina Central de Personal (que de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa es el organismo que debe preparar sus proyectos de Reglamento), fué aprobada por el Presidente en Consejo de Ministros en fecha 15-7-75 y publicado en la Gaceta Oficial No. 30.859 de fecha 29-11-75, y estuvo vigente hasta el día 13 de Julio de 1976, cuando salió publicado en la Gaceta Oficial No. 31.021. una lamentable reforma que lo convirtió en un reglamento ilegal que aún hoy día está vigente, pero cuya ilegalidad además de ya haber sido demandada ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, ha sido también declarada en casos concretos tanto por el Tribunal de la Carrera Administrativa como por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

La señalada reforma consistió única y exclusivamente en variar el tiempo de servicio a ser tomado en cuenta para el cálculo y pago de las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía. El artículo 4º del primer reglamento establecía textualmente:

“La antigüedad en el servicio a ser tomada en cuenta para el cálculo y pago de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía será la que resulte de computar los lapsos de servicios prestados a tiempo completo por el funcionario, en forma ininterrumpida o no, en cualquier organismo de la Administración Pública Nacional”; (Subrayado nuestro) y el artículo 4º de la infeliz reforma, hoy vigente, expresa:

“El tiempo de servicio a ser tomado en cuenta para el cálculo y pago de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía el que resulte de computar los lapsos de servicios prestados a tiempo

completo en forma ininterrumpida, en cualquier organismo de la Administración Pública Nacional”.

Como se observará al exigirse la ininterrupción en el servicio, el Reglamento colide con lo expresado en el párrafo primero del artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa que textualmente reza:

“Cuando ingrese a la carrera quien haya estado con anterioridad al servicio de un organismo Público, el tiempo transcurrido en los cargos anteriores, será considerado a los efectos de la antigüedad en el servicio”.

Así pues, si la Ley manda considerar a los efectos de la antigüedad el tiempo transcurrido en los cargos anteriores, sin exigir la ininterrupción, mal puede exigirla el reglamento, porque la facultad de reglamentar las Leyes que el artículo 190 (ordinal 10º) de nuestra Constitución consagra para el Presidente de la República en Consejo de Ministros tiene una limitación que es la de no alterar el espíritu, propósito y razón de aquellas, limitación que no se respetó en éste caso y de allí deriva la ilegalidad del Reglamento que sobre el retiro y pago de prestaciones sociales a los funcionarios públicos de carrera, hoy está vigente.

Tenemos la esperanza de que tal situación sea corregida lo antes posible ya que ella afecta en forma negativa a los funcionarios públicos que por alguna razón, en la mayoría de los casos no imputable a ellos, han tenido que interrumpir sus servicios a la Administración Pública Nacional, y que por tanto al ser retirados del servicio no les son computados los años que sirvieron antes de la interrupción. Ante este hecho lo que está ocurriendo desde que entró en vigencia el Reglamento ilegal, es que los funcionarios públicos afectados optan por recibir el pago de sus prestaciones por los años de servicios ininterrumpidos, y acuden a la vía jurisdiccional para demandar los lapsos de servicios por los cuales no se les pagó; resultando siempre condenada la Administración Pública Nacional a pagar dichos lapsos por cuanto los órganos jurisdiccionales competentes ya han desaplicado tal Reglamento. Es de desear que esta injusta situación sea subsanada lo antes posible para que los funcionarios públicos puedan disfrutar integralmente de su derecho, sin limitación alguna, tal como se lo consagró la Ley de Carrera Administrativa.

Elementos Orgánicos del Régimen Venezolano de Zonas Francas (*)

El régimen jurídico-administrativo
de la Zona Franca Industrial de Paraguaná

LUIS R. CASADO HIDALGO

Profesor de Derecho Financiero en las
Universidades Central de Venezuela y
Católica Andrés Bello.

El presente trabajo, que ahora se somete a la consideración de los honorables asistentes a las Novenas Jornadas, pretende dar respuesta parcial al deseo del Comité Organizador de tener una información más o menos actualizada sobre las normas vigentes en Venezuela, en cuanto a puertos francos, zonas francas y depósitos francos, e igualmente sobre el comportamiento real de las franquicias inherentes a dichos establecimientos, un examen de los aspectos favorables o negativos que se hayan podido observar o detectar, etc. etc.

1) La evaluación requerida en lo que toca al caso concreto de la Zona Franca Industrial de Paraguaná es, por ahora, casi imposible, dado que todavía no ha entrado en funcionamiento, como lo demuestra lo reciente de su decreto de creación. Con todo, como se verá más adelante en esta introducción, sí podría decirse algo con respecto al Puerto Libre de Margarita, en el oriente venezolano.

De acuerdo entonces con las premisas y aclaratorias anteriores, la colaboración que ahora presentamos comienza con una explicación de las normas constitucionales y legales que sirven de fundamento en Venezuela a esas instituciones tributarias. Luego se revisa el régimen general de organización de las zonas francas en Venezuela con especial análisis de los alcances de las formas organizativas recomendadas, el grado y las jerarquías burocráticas, el control y resguardo de las actividades realizadas en las zonas francas; de las operaciones y de su control, las responsabilidades en este punto; la fiscalización de las operaciones y sus efectos; la vinculación del régimen de zonas francas con el sistema aduanero

(*) Trabajo presentado dentro del Tema Segundo, a las Novenas Jornadas del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, celebradas en Asunción, Paraguay, entre el 20 y el 24 de agosto de 1979.

común, la exportación desde la zona franca, documentos y requisitos; infracciones al régimen de zonas francas, etc.

La segunda parte versa sobre el régimen jurídico administrativo de la Zona Franca Industrial de Paraguaná, la cual, como se dijo antes, es de reciente creación. Para su estudio se ha seguido más o menos el esquema legal —reglamentario de general aplicación: organización y administración; atribuciones y cometidos; procedimientos. Operaciones dentro de la zona franca; liberaciones e incentivos con particular señalamiento de los referentes al impuesto sobre la renta y la manera cómo se adecúan a lo dispuesto en la legislación venezolana acerca de incentivos a la exportación y, por último una breve referencia sobre infracciones y sanciones.

2) En lo que respecta a la evaluación pedida por el Comité Organizador de las Jornadas, sobre la evolución y el comportamiento real de los establecimientos cuyo análisis es motivo del Tema Segundo, a través principalmente de los efectos producidos por el trato preferencial, las liberaciones e incentivos que su existencia supone, y habida cuenta de la salvedad hecha al comienzo de esta Introducción, pasamos a referirnos al Puerto Libre de Margarita, (Edo. Nueva Esparta) y nada más a propósito que reproducir las declaraciones dadas al diario “El Universal” de Caracas, el 11 de julio de 1979 por el Dr. Director General de Rentas del Ministerio de Hacienda, cuyos aspectos fundamentales fueron resumidos así por el periodista entrevistador:

i) El puerto libre no puede entenderse como un centro de competencia con el comercio interno del país, sino como una parcela cuyo régimen especial le permite vender a precios más bajos; ii) Pero la meta general del desarrollo de Nueva Esparta no puede ser el puerto libre en sí mismo, sino la construcción de una economía turística con suficiente vitalidad y autonomía; iii) Un objetivo a corto plazo debe ser la creación de un banco comercial local en Margarita, para cuyo logro el Fondo para el Desarrollo de Nueva Esparta debe tomar la iniciativa de la inmediata promoción. A estas conclusiones. llegó el entrevistador luego de las siguientes expresiones del funcionario oficial:

“El crecimiento de Margarita no ha tenido difusión. Los beneficios del puerto libre no han llegado en forma importante a toda la población de la isla, originando su crecimiento armónico. Por el contrario, se ha verificado un proceso de mayor concentración económica.... Pensamos que los empresarios y comerciantes deben ganar. Pero la estructura del puerto libre, cuyo objetivo es el estímulo al desarrollo, no busca que unas cuantas personas se enriquezcan, sino que, a través de sus mecanismos se consiga que el mayor porcentaje de los beneficios generados por el sacrificio fiscal, vaya a los más necesitados para sacarlos de la situación en que se encuen-

tran.... Debemos conseguir que el efecto directo en la colectividad, de lo que el Estado está exonerando e invirtiendo, guarde una relación equitativa con el beneficio de comerciantes e industriales. Y nos estamos refiriendo no sólo a los empresarios que disfrutaban de un permiso de venta, sino a todos los que realizan actividades que han sido inducidas por el efecto del puerto libre, como por ejemplo, la industria de la construcción”.

“... El puerto libre de Margarita tendría que ser el lugar más barato de Venezuela. Entiendo que fue creado con esa intención, y si no es así, es decir, si no se logra ese objetivo, el puerto libre no tendría justificación plena. Se buscó generar la libre competencia en el buen sentido de la palabra. El régimen del puerto libre busca evitar las imperfecciones del mercado y que la competencia haga mantener el precio más bajo; precio que, en ningún momento, puede compararse con los internos del país. En todo caso, los precios de Margarita tienen que ser comparados con los internacionales porque es la condición determinante en la creación del puerto libre... La responsabilidad del desarrollo de la infraestructura de la isla no corresponde exclusivamente al Estado. El Estado, con el puerto libre, ha creado condiciones óptimas e incentivos para que se genere esa alta rentabilidad a la que hemos hecho alusión anteriormente. La infraestructura o las economías externas necesarias para una utilización más eficiente de los recursos, son también responsabilidad de los grupos que en forma inmediata y directa se benefician o se han beneficiado de este régimen. Los empresarios, comerciantes e industriales tienen una responsabilidad social muy clara dentro de esta colectividad. Para afrontar este reto existen ya mecanismos que se deben poner en movimiento... El turismo debe ser el elemento predominante en el desarrollo económico de Margarita. El puerto libre no es sino el motor de arranque de ese desarrollo turístico. Las compras tienen que convertirse en un simple atractivo más de la isla, dejando de ser su centro fundamental. Sólo en ese momento podemos decir que se han alcanzado los objetivos del puerto libre. Entonces la actividad turística por sí sola, podrá generar toda la actividad requerida por la isla y las compras serán un aspecto secundario dentro de la economía margariteña..”.

“Es necesario que la comunidad comercial considere seriamente la creación de una banca local. Este proyecto debería madurar a corto plazo para operar y recaudar sus fondos localmente. Estas estructuras financieras deben mirar las necesidades presentes y proyectarse hacia las exigencias futuras. De aquí la necesidad de diseñar a corto plazo, un programa o plan de desarrollo económico y social..... En este plan deberían aparecer como principales objetivos:

i) Desarrollo funcional del puerto libre; ii) autonomía financiera de la isla; iii) desarrollo técnico-comercial de las fuerzas

de trabajo manual e intelectual; iv) autonomía en algunos rubros básicos de la alimentación de la población local.

I. Elementos orgánicos del régimen venezolano de zonas francas.

1.— A tono con su condición de “estado federal”, la República de Venezuela, a través de su Poder Nacional, tiene competencia, exclusiva para “la organización y régimen de las aduanas”. Esta competencia se encuentra debidamente reforzada por una norma constitucional expresa que prohíbe a los estados “crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales” (Artículos 2, 18, ordinal 1º y 136, ordinal 9º de la Constitución).

Dentro de dicha competencia, regulada por la Ley Orgánica de Aduanas de 24 de agosto de 1978 (G.O. No. Ext. 2314 de 26-9-78), corresponde al Presidente de la República, en Consejo de Ministros (Art. 3º., ordinal 3º.) “crear zonas francas y puertos libres”. Esta competencia, que ya figuraba con iguales alcances en la ley derogada, fue sometida a ciertas limitaciones en la “Ley que fija normas al Ejecutivo Nacional para crear una zona franca en el Estado Nueva Esparta, con sujeción a las condiciones y especificaciones contenidas en” ella, y lo estimula a realizar “además los estudios pertinentes para el establecimiento de zonas francas en aquellas otras áreas del territorio nacional en que se justifiquen”. En uno y otro caso, la extensión territorial “será determinada por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con la exigencia de funcionalidad y con los requerimientos propios de las mismas”. Funcionarán bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda y con la organización administrativa que se determine en el Reglamento de dicha ley.

2.— El reglamento de la ley últimamente citada, de 29-7-67 (G.O.Nº. 28391 de 29-7-67) en su artículo 1º. “... entiende por zona franca el área segregada del territorio aduanero nacional donde funcione un régimen preferencial que favorezca el intercambio comercial, propenda al desarrollo industrial y estimule el progreso económico de determinada región y en general, del país”,

La definición que así establece el Poder Ejecutivo, viene a ser reafirmada y discriminada también en el segundo párrafo de dicha disposición, al decir que las “características esenciales” de la zona franca, son las siguientes:

i) Entrada de mercaderías exceptuadas de impuestos aduaneros y otros derechos

ii) Facultad de manipular las mercaderías en forma amplia

iii) Facilidades para realizar las operaciones de importación, exportación, tránsito, cabotaje, reexportación, reexportación y reembarque

iv) rebaja de impuestos de importación a través de tarifas preferenciales para determinadas mercaderías que, provenientes de la zona franca, ingresen al territorio aduanero nacional.

3.— Como de zona franca se trata es lógico que las mercancías despachadas del extranjero con destino a ella, queden sujetas al cumplimiento de las normas reglamentarias y demás instrumentos legales aplicables, sólo con fines de control, toda vez que “quedan exceptuadas de impuestos de importación y derechos consulares, no están sometidas a restricciones cuantitativas y podrán... ser exportadas, reexportadas, reexpedidas y reembarcadas, sin estar sujetas a impuestos u otras limitaciones”; con todo, “el Ejecutivo Nacional, en defensa de la economía del país (está) facultado para establecer restricciones sobre dichas mercancías”.

Como quiera que con el establecimiento de una zona franca se persigue el fomento industrial y comercial del país, según lo ha invocado el legislador venezolano y concretado el poder ejecutivo, es lógico que, en contrapartida se estatuya lo necesario para que la importación al territorio aduanero nacional de mercancías procedentes de las zonas francas, quede sujeta al pago de impuestos y derechos y al cumplimiento de los demás requisitos ordinarios. Sin embargo, es discrecional para el Ejecutivo crear para esa misma importación un sistema de exoneraciones, rebajas o aforos preferenciales. Particular mención debe hacerse del caso en que en la elaboración, producción o manufactura de mercancías en la zona franca se haya empleado materia prima extranjera. Cuando así ocurra, el producto podrá ser considerado como nacional si en el proceso de transformación en la zona se le agrega efectivamente un valor substancial que será determinado casuísticamente por el Ejecutivo. Es obvio que la introducción al territorio del producto con su valor añadido, quedara exenta de impuestos y contribuciones. También es obvio que la importación de productos que no llenen esas condiciones queda gravada por el régimen ordinario, salvo que se trate de aquellas amparadas por cualquiera de las franquicias conocidas (artículos 4º y 5º). Es decir, la norma del artículo 6º, contempla tanto el pago de “los impuestos de importación y derechos consulares correspondientes” a la materia prima extranjera, como el goce de los beneficios de exoneración, rebaja de impuestos y derechos, aforos diferenciales, etc. etc.

4.— En vista de que la zona franca busca estimular y facilitar también las exportaciones, es lógico que “las mercaderías nacionales que sean recibidas en... (ella) con fines de exportación, si se encuentran sujetas a impuestos internos”, gocen como efectivamente lo contempla el artículo 8º del reglamento general “de la liberación” de dichos impuestos. Pero “si retornaren al territorio aduanero del país deberán pagar (los); debiendo además llenar los requisitos exigidos en la Ley de Aduanas, sus Reglamentos y demás

instrumentos aplicables para los casos de productos nacionales que no han encontrado mercado en el exterior”. Aunque parezca, ocioso, hay que aclarar que la normativa básica antes transcrita se refiere únicamente a las mercancías de libre importación. Las mercancías de prohibida importación y las de importación reservada al Gobierno Nacional, conforme a la ley, al arancel de aduanas y a los decretos y resoluciones del Ejecutivo Nacional, no podrán ser objeto de introducción a las zonas francas. Con todo, el Ejecutivo Nacional puede permitir la entrada de determinadas mercancías de esta índole.

El beneficio de exoneración parcial o total de impuestos de importación, se extiende también consecuentemente a la introducción al territorio nacional de mercaderías procedentes de las zonas francas, previo el cumplimiento de las formalidades legales.

II. Del régimen de organización de las zonas francas en Venezuela.

1.— La máxima autoridad jerárquica es en la materia, el Ministerio de Hacienda. Ahora bien, la organización se apoya en dos grandes bases: a) el organismo administrativo denominado Administración General de Zonas Francas que se proyecta a través de administraciones regionales. Sin embargo, el Ejecutivo Nacional puede establecer otro tipo de organización “si el desarrollo de las operaciones industriales y comerciales aconseja mayor autonomía para (realizarlas) y procurarse su financiamiento”. Se parte entonces de un criterio empresarial como vía idónea para lograr la autarquía, necesaria en una materia cuya movilidad y contingencia aconseja desechar instancias complicadas y procedimientos formularios. b) el organismo consultivo, es decir la Comisión Nacional de Zonas Francas para asesorar al Ministerio de Hacienda “en todo lo relacionado con (sus) actividades...”. Es este organismo de carácter permanente “y estará integrado por el Ministro de Hacienda quien lo presidirá, por los Ministros de Fomento y de Transporte y Comunicaciones, por el Director de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República y por un representante del sector privado, que será escogido de una terna presentada al Ministro de Hacienda por la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (el máximo organismo gremial de los empresarios venezolanos).

El objetivo fundamental del organismo consultivo es: recomendar los estudios e investigaciones de carácter económico, fiscal, financiero y administrativo necesarios para la organización y funcionamiento de las zonas francas.

Con todo y que la tendencia dominante parece ser la de administrar las zonas francas con esquemas y criterios empresariales y de conservar dentro de éstos, regímenes laborales precisos y aco-

modadas a dicha tendencia, se establecen discriminaciones expresas para el desempeño de cargos directivos y administrativos en atención al parentesco con el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el Administrador General de Zonas Francas dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Tampoco podrán ser funcionarios ni empleados de la Administración General de Zonas Francas ni de las zonas francas, los propietarios o socios de empresas que mantengan relaciones con dichos organismos.

2.— Hemos dicho antes que, desde el punto de vista administrativo la máxima jerarquía radica en el Administrador General de Zonas Francas. En diez y seis numerales, el Reglamento que hemos venido citando, reúne sus “deberes y atribuciones” y deja a salvo en cuanto fuentes de competencia los reglamentos internos de las zonas francas y las resoluciones nacionales.

No podría hablarse en propiedad de atribuciones administrativas con efecto vinculante o de incidencia en el status del administrado en lo que toca a dicho funcionario; más propio resulta hablar de cometidos que le asigna el poder reglamentario. Destacan principalmente, como es de suponer “la dirección, administración y supervisión de las zonas francas” y consecuentemente “cuidar de que... funcionen de acuerdo con las disposiciones (del) Reglamento (general) y de los reglamentos internos respectivos”. Esta última es, conforme a lo preceptuado en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Hacienda, una típica labor de inspección, dado que se “comprende (dentro de) las medidas adoptadas por la Administración Nacional para hacer cumplir las leyes y los reglamentos fiscales por las oficinas y empleados encargados de su ejecución”.

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 98 ejusdem, ordinal 3º, dicho funcionario, en su rol de inspección, más concreto aún que en el caso antes citado debe:

i) “atender a la organización interna y velar porque los funcionarios y empleados de su dependencia cumplan a cabalidad las funciones inherentes a sus respectivos cargos”, así como “verificar el cumplimiento de las normas y sistemas establecidos e informar al Ministro de Hacienda del rendimiento de las labores en cada zona franca”.

ii) “Estudiar y proponer al Ministerio de Hacienda las medidas que sean necesarias para el mejoramiento de la organización, los sistemas y la administración de personal”.

iii) “Ejercer una constante inspección sobre las actuaciones de la Administración en cada zona franca y enviar los funcionarios que deben practicar el examen y verificación de los libros de contabilidad y comprobantes correspondientes y del numerario en caja, así como de los registros de entrada y salida de mercaderías”.

En cuanto administrador —de cierto modo en el sentido propio de los negocios del derecho privado—, dicho funcionario es competente para “tramitar los contratos de arrendamiento de lotes de los terrenos adscritos a las zonas francas y autorizar en ellos la construcción de edificios e instalaciones para usos comerciales e industriales previa aprobación del Ministerio de Hacienda. Igualmente podrá tramitar con las personas naturales o jurídicas establecidas o que se vayan a establecer en las áreas de las zonas francas, los contratos de arrendamiento de los edificios, fábricas, almacenes, talleres o de cualesquiera otros muebles e inmuebles adscritos a las respectivas zonas francas para ese fin”, todo conforme a la legislación vigente.

El último grupo de atribuciones previsto en los numerales 10 a 16, ambos inclusive, del que hemos llamado, por causa de brevedad, reglamento general, es obviamente de carácter instrumental como que tiende a facilitar el cumplimiento de los cometidos principales antes descritos (reglamentaciones internas u ordenanzas en su etapa de elaboración, gestiones ante otras autoridades para conservación y mantenimiento de obras de la zona, organización para la estadística de entrada y salida de mercancías, etc. etc.).

3.— La jerarquía administrativa se continúa en el administrador de cada zona franca. Sus cometidos no difieren substantivamente de los que antes hemos relacionado y pueden ser explicados, conforme a la legislación hacendaria básica ya también citada, unos, como de inspección local, otros de administración en el sentido empresarial que ya se anotó.

Si es importante destacar que este funcionario, precisamente porque tiene jurisdicción definida y concreta a diferencia del anterior que carece de ella, cumple labores de fiscalización. En el sentido del artículo 92, ya citado, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, la fiscalización comprende las medidas adoptadas para que las (leyes y los reglamentos fiscales sean cumplidas por los contribuyentes”. La labor de fiscalización resulta entonces de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 24 del reglamento general: “organizar, dirigir y supervisar las actividades y operaciones que se efectúen dentro de las áreas de la zona franca a su cargo”.

4.— En cuanto al control de las actividades que se cumplen dentro de la zona franca, el mismo se proyecta en primer término sobre los funcionarios, empleados y obreros de la repartición administrativa correspondiente, mediante adecuados instrumentos de identificación y de uso permanente por parte de aquellos. La medida se extiende casuísticamente a empleados de otras dependencias y autoridades militares y policiales cualquiera sea su rango.

Λ las personas cuyas actividades requieran su presencia frecuente dentro de las áreas segregadas, la Administración de la respectiva zona franca les expedirá el pase individual correspondiente, a solicitud de la empresa a la cual pertenecen, la que al efecto se hará responsable del uso correcto del pase y de su oportuna devolución al dejar el portador de pertenecer a ella.

La administración se reserva el derecho de otorgar pases a visitantes previa solicitud del interesado.

En todo caso registrará un horario y sólo podrán permanecer dentro de las zonas francas en los días y horas inhábiles, el personal de vigilancia y el personal encargado de intervenir en caso de habilitación o de labores extraordinarias.

El control se proyecta también previamente al establecimiento en zonas francas de personas jurídicas y naturales en el sentido de que deben cumplir los requisitos de los respectivos reglamentos internos. Por otra parte no podría decirse con propiedad que el cumplimiento así exigido, por si mismo y por si sólo sea suficiente para lograr la autorización necesaria, toda vez que en lo que toca al menos al establecimiento de industrias en las zonas francas éste se hará en coordinación a los lineamientos de política económica del país. Frente a esta fórmula no podría entonces oponerse ninguna situación consolidada, ni derecho adquirido.

La figura jurídica del contrato escogida como instrumento principal para regular las relaciones entre los usuarios y la zona franca, responde al criterio empresarial básico que fundamenta la administración: mediante él se regula también el destino de las bienhechurías construidas por personas naturales y jurídicas.

El control sobre bienes muebles e inmuebles que se encuentren dentro de las zonas francas, se extiende hasta el punto de erigir en requisitos impostergable para el ejercicio de actividades, el seguro contra incendio, robo, inundación o cualesquiera otros riesgos, de acuerdo con el respectivo reglamento interno. Pero hay más, las autoridades competentes pueden contratar el seguro por cuenta del particular en caso de que éste no asegure los bienes a su cuidado.

Finalmente, queda prohibido dentro de las áreas de las zonas francas la edificación de viviendas particulares, el establecimiento de ventas al detal de artículos nacionales o extranjeros, ya que estas operaciones estarán reservadas a las áreas de libre comercio que sean creadas fuera de la zona franca. Tampoco se permite el funcionamiento de hoteles, pensiones, bares y demás establecimientos similares.

III. De las operaciones en las zonas francas y de su control.

1.— Como parece lógico pensarlo, la actividad en toda zona franca comienza ordinariamente con la importación.

Las mercancías despachadas del exterior con tal destino, deberán estar amparadas con la documentación básica exigida por la legislación aduanera, que es la siguiente: la declaración de aduana, la factura comercial definitiva, el original del conocimiento de embarque, de la guía aérea, o de la guía de encomienda, según el caso y los exigibles legalmente a dichos fines, según el tipo de mercancía de que se trate. Permanecerán depositadas, mientras se cumple el trámite aduanero respectivo, en las zonas de almacenamiento previamente señaladas o autorizadas para tal fin por el organismo competente. Deberán declararse en el documento básico de importación, únicamente por su denominación comercial y además de las marcas que deben indicarse en los bultos conforme al reglamento se señalarán con la inscripción: zona franca de...

Las operaciones de carga y descarga, como es también lógico, están sujetas al régimen ordinario de las tarifas que establezca el Instituto Nacional de Puertos y con las modalidades reglamentarias propias de la especialidad de la zona franca. Es así que "la movilización de la carga desde los muelles a los almacenes o patios administrados por las autoridades de la zona franca o por particulares, se hará con arreglo a las normas que rigen sobre la materia, y la confrontación de los cargamentos se practicará con intervención de sendos representantes de los porteadores, servicios portuarios, autoridades de la zona, y del consignatario o persona autorizada por éste, debiendo ser firmada por todos ellos el acta de confrontación respectiva que se elaborará por cuadruplicado". A diferencia de la tesis ya sentada por la jurisprudencia venezolana, de que las tasas por servicios portuarios son de pago obligatorio aunque el usuario provea directamente el servicio sin ocupar las instalaciones públicas dado que se trata de un régimen especial autorizado, no se causarán las tasas de almacenaje que rijan en cada zona cuando el almacenamiento de las mercaderías, ya aceptadas con arreglo a lo establecido en los reglamentos internos, se haya hecho directamente en depósitos particulares del consignatario.

2.— El servicio encargado de la movilización de la carga, será responsable de toda avería o extravío que sufran los cargamentos en su traslado del muelle a los almacenes o patios administrados por las autoridades de la zona o por los consignatarios. Dentro de las ideas de organización empresarial que informan el régimen económico-administrativo de las zonas francas en Venezuela, las administraciones regionales responden por los daños o extravíos que sufran las mercaderías depositadas en los almacenes o patios, salvo en casos fortuitos o de fuerza mayor cuando los daños

o pérdidas sean causados por evaporación, deterioro natural o por defecto o deficiencia de los embalajes; cuando sean ocasionados por roedores y plagas y en fin, cuando se trate de pérdidas, mermas, averías, robos, incendios y otros daños que sufran las mercancías almacenadas en los depósitos administrados por particulares existentes en la zona.

3.— La fiscalización de las operaciones se apoya en un sistema de control de movimiento de mercaderías y de inventarios que están obligadas a establecer las autoridades de la zona. La instrumentación de la fiscalización en nada difiere de la utilizada ordinariamente para los ingresos nacionales. Cuando resultaren diferencias entre los inventarios y sus registros, al compararlos con los registros que llevarán las autoridades de la zona franca, inmediatamente se levantará acta donde se dejará constancia de la inconformidad observada. En caso de que resulten excedentes, se averiguará la causa y si ésta se debe a omisiones habidas en los registros, se harán los reajustes correspondientes. Si tal inconformidad se debe a falta de mercaderías en los respectivos depósitos, se procederá en todos los casos a emitir las planillas de liquidación por los impuestos, derechos, tasas y otros gravámenes a que haya lugar, como si se hubiera introducido la mercadería al territorio aduanero nacional.

4.— Las operaciones que a tenor del imperativo de desarrollo comercial e industrial que toda zona franca propicia, según lo contemplado en el artículo 1 del reglamento básico, se realizan para conseguirlo, son (artículo 49) empacar, desempacar, reempacar, envasar, desensasar, reenvasar, manufacturar, montar, ensamblar, refinar, purificar, mezclar y toda clase de transformaciones, todo con la aprobación previa de las autoridades de la zona y el registro de las mismas.

Las autoridades pueden autorizar a los consignatarios establecidos en la zona para comprar, vender, permutar y tomar o ceder en préstamo mercaderías entre sí.

Cuando en las operaciones citadas en primer término, —es decir las que justifican la existencia de la zona franca, porque por su versatilidad y movilidad, reviven una región en decadencia— se utilicen materias primas o productos nacionales o extranjeros, se deb informar a las autoridades de la zona antes de comenzar el pro eso de incorporación. Recuérdese que ello es importante para que pueda producirse la nacionalización y ésta a su vez es determinante para la exención de los derechos de importación en los casos en que la mercadería vaya a ser introducida al territorio aduanero nacional.

5.— La vinculación del régimen de zonas francas con el sistema aduanero corriente del cual viene a ser una derivación singularizada, impone la permanencia o conservación de toda la estructura jurídica creada para definir el destino de la mercancía arribada a la zona franca.

Cuando el consignatario rechace la aceptación ante las autoridades, dentro del plazo que establezcan los reglamentos internos, también debe hacerlo ante el embarcador y en este caso el remitente de las mercaderías, podrá designar a otros consignatarios dentro del plazo previsto en dichos reglamentos.

La omisión de la nueva designación en el plazo reglamentario, consuma el abandono de la mercancía e igual efecto se produce si el consignatario no rechaza, no acepta la consignación o no designa a otro en los plazos establecidos en los reglamentos internos.

La consecuencia lógica del abandono es el remate y ocasionalmente la destrucción de las mercancías que carezcan de valor comercial y las no aptas para el consumo humano o animal, o las que sufran deterioro en su calidad que impida su colocación en el mercado nacional o en el exterior. No habrá indemnización alguna para el consignatario y todo deberá resolverse mediante acta. El remate debe hacerse en forma pública presidido por el administrador de la zona y quien obtenga la buena pro, deberá consignar el precio dentro de las 24 horas siguientes, bajo pena de hacerse la adjudicación a quien hubiere hecho la postura inmediatamente anterior. Al adjudicatario incumplido será penado con la multa prevista en el artículo 429, ordinal 7º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

La venta a través de licitación está igualmente contemplada para los casos en que el remate haya sido declarado desierto o cuando quienes hayan obtenido la buena pro no consignen el precio en las condiciones exigidas. Para los casos en que la licitación sea declarada desierta, se autoriza la donación de las mercancías a instituciones benéficas, exoneradas de derechos.

El fraude por parte de consignatarios, inhabilitados para tomar parte en las licitaciones es objeto de sanciones.

La introducción al territorio aduanero nacional de las mercancías adquiridas por las vías antes señaladas, deberá hacerse con las formalidades y requisitos que exige la legislación nacional para la importación ordinaria.

El producto de los remates y licitaciones se considera como ingreso nacional previa la correspondiente liquidación. Está con-

templado el derecho de retención cuando la suma que se recaude sea superior al monto de lo que se adeudare a las autoridades de la zona.

6.— La exportación desde la zona franca hacia otros países, está amparada con el beneficio de la exención de derechos, excepto cuando se trate de mercancías nacionales o nacionalizadas sujetas a impuestos de exportación. A tales efectos las autoridades de la zona certificarán el documento extranjero que apoye la salida de las mercaderías, conforme lo exija la legislación del país de destino.

La importación de la zona franca para el territorio aduanero nacional deberá estar amparada por los siguientes documentos:

i) la declaración de aduana, substitutiva de la factura consular, cuyo contenido es el siguiente: vía por la cual llegaron las mercancías a la zona; nombre del despachador o vendedor y del consignatario; declaración comercial de las mercancías; cantidad de bultos, marcas, numeración, peso y valor de éstos.

ii) un ejemplar de la factura comercial

iii) los certificados de origen, fitosanitario, de envejecimiento y otros, visados por el funcionario consular venezolano en el puerto de origen, cuando las mercaderías estén sujetas a estos requisitos.

La documentación que antecede habrá de ser confrontada con los documentos primitivos para su certificación posterior y una vez recibida por las autoridades aduaneras se procederá conforme a lo estatuido en la Ley de Aduanas y sus reglamentos para la nacionalización de las mercaderías, como si procedieran del exterior. Cuando hayan sido transportadas a las zonas por vía marítima serán liquidables los derechos consulares.

Solamente por los lugares previamente habilitados por las autoridades aduaneras podrán salir las mercaderías de las zonas con destino al resto del país. Asimismo, ninguna mercadería podrá ser retirada de la zona sino mediante el pago de los impuestos, derechos, tasas y multas a que estén sujetas y previo el cumplimiento de las formalidades o requisitos previstos en la Ley Orgánica de Aduanas y sus reglamentos.

IV. De las infracciones al régimen de zonas francas.

Se comienza por una fórmula genérica que tiene mucho que ver con la primacía que se le otorga al ordenamiento de cada zona franca. Por eso, cuando en el reglamento general “se remita a otros instrumentos legales o reglamentarios en relación al cumpli-

miento de determinadas formalidades, se entenderá que son también aplicables las sanciones y procedimientos en sellos previstos por la infracción de las disposiciones objeto de remisión”.

De seguidas se establece la siguiente tipología:

La introducción al territorio aduanero nacional de mercancías de prohibida importación o de importación reservada al gobierno nacional, se castigará con el comiso y el pago de los impuestos, tasas y demás derechos que se hubieran causado. Igualmente cuando se trate de mercancías sometidas a cualquier otra restricción o a suspensión y la autorización, permiso o documento correspondientes no fuesen presentados junto con la declaración.

La entrada a la zona franca y la circulación al margen de los requisitos y limitaciones reglamentarios, será sancionado conforme al reglamento particular de cada una. Queda también deferida al mismo instrumento la sanción a la extracción de mercaderías de la zona franca con omisión de las inscripciones exigidas por el reglamento general.

La inhabilitación para el ejercicio de actividades en la zona franca, está prevista como sanción que afecta al consignatario que no establezca el sistema de control o inventario exigido por el reglamento general en su artículo 47.

El beneficio de exoneración previsto para los casos de incorporación de materia prima nacional y extranjera, quedará sin efecto cuando se omita la información previa de que se dará comienzo a dicho proceso, o cuando la información sea incorrecta.

El reglamento de la zona establecerá la sanción contra los consignatarios que de manera fraudulenta participen en licitaciones y remates de mercaderías abandonadas.

Se halla tipificado como ilícito-aduanero y por ende la respectiva sanción queda deferida a la Ley Orgánica de Aduanas, en los casos de vehículos sin documentación o con documentación irregular o radicados en zonas francas diferentes “cuando no se entregue el sobordo certificado o los pliegos cerrados; cuando se encuentren todos los sellos puestos en los mamparos, escotillas u otros lugares del vehículo; cuando no se entregue la certificación en lastre, si es el caso; cuando exista inconformidad entre el sobordo presentado y el recibido por las autoridades de la zona; cuando falten conocimientos de embarque, cuando sean desembarcados bultos de más y cuando falten bultos en la descarga”.

La reincidencia en la comisión de las infracciones a las disposiciones del reglamento general podrá ser causa de prohibición temporal o definitiva para ejercer todo tipo de actividad dentro de

cualquier zona franca del país. Esta decisión será tomada en todo caso, por el Ministerio de Hacienda.

SEGUNDA PARTE

El régimen jurídico-administrativo de la Zona Franca Industrial de Paraguaná.

I.— Organización y administración.

1) La Zona Franca Industrial de Paraguaná, Compañía Anónima, fue constituida en julio de 1977, con el objeto de dirigir, coordinar y administrar la zona franca a que se refiere el Decreto No. 3035 de la Presidencia de la República, dictado el 30/1/79. (G.O. 31671 de 7-2-79). Este último texto autoriza a la citada empresa para adoptar “el esquema de organización administrativa y financiera que fuere necesario para realizar todos los actos, negocios y operaciones que aseguren el logro de su cometido”. Y es en atención a lo expuesto, que “la compañía” (así la llamaremos en adelante por causa de brevedad) “tendrá autoridad y responsabilidad sobre todas las actividades que se relacionen con las mercancías que se depositen y produzcan o manufacturen dentro del área de la zona franca. Dicha autoridad y responsabilidad comienzan cuando las mercancías son recibidas en la puerta de entrada del área segregada, continuarán por todo el tiempo que la mercancía permanezca dentro de la zona franca industrial y terminarán cuando salgan del área segregada”.

Como puede observarse, el Ejecutivo ha hecho uso de las facultades que le otorga el parágrafo único del artículo 14 del reglamento general, es decir “ha resuelto otro tipo de organización”; con el objeto de lograr mayor autonomía en las operaciones de la zona franca y procurar(le) su financiamiento”.

2) Atribuciones y cometidos.

A) Tal como han sido expuestos las bases generales y los principios que fundamentan el régimen venezolano de zonas francas, es posible determinar que la organización establecida para cada zona, con todo y que pueda tener forma empresarial mercantil no se resuelve siempre materialmente en operaciones de esa índole; o, en todo caso, no se trata de un comerciante en el sentido pleno de la expresión. Veamos en efecto lo que señala el decreto de creación que hemos citado antes.

a) Podrá prestar, siempre que obtenga del Ejecutivo Nacional la respectiva concesión, los servicios apropiados para las operaciones de carga, descarga, trasbordo, acarreo y movimiento de mercancías en los muelles, gabarras, almacenes, depósitos y áreas en general de la zona franca industrial, así como el manejo de la carga a

bordo de los buques surtos en...” los puertos que queden dentro del territorio segregado.

b) Le corresponde celebrar los contratos de arrendamiento de las parcelas de terreno que integran la zona franca industrial, y de los edificios, fábricas, almacenes, talleres o de cualesquiera otros inmuebles construidos en ella. Igualmente podrá autorizar la construcción de edificios e instalaciones en las parcelas arrendadas.

c) Le está asignado el otorgar las autorizaciones reglamentarias para el ejercicio de las actividades y la realización de las operaciones que constituyen la finalidad mediata de la zona franca.

B) La empresa así tipificada, es naturalmente la rama ejecutiva de la organización, lo que hace suponer consecuentemente la presencia de entidades consultivas tal la Comisión Técnica, la cual tendrá por objeto el estudio y recomendación de los requisitos que deben cumplir los interesados en el establecimiento de industrias en el área de la zona franca industrial y la coordinación de las tramitaciones correspondientes ante los organismos a que corresponda.

En la integración de la Comisión Técnica participan los ministerios que componen el llamado gabinete económico y aquellos a los que les corresponde el desarrollo urbano y la conservación del ambiente, así como el Instituto de Comercio Exterior, las municipalidades competentes en razón del territorio y organismos gremiales privados. La Zona Franca Industrial de Paraguaná cuenta también con un representante.

C) Procedimientos

Las personas que deseen instalar empresas industriales en la zona franca deberán dirigirse a la Junta Directiva de la Zona Franca Industrial de Paraguaná, C.A., la “Solicitud de Instalación de Industrias...” que contiene los requisitos fijados por la Comisión Técnica acompañada de la documentación respectiva.

Dentro del lapso de sesenta (60) días hábiles después de recibida la correspondiente solicitud, la Junta Directiva tramitará a través de la Comisión Técnica las autorizaciones necesarias. La documentación deberá ir acompañada del informe favorable de la Junta Directiva de la citada compañía. Debe producirse, cualquiera que sea la decisión, una notificación al interesado dentro del lapso establecido.

Una vez producida la aprobación antes citada, la Junta Directiva de la Zona Franca Industrial de Paraguaná, C.A. otorgará la autorización para el establecimiento de la industria y una vez que

verifique que las instalaciones industriales se ajustan a los proyectos aprobados.

Las autorizaciones antes señaladas sólo pueden ser transferidas con el consentimiento de la Junta Directiva, lo que será debidamente informado a los Ministerios de Hacienda y de Fomento, según el caso.

3) Operaciones dentro de la zona franca.

En primer término requieren la aprobación de la Zona Franca Industrial de Paraguaná, C.A., y están especificadas así en el estatuto de creación:

A) Introducir, almacenar, exhibir, empacar, desempacar, reempacar, envasar, desensasar, reensasar, manufacturar, montar, ensamblar, refinar, purificar, mezclar, transformar, y en general operar y manipular toda clase de mercancías y productos propios del proceso productivo.

B) Construir edificios para oficinas, fábricas, talleres y depósitos.

C) En general, realizar toda clase de operaciones, transacciones, negociaciones y actividades que sean necesarias para el proceso productivo de las industrias. A tal efecto las empresas previa autorización, en cada caso de la Junta Directiva de la Zona Franca Industrial de Paraguaná, podrán comprar, vender, permutar, tomar o ceder en préstamo mercancías entre sí. La ausencia de aprobación hace inoponible a la empresa administradora de la zona franca, la operación realizada.

En el mismo sentido, se podrán establecer depósitos distintos a los de las industrias, destinados a recibir las mercancías que se utilizarán en los procesos industriales, todo conforme a las normas que establezca la Junta Directiva. Esta podrá igualmente establecerlos, para su propio uso o para arrendarlos a las empresas de la zona.

4) Liberaciones e incentivos.

En general el goce de los mismos está recogido en el artículo 2º del decreto de creación.

A) Las mercancías originarias y procedentes del exterior que sean necesarias para los procesos productivos dentro de la zona franca no causarán impuestos de importación, impuestos internos, ni estarán sometidas a restricciones de ningún tipo y podrán ser exportadas hacia el exterior, reexportadas, reexpedidas y reembarcadas, sin estar sujetas a impuestos u otras limitaciones.

Las mercancías que sean calificadas como nacionales podrán ingresar al territorio nacional, provenientes de la zona franca, sin causar impuestos de importación ni impuestos internos, previo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Aduanas.

En cambio, las mercancías calificadas como extranjeras procedentes de la zona franca y con el mismo destino antes señalado, quedan sujetas al cumplimiento de todas las disposiciones legales aplicables a la importación ordinaria, y se les aplicará el gravamen de importación que resulte de la suma de los impuestos de cada uno de los insumos importados, utilizados en la elaboración del producto. Dichas mercancías podrán gozar de los beneficios de exoneración, rebajas o aforos preferenciales, previo el cumplimiento de las formalidades legales.

Los insumos nacionales que se introduzcan en la zona franca, sujetos a impuestos internos, gozarán de la liberación de los mismos de acuerdo a la legislación respectiva. Si retornaren al territorio aduanero nacional sin haber sufrido transformación deberán pagar dichos impuestos internos y cumplirse los requisitos exigidos por la Ley Orgánica de Aduanas.

B) Los incentivos versan sobre el impuesto a la renta, en la forma siguiente:

a) Se exonera del impuesto a la totalidad de los enriquecimientos derivados de las industrias que se establezcan en la Zona Franca Industrial de Paraguaná. Dicha exoneración regirá por un período de diez (10) años contados a partir de la fecha del inicio de las operaciones de producción de la industria respectiva. El Ministerio de Hacienda podrá prorrogar este plazo por cinco (5) años, previa solicitud razonada del interesado formulada antes del vencimiento del plazo original.

En el caso de las sociedades anónimas inscritas de capital abierto (SAICA), la exoneración procederá en proporción al número de accionistas que ellas posean.

b) Se exonera de impuesto a la totalidad de los intereses de capitales destinados al financiamiento de inversiones industriales en la Zona Franca Industrial de Paraguaná y al financiamiento de los suministros de bienes o servicios a la Zona Franca Industrial de Paraguaná Compañía Anónima, estén esos capitales constituidos por dinero efectivo o se encuentren representados en letras, bonos, cédulas hipotecarias u otras obligaciones emitidas en dinero nacional o extranjero por empresas domiciliadas o no en el país.

c) Se exonera del impuesto el cincuenta por ciento

(50%) de los intereses y dividendos producidos por títulos valores emitidos por las sociedades anónimas inscritas de capital abierto que se hayan establecido en la Zona Franca; y los enriquecimientos obtenidos por la enajenación de dichos títulos valores cuando el contribuyente comprobare, con el correspondiente certificado de la Bolsa de Valores, que ha reinvertido el total del producto de dicha enajenación en títulos valores, emitidos por el mismo tipo de sociedad. Para otorgar las exoneraciones a que se refiere este artículo deberá ser consultada previamente la Comisión Nacional de Valores.

Dicha exoneración regirá por un período de diez (10) años, contados a partir de la fecha de inscripción de la empresa en el Registro Nacional de Valores, conforme a lo previsto en la Ley de Mercado de Capitales.

d) Se exoneran del pago de impuesto los intereses de capitales destinados al financiamiento en la Zona Franca Industrial de Paraguaná de inversiones industriales, provenientes de contratos de crédito externo a plazos no menores de un año, celebrados por instituciones financieras del exterior, con personas naturales o jurídicas, establecidas en la Zona Franca Industrial.

e) Se exoneran del pago de impuesto los intereses que devenguen los créditos otorgados por empresas constituidas y domiciliadas en el exterior, a personas naturales o jurídicas establecidas en la Zona Franca Industrial de Paraguaná, para financiarles la adquisición de activos de carácter permanente destinados a la producción de la renta en actividades industriales y de la construcción, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

i) Que quien otorgue el crédito sea el suplidor o proveedor del activo financiado.

ii) Que los intereses de los créditos concedidos no excedan del 8,50% anual, incluidas las comisiones o recargos causados por las operaciones accesorias o por distintos servicios relacionados directa o indirectamente con dichos créditos, y aun cuando las comisiones y recargos sean cobrados por personas naturales o jurídicas distintas de la empresa que otorgue el crédito.

iii) Que el financiamiento sea realizado a un plazo no menor de cinco (5) años.

Los beneficiarios de las exoneraciones estarán obligados a presentar la declaración especial anual de los enriquecimientos objeto de la exoneración, en los formularios autorizados por el Ministerio de Hacienda; dentro del lapso previsto para la presentación de la declaración definitiva.

f) Los fabricantes de artículos nacionales que envíen toda o parte de su producción a la Zona Franca Industrial de Paraguaná, tendrán derecho, conforme al artículo 1º de la Ley de Incentivos a la Exportación, de 29-4-75, (G.O. No. 1747, Ext. de 24/5/75) y 43 del decreto de creación, a un crédito fiscal que se calculará en función del porcentaje de valor agregado nacional de cada bien exportado. Todo ello queda sujeto a que la ubicación geográfica de la empresa y la naturaleza del artículo producido, así lo justifiquen.

5) Infracciones y sanciones.

Se resuelven corrientemente en prohibiciones para la salida de los bienes producidos, por omisión de las inscripciones de procedencia o de los sistemas de control e inventarios.

Se tipifica especialmente el incumplimiento de la Ley que fija normas al Ejecutivo Nacional para crear una zona franca en el Estado Nueva Esparta y en otras regiones del país, e igualmente en lo que respecta a las normas internas que dicte la Zona Franca Industrial de Paraguaná, C.A.

Por último, la reincidencia en las infracciones citadas en el párrafo anterior, podrá dar lugar, según la gravedad de las faltas, a la suspensión hasta por seis meses de la autorización para operar, o la revocatoria definitiva de dicha autorización, mediante resolución motivada, previa la opinión favorable del Ministerio de Hacienda.

—0—

NOTA FINAL SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS JORNADAS EN CUANTO A LAS DISCUSIONES ACERCA DEL TEMA SEGUNDO.

11. BRAUCE BERRETA, Alberto y SHAW, José Luis. "Puertos Francos, Zonas Francas y Depósitos Francos". 1.2. BRUNA DE QUIZANO, José Luis: "Normas Vigentes en España sobre Zonas Francas". 1.3. CASADO HIDALGO, Luis R.: "Elementos Orgánicos del Régimen Venezolano de Zonas Francas. El Régimen Jurídico Administrativo de la Zona Franca Industrial de Paraguaná". 1.4. CENTURION, Efraín Dario, OLMEDO Gustavo y VOUGA, Rodolfo: "Puertos, Zonas y Depósitos Francos en el Derecho Español. 1.6. DE JUANO, Manuel: "Depósitos Francos y su perspectiva frente al Derecho Tributario". 1.7. ESTEVEZ PAULOS, José: "Puertos, Zonas y Depósitos Francos" (Estudio Crítico y Valorativo de los Institutos). 1.8. FERRERE, Daniel M. y ABREU BONILLA, Sergio: "Las Zonas Francas: Comerciales, Industriales e Internacionales". 1.9. FLORES ZAVALA, Ernesto: "Disposiciones de la Ley Mexicana en materia de Zonas Libres y Puertos Francos".

2) Las consideraciones y recomendaciones de las Jornadas sobre el Tema Segundo constan en los textos siguientes:

2.1. "Comisión 2—Tema: Puertos Francos, Zonas Francas y Depósitos Francos.

Considerando:

1.— Que por territorio franco debe concebirse, en lo esencial, una excepción al principio general de la tributación al ingreso de mercaderías a un país, consistente en franquicias aduaneras y la concesión de otros beneficios;

2.— Que las principales alternativas de dichos territorios francos son los institutos comúnmente denominados zonas y depósitos francos, y la diferencia esencial entre ambos está constituida por la posibilidad de que las mercaderías introducidas en los primeros sean sometidas a procesos de transformación industrial;

3.— Que los institutos antes mencionados, entre otros fines, pueden constituir un instrumento de política económica útil a fin de alcanzar el objetivo de integración que anima a los pueblos del Continente;

4.— Que los Estados con litoral marítimo deberían conceder las máximas facilidades de forma que los Estados sin litoral puedan aprovechar del uso de los territorios a que se ha hecho referencia;

2.2.— Las IXas. Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Recomendán:

1º Los territorios francos deberían incluir la concesión de áreas a los Estados interesados de la región, para que éstos actúen como usuarios o para que a su vez concedan tal calidad a empresas vinculadas a los mismos.

2º La utilización por los Estados extranjeros de los territorios francos no debe significar una extraterritorialidad que pudiese afectar la soberanía del Estado concedente. En consecuencia, dicho Estado será el que dicte el ordenamiento legal a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en estos territorios, con monopolio de la función de policía, de control y de jurisdicción.

3º Para la instalación de establecimientos industriales, el gobierno del Estado concedente deberá intervenir, conjuntamente con el gobierno del Estado beneficiario, en la aprobación de solicitudes y proyectos de instalación en los espacios concedidos a este último dentro del perímetro de las zonas francas.

4° El procedimiento que regule la intervención conjunta debería ser objeto de contemplación expresa en tratados o convenios internacionales a celebrarse por los gobiernos de los Estados interesados. Estos tratados o convenios deberían, asimismo, contener las bases y condiciones que hayan de regir el otorgamiento de las autorizaciones.

5° En estos territorios francos podrán introducirse mercancías provenientes de países no vinculados a tratados de integración, según lo estime el Estado concedente”.

APENDICE

Para cerrar este artículo con algunas referencias que por razones de fechas no pudieron ser incluidas en la parte primera, relativa a la evaluación, valdría la pena destacar comentarios y opiniones vertidos en la prensa capitalina el pasado mes de noviembre:

1°) En dos artículos “Desnivel y vicios sociales, inflación aguda en Margarita” y “Margarita: un presente y un destino” (El Universal 29-10-79 y 5-11-79 respectivamente), el Dr. Pascual Venegas Filardo, luego de referirse a la expectativa que abrigó la población margariteña con la creación del puerto libre, en términos de frustración, escribe:

Porlamar, presenta el aspecto de un gran bazar. Se diferencia de los bazares que hemos visto en los países del Levante, en Bagdad o en Damasco, a que los establecimientos de libaneses, sirios, jordanos y comerciantes de origen hebreo de variada procedencia, alternan con tiendas elegantes que expenden artículos de lujo de las mejores marcas de Europa y de Estados Unidos. Progresivamente, acreditadas firmas de Caracas han establecido allí sus sucursales. Ya lo dijo el notable economista alemán Werner Sombart, “que la ciudad, es la madre del lujo”. Nueva York sin su gran dimensión, no podría ostentar sus grandes almacenes en los cuales ofrece desde la baratija de poco precio hasta el vestido de lujo, ni París podría lucir al viajero el esplendor de las tiendas de la Rue de la Paix. Porlamar no podría compararse claro está a ninguna de esas ciudades ni podría disponer de una Vía Véneto ni de un Oxford o Regent Street. Pero como allí llueven los compradores con capacidad y holganza económica, se pueden vender a precio casi duplicado del original esos artículos que llenan la vanidad humana.

La inflación se nota en la mayoría de los aspectos. En los restaurantes, una ración de pescado cuesta lo mismo que en Caracas. Media botella de vino blanco italiano se cobra en el restorán a cuarenta bolívares. En Caracas hemos paladeado el mismo vino y en la misma medida, por Bs. 35, y a veces, por treinta. Ese vino en

Margarita, no pagó impuesto porque hay Puerto Libre. Son dos casos extensibles a otros. Así en una casa de abasto, una botella de cerveza importada se expende a cuatro bolívares, en un comedor de hotel o restorán vale el doble, más el 10%, más la propina que acostumbramos a dar a pesar de ese 10%. Se nos dirá que en Caracas una botella de vino chileno o argentino que al por mayor se puede adquirir a Bs. 10 o menos, se cobra en el rostarán por tres o más veces su valor, pero sucede que la Caracas de ayer se decía que era la sucursal del cielo, pero ahora, al parecer, para muchos es la sucursal del infierno. Y si no, métase con sus vehículos en una cola, maneje sobre las calles pobladas de huecos, o salga de noche y verá que lo atracan.

Se nos habló de los vicios reinantes, antes desconocidos. Una alumna de sociología que elabora su tesis de grado sobre la tragedia que vive su pueblo nativo, Boca del Río, en el despacho del profesor Jesús Manuel Subero, nos describió la angustia que experimenta ante la corrupción que invadió su solar nativo. El más grave de esos vicios, nos narró, es la prostitución. Y suponemos, sin que nos haya citado el caso, el mal venéreo. Ambos andan aparejados en todos los lugares del mundo. Fue castigo de las sociedades antiguas y medievales, no escaparon a esas calamidades la sociedad moderna alcanzando a príncipes y reyes y hoy es problema gravísimo incluso en países tradicionalmente sanos, como más de una vez lo ha demostrado la Organización Mundial de la Salud en sus boletines y en los estudios que ha realizado.

La opulencia de algunos, su consiguiente bienestar, ha agudizado el abismo que separa a las clases sociales en la Isla. Continúa la pobreza, y los miembros de esa clase social contemplan sin esperanza las grandes infraestructuras, las vidrieras que exhiben la última moda de París o de Roma, los sofisticados productos de las grandes casas de Nueva York o de las capitales de la Europa Occidental. Y mientras eso crece, hay que pensar en el pescador que vende a precio miserable, para que el producto de su trabajo se sirva en viandera de porcelana, o al menos de buena loza, a alto precio, mientras el productor languidese en su misma situación secular. Bien está que se multipliquen los hoteles y los edificios residenciales, que se abran avenidas, y necesariamente, que se funden nuevos establecimientos educacionales, se amplíen los hospitales y los dispensarios. Pero hay que buscar asimismo las fórmulas para que la diferencia abismal que se está creando entre las clases extremas sociales, encuentre la solución debidamente feliz..... Pero, ¡qué puerto libre! Que se compare con otros que conocemos en diversos países, y se haga el balance. Pero de todas maneras, tenemos ya un puerto libre. Bastará sólo con que se ponga un poco de orden, que surja una planificación que si existe, no se ve. Que se fiscalice y se ordene. Que se coordine su funcio-

namiento a través de los diversos organismos a que compete. Porque el problema del puerto libre no sólo es el de vender, de importar sin cargas fiscales. Hay muchas consecuencias que se derivan del funcionamiento del nuevo régimen comercial instalado en la isla de Margarita, y ello, depende no sólo del Ministerio de Hacienda. Hay problemas de vialidad, de urbanismo, de sanidad, de educación, ecológicos, de orden social. Todos esos problemas están presentes, y consideramos que es poco lo que se está haciendo para que desaparezcan, para que lo presente, mejore en el futuro.... Uno de los elementos más apreciados de la Isla de Margarita, la constituyen su mar y sus playas. Que se mantenga limpio e incontaminado ese mar, pero por sobre todo, que se mantengan limpias sus playas. El Estado Nueva Esparta tenía 118.830 habitantes según el censo de población de 1971. De esa población, en las áreas urbanas había 100.566 personas. Hoy, se estima la población de la Isla en unos 250.000 habitantes, de la cual, un porcentaje elevado es población flotante: la que va a comprar, la que se ha trasladado allí para desempeñar empleos en los comercios y algunos que han ido para desempeñar otros oficios o para lograr un empleo. Gran parte de esa población, se va a las playas y no las cuida. Sencillamente, las usa y las ensucia. Es hasta peligroso caminar descalzo sobre la arena, pues pudimos observar hasta la presencia de pedazos de botellas rotas. Vale decir que los mismos usuarios se construyen el propio peligro. Las autoridades deben pensar que las playas son uno de los mejores tesoros de la Isla, y hay que cuidarlas y protegerlas. Si va algún paseante de buena voluntad y no desea arrojar desperdicios o en el mar o sobre la arena, todavía no han sido instalados los recipientes para depositar esa basura. ¿Cuántas veces a la semana se realiza la limpieza de esas playas? .

Y para concluir: ¿Quién regula los beneficios de los establecimientos mercantiles? ¿No se han concedido demasiados permisos para la instalación de comercios? ¿Cuándo se conceden los permisos se toma en consideración la existencia de locales adecuados para que funcionen los diversos comercios? . ¿Se vigilan las condiciones sanitarias de algunos expendios de alimentos, en algunos de los cuales vimos hasta una cucaracha paseándose por encima de una mesa que acabada de ser ocupada por dos clientes, uno de ellos quien escribe? ¿Por qué se expenden unos pocos artículos al mismo precio que en Caracas cuando los de aquí pagaron aduana y allá funciona un puerto libre? Por ahora, no son necesarias más preguntas.

2º) El periodista Cayetano Ramirez, en El Nacional del viernes 16-11-79, escribe sobre el anuncio del Ministro de Hacienda en que se refiere a la política de importación de Textiles de Margarita y a la decisión del Gobierno de no prohibirla por ahora. He aquí textualmente el artículo referido:

NO HABRA CIERRE DE IMPORTACION DE TEXTILES EN MARGARITA. “Esa sería la última medida, cuando ya se hubieran agotado todas las vías de control del puerto libre”, dijo el doctor Luis Ugueto.

El paro en la isla continuará hasta que se aclare el panorama, dicen representantes de los margariteños. Una delegación será recibida hoy por el titular de Hacienda para buscarle vías de arreglo al problema.

No va de inmediato el cierre de importaciones textiles en la Isla de Margarita, ya que esta medida sería la última que tomaría Hacienda, si no logra por otras vías, que ahora son buscadas someter a control adecuado el comercio de confecciones que en forma masiva se está realizando en el país con prendas procedentes de ese puerto libre.

El ministro de Hacienda, doctor Luis Ugueto, dijo en la tarde de ayer que hoy a las 9 de la mañana recibirá una delegación margariteña para discutir con los representantes de distintas organizaciones las acciones que pueden cumplirse para restablecer el orden y el debido control por Hacienda.

Confía el ministro Ugueto que se podrán encontrar las soluciones al problema y que no será necesario tomar decisiones más enérgicas, como el cierre de importaciones a Margarita (y no de Margarita) que sería “la última ratio”, la decisión que habría de adoptarse cuando no se encontrara ninguna otra instancia positiva.

La fecha de enero, en sus finales, fue mencionada por el ministro Ugueto en razón de que para ese tiempo se habrá concluido el operativo general que se ha diseñado para que el control del funcionamiento del puerto libre y el movimiento de sus visitantes y sus compras, se realice debidamente supervisado por Hacienda y de acuerdo a las normas fijadas por la Ley de Puerto Libre. Igualmente se habría ordenado de aquí el sistema de control por la aduana ordinaria del país y se habrían asimismo completado los niveles de supervisión y fiscalización en otros niveles en el territorio nacional, que ahora han sido descuidados.

Estima Ugueto que con el curso de los años se fue de las manos de Hacienda el Puerto Libre y se dislocaron las normas de funcionamiento, que es lo que ahora se quiere repristinar. No hay nada realmente nuevo, lo que se busca es restablecer los controles que ya habían sido previstos y que fueron olvidados o dejados ir de las manos.

LOS CONFECCIONISTAS NO ESTAN CONTRA EL PUERTO LIBRE

Los industriales confeccionistas estiman que en el caso de Margarita hay que atacar causas de fondo, errores en la normativa del Puerto Libre, como por ejemplo el caso de que no se trate como material exportado (con estímulos a la exportación) a las prendas confeccionadas en Venezuela y de la misma manera que no se trate como material importado el que entre de la isla al territorio firme.

Estiman asimismo que la causa principal del contrabando es la excesiva protección a que es sometida la industria de tejidos e hilados del país, lo que hace que se introduzcan por vía subrepticia telas variadas y de bajo precio de otros lugares del mundo.

SEGUIRA EL PARO HASTA QUE SE ACLARE EL PANORAMA DICEN MARGARITEÑOS

Arturo Gil, presidente de la Cámara de Comerciantes e Industriales de Margarita, dijo en la tarde de ayer que el paro que siguió al llamado de alarma general en toda Margarita fue tan extenso que incluso los bancos cerraron sus puertas.

—El paro seguirá hasta cuando se aclare debidamente el panorama—dijo.

Tanto Gil como el doctor Rafael Tovar, José Salazar Meneses y otros margariteños representantes de distintos sectores de la isla, reunidos ayer en Caracas, expresaron que esperan aclarar las cosas en una entrevista que tendrán hoy a las 9 de la mañana con el Ministro de Hacienda.

Señalan los margariteños que ellos no están cerrados ante medidas sanas de control, tales como las previstas en la Ley del Puerto Libre y que ellos mismos han señalado como útiles y necesarias. Se oponen, sí, a disposiciones que consideran punitivas, más allá de lo razonable y que pueda dañar seriamente la economía de la isla, como sería el cierre de importaciones por varios meses.

VUELTA AL CONTROL DE LOS VIAJEROS

Lo que está pendiente de aplicación es el control de la compra, 1.500 bolívares, por pasajero, cada cierto tiempo, con no

menos de un determinado intervalo y las otras disposiciones que se olvidaron y que dieron origen a la crisis que hoy se vive y al alud de mercancía.

3°) El Nacional de la misma fecha publica una noticia, procedente de Porlamar sobre el mismo asunto:

Porlamar, 15. (Especial).

El gobernador de Nueva Esparta encabezó una marcha realizada en horas de la mañana de hoy en respaldo del puerto libre.

Desde tempranas horas dueños de almacenes y empleados se congregaron en los terrenos del aeropuerto viejo de Porlamar y de allí en forma ordenada marcharon por la avenida 4 de Mayo llegando hasta la calle Maneiro donde está Fetraesparta. Allí varias personas intervinieron para alertar sobre las maniobras que hoy amenazan al sistema de puerto libre.

Después de intervenir el presidente de la Cámara de Importadores, el presidente de la Cámara de Comercio de Porlamar, el presidente de la Cámara de Juangriego y el de Fetraesparta, habló el gobernador del estado, Pedro Luis Briceño, para testimoniar su adhesión al sistema de puerto libre. Dijo que tenía la esperanza de que el Ejecutivo Nacional aclarará la situación que ha traído confusión y desasosiego entre los comerciantes instalados en Margarita.

Claro está —añadió el mandatario— que se hace necesario que el gobierno reglamente el sistema para evitar ciertos abusos pero que a la vez garantice el fortalecimiento del mismo como base fundamental de la economía regional.

—Creo —dijo para finalizar— que este es el momento para que los hombres capaces de la isla elaboren un proyecto de reglamento que refleje los intereses de la colectividad neoespartana, a fin de evitar nuevas acciones que pongan en peligro la vida de este sistema. Posiblemente los comercios estarán cerrados en los próximos días.

4°) De las declaraciones dadas a nombre de la Asociación Pro-Venezuela por el Dr. Reinaldo Cervini, a El Universal, edición de 19-11-79, extractamos los siguientes párrafos.

En 1972, Pro Venezuela expresaba que la zona franca del Estado Nueva Esparta se había convertido en el instrumento más efectivo de su desarrollo y que a dos años de su funcionamiento ya se observaban signos expansivos en la industria de la construcción, empleo, disminución del contrabando y creación de instituciones bancarias y entidades de ahorro y préstamo. Frente a estos aspectos positivos, existían las lógicas fallas de un crecimiento no total

mente planificado y representadas en irregularidades en el transporte aéreo, congestionamiento de los ferrys y deficiencias administrativas en las áreas aduanales.

“Ya en esa oportunidad planteamos la necesidad de que la industria nacional se hiciese presente en esta zona compitiendo en diversos renglones, con base en la utilización de insumos importados y el beneficio de una política de desgravamen arancelario para incursionar en forma competitiva en los mercados internacionales. Asimismo, expresábamos la necesidad de prohibir en forma expresa la competencia de esta producción con la industria nacional de tierra firme”

—El 3 de julio de este año, sostuvimos —dice Reinaldo Cervini— una reunión con sectores representativos de Margarita. Concretamente. Cámara de Comercio e Industria de Margarita, Cámara de Comercio de Juangriego, Cámara de Importadores del Puerto Libre y Cámara de Industriales de Artes Gráficas de Nueva Esparta, donde se plantearon las siguientes ideas: 1) Crear zonas recreacionales, fomentar la construcción de hoteles y mejorar los servicios básicos para consolidar el desarrollo turístico de la isla; 2) Aprovechar la ubicación geopolítica de Margarita para el mejor uso de sus recursos y sus posibilidades; 3) Estudiar la factibilidad de establecer allí industrias de ensamblaje, tipo Hong Kong y Taiwán, para competir en los mercados internacionales, con el apoyo del Gobierno Nacional, la Universidad de Oriente y la Fundación La Salle; promover el tráfico aéreo internacional y precisar que una sola Línea Aérea no podría tener el monopolio absoluto del tráfico aéreo.

Hoy observamos con preocupación un visible deterioro en la isla, cuya solución no podrá estar planteada en medidas aisladas, carentes de organicidad, que a la postre puedan conducir a un desmantelamiento del proceso económico allí instaurado y que con sus fallas e irregularidades lógicamente ha generado positivas consecuencias. Creemos que el Gobierno Nacional debería, en consulta amplia con los sectores de la industria nacional y las entidades empresariales de la Isla de Margarita, diseñar un plan armónico favorable a las partes y a los intereses del país.

Enfoque Sobre los Ingresos para Determinar las Tasas Adecuadas

CHARLES B. AKERSON

Experto norteamericano en materia de Avalúos. Autor de varios libros sobre el ramo.

Agradezco la oportunidad de dirigirme a mis colegas sobre el tema “ENFOQUE SOBRE LOS INGRESOS PARA DETERMINAR LAS TASAS ADECUADAS”. En un comienzo, me sentí halagado por haber sido escogido para hablar sobre este importante tema, pero ahora no me siento tan seguro de ello. Mientras más estudio el tema, me doy más cuenta de mi ignorancia. Haré lo posible para compartir mi ignorancia con ustedes.

Antes de introducirme en este interesante tema, me gustaría definir algunas expresiones. Qué queremos decir con “Enfoque sobre los Ingresos”? Qué queremos decir con “tasas adecuadas”? .

El término “Enfoque Sobre los Ingresos” significará cualquiera de los métodos reconocidos de valuación para calcular el valor de mercado de una propiedad, considerada en función de la capacidad de dicha propiedad para producir ingresos.

Observen que supongo que estamos interesados, en primer lugar, en el valor de mercado o valor en un mercado competitivo y abierto en contraste al valor para un inversionista determinado. Este concepto de valor insinúa un precio de negociación resultante de un consenso, o sea, el precio que un comprador interesado pagará y un vendedor interesado aceptará. En este sentido, podemos pensar en el valor de mercado como el límite máximo de valor, a los ojos del inversionista típico.

La expresión “tasas adecuadas” significará las tasas de ganancia en perspectiva suficientes (pero solo las suficientes) para atraer capital de inversión. En otras palabras, la tasa adecuada es la tasa mínima en perspectiva necesaria para atraer capital de inversión para una determinada propiedad, en un determinado mercado. Discutiremos aquí diversos tipos de tasas o medidas de ganancia y será útil en este momento mencionar algunas definiciones específicas. Entiendo que la terminología referente a tasas de ganancia no es igual en todos los países. Por lo tanto, propongo que adoptemos las siguientes definiciones para este debate.

Tasa de Interés — Es una tasa de ganancia sobre el capital, generalmente expresada en términos de porcentajes anuales de la cantidad prestada o invertida. La tasa de interés es una tasa de ganancias sobre el capital que es diferente de la tasa de ganancias sobre el capital que es diferente de la tasa de ganancias del capital. La tasa de interés, por sí sola, no va a proporcionar la recuperación o reembolso del capital. Aunque el término “tasa de interés” puede aplicarse a diversos tipos de inversiones, generalmente se aplica al capital financiado externamente en contraposición con el patrimonio.

Tasa de descuento — Es una tasa de ganancia sobre el capital usada para descontar pagos futuros, del valor actual. Esta tasa de descuento corresponde matemáticamente a la tasa de interés.

Tasa interna de ganancia — Es la tasa de ganancia sobre el capital que es producida, o posible de ser producida internamente, dentro de una inversión o cartera durante el período de propiedad. La tasa de interés interna de ganancias, así como la tasa de interés, es una tasa de ganancia sobre el capital. Se expresa generalmente como un porcentaje anual de la cantidad invertida. La tasa interna de ganancias también puede ser definida como la tasa de descuento única que iguala el valor actual de las entradas al valor actual de los costos. La tasa interna de ganancias se aplica a todos los beneficios esperados, incluyendo los rendimientos de reventa al concluir la inversión.

Tasa de rendimiento del patrimonio — Es la tasa de ganancia sobre el patrimonio y diferente del capital financiado externamente. La tasa de rendimiento del patrimonio es similar a la tasa interna de ganancias y se usa generalmente como unidad de medida del desempeño total, antes del impuesto sobre la renta.

Tasa de capitalización — Es una tasa de ingresos o la relación de ingresos con el valor, en un determinado momento. Así como la tasa de interés y la tasa interna de ganancias, la tasa de capitalización (o simplemente tasa “cap”) es generalmente

expresada como un porcentaje anual. Sin embargo, la tasa cap no representa la tasa total de ganancias o la medida total de desempeño, puesto que indica solamente una tasa de ingreso. Por consiguiente, la tasa cap, puede ser superior o inferior a la tasa interna de ganancias. Si el valor de la propiedad aumenta, debemos esperar que la tasa interna final de ganancias sea superior a la tasa cap corriente. Si por otro lado, el valor disminuye, debemos esperar que la tasa interna final de ganancias sea inferior a la tasa cap corriente.

Tasa de dividendo del patrimonio – Es una tasa de ingreso que refleja la relación del ingreso de patrimonio con el valor del patrimonio, en un momento determinado. La tasa de dividendo del patrimonio también es conocida como la tasa de “activos en caja”. Tal como la tasa de capitalización, la tasa de dividendo del patrimonio no representa la tasa total de ganancias sobre el capital, que podrá ser superior o inferior a la tasa de rendimiento del patrimonio dependiendo de si el valor de la propiedad aumenta o disminuye.

Con estas definiciones en mente, podemos dividir las tasas en dos categorías, a saber: Tasas de **rendimiento** y tasas de **ingreso**.

Para cumplir nuestros objetivos, vamos a considerar la tasa de interés, la tasa de descuento, la tasa interna de ganancias y la tasa de rendimiento del patrimonio dentro de la categoría general de tasas de rendimiento, y consideraremos la tasa de capitalización y la tasa de dividendo del patrimonio dentro de la categoría general de tasas de ingresos. En ciertas circunstancias, la tasa de rendimientos para una determinada propiedad puede ser igual a la tasa de ingresos correspondiente, pero las tasas tienen que considerarse separadamente. No podemos esperar que todos entiendan cabalmente la sutil diferencia entre una tasa de rendimientos y una tasa de ingresos.

Es necesario, entonces un esfuerzo especial para evitar confusiones. Jamás debemos tomar una tasa de rendimiento por una tasa de ingresos o vice-versa. Permítanme destacar el contraste entre estas dos categorías de tasas por medio de cuatro comparaciones generales.

1. Un aumento en la tasa de inflación tiende a aumentar las tasas de rendimiento deseadas, mientras que el mismo aumento en la tasa de inflación puede producir un efecto contrario sobre la tasa de ingresos.

Este fenómeno se debe a la naturaleza temporal de las tasas de ingresos ya que muchos inversionistas prefieren aceptar un nivel aparentemente bajo de ingresos inmediatos a cambio de una protección contra la inflación esperada.

2. Es difícil calcular la tasa de rendimiento más apropiada analizando las tendencias del mercado, pero es relativamente fácil calcular una tasa de ingresos adecuada por medio de este análisis.

3. Las matemáticas en relación a la tasa de rendimientos son generalmente complejas, pero las matemáticas en relación a la tasa de ingresos son sencillas y fáciles de explicar.

4. Una tasa de rendimiento aceptable está en relación directa a la rentabilidad total y al riesgo, mientras que no hay ninguna relación compatible o que se pueda pronosticar entre una tasa de ingresos, de rentabilidad total y riesgo. La tasa de rendimiento, por lo tanto, es de amplia utilidad en la comparación y valuación de las diversas oportunidades de inversión, mientras que la tasa de ingresos tiene una utilidad limitada.

En resumen, cada tipo de tasa tiene sus propias ventajas y desventajas y su uso dependerá del objetivo del estudio, del tipo de propiedad, de las tendencias predominantes del mercado y de la disponibilidad de información de dicho mercado.

Pues bien, con esta base estamos en condiciones de examinar los criterios y procesos para la selección de tasas. Para efectos de valuación, la tasa de ganancia escogida, bien sea la de rendimientos o la de ingresos, deberá representar la tasa mínima de ganancias anuales para atraer inversionistas de capital. Esta tasa influenciada por el grado de riesgo aparente, las perspectivas de tasas de ganancias para inversiones alternativas, las tasas de rendimiento históricas obtenidas por propiedades similares, las tendencias del mercado en relación a inflación futura, la oferta y demanda para fondos hipotecarios, y la existencia de protecciones fiscales, etc.

Aunque no sea posible probar la conveniencia de una determinada tasa de ganancia teniendo como base las tendencias del mercado, la tasa escogida deberá ser compatible con los datos disponibles. El proceso de selección requiere capacidad de valuación así como también conocimiento de las tendencias dominantes del mercado y de los indicadores económicos.

Examinaremos algunos de estos indicadores. Citaré como ejemplo los indicadores existentes en los Estados Unidos. Estas estadísticas quizás no sean importantes en la economía de sus países, pero servirán para explicar lo que entiendo por indicadores económicos.

Tasa de Inflación. Hay diversas unidades de medidas para la inflación en los Estados Unidos. Hay varios índices de costos de la construcción. Existe un Índice de Ventas de Alimentos al por mayor. Tal vez el más popular es el Índice de Precios al Consumidor, publicado por el "United States Bureau of Statistics".

Este es un indicador de la "Canasta familiar" basada en un muestreo regular de los precios del consumidor. De acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, estos precios al consumidor aumentaron en los Estados Unidos aproximadamente un 10% en el año pasado.

En los últimos diez años, el promedio en estos aumentos ha sido del orden de un 6.5%. Sin duda alguna, casi todos los inversionistas del mercado actual prevén una continuación de la inflación y buscan inversiones que les sirvan de protección contra ella. Sin embargo, es dudoso que el inversionista típico espere que la inflación siga creciendo indefinidamente.

Muchos inversionistas de bienes raíces y analistas de inversiones están haciendo planes financieros basados en la suposición de que la tendencia actual no continuará, y que de alguna manera, la inflación se reducirá y se estabilizará.

Títulos del Gobierno de los Estados Unidos. Las tasas de interés vigentes sobre los títulos del gobierno de los Estados Unidos sirven como indicadores económicos, puesto que representan la tasa de interés existente para oportunidades de inversión seguras y garantizadas. Por ejemplo, la tasa de interés en títulos del gobierno de los Estados Unidos a corto plazo, se ha mantenido entre 9.5% y 10%, mientras que a largo plazo, éstos títulos (U.S. Bonds) han estado un poco más bajos.

Préstamos Hipotecarios. La tasa de interés anual en préstamos hipotecarios varía de un 10.5% a un 12% dependiendo de la región y del tipo de propiedad. Las tasas actuales son relativamente fáciles de obtener porque muchos bancos y compañías de seguros publican sus propias tasas regularmente.

Bonos de Empresas. Las tasas de rendimientos existentes en bonos de empresas también son un indicador económico útil, puesto que, los bonos de empresas representan otro medio de competencia para el capital de inversión. Los bonos de rendimiento son publicados diariamente basados en los precios públicos de negociaciones comerciales. Por ejemplo, cuando preparé este trabajo los bonos de rendimiento de esta empresa variaban entre un poco más de 9% hasta casi 10%.

Bolsa de Valores. Aunque el desempeño de la bolsa de valores en los Estados Unidos haya sido bastante débil en los últimos años,

no podemos desconocer las estadísticas de la bolsa de valores para determinar las tasas adecuadas. Por ejemplo, observamos que una tasa de dividendos típica (o tasa de ingreso) en acciones ordinarias, es aproximadamente de un 6%. Las estadísticas de la bolsa de valores referentes a acciones en el mercado de bienes raíces son bastante importantes. Los dividendos para dichas acciones se han mantenido entre 8% y 9%.

También podemos investigar los cambios de valor de dichas acciones para computar la tasa interna de ganancia histórica en un período de tiempo determinado. Aunque el resultado total de estos fideicomisos ha sido decepcionante, algunos de ellos se han recuperado y muestran buenas perspectivas de tasas de rendimiento totales, de 12% y hasta más.

Tasas de Capitalización. A mi modo de ver, el Consejo Americano de Seguros de Vida en Washington D.C., es la única organización que regularmente publica el promedio de las tasas de capitalización para diversos tipos de propiedades de inversión. Aunque la publicación de datos se atrasa normalmente varios meses, suministra información de gran ayuda. Debido a que el Consejo Americano de Seguros de Vida también publica la información correspondiente sobre el financiamiento de hipotecas, existe la posibilidad de computar la tasa de dividendo del patrimonio para un tipo particular de propiedad. Por ejemplo, en una valuación reciente pude demostrar que de acuerdo a datos publicados por el Consejo Americano de Seguros de Vida, el promedio en la tasa de dividendos del patrimonio para edificios oficiales era aproximadamente 8.2%, aunque el promedio correspondiente de la tasa de capitalización era de 9.8%.

Hay muchísimos indicadores que podrían tenerse en cuenta, pero creo que los ejemplos mencionados son más suficientes.

Para el proceso de selección de tasas, necesitamos considerar las informaciones disponibles en el mercado. El apoyo más convincente para la tasa escogida será el comportamiento específico del mercado, tal como la tasa similar de una propiedad semejante vendida recientemente en el mercado abierto. Demostraré este proceso con un ejemplo, pero antes de proseguir, haremos una pequeña pausa para volver a pensar sobre nuestro objetivo. Como lo indica el título de este trabajo, queremos determinar las tasas adecuadas para su uso en el enfoque sobre los ingresos. Aún más, queremos determinar las tasas de ganancias en perspectiva necesarias para atraer inversiones de capital hacia una cierta propiedad en el mercado actual.

Llamo su atención al hecho de que estamos buscando tasas en perspectiva diferenciándolas de las tasas históricas. Naturalmente

que estamos interesados en la tasa histórica y en hechos pasados, pero solo hasta donde tales hechos nos permitan estimular actitudes en cuanto al valor actual de los futuros beneficios. Las inversiones de hoy en día se hacen anticipándose al mañana y no basadas en el ayer. Este es un punto importante referente a tasas de rendimientos, porque teóricamente, es imposible computar la tasa interna real de ganancia final hasta no haber recibido todos los beneficios, o por lo menos hasta que no se haya hecho un pronóstico seguro de todos los beneficios. Es posible calcular la tasa interna de ganancia basándose en datos históricos, pero no hay ninguna base para suponer que esas tasas son un reflejo de las tasas en perspectivas que serían aceptadas por los inversionistas en el mercado actual. Además, que no hay base para suponer que la tasa interna real de ganancias final sea igual a la tasa interna de ganancia que fué prevista inicialmente por el inversionista.

Evidentemente, no podemos simular el proceso de decisiones de los compradores y vendedores sin considerar cuidadosamente sus deseos y expectativas.

Con esto llego a uno de los puntos principales de este trabajo. No podemos deducir una tasa de ganancia en perspectiva de una transacción en el mercado, sin un conocimiento básico sobre los beneficios en perspectiva asociados con las transacciones del mercado. Naturalmente, podemos calcular una tasa de ingresos simple basándonos en el nivel de ingresos en el momento de la venta, pero esta tasa solo tendría significado si estuviéramos convencidos de que la propiedad fuera idéntica a la propiedad que se está avaluando, en cuanto a la edad y estado de la propiedad, fechas de vencimiento del contrato de arrendamiento y otros factores que tendrían influencia en el plazo y el valor de los beneficios futuros. El punto que estoy tratando de mostrar es que las tasas deducidas, basadas en elementos específicos del mercado, deben considerar el poder de ganancias futuras. Estas consideraciones pueden tomar la forma de proyecciones detalladas de flujo de caja o pueden ser generalizadas, pero de todas maneras se deben tener en cuenta los beneficios en perspectiva.

Debido a que las tasas de ganancias en perspectiva implican juicio humano, están sujetas a errores humanos. Debemos entonces, tener cuidado para que nuestro juicio sea sensato y compatible con los indicadores económicos, y aún más importante, debemos ser coherentes en nuestro raciocinio. Por ejemplo, si usamos una tasa anual de inflación de 6% cuando calculamos los beneficios futuros que se pueden expresar en propiedades semejantes vendidas recientemente en el mercado abierto, debemos usar la misma tasa inflacionaria cuando planeamos los beneficios que se pueden esperar de la propiedad que está siendo avaluada. La simple regla es que una tasa deducida de informaciones de mer-

cado, debe ser aplicada en el proceso de valuación usando el mismo raciocinio y suposiciones que se usaron para escoger la tasa deducida de los datos del mercado.

Ahora estamos para un ejemplo. Supongan que estamos investigando una transacción reciente del mercado en un esfuerzo para determinar tasas adecuadas para usarlas en la valuación de una propiedad semejante. Para simplificar la demostración supondremos que este tipo de propiedad se compra generalmente sin la ayuda de un financiamiento hipotecario. Estos son los datos pertinentes:

Precio de Compra - \$ 1,000,000
Poder de ganancia anual neto \$ 100,000
Condiciones de arrendamiento: Plazo de 5 años de arrendamiento con 2 opciones de renovación de 5 años cada una; valor neto del arrendamiento anual durante los primeros 5 años será de \$ 100,000; valor neto del arrendamiento para cada período de renovación de 5 años, será fijado por medio de un avalúo y todos los impuestos y gastos de mantenimiento serán pagados por el arrendatario.

Qué tasas se deducen de estos hechos? La tasa de capitalización es obviamente \$ 100,000 divididos por \$ 1,000,000, o 10 %. En este caso 10% también es la tasa de dividendos sobre el patrimonio, porque no hay ningún préstamo hipotecario. No es posible, sin embargo, calcular las tasas de rendimiento en perspectiva sin hacer algunos pronósticos y suposiciones. Para deducir una tasa interna de rendimiento en perspectiva o de rendimiento del patrimonio antes del impuesto de renta, debemos hacer algunas suposiciones referentes a una tasa de inflación, una tasa de deterioro relativo, un plazo de propiedad y una base para determinar el precio de reventa al final de la inversión.

Para poder determinar una tasa interna de ganancias en perspectiva después de los impuestos, debemos hacer otras suposiciones sobre el cálculo de los impuestos, sobre el ingreso y las ganancias de capital.

Primero, supongamos una futura tasa de inflación de 4 por ciento, pero debido a la inestabilidad de la inflación y para demostrar el impacto de la inflación, también haremos presentaciones usando una tasa de inflación de 8 por ciento. Sigamos suponiendo que el poder neto de ganancias de esta propiedad se deteriorará en relación a las nuevas propiedades a una tasa de 1 % por año. En otras palabras, reconoceremos los efectos de la inflación, pero también reconoceremos que con el pasar del tiempo, esta propiedad pierde capacidad de poder de ganancias, si se le compara con propiedades nuevas.

Sería sensato suponer un plazo de propiedad de 11 años. Este supuesto captaría los efectos de dos renovaciones, suponiendo la reventa al final del undécimo año basado en el ingreso anual neto vigente en ese momento. También sería sensato suponer que la propiedad puede ser vendida dentro de 11 años por 10 veces el ingreso neto operacional vigente en la fecha de la venta. En otras palabras, vamos a idear un precio de reventa usando la tasa de capitalización original de 10 por ciento. Puede discutirse, claro está, que la tasa de capitalización cambiará con el pasar del tiempo, pero, cualquier tasa final sería una conjetura, y la tasa en un nivel del 10 % puede ser razonable para efectos de esta demostración.

Para calcular el impuesto de renta y ganancias del capital, podemos tomar un impuesto típico de 50 % del ingreso común, y también podemos suponer que el 40 por ciento de cualquier ganancia del capital sea gravable a la tasa normal. En otras palabras, los impuestos sobre las ganancias serían de 50 % de 40 % o 20 %. Para calcular las devaluaciones permitidas para la depreciación, supondremos que el terreno no depreciable puede ser avaluado en \$ 100,000 y que el edificio depreciable puede ser avaluado en \$ 900,000. Usando el método línea recta de calcular la depreciación, con un edificio que tiene vida útil de 40 años, podemos calcular la depreciación permitida como deducción de los ingresos cada año, para determinar la renta gravable. Debo destacar que esta depreciación permitida para efectos de impuestos no está relacionada con las suposiciones anteriores respecto a la pérdida relativa de poder adquisitivo a la tasa anual de 1 %.

Usando estas suposiciones los beneficios en perspectiva se pueden planear y las tasas en perspectiva se pueden calcular como se muestra en los próximos cuadros.

Primer Cuadro -- Inflación de 4% — Observen que, si anticipamos una inflación de un 4% la tasa de ganancia en perspectiva será aproximadamente de 12.3 por ciento antes de los impuestos y de casi 7.9 por ciento después de impuestos. Notemos que tanto la inflación como el deterioro relativo se tienen en cuenta cuando se calculan los futuros beneficios. La tasa de inflación de .04 es sumada a 1, y la suma de 1.04 es elevada a la 5a. ó 10a. potencia para representar los efectos acumulados de la inflación. Asimismo, la tasa de pérdida supuesta de .01 es restada de 1, y el resultado de .99 es elevado a la 5a. ó 10a. potencia para que represente la pérdida relativa del poder de ganancias. Los efectos combinados de inflación y de pérdida relativa de poder de ganancia pueden verse otra vez en el precio de reventa obtenido al final del undécimo año. Nótese que el precio de reventa es 10 veces el valor neto de ingresos para el undécimo año. No he mostrado las ecuaciones uti-

PRIMER CUADRO - 4% DE INFLACION ANUAL

PRECIO DE COMPRA \$ 1,000,000

INGRESO ANUAL NETO
PRIMEROS 5 AÑOS 100,000

2º PERIODO 5 AÑOS $\$ 100,000 \times (1.04)^5 \times (.99)^5$ 115,702

11º AÑO $\$ 100,000 \times (1.04)^{10} \times (.99)^{10}$ 133,871

DEPRECIACION ANUAL PERMITIDA $\$ 900,000/40$ 22,500

AÑO	INGRESO ANTES DE I.R.	DEPRECIACION PERMITIDA	RENTA GRAVABLE	IMP. RENTA .50%	INGRESO DESPUES I. R.
1	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
2	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
3	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
4	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
5	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
6	115,702	22,500	93,202	46,601	69,101
7	115,702	22,500	93,202	46,601	69,101
8	115,702	22,500	93,202	46,601	69,101
9	115,702	22,500	93,202	46,601	69,101
10	115,702	22,500	93,202	46,601	69,101
11	133,871	22,500	111,371	55,686	78,185

UTILIDAD EN LA REVENTA EN EL 11º AÑO

ANTES DEL IMPUESTO \$ 1,338,706

IMPUESTO SOBRE GANANCIA "CAP" 20%

$(1,338,706 - 1,000,000 + (22,500 \times 11)) \times .2$ 117,241

DESPUES IMPUESTOS

\$ 1,221,465

TASA INTERNA DE GANANCIAS ANTES DE LOS IMPUESTOS 12.31%

TASA INTERNA DE GANANCIAS DESPUES DE LOS IMPUESTOS 7.87%

SEGUNDO CUADRO - 0% DE INFLACION ANUAL

PRECIO DE COMPRA		\$ 1,000,000
INGRESO ANUAL NETO PRIMEROS 5 AÑOS		100,000
2° PERIODO 5 AÑOS	$\$ 100,000 \times (.99)^5$	95,099
11° AÑO	$\$ 100,000 \times (.99)^{10}$	90,438
DEPRECIACION ANUAL PERMITIDA	$\$900,000/40$	22,500

AÑO	INGRESO ANTES DE I. R.	DEPRECIACION PERMITIDA	RENTA GRAVABLE	IMP. REN- TA 50%	INGRESO DESPUES I. R.
1	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
2	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
3	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
4	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
5	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
6	95,099	22,500	72,599	36,300	58,799
7	95,099	22,500	72,599	36,300	58,799
8	95,099	22,500	72,599	36,300	58,799
9	95,099	22,500	72,599	36,300	58,799
10	95,099	22,500	72,599	36,300	58,799
11	90,438	22,500	67,938	33,969	56,469

UTILIDAD EN LA REVENTA EN EL 11° AÑO

ANTES DEL IMPUESTO \$904,382

IMPUESTO SOBRE GANANCIA " CAP " - 20%

$(904,382 - 1,000,000 + (22500) (11) \times .2$ 30,376

DESPUES IMPUESTOS

\$874,006

TASA INTERNA DE GANANCIAS ANTES DE LOS
IMPUESTOS

9.23%

TASA INTERNA DE GANANCIAS DESPUES DE LOS
IMPUESTOS

5.11%

TERCER CUADRO - 8% DE INFLACION ANUAL

PRECIO DE COMPRA = \$ 1,000,000

INGRESO ANUAL NETO
PRIMEROS 5 AÑOS 100,000

2º PERIODO 5 AÑOS $\$100,000 \times (1.08)^5 \times (.99)^5$ 139,732

11º AÑO $\$100,000 \times (1.08)^{10} \times (.99)^{10}$ 195,249

DEPRECIACION ANUAL PERMITIDA $\$900,000/40$ 22,500

AÑO	INGRESO ANTES DE I. R.	DEPRECIACION PERMITIDA	RENTA GRAVABLE	IMP. REN- TA 50%	INGRESO DESPUES I. R.
1	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
2	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
3	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
4	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
5	100,000	22,500	77,500	38,750	61,250
6	139,732	22,500	117,232	58,616	81,116
7	139,732	22,500	117,232	58,616	81,116
8	139,732	22,500	117,232	58,616	81,116
9	139,732	22,500	117,232	58,616	81,116
10	139,732	22,500	117,232	58,616	81,116
11	195,249	22,500	172,749	86,375	108,874

UTILIDAD EN LA REVENTA EN EL 11º AÑO

ANTES DEL IMPUESTO \$1,952,493

IMPUESTO SOBRE GANANCIA " CAP " - 20%

$(1,952,493 - 1,000,000 + (22,500) (11)) \times .2$ 239,999

DESPUES IMPUESTOS \$1,712,494

TASA INTERNA DE GANANCIAS ANTES DE LOS
IMPUESTOS 15.45%

TASA INTERNA DE GANANCIAS DESPUES DE LOS
IMPUESTOS 10.77%

lizadas para calcular las tasas internas de ganancias, pero puedo asegurarles que los resultados son precisos. Pueden comprobar mis matemáticas haciéndolo manualmente por cualquiera de los métodos de rutina con una calculadora programable o computadora. Para éstos cálculos, usé una computadora con un modelo de descuento al final del año.

Pero cuáles habrían sido los resultados si hubiéramos pronosticado una tasa inflacionaria de cero %? Y cuáles serían los resultados si hubiéramos previsto una tasa de inflación del 8% .

Primero, observemos los resultados de una tasa de inflación de cero por ciento.

Segundo Cuadro – Inflación de Cero % – Observen que las tasas internas de ganancia bajan aproximadamente a 9.2% antes de impuestos y a 5.1% después de los impuestos. Este cuadro muestra que sin inflación, podemos esperar que el poder de ganancias y el valor se deterioran gradualmente. Estas expectativas suceden, claro está, durante períodos normales de una economía estable. Ahora miremos un cuadro parecido basado en una tasa inflacionaria de 8 por ciento.

Tercer Cuadro – Inflación de 8% – Podemos ver que si anticipamos una inflación de 8% , la tasa interna de ganancias en perspectiva sería de aproximadamente 15.4% antes de impuestos y de casi 10,8% después de los impuestos. Es interesante notar, que en este caso, un aumento en la tasa inflacionaria no produce un aumento correspondiente en la tasa interna de ganancias tanto antes como después de los impuestos. Recordemos que en el cuadro anterior la tasa interna de ganancias en perspectiva después de los impuestos sin inflación era de 5.1% . Este cuadro muestra que un aumento en la tasa inflacionaria de 8 por ciento aumenta la tasa interna de ganancias después de los impuestos en casi 6% .

Ya que demostré una metodología general sugerida para la selección de tasas, haré unas preguntas obvias y responderé con mis propias opiniones.

Pregunta: Es realmente práctico utilizar tasas de rendimiento en perspectiva y tasas inflacionarias inciertas en el proceso de valuación? No sería mejor apoyarse simplemente en las tasas/cap o de dividendos de patrimonio?

Respuesta: Según mi experiencia, me apoyo simplemente, en las tasas cap y las tasas de dividendo del patrimonio cuando esto es posible, pero me encuentro ante situaciones donde la tasa de ingreso, por si sola, es un criterio sin importancia y es evidente que el precio o valor no se puedan explicar satisfactoriamente si no

tenemos en cuenta la totalidad de los rendimientos en perspectiva. En mi opinión, somos obligados a considerar todos los factores que serían considerados por un inversionista prudente, especialmente las expectativas de beneficios futuros.

Ustedes pueden tener sus propias preguntas. Si las hay, haré lo posible para responderlas. Espero que este debate haya sido informativo y les agradezco su atención.

Circular del Contralor Sobre Averiguaciones Administrativas

CG-169

Ciudadano Ministro de
Su despacho

15 de Octubre de 1979

Tengo a honra dirigirme a usted, en referencia con la remisión que se hace a este Organismo de expedientes relacionados con investigaciones relativas a actuaciones cumplidas por funcionarios de la Administración Pública, en los cuales como consecuencia de estudios y análisis efectuados en el seno de los propios entes controlados se producen decisiones de separar de la Administración Pública a personas sindicadas de cometer hechos irregulares.

La remisión en referencia se ha venido haciendo porque se ha interpretado que corresponde al Organismo Contralor velar por la correcta aplicación de las más adecuadas y recomendables normas tendientes a controlar la gestión de los funcionarios. En verdad, si bien es cierto que esa función ha sido asignada por la Constitución y la Ley a este Organismo, no por ello quedan exceptuados los organos de la administración activa de prestar la más diligente vigilancia a los responsables de la gestión administrativa en cada una de sus respectivas unidades. De allí que la imposición de sanciones del tipo a que antes me he referido sea no sólo facultad sino responsabilidad inherente a cada uno de los funcionarios específicamente obligados a ello en razón a su propio ámbito de gestión.

Por otra parte, esa remisión que se hace al Organismo Contralor partiendo de un criterio recto y ajustado a las exigencias de un estado moderno, no puede ser interpretado como el deseo de que se repita un procedimiento instructivo cuya conclusión no puede ser otra que la aplicación de una sanción que normalmente ha sido tomada con anterioridad a la remisión del expediente a este Organismo. El hecho de haber seguido esta práctica, ha implicado una duplicidad de trabajo, injustificada, sobre todo si no se pierde de vista que la facultad que le otorga la Ley al Organismo es discrecional, lo cual le permite iniciar averiguaciones sobre el mismo asunto destinadas a aclarar o a ajustar lo que considere conveniente en cada caso, como podría ser, por ejemplo, el evitar que el retiro voluntario de un empleado se haya producido con el propósito de eludir la acción fiscalizadora de la Contraloría en perjuicio del patrimonio público.

En vista de las anteriores consideraciones y en virtud de sus atribuciones legales, la Contraloría General de la República se

dirige a usted para llevar a su conocimiento y por su conducto a los funcionarios de su dependencia, las siguientes instrucciones relativas a las averiguaciones administrativas:

1. Los organismos sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, en uso de sus potestades de control interno, están en el deber de iniciar una investigación y la consiguiente averiguación administrativa, en cada caso en que detecten una irregularidad, llevarla hasta sus últimos extremos y comunicar de inmediato a la Contraloría sus resultados, con indicación de las sanciones aplicadas.

2. Recibida la comunicación aludida en el número precedente, la Contraloría procesará los resultados a los efectos legales que correspondan y comprobará, en especial, si se cumplió la obligación de poner los antecedentes en conocimiento del Ministerio Público, o de la Procuraduría General de la República, en su caso, si es que a su juicio se constataron indicios de la existencia de responsabilidades civiles o penales, o si fue ejercida la acción correspondiente por el Instituto Autónomo, empresa del Estado, Gobernación o Concejo Municipal respectivo.

3. Las instrucciones precedentes se entienden sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría para realizar investigaciones y averiguaciones en uso de sus propias atribuciones para actuar de oficio.

Con estas instrucciones se persigue que la declaración emitida por la Contraloría como consecuencia de una averiguación administrativa, permita la eficaz aplicación del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el sentido de que, como derivación de aquella declaración, la autoridad competente aplique razonadamente la sanción administrativa que corresponda.

Por último, se hace presente que estas recomendaciones están inspiradas en el deseo de hacer más ágil, expedito y eficaz el procedimiento de defensa del patrimonio público que la legislación vigente encarga por igual a la Contraloría General de la República y los diferentes organismos de la administración pública.

Atentamente,

MANUEL RAFAEL RIVERO

Contralor General de la República

Notas del Trimestre.

Los 41 Años de La Contraloría



El Dr. Manuel Rafael Rivero, Contralor General de la República, pronuncia su discurso en el acto de entrega de diplomas y botones, con motivo de los 41 años del Organismo.

El 17 de octubre de 1979, la Contraloría General de la República celebró su Cuadragésimo Primer Aniversario de su fundación. El Organismo fue creado en 1938, durante

el gobierno del Gral López Contreras.

Cupo la honra de ser designado primer Contralor General de la República al Dr. Gumersindo Torres, para el pe-



En primera fila en el Auditorium de la Escuela Nacional de Control Fiscal, aparecen como invitados especiales los ex-Contralores: Dres. Carlos Sosa Rodríguez, Luis A. Pietri y José Andrés Octavio, en compañía del Dr. Jesús David Garmendia, Director General Técnico y Dr. Pastor Delgado, Asesor del Contralor General.

río 1938-1941; le siguen en orden cronológico los ex-contralores: Dr. José Encarnación Serrano, 1941-1945; General Régulo Olivares, 1945-1946; Dr. Germán Herrera Umérez, 1946-1949; Dr. Carlos Sosa Rodríguez, 1949-1950; Dr. Pedro Bacalao Silva, 1950-1953; Ingeniero Luis E. Chataing, 1953-1958; Dr. Luis A. Pietri, 1958-1969; Dr. Manuel Vicente Ledezma, 1969-1974; Dr. José Muci-Abraham 1974-1976; Dr. José Andrés Octavio, 1976-1979; para el período constitucional 1979-1983; el soberano Congreso de la República, designó para dirigir el Organismo Auxiliar del Poder Legislativo, que es la Contraloría General de la República, al Dr. Manuel Rafael Rivero.

Por tal circunstancia fue motivo de satisfacción para los directores, empleados y obreros al servicio de la Contraloría General de la República, este nuevo Aniversario, que permite, presentar a una Institución llena de pujanza y dotada de un cuadro de funcionarios conscientes de la importancia de su misión dispuestos a luchar por mejorar y perfeccionar la Administración Pública y desempeñar así un papel fundamental en el desarrollo integral de la democracia.

La Dirección del Organismo preparó un programa cuyo punto central consistió, en el acto de imposición de botones por antigüedad en el Organismo.

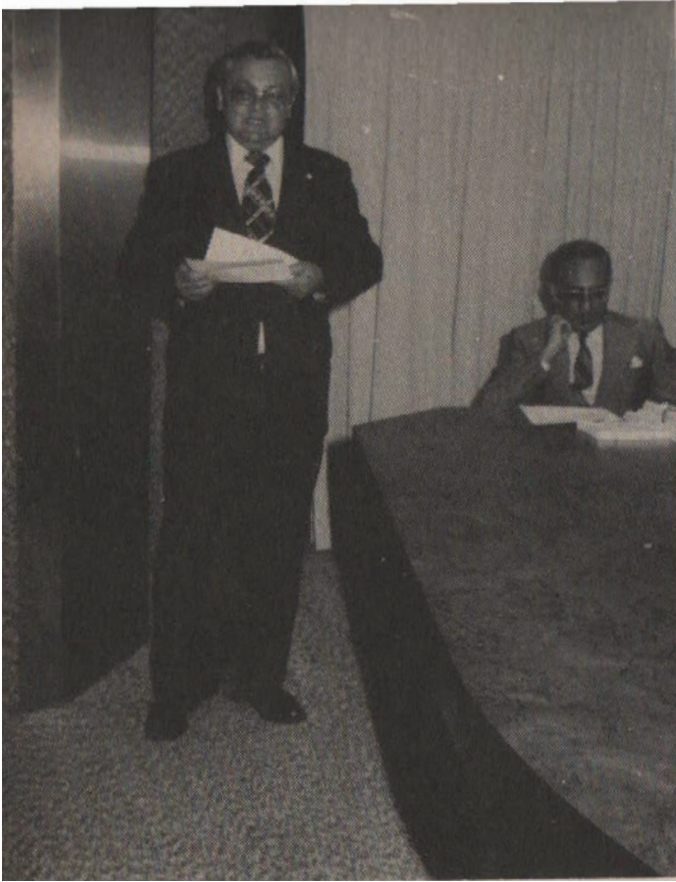
mo a funcionarios con 30, 25, 20, y 15 años de servicio. Llevó la palabra el Contralor General de la República Dr. Manuel Rafael Rivero. En el editorial de este número, Control Fiscal reproduce el texto de su discurso.

El Botón de Antigüedad le fue impuesto a los siguientes funcionarios y empleados: **por 30 años:** Ramón Benito Delgado; **por 25 años:** Ana Cecilia Martínez y Faustino González; **por 20 años:** Lacia D. Aranguren D. Flora L. de Vivas, Lucila M. de Cristiancho, Liliam Méndez, Editt A. Rangel, Efraín Guzmán Monagas, Enrique Martínez, Luis Armando Balda, Luis Manuel Guzmán, Rito A. Jaimes H., Servando Marcano, Julio César Osorio, Rafael Aguilar, Miguel Abreu, Clímaco Carmona y Antonio J. Cortez; **por 15 años:** María Cristina Valery, Aura Esther de Abud, Nery C. de Freile, Pascuala Ch. de Hurtado, Eliana Larrea López, Mireya Maestre, Pierre Oriol Bellande, Guillermo Antonio Pérez, José E. Arias Yáñez, Pedro Manaure, Oscar Parra, Rafael J. Reyes, Ramón Román, Eduardo J. Romero, Sergio Ramírez, Iván Rojas Córdova, Oscar Jaimes, Miguel L. Ramírez, Luis Bessón, Juan José Torres, Crisanto Alvins, Pedro R. Núñez, Samuel Peralta, Remigio Vivas, Jesús C. Blanco, Gumersindo Aponte, José González P., Juan H. Mecia, Francisco Mujica, José R. Albornoz, Angel R. Alvarado, Juan Mujica, y Juan L. Muñoz.



Faustino González (foto superior) y la Sra. Lucila de Cristiancho, (foto inferior) en el momento en que el Dr. Rivero les impone el botón de antigüedad.





Oscar Parra, funcionario del Control Previo de Pagos, en nombre de sus compañeros, agradece las distinciones de que fueron objeto.

Palabras de Oscar Parra

Ciudadano Contralor General de la República.

Ciudadanos Ex-Contralores de Venezuela.

Ciudadanos Invitados Especiales.

Ciudadanos Directores del Organismo.

Compañeras y Compañeros de Trabajo.

En nombre de todas las personas que en este acto, con motivo de los 41 años de la Contraloría General de la República, recibimos botones y diplomas por años de servicio, quiero dar las gracias por este

reconocimiento que nos crea un compromiso, cual es el de mantenernos leales al Organismo y superarnos cada vez más en el trabajo diario que se ha ido enriqueciendo en el transcurso de los años, gracias al interés de la Dirección al promover cursos de formación, capacitación y adiestramiento en nuestra Escuela de Control Fiscal. Ello ha hecho posible que hoy podamos cumplir con mayor eficiencia las exigentes y delicadas funciones de control que ejercemos cada uno en los cargos que desempeñamos. Atribuciones que cumplimos muchas veces con desmedido celo porque tenemos conciencia de la tremenda responsabilidad que hemos contraído con el país, en especial en estos tiempos de grandes angustias y turbulencias.

La Venezuela de nuestros días es un país que reclama la solución de múltiples y complejos problemas de lo cual no debe estar desvinculada la Contraloría, que debiera ser el clarín que advirtiera a tiempo y despertara conciencias para que se corrijan aquellas cosas que comienzan a andar mal.

Ante tales imperativos, y en conocimiento de la importancia de nuestra tarea, seguiremos ofreciendo lo mejor de nosotros mismos y nuestra voluntad no es otra que la de hacernos dignos venezolanos para ejemplo de nuestros hijos y de aquellos que en el futuro transiten el mismo camino en el que hoy vamos dejando nuestras huellas.



El Dr. Tulio Alvarado, Director General de la Contraloría, habla en la Apertura del X Curso Internacional de Control de Obras Públicas.

X Curso Internacional de Obras Públicas se Realizó en la Escuela de Control Fiscal

Bajo el auspicio del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF); se dictó el X CURSO INTERNACIONAL DE OBRAS PUBLICAS, en el cual participan delegaciones de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; contando asimismo con la participación de dos destacados instructores, ingenieros Jaime Sánchez y Gonzalo Bueno, Director y Subdirector, respectivamente, del Departamento de Ingeniería de la Contraloría del Ecuador.



Integrantes del X Curso Internacional de Control de Obras Públicas.

En la sesión inaugural llevó la palabra de apertura el Dr. Jesús Alberto Plata, Director General de Auditoría Operacional y Financiera de la Contraloría General de Colombia y Secretario General del ILACIF, cuya sede es actualmente la ciudad de Bogotá, capital de la hermana República de Colombia.

El Dr. Tulio Alvarado, Director General de la Contraloría, en representación del Dr. Manuel Rafael Rivero, Contralor General de la República, presentó un cordial saludo de bienvenida a los asistentes a este importante evento internacional, a la vez que les deseó el mejor éxito en su realización.

Los participantes fueron: Por Argentina: Roberto Alonso; por Bolivia: Orlando Siles; por Colombia: Félix A. Ramírez, Carlos Sabogal; por Chile: Patricio Pérez F., por Guatemala: Julio Rivas; por México: Graciela de la Peña, Enrique Ojeda Norman, Ramón Canon Mandragón; por Panamá: Eugenio Rodríguez; por Paraguay: Miguel Mayor Pérez; por Perú: Hipólito Quíspez; por Uruguay: Ernesto Bello; por Venezuela: José Rodríguez, Joel Elías, Isabel de Urbani, Antoine M. Donaihy, Jesús Antonio Sánchez, Luis Rafael Zerpa, Gustavo López Peña, Francisco Cortez, José G. Araujo, Eutiquio Pérez Campos, Eli Rojas, Gregorio Roa.



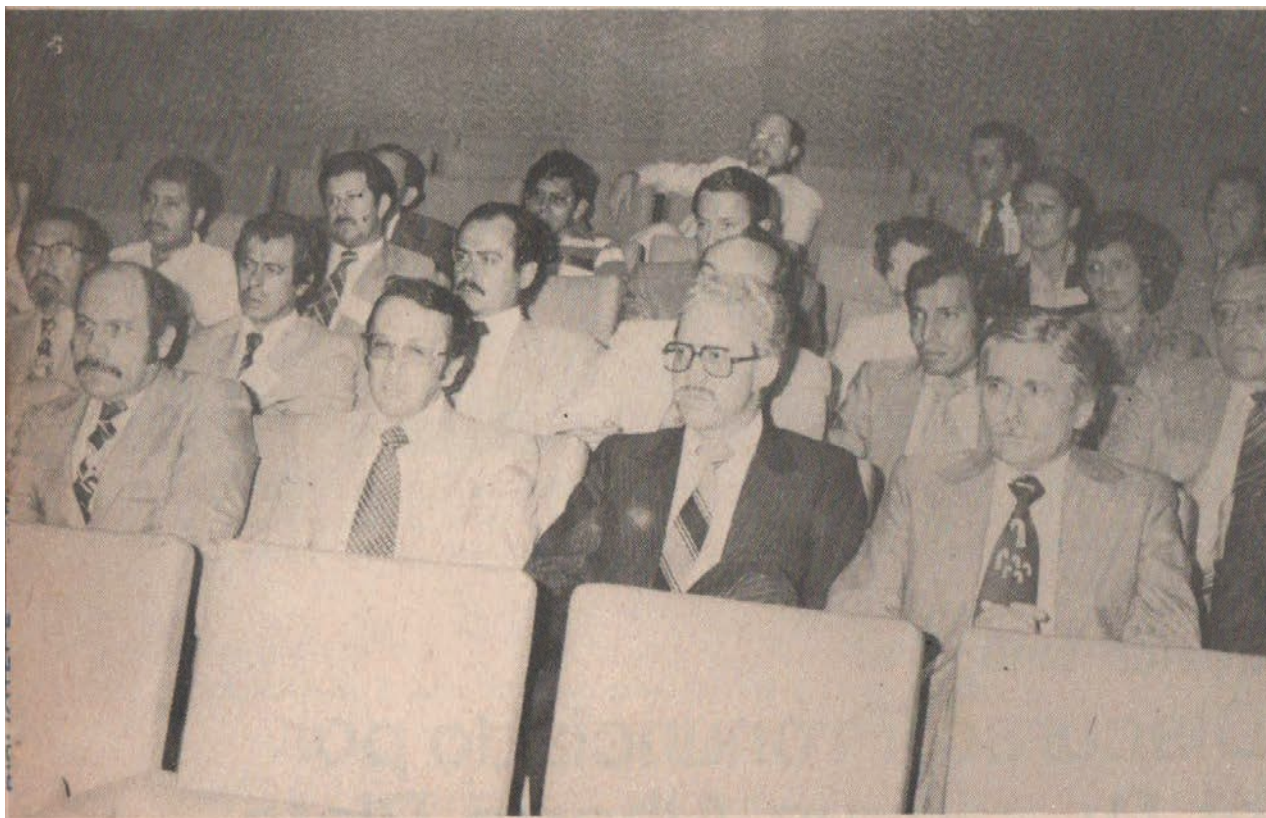
El Dr. Jesús Alberto Plata en la Apertura del X CURSO INTERNACIONAL DE OBRAS PUBLICAS. De derecha a izquierda, Lcdo. Enrique Ojeda Norman, Contador Mayor de Hacienda de la República de México; Dr. Tulio Alvarado, Dr. Jesús David Garmendia, y Dr. Francisco Ojeda.

Sesión Inaugural

Discurso Pronunciado por el Dr. Jesús Alberto Plata

Secretario General del ILACIF

Fue en esta ciudad de Santiago de León de Caracas, en donde se gestó el Organismo Internacional que hoy se denomina Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras "ILACIF". En el año 1963 el primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (I CLADEFS), organizado por la Contraloría General de la República de Venezuela, concluyó que era de conveniencia mutua para los países latinoamericanos el intercambio de experiencias en materia de Administración Financiera y Control Fiscal, intercambio que tendiera al perfeccionamiento de la gestión gubernativa; mediante la adopción de principios y objetivos de integración y unidad regional dentro de la esfera de las actividades específicas, para prestar un mayor servicio a las comunidades. Asimismo, recomendó dicho Congreso, como un medio eficaz para el desarrollo de la anterior conclusión, la creación de un Instituto Latinoamericano de Control Fiscal que cumpliría funciones de investigación especializada y que serviría además, como centro de información, enseñanza, coordinación y asesoría mutuas, al mismo tiempo que establecería las bases prácticas para un acercamiento entre las entidades y los técnicos de las diferentes nacionalidades.



Asistentes al Acto Inaugural del X Curso de Control de Obras Públicas.

En desarrollo del anterior mandato, en el II CLADEFS, reunido en la ciudad de Santiago de Chile en el año 1965, las delegaciones de Venezuela y Chile presentaron a consideración del Congreso de Contralores de la región el proyecto de carta constitutiva del Instituto de Ciencias Fiscalizadoras "ILACIF", siendo aprobado por la totalidad de las delegaciones participantes en dicho Congreso.

Surgió así este Organismo, inspirado en importantes principios entre los cuales debo destacar los siguientes:

- La igualdad jurídica de las Entidades Fiscalizadoras miembros del Instituto.
- El respeto al ordenamiento legal de cada Nación y a los postulados del Derecho Internacional.
- El acatamiento al sistema democrático de adopción de acuerdos por mayoría y de respeto por el concepto de las minorías.

- El funcionamiento ramificado del Instituto en todos y cada uno de los países afiliados, propendiendo a la unificación de principios y procedimientos con miras a la integración regional latinoamericana.

- La agrupación en torno al Instituto, de los científicos y expertos en las ramas especializadas del mismo, así como de los organismos universitarios y de agremiación profesional, para obtener su concurso, y

- Alto espíritu de servicio público y proscripción de interferencias políticas de cualquier naturaleza.

Actualmente las actividades que desarrolla el ILACIF, se resumen en cuatro grandes áreas, a saber: Capacitación, Investigación, Publicaciones y Asesoría Técnica. Y es el objetivo de la capacitación el que hoy nos reúne en la pujante y agradable capital de Venezuela, al iniciarse un Curso Internacional de Control de Obras Públicas, el décimo que sobre la materia organiza el Instituto, y el primero que se dicta fuera de Bogotá, su sede actual, esperando que este evento sea el punto de partida para llevar la capacitación técnica en materias propias del control fiscal, a todos los países miembros.

Este curso tiene como misión primordial estudiar los fundamentos básicos y las técnicas modernas aplicables en la Auditoría de las Obras Públicas, y está orientado hacia aquellas funciones que en el Continente Latinoamericano tienen la responsabilidad de ejercer el control de la inversión de fondos públicos en la ejecución de obras destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad y a propiciar el desarrollo económico y social de las naciones del área.

Se tratarán por tanto, entre otros temas, los objetivos del control de obras públicas, las políticas y normas técnicas del control de las obras públicas, los recursos humanos necesarios para el control de las Obras Públicas, la planificación del control de las obras públicas, la evolución de la efectividad, eficiencia y economía de las obras públicas, los problemas de la contratación de las obras públicas y el informe sobre el control de las obras públicas.

Para gran satisfacción nuestra, este es también el primer Curso de Control de Obras Públicas auténticamente latinoamericano, pues en los nueve cursos anteriores ha habido participación docente de otras regiones del mundo. Contamos en esta etapa de



El Dr. Aníbal Martínez Zuleta, Contralor General de Colombia, en la Clausura del Curso.

desarrollo del Instituto, con dos destacados Instructores, los Ingenieros Jaime Sánchez y Gonzalo Bueno, Director y Subdirector, respectivamente, del Departamento de Ingeniería de la Contraloría General del Ecuador. Los ingenieros Sánchez y Bueno han tenido un entrenamiento docente de varios años sobre el tema y una vasta experiencia en la función de control de las obras públicas ecuatorianas. Estos antecedentes de los señores Instructores garantizan desde ya, la calidad académica que tendrá el Curso y estamos seguros que los distinguidos delegados de las Organizaciones Superiores de Control de Latinoamérica que nos acompañan, enriquecerán sus conocimientos e intercambiarán experiencias que redundarán en beneficio de la difícil misión que les corresponde cumplir en sus respectivos países.

Señores Instructores, nuevamente, muchas gracias por su efectiva y eficaz colaboración a las actividades del ILACIF, agradecimiento que ruego le transmitan al señor Contralor del Ecuador, doctor Hugo Ordóñez Espinosa.

Debemos también referirnos a la invaluable colaboración que la Contraloría General de la hermana República de Venezuela ha prestado al Instituto para la realización de este evento. El Organismo Superior de Control de este próspero país, ha dado un paso fundamental para la integración regional que persigue el ILACIF. Igualmente tenemos que reconocer la excelente organización que se le ha dado al Curso y de lo cual no tuvimos la menor duda al decidir realizarlo en esta ciudad, cuna de nuestro Libertador y en donde desde el mismo momento de nuestra llegada nos han abrumado con múltiples atenciones.

Señor Director General Encargado de la Contraloría General de la República. Dr. Tulio Alvarado: reciba nuestro profundo

agradecimiento por la cooperación prestada por este prestigioso Organismo Superior de Fiscalismo; dejando constancia también de nuestro reconocimiento a los doctores Jesús David Carmendia, Francisco Ojeda, Freddy Melo, y demás directivos y funcionarios que con su dinamismo y capacidad han hecho que el décimo Curso de Control de Obras Públicas sea una realidad.

No podría continuar estas palabras sin destacar la honrosa participación en este acto de instalación del señor Contador mayor de Hacienda de México, Licenciado Enrique Ojeda Norman. Su presencia realza, enaltece y estimula las actividades del Instituto.

Finalmente, señores delegados de los Organismos Superiores de Control de Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Colombia, a nombre del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras ILACIF; de su Presidente, el Contralor General de Colombia, doctor Aníbal Martínez Zuleta y en el mío propio, reciban un cordial saludo de bienvenida y nuestros deseos por que culminen con el mayor éxito el décimo Curso Internacional de Control de Obras Públicas, que hoy se inicia. Muchas gracias.

Sesión de Clausura

Palabras de los Contralores de Colombia y Venezuela

Con la distinguida asistencia del ciudadano Contralor General de la República de Colombia, Dr. Aníbal Martínez Zuleta y del Dr. Jesús Alberto Plata, Secretario General del ILACIF y con la presencia de las máximas autoridades del Organismo Contralor, encabezada por el Dr. Manuel Rafael Rivero, Contralor General de la República, se llevó a cabo la sección de clausura del X CURSO INTERNACIONAL DE CONTROL DE OBRAS PUBLICAS.

En este sencillo pero emotivo acto, que contó con la intervención del Orfeón de la Contraloría, hicieron uso de la palabra en primer término el Contralor General, seguidamente en representación de los asistentes al curso pronunció las palabras de despedidas, las cuales fueron por demás emotivas, el representante de la República de Argentina, Sr. Roberto Alonso, quien fue largamente aplaudido por el auditorium y para finalizar el Contralor General de la República de Colombia, Dr. Aníbal Martínez Zuleta, declaró oficialmente clausurado el X CURSO INTERNACIONAL DE CONTROL DE OBRAS PUBLICAS.

Seguidamente insertamos los textos completos de las palabras pronunciadas por los señores Contralores de Colombia y Venezuela.

DEL DR. ANIBAL MARTINEZ ZULETA

Contralor de Colombia

X CURSO
INTERNACIONAL
DE OBRAS
PUBLICAS

Señor Contralor General de la República de Venezuela, Doctor Manuel Rafael Rivero. Señor Director General, Doctor Tulio Alvarado. Señores Directivos de la Contraloría Venezolana. Señor Secretario General del ILACIF. Señores Profesores Ecuatorianos. Señores Delegados de Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Colombia. Señoras y Señores:

La creciente participación del Estado Moderno en el Desarrollo Económico, ha significado que la administración pública, en los países denominados en vía de desarrollo, haya ido adquiriendo cada vez más importancia y trascendencia. El viejo Estado Gendarme que ofrecía garantías a la vida, honra y bienes de los ciudadanos, se ha ido transformando en un Estado que además de cumplir estos fines interviene cada vez más en la regulación de la vida económica y social de la comunidad.

Esta evolución ha motivado la modernización de la rama ejecutiva del Poder Público, con mecanismos como la planificación, el presupuesto por programas y la racionalización de los recursos humanos. Paralelamente a dicha modernización el Control Fiscal se ha venido tecnificando, pues su función ya no es solamente la de velar porque el gasto público esté acorde con la normatividad, sino que persigue también determinar si cumple en forma eficiente los objetivos y metas programadas.

Es así como el control de carácter numérico-legal, se está complementando en la actualidad con la práctica de Auditorías Financieras para examinar, comprobar y evaluar la información resultante de las actividades del Estado, y con la práctica de auditorías operativas, de resultados o de gestión, orientadas a determinar y aumentar el grado de efectividad, eficiencia y economía con que los responsables de la administración, manejan los fondos y bienes que les ha confiado el Estado.

La Auditoría Operativa ejercida con un criterio independiente por los Organismos Superiores de Fiscalización, ha convertido el control fiscal tradicional en una función realmente útil al

desarrollo económico y social de nuestros países. Precisamente, el Curso Internacional de Control de Obras Públicas, que hoy se clausura, ha tenido esencialmente esta orientación, es decir, la de enfocar el control de las construcciones del Estado, hacia los aspectos de efectividad, eficiencia y economía de su planificación, organización, dirección y control interno.

Sobre esta materia, el ILACIF ha prestado una notable contribución a la tecnificación de las Contralorías de la región, pues con éste, han sido diez los cursos de Control de Obras Públicas que se han dictado en diferentes países del área. Debo señalar, que este Curso es el primero que organiza el ILACIF fuera de su nueva sede y el primero a cargo exclusivamente, de los profesores latinoamericanos Jaime Sánchez y Gonzalo Bueno, distinguidos ingenieros de la Contraloría ecuatoriana, quienes con su gran capacidad profesional y con sus notables dotes pedagógicas, han logrado el éxito académico y técnico del evento.

Quiero manifestar en este solemne acto, que es de nuestro especial interés que el ILACIF desarrolle actividades en todos los países miembros, pues considerados que ésta es una de las formas de lograr el importante y noble objetivo del Instituto, como lo es la integración latinoamericana. Indudablemente este curso, dictado en la ciudad de Santiago de León de Caracas, cuna del Libertador Simón Bolívar, constituye una evidencia concreta de dicha integración. La participación de prestantes delegados de los organismos superiores de control de doce países de la región, significa el germen de nuevos conceptos y procedimientos de Control Fiscal, tendientes a tecnificar y uniformizar la difícil misión que nos corresponde como funcionarios fiscalizadores.

Desde luego que el éxito alcanzado tiene fundamento, en la amplia y generosa colaboración que el señor Contralor General de la República de Venezuela, doctor Manuel Rafael Rivero y su dinámico grupo de Directivos y funcionarios, entre los cuales debo destacar a los doctores Alvarado, Garmendia, Melo y Ojeda, nos prestaron para llevar a buen término el Décimo Curso Internacional de Control de Obras Públicas.

Reciba, señor Contralor y Señores funcionarios, nuestras expresiones de gratitud por su invaluable cooperación, así como nuestros agradecimientos por las amables y finas atenciones que nos han brindado desde el mismo momento en que llegamos a esta hermosa, próspera y cosmopolita ciudad.

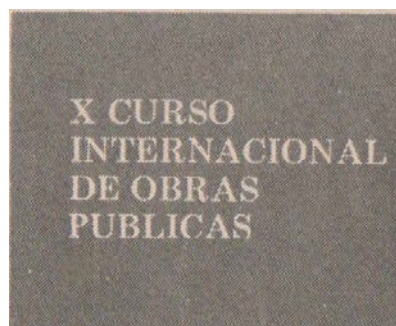
Debo igualmente, dejar constancia de nuestro profundo reconocimiento a los excelentes profesores Jaime Sánchez y Gonzalo Bueno por la abnegada y constante contribución a las actividades del ILACIF. Estoy seguro que la semilla que ustedes han veni-

do sembrando, germinará muy pronto para beneficio de los Organismos Superiores de Control de nuestras naciones.

Señores Delegados de Latinoamérica: Felicitaciones muy sinceras por la forma responsable y altruista como participaron durante estas dos semanas de intenso trabajo y que hoy culminan exitosamente. Las experiencias y conocimientos adquiridos son la recompensa merecida a su loable esfuerzo.

Señoras y Señores: Declaro oficialmente clausurado el Décimo Curso Internacional de Control de Obras Públicas. Muchas gracias.

**DEL DR. MANUEL
RAFAEL RIVERO**
Contralor
de Venezuela



Señor

Contralor de la República de Colombia, Presidente del Instituto Latinoamericano de Instituciones Fiscalizadoras

Señor

Secretario General del Instituto Latinoamericano de Instituciones Fiscalizadoras.

Señores

Profesores y participantess al Curso Internacional de Control de Obras Públicas.

Señores

Directores Generales y altos funcionarios de la Contraloría General de la República.

Señoras y Señores:

Con la finalización de este curso acaba de cumplirse una etapa más en el esfuerzo común en pro del perfeccionamiento del control fiscal. La Contraloría General de la República de Venezuela al otorgar su patrimonio para la realización de este evento, no solamente ha hecho presente su contribución en esa tarea de cooperación sino que debe sentirse realmente complacida al poder constatar el acierto en la elección del tema y en el cumplimiento de los propósitos.



El Contralor Rivero pronuncia las palabras de Clausura del X Curso I. de O. P. Le acompañan en el presidium los Dres. Aníbal Zuleta, Contralor General de la República de Colombia y Jesús Alberto Plata, Secretario General del ILACIF.

Es por ello que me complace, en grado extremo, el dejar constancia en esta oportunidad de nuestro reconocimiento a los distinguidos profesores ecuatorianos que han colaborado con la realización y feliz conclusión de este curso, así como también al entusiasmo que han demostrado la selecta participación de representantes de varias de nuestras Instituciones Fiscalizadoras hermanas de la América Latina.

Entiendo que el tema escogido para desarrollar este curso encierra una de las preocupaciones fundamentales que determinan la actuación de los organismos fiscalizadores en nuestros países. La urgencia que cada uno de ellos tiene en cumplir, de manera oportuna y eficaz, el reto que tienen planteado de acelerar el desarrollo, supone, indispensablemente, la posibilidad de llevar a cabo la construcción de la infra-estructura sobre la cual debe levantarse la nueva realidad a la cual aspiran nuestros pueblos.

Como entidades fiscalizadoras tenemos la obligación de no dar la espalda en esta hora de reclamo que estamos viviendo a esa profunda aspiración de nuestras gentes. Hora en la cual una nueva generación de hombres y mujeres de América Latina están exigiendo, con sentido de perentoriedad, a aquellos en cuyas manos está la responsabilidad de las decisiones el cumplimiento correcto, cabal y honesto de las responsabilidades que les han sido encomendadas.

Una organización como el ILACIF debe reflejar las aspiraciones que hicieron posible su creación, entre las cuales, en sitio destacadísimo, tiene que figurar, indefectiblemente, ésta a la cual me acabo de referir. Estoy convencido que esa motivación que estuvo presente en el ánimo de sus fundadores, ha sido siempre algo muy activo dentro de la dinámica que ha guiado al Instituto. Espero que en el futuro seguirá manifestándose de la misma manera como lo ha hecho hasta ahora. Por esa circunstancia creo que en estos momentos el empeño fundamental de quienes tenemos en nuestras manos las decisiones en la actividad del control en Latinoamérica debe estar determinado por la decisión de fortalecer, en la medida de nuestras propias posibilidades, ésta Institución. En ella debemos concentrar todo nuestro esfuerzo y todas nuestras esperanzas. Entiendo que una de las ideas fundamentales que deben regir el pensamiento de aquellos quienes hemos recibido la encomienda, tan obligante, de responder a las aspiraciones de nuestras respectivas comunidades nacionales es la de mirar hacia el futuro, tratanto de que aquellas instituciones creadas para servir al mejoramiento, y a la superación de nuestra gente, no solamente respondan a las necesidades precisas de una época determinada sino que, en forma permanente, estén suficientemente alertas a fin de poder proyectarse dentro de esa apabullante modalidad de aceleración que determina nuestra propia identidad.

Acabo de regresar de la reunión que se celebró en Uruguay a la cual asistieron los distintos Contralores de América Latina que integran el grupo destinado a organizar los congresos de Entidades Fiscalizadoras Superiores en el subcontinente; allí se presentó a la consideración de los concursantes una idea que ahora yo quiero recoger, que simplemente traigo a colación con el espíritu de que sea estudiado y meditado debidamente. Tiene por objetivo el lograr un avance más en la marcha de esta Institución.

El asunto guarda relación con la posibilidad de ofrecerle al ILACIF una mayor estabilidad material que le permita reflejar todo el valor que puedan tener sus proyecciones. Me refiero concretamente a la posibilidad de otorgarle una sede fija y permanente. Esta posibilidad la discutiremos los Contralores en su debido tiempo pero creo que es conveniente que todos aquellos que, de una manera u otra, tenemos interés en el destino de los altos organismos fiscalizadores, pensemos y meditemos desde ahora en relación a todo lo que implica esta iniciativa.

Igualmente, soy de opinión que los organismos que han sido creados en torno a la función fiscalizadora deberían tener muy presente el hecho de que el destino de nuestros países no puede quedar circunscrito al solo ámbito de las fronteras particulares de cada uno. Más allá de cada una de ellas se abren espacios que por determinantes culturales e históricos hacen claramente facti-

ble la posibilidad de una integración que no podemos desconocer ni desdeñar. Estoy pensando concretamente en el ámbito en donde se materializa y avanza el pacto Andino.

Si los Cancilleres de cada uno de los países firmantes de ese acuerdo han resuelto constituir un organismo parlamentario que refleje las aspiraciones y las inquietudes de sus miembros, creo que aquellos organismos encargados de realizar el control fiscal, los cuales, por su misma naturaleza, tienen que cumplir una función de cooperación y de auxiliaridad, en los parlamentos, deberían estar presentes también en esa gestión.

Anhelo dejar en el ánimo de cada uno de ustedes la idea de que lo que la Contraloría General de la República de Venezuela hace en beneficio del mejoramiento, del desarrollo y del engrandecimiento de los organismos internacionales formados por los Institutos Superiores Fiscalizadores, de manera muy especial en el ILACIF, no tiene otro sentido que no sea el de corresponder, de manera armónica, a una actitud latinoamericanista que nos es muy cara a los venezolanos, la cual responde más a una manera de ser y a una actitud colectiva que a una decisión de un gobierno determinado. Les pido que lleven a sus entidades y a sus directivos no sólo las expresiones de nuestro saludo afectuoso sino también de nuestro anhelo por el perfeccionamiento creciente de las instituciones que representamos, concebidas para el mejor servicio de nuestros pueblos.

COMISION EDITORIAL DE LA CONTRALORIA

El Dr. Manuel Rafael Rivero, designó a los Dres. Isaac Pardo, Guido Groscors, Ildelfonso Leal y al Profesor Gabriel Zambrano para integrar la Comisión Editorial de la Contraloría General de la República, la cual se encargará de programar las próximas publicaciones del Organismo.

Ha considerado el Dr. Rivero que es necesario elaborar textos de historia destinados a diversos niveles educati-

vos, presentados en forma atrayente. Para cumplir con tales requerimientos, la mencionada Comisión ya se abocó al estudio de la tarea encomendada y ha contactado con especialistas en el ramo, a fin de iniciar cuanto antes el programa editorial de la Contraloría.

Estas obras, deberán ceñirse a los programas Oficiales de Educación, a fin de que puedan servir de texto de estudio en nuestros medios educativos.



El Ministro del Desarrollo Urbano, Ingeniero Orlando Orozco, departe con el Contralor Dr. Manuel Rafael Riyero y el Dr. Juan José González, Director de la Administración Central.

Reuniones de Trabajo con el Contralor

En el transcurso del mes de noviembre el ciudadano Contralor General de la República, doctor Manuel Rafael Rivero, sostuvo una serie de reuniones de trabajo con los Ministros y altos funcionarios de los despachos de Transporte y Comunicaciones, del Desarrollo Urbano, del Centro Simón Bolívar y de la Corporación de Mercadeo Agrícola.

Tales reuniones de trabajo tuvieron como objetivo lograr un mejor acercamiento de la Contraloría General de la Re-

pública tanto con las entidades de la Administración Central como con los de la Descentralizada, a objeto de buscar vías de acción en pro del mejoramiento de la gestión administrativa.

El Contralor Rivero ha señalado que confía en obtener, buenos resultados de las reuniones realizadas, las cuales tienen por meta la revisión de diversos temas relacionados con la Administración Pública.

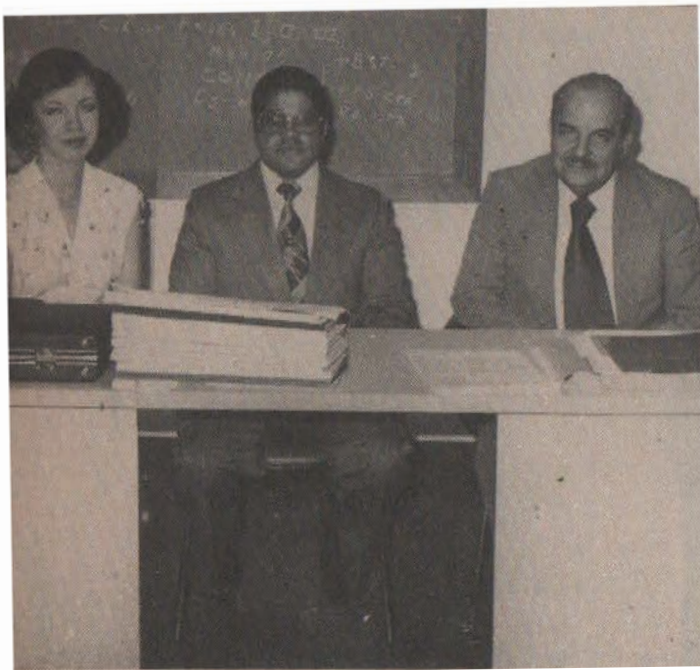
Conferencia Interamericana De Contabilidad

Con motivo de la XIII Conferencia Interamericana de Contabilidad celebrada en la capital de la República de Panamá entre los días 16 al 21 de septiembre de 1979, el Insituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras participó en la mesa redonda sobre modalidades de control fiscal, a través de los representantes de las Contralorías de Colombia, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico y Venezuela. La gráfica corresponde al acto de instalación de la Conferencia y se observan de izquierda a derecha a los señores Lic. Rangel, de Panamá; Lic. Jesús Alberto Plata, Secretario General del ILACIF y representante de Colombia; Lic. Damián Castillo, Contralor General de Panamá; Rolando Paniagua, Sub-Contralor de Costa Rica; Lic. Gustavo Carvallo representante por Venezuela.





Participantes al curso de "Auditoría Administrativa".



Los instructores, Dra. María De Gregorio de Luzardo, Lcdo. Gustavo Carvalho y Lcdo. Raúl Peláez Orta.

Curso de Auditoria Administrativa

Con una duración de 70 horas y bajo la supervisión de los instructores: Lcdo. Gustavo Carvalho, Director de Control de Estados y Municipios, Dra. María De Gregorio de Luzardo, Abogado Fiscal IV y Licenciado Raúl Peláez Orta, Inspector Fiscal Jefe II, se llevó a cabo en la Escuela Nacional de Control Fiscal del Organismo, el curso "Auditoría Administrativa", durante el



lapso del 13 de agosto al 7 de septiembre de este año.

Este curso fue dirigido a inspectores fiscales con experiencia en auditorías financieras y evaluaciones administrativas en Estados y Municipios.

El objetivo es lograr un mayor rendimiento en las inspecciones a través de recomendaciones orientadas a mejorar las operaciones, mediante la economía de recursos y oportunidad de ejecución. Asimismo se persigue formar nuevos instructores para extender el programa de adiestramiento tanto interno como externo.

Como un asunto de relevante importancia se ha incorporado un capítulo relativo a las averiguaciones administrativas, en el cual se contempla su fundamento legal y la metodología para resolver diferentes casos de irregularidades.

Esta parte del curso será dictada posteriormente por un abogado especializado en la materia. A este curso asistieron: Rito Jaimes, Carmelo Escalona, Ramón Quintana, Sergio Ramírez, Pedro Núñez R., Carlos Istúriz, Aura Violeta Mora, Nestor Alí Salas, Fernando Cabrera T., María A. Rivera, Imería de Oropeza, Fe-tra Elena Millán.

Almuerzo de los Economistas de la Contraloría



Para celebrar el Día del Economista los profesionales de este ramo que pretan sus servicios a la Contraloría General de la República invitaron al Dr. Manuel Rafael Rivero a un almuerzo en un restaurant del este de Caracas, al cual asistieron Directivos del Organismo, los miembros del Núcleo de Economistas de la Contraloría y el Dr. José Miguel Uzcátegui, Presidente de la Federación de Economistas de Venezuela. Durante el almuerzo, los distinguidos profesionales departieron cordialmente con los invitados especiales. El Contralor Rivero pronunció breves palabras, al igual que el Dr. Uzcátegui. En las gráficas, presentamos dos aspectos del almuerzo.





La Dra. Magaly Alberti de Sánchez le impone el símbolo de Anapace (Campaña 1979) al Contralor Rivero.

El Contralor en la Campaña de Anapace

Con motivo del cierre de la campaña Pro-recaudación de fondos 1979, que anualmente realiza la Asociación Nacional Contra La Parálisis Cerebral, "ANAPACE", en nombre del Comité Superior y la Junta Directiva, visitaron al Contralor General de la República, Dr. Manuel Rafael Rivero, la Dra. Magaly Alberti de Sánchez, Srta. Beatriz Rangel y el Dr. Joaquín Silveira, con el propósito de solicitar la colaboración del Organismo Contralor para la continuidad de los actuales programas de rehabilita-

ción y educación del niño afectado de Parálisis Cerebral, y especialmente para la construcción de la sede propia de ANAPACE.

El Contralor General de la República expresó su total respaldo a tan humanitaria misión en pro de nuestra infancia y les deseó los mejores éxitos en tan loable propósito y posteriormente exhortó a los venezolanos, a través del programa especial transmitido por el Canal 8, a prestar su mayor colaboración económica con ANAPACE.



Douglas Romero C.

Douglas Romero Director de Personal

Por resolución del Contralor, Dr. Manuel Rafael Rivero, entró a desempeñar el cargo de Director de Personal de la Contraloría General de la República, el ciudadano Douglas Romero Cuartín. El nuevo Director de Personal, es funcionario de carrera y ha realizado cursos de especialización en materia de personal, asuntos administrativos e idiomas tanto en Venezuela, como en diferentes países europeos, entre ellos España e Inglaterra. Fue sub-director de personal en el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y Asesor en esta materia en la Oficina Central de Personal, adscrita a la Presidencia de la República.

Control Fiscal presenta un cordial saludo a Douglas Romero y le desea una exitosa gestión al frente de su nuevo cargo.

Concurso Latinoamericano Sobre Administración del Desarrollo

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) promueve ac-

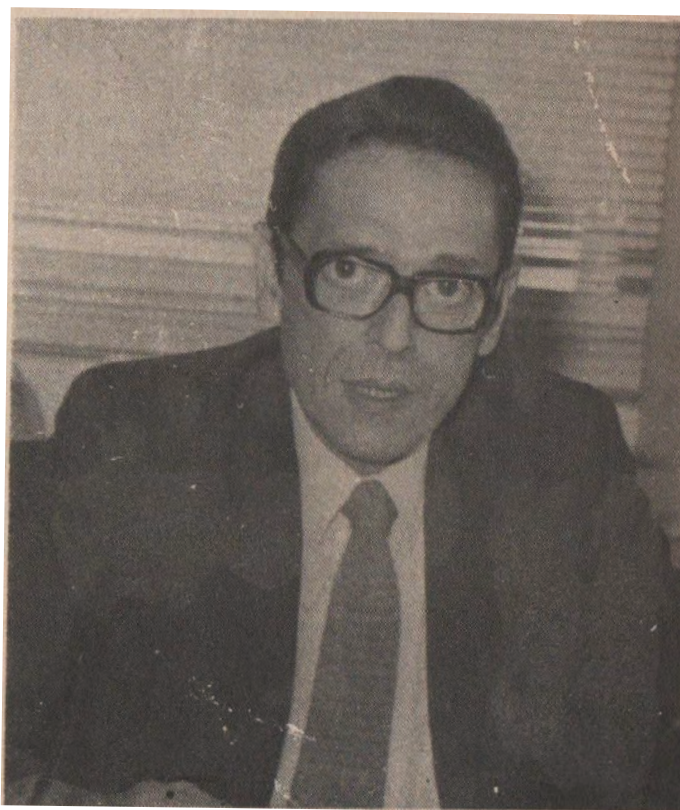
tualmente su Concurso Anual, el cual es de carácter amplio y está abierto a todos aquéllos

trabajos que tanto con un enfoque interdisciplinario, como desde la perspectiva de las Ciencias Sociales, constituyen un aporte a la mejor comprensión de los problemas administrativos en el proceso del desarrollo. Los trabajos deberán ser inéditos, individuales o grupales. La única condición es que los participantes no pertenezcan al CLAD y estén domiciliados en Latinoamérica o en países del Caribe, cualquiera sea su nacionalidad.

Los premios establecidos son los siguientes: Primero.- 2.000 dólares; Segundo.- 1.000 dólares; Tercero.- 500 dólares y un premio estímulo con 500 este último para autores que tengan menos de 27 años de edad. Si una persona de esta edad obtuviera algunos de los tres primeros premios, el segundo en esta categoría gozará el premio Estímulo. Ningún autor podrá recibir más de un premio. Las decisiones del Jurado serán inapelables. CLAD podrá publicar los temas premiados, así como cualquier otro trabajo que se considere de interés especial.

Los trabajos deberán ser enviados al Concurso Latinoamericano de Ensayos sobre Administración del Desarrollo CLAD, Apartado 4181. Caracas, 101, Venezuela. A esta misma dirección pueden solicitarse detalladamente la forma de presentación de los trabajos participantes. Los envíos deben hacerse a CLAD entre el 11 de febrero y el 30 de julio de 1980.

El Ing. Arnal González Director de Inspeccion de Obras Públicas



Ing. Arnal González

Recientemente entró a desempeñar el cargo de Director de Inspección de Obras Públicas, en la Dirección General de Control de la Administración Central, el Ingeniero Civil Hernando Arnal González, Profesional graduado en 1955 en la Universidad de Los Andes.

Arnal es también funcionario de carrera, con una larga hoja de servicios prestados en la Administración Pública.

Ha sido profesor universitario de varias materias en su especialidad y ha ejercido privadamente en diversas empresas técnicas. Fue Director Ejecutivo de la Oficina Promotora de Proyectos Multinacionales de la Unión Panamericana de Ingenieros. Actualmente es miembro de la Comisión Redactora del Proyecto de Ley de Vialidad. Forma parte del Comité Asesor de Estudios sobre Insumos para la Construcción y de otras Comisiones de alto nivel. Ha representado a Venezuela en diversos eventos internacionales relacionados con su profesión.

En colaboración con los Ingenieros Eduardo y Henrique Arnal ha publicado: "Especificaciones Normales para la Construcción". Es autor del trabajo: "Modelo de Desarrollo para los Países Semi-industrializados", obra escrita bajo los auspicios de la O.E.C.D.

Pertenece a diversas sociedades gremiales. Antes de ingresar a la Contraloría, el Ingeniero Arnal González desempeñaba el cargo de Director General de Planificación y Presupuesto en el Ministerio del Desarrollo Urbano.

Control Fiscal, le desea éxito al frente de su nuevo cargo y espera contarle entre sus distinguidos colaboradores.

Los niños de la Contraloría Actuaron en Teatro de CANTV

Para despedir el año, los chiquillos de la Guardería Infantil de los Empleados y Obreros al servicio de la Contraloría General de la República, celebraron un acto Folklórico Navideño, bajo la dirección de la Sra. María Teresa de Spataro.

Asistió como invitada especial a la fiesta de la Guardería la Sra. Alicia Sanabria de Rivero, esposa del Dr. Manuel Rafael Rivero, Contralor General de la República, quien dirigió un saludo a los presentes y en especial a los pequeños hijos de nuestros funcionarios.

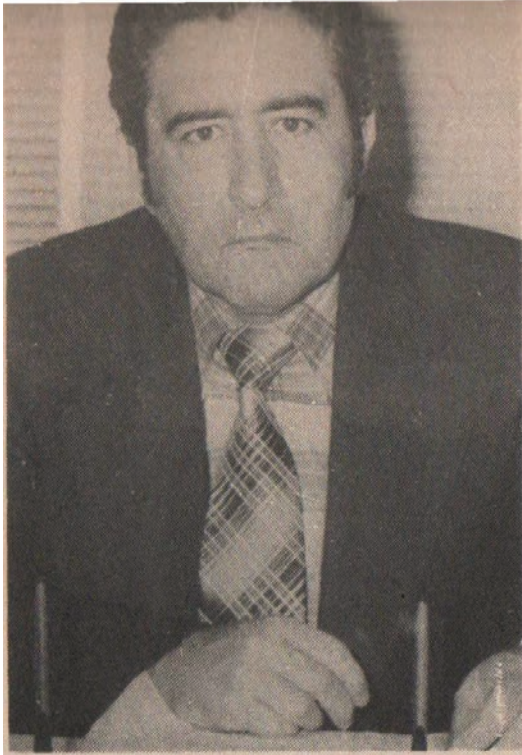
Los números del programa: "Polichinela", "Fantasía Infantil", "Los Mañecos", y "Nacimiento Viviente", fueron muy aplaudidos por la gracia y naturalidad con que actuaron los niños artistas.

Como final de fiesta se realizó un número Sorpresa. La Sra. de Rivero, en compañía, de otras damas del Organismo Contralor, repartió juguetes y golosinas a toda la chiquillería.



La señora Alicia Sanabria de Rivero, dirige un mensaje a los niños de la Guardería Infantil. A su lado, la señora María Teresa de Spataro. En la otra gráfica: la señora de Rivero, recibe un ramo de flores. En la foto inferior: los niños escenifican el Nacimiento del Niño Jesús.





Lcdo. Padrón Díaz.

El Licenciado PADRON DIAZ Director de Inspección y Fiscalización

En Colombia

Curso Internacional de Auditoría Operacional

Entre el 26 de noviembre y el 7 de diciembre de 1979, se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, Colombia, el Curso Internacional de Auditoría Operacional, organizado por el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) conjuntamente con la Fundación Alemana para el

El Lcdo. Rafael Padrón Díaz se posesionó recientemente, en la Contraloría General de la República, del cargo de Director de Inspección y Fiscalización, adscrito a la Dirección General de Control de la Administración Central. El licenciado Padrón es egresado de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad Católica Andrés Bello, donde cursó Administración Comercial y Contaduría Pública. Es actualmente profesor de Contabilidad Fiscal en la Universidad Santa María y la Católica Andrés Bello.

Se inició en la Contraloría como Comisionado Auditor y recientemente desempeñaba el cargo de Comisionado Fiscal Jefe en la Unidad Permanente de Control en la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela, pasando a partir del 1^o de diciembre como Director de Inspección y Fiscalización.

Le auguramos una positiva labor al frente de la misión que le ha sido encomendada.

Desarrollo Internacional (FADI) Dicho Curso contó con la asistencia de 28 participantes de 15 países miembros del mencionado Instituto.

Los Instructores fueron: Dieter Albrand, del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania; Helmut Sporlein, del Tribunal de Cuentas-Estado Ba-

ja Sojonia de la R.F.A.; Gustavo A. Carvallo Blanco, de la Contraloría General de la República de Venezuela; Alfonso Chan León, por las Naciones Unidas, asignado a la Contraloría General de la República de Colombia.

Los representantes por países fueron los siguientes: Omar Alberto Vega, Argentina, Jorge Dávalos Miranda, Bolivia; Franklin Rodríguez Méndez, Costa Rica; Hugo Carmona Romo, Chile; Julio Acuña M., Ecuador; José C. Granados, El Salvador; Julio Vásquez R., Guatemala; Roberto Alvarez Arguelles; Felipe Castañeda Salcedo, Otto René Salazar P. y Alejandro Gómez A., México; Carlos A. Arenas P. y Osvaldo Espino, Panamá; Miguel Isidro Mayor Pérez, Paraguay; Máximo Lazarte Terry, Perú; Julio A. Scto Peña. Re-

pública Dominicana; Roberto Lamela, Uruguay; Sofía García, Venezuela; Armando Gómez Latorre, Carlos Martínez González, Mario Parra Gómez, Libardo Arriaga Copete, Luis A. Rodríguez R., Edgard Vergara F., Ismael Contreras Principe, Luis Carlos Isaacs Pacheco, Antonio Araujo Calderón y Alejandro Martínez Caballero, Colombia.

El contenido del Curso abarcó los conceptos y experiencias que sobre Auditoría Operacional tienen ILACIF y el Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania. El evento permitió un extraordinario intercambio de experiencias entre todas las representaciones, las cuales serán de gran utilidad para las tareas futuras del control fiscal superior.

Integrantes del Curso de Auditoría Operación al realizado en Bogotá.



Navidad y Fin de Año en la Contraloría

Reparto de Juguetes

Con la asistencia de la señora Alicia Sanabria de Rivero, esposa del Dr. Mnuel Rafael Rivero, Contralor General de la República, se llevó a cabo el tradicional reparto de juguetes para los hijos de los empleados y obreros al servicio del Organismo.

Fiesta Infantil:

Un "Festival Infantil" para los hijos del personal de la Contraloría se realizó en el

parque "Bimbolandia". Se repartieron caramelos y otras golosinas a los niños asistentes. Conjuntos de aguinaldos y gaitas amenizaron la fiesta que se prolongó por varias horas.

Esta actividad formó parte de un conjunto de eventos que realizó la Contraloría General de la República, con motivo de Navidad y Fin de Año.

El Contralor Rivero, asistió en compañía de su señora esposa, y de sus dos pequeños nietos, quienes en compañía de directores y otros funcionarios disfrutaron de la fiesta.

La señora Sanabria de Rivero, en momentos de la entrega de juguetes.



Cordial Recepción del Contralor

El Contralor Rivero, y la señora Alicia Sanabria de Rivero, ofrecieron un brindis a todos los directores del Despacho, el cual contó con la presencia del Diputado Armando Sánchez Bueno, (Pre-

sidente de Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados), y de otros invitados especiales, entre los cuales se encontraba el doctor Guido Groscors, ex-Embajador de Venezuela en Colombia.

El Dr. Rivero dirigió un breve mensaje de felicitación y parabienes a todos los presentes con ocasión de las Navidades y el Año Nuevo.

La señora de Rivero en la entrega de juguetes. La acompañan la Dra. Gisela de Henríquez y la Sra. Iraida de Peyre.





Un grupo de niños asistentes a la fiesta infantil disfrutando de los aparatos mecánicos del Parque "Bimbolandia". Foto inferior. Un grupo de damas asistentes al brindis de fin de año: De izquierda a derecha la Sra. Carmen Cecilia de Williams, Secretaria del Contralor, Dra. Rosa Virginia de Peñalosa, Sra. Alicia Rivero de Capriles y Sra. Ivonne de Berrios.





Los Niños Visitaron al Contralor

Durante la visita que dispensaron los niños de la Guardería al Despacho del doctor Manuel Rafael Rive-ro, observamos en la gráfica superior a los niños inter-pretando aguinaldos y cantos navideños. En la gráfica de abajo, el ciudadano Contralor departiendo con la chiquillería.



Libros Ingresados Recientemente en la Biblioteca de la Contraloría

Blanco Illescas, Francisco.

El control integrado de gestión; iniciación a la dirección por sistemas. 3 ed. revisada y ampliada. Madrid, Asociación para el Progreso de la Dirección /1977/.

“Este libro aborda esa visión fisiológica a través del estudio de la tarea primordial de los directivos: elaborar un sistema de gestión eficaz, entendiendo por tal el conjunto de reglas, procedimientos y medios capaces de guiar la empresa hacia los objetivos establecidos. La experiencia está demostrando —como comenta O. Gelinier— que aún dentro de los más variados estilos de mando: autocrático, burocrático o participativo por objetivos, la dirección de un organismo, complejo no puede ejercerse eficazmente más que a través de un sistema de gestión, que aglutine y se encarne en los órganos y hombres que en él trabajan.

La meta del libro es realizar una aproximación práctica a la Dirección por Sistemas, aportando luz sobre un campo poco conocido por los directivos españoles y hacia el que convergen prometedoramente las doctrinas más recientes y las experiencias de mayor éxito en dirección empresarial. Todavía no existe en este enfoque fi-

siológico de la empresa una doctrina comúnmente aceptada que fije los subsistemas componentes del sistema de gestión o sistema matriz. Sin embargo, parece indudable que la urdimbre de ese sistema matriz la constituyen tres (sub) sistemas esenciales para la vida de la “ameba—empresa”: el (sub)sistema de planificación, el de control y el de información. Estos tres (sub)sistemas tienen tal vinculación e interdependencia que es obligado plantear su estudio conjunto. Este libro abandona las aproximaciones aisladas e intuitivas que hasta ahora han sido regla en el campo de la planificación, el control y la información, para presentar su visión total e integrada en la gestión empresarial.

Aunque el control sea solamente uno de los elementos del proceso de dirección, sin duda es el que contribuye más a mejorar las actuaciones de la empresa. El mero acto de conocer y comprender los hechos significativos es suficiente para aportar cambios trascendentes en los distintos sectores de un negocio. Por ello, el sistema de Control Integrado de Gestión constituye el núcleo básico del libro, como sistema piloto para la instauración de la Dirección por Sistemas. En los capítulos

que siguen se aportan criterios de diseño, ejemplos de controles específicos, maquetas de Cuadros de Mando y Evaluaciones de Gestión, junto con un plan de implantación que permitirán establecer un sistema que se ajuste a las necesidades del lector.

En cualquier caso, sería ciertamente difícil plantear un sistema de Control Integrado de Gestión, sin referirnos a su punto de partida —el sistema de Planificación— y a su soporte —el sistema de Información—. Ambos sistemas condicionan el montaje de un control, adecuado y útil, a las necesidades de los directivos, constituyendo juntos la urdimbre del sistema de gestión matriz cuya mejora y replanteamiento es el “leit motiv” de este libro”.

Chapín F. Stuart.

Planificación del uso del suelo urbano/Versión castellana de José Antonio López Candeira. Título de la obra en el original: “Urban land use planning”/. Barcelona. Oikostau, S.A.—Ediciones/1977/.

“El libro de Chapin es usado en todo el mundo como textoguía de los cursos de planteamiento urbano, tanto por su exposición sistemática de los temas, como por la metodología empleada.

La primera parte examina los fundamentos teóricos del desarrollo del suelo urbano.

La segunda parte se refiere a las “herramientas” a emplear en el planeamiento del uso del suelo. Se plantean los análisis económicos, la proyección de empleos, los análisis de población, los estudios de la actividad urbana y de las actitudes de los ciudadanos, y las investigaciones básicas de los asentamientos urbanos.

La tercera parte trata del proceso de planteamiento del uso del suelo, y presenta una secuencia de técnicas de desarrollo, métodos, y alternativas para ordenar racionalmente el destino del suelo urbano.

En el libro se reúnen tanto las bases teóricas del proceso de uso y desarrollo del suelo urbano —y de ahí su interés didáctico— como los métodos y sistemas de planeamiento, que lo convierten en un instrumento decisivo para los profesionales del urbanismo”.

Godelier, Maurice

Racionalidad e irracionalidad en economía. Traducción Nicole Blanc. Título de la obra en el original “Rationalité et irrationalité en économie”. México, Siglo Veintiuno Editores, S.A.,/1978/.

“El libro de Maurice Godelier aborda de manera novedosa temas de importancia fundamental. Su tema central, el de la racionalidad económica, es de alcance decisivo tanto para los economistas como para los historiadores y los filósofos. El tratamiento de este tema, tal como se ha concebido

aquí, permite distinguir con precisión diversos niveles de racionalidad y las relaciones entre estos niveles. El manejo de los conceptos elaborados de esta manera ofrece ricas posibilidades teóricas.

Desde luego, la tarea realizada por Maurice Godelier de poner en relación y definir el carácter de diversas ciencias así como de diversas prácticas, incluyendo distintas prácticas teóricas, plantea numerosas preguntas y problemas. Resulta inútil enunciarlas en esta breve presentación; lo que importa es que tales preguntas y tales problemas constituyen el objeto de una amplia discusión que su interés merece y reclama.

Legislación petrolera internacional; nueva etapa del proceso de liberación. Prefacio y compilación de Luís Arauz. México (etc.) Siglo Veintiuno Editores /1978/.

“La amplia discusión internacional en torno al petróleo provocada con la decisión de los miembros de la OPEP de elevar el precio en el año de 1973 —y todas las consecuencias económicas y políticas que de ella se derivaron— remite de manera necesaria a los documentos básicos del problema energético.

Este libro recopila estatutos, resoluciones, convenios y declaraciones relacionados con el petróleo de las organizaciones siguientes: Organización de Países Exportadores

de Petróleo. Organización de Países Arabes Exportadores de Petróleo, Organización Latinoamericana de Energía, Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana, Organización de las Naciones Unidas, Conferencia de los Países en Desarrollo sobre Materias Primas, Agencia Internacional de Energía, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, así como los documentos de nacionalizaciones en América Latina y los aprobados en reuniones oficiales de los países no alineados. Incluye también fragmento relativo de la ley de comercio exterior de los Estados Unidos y los acuerdos del cártel petrolero”.

González M. Jesús.

La planificación del desarrollo agropecuario; Un enfoque para América Latina /por/ Jesús González M. /y/ otros. México) etc.) Siglo Veintiuno Editores/1977/.

“Esta publicación es el resultado de una investigación destinada a facilitar la formulación de políticas planificadas de desarrollo agropecuario en los países de América Latina. Recoge una rica y prolongada experiencia acumulada por la CEPAL y el ILPES en este campo, la cual, sometida a un análisis crítico y enriquecida por el aporte de un equipo interdisciplinario, ha permitido crear un enfoque caracterizado por su flexibilidad para adaptarse a las diversas condiciones de los países de América Latina, por su posibilidad

de aplicación gradual, por su operatividad y por la armonía interna de sus diversos componentes.

El texto se compone de tres partes. La primera, titulada "Conceptos generales sobre la planificación agropecuaria", tiene el propósito de familiarizar al lector con aquellos aspectos específicos del desarrollo agropecuario que deben tenerse en cuenta en la definición de su política planificada. Intenta asimismo analizar las características y modalidades que pueden asumir los sistemas y procesos de planificación de acuerdo a las características de cada realidad.

La segunda parte, "El diagnóstico agropecuario", se refiere a sus objetivos y características generales, y luego a los aspectos metodológicos de su preparación.

"La formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario", tercera parte del trabajo, trata en detalle la definición de objetivos, la formulación de estrategias, metas, mecanismos instrumentales (políticas, programas, proyectos), la reforma de la administración pública agropecuaria, el financiamiento y la planificación regional.

El enfoque se refiere a lo agropecuario y está destinado en particular, a los países de América Latina; sin embargo, desborda lo sectorial, pues contiene un conjunto de definiciones y metodologías que re-

sultan igualmente aplicables a otras ramas de actividad y que, con diversas adaptaciones, podrían ser utilizables en países en desarrollo de otros continentes.

La investigación que dió origen a este texto fue realizada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Son autores de la misma el señor Jesús González Montero, chileno, planificador agropecuario, ingeniero agrónomo de la Universidad de Chile y maestro en economía (Universidad de Stanford, U.S.A.), quien siendo director del Programa de Planificación Agropecuaria del ILPES la dirigió; Antonio Pérez García, uruguayo, contador economista, Universidad de la República Oriental del Uruguay; Francisco León Delgado, cubano, sociólogo y candidato a Ph.D. en la Universidad de Lovaina; José Olivares Díaz, chileno, ingeniero agrónomo, Universidad de Chile y con estudios de posgrado en ESCOLATINA; Hernán Calderón Luna, chileno, ingeniero civil, Universidad de Chile; Danilo Astori Saragosa, uruguayo, contador economista; Universidad de la República Oriental del Uruguay; Sergio Figueroa Tomic, chileno, economista, Universidad de Chile, y Terence R. Lee, canadiense, Ph.D. en geografía y economía, Universidad de Toronto, Canadá".

Hall, Arthur D.

Ingeniería de sistemas
Traducido por: Enrique J.

González L. Título original en inglés "A methodology for systems engineering". México (etc.), Compañía Editorial Continental, S.A., /1974/.

"Durante la década pasada se ha operado un formidable desarrollo en la ingeniería de sistemas y se ha manifestado la creciente necesidad de una filosofía para cimentarla. Para satisfacer estas necesidades, se presenta aquí un estudio de la técnica o procedimiento de la ingeniería de sistemas, haciendo notar la capacidad de sus herramientas, un análisis de los ejemplos reales, relatos sobre sus aplicaciones u otros aspectos. El principal objetivo de este libro es la apreciación y comprensión de la ingeniería de sistemas como un proceso, y precisar las definiciones y el acceso a los principales problemas concernientes al proceso —la presentación del problema, el establecimiento de objetivos, la síntesis de los sistemas, el análisis de los sistemas, la elección entre sistemas alternativos, y el programa de acción.

En la parte I se describe y analiza el proceso en conjunto. Se establece el vocabulario, y se identifican los principales problemas concernientes al proceso discutiéndose como probables soluciones, las herramientas de mayor utilidad, y las disposiciones más apropiadas. El resto del libro se consagra a un profundo tratamiento de los principales subprocesos de la ingeniería de sistemas. La parte II inquie-

re dentro del procedimiento de la presentación del problema y el desarrollo de los requisitos de los sistemas por medio del estudio de posibles soluciones, las técnicas, la experiencia en la teoría y su filosofía. En la parte III se considera la formulación de las decisiones, con relación a los problemas del establecimiento de objetivos y el diseño de los sistemas de valía (N.T. —Sistemas de Estimación). Finalmente, en la parte IV se presentan algunas soluciones y las herramientas de utilidad dentro de la síntesis y el análisis de los sistemas.

El autor no intenta explicar cómo se diseñan los sistemas de un tipo en particular, sino que más bien analiza el proceso en sí, a fin de que las herramientas que realmente sean de importancia se pongan en claro. Estas importantes herramientas resultan un poco diferentes de aquellas que se presentan en libros anteriores y en artículos sobre la ingeniería de sistemas.

Este libro está hecho para el ingeniero especialista que comienza a sobrellevar más amplias responsabilidades, para los profesores y estudiantes de ingeniería de sistemas, para los ingenieros proyectistas, para los investigadores de operaciones, para ayuda de administración científica, y para los organizadores en cualquier terreno. Los gerentes de las organizaciones de investigación

y desarrollo, también encontrarán aquí ideas de mucha utilidad para la creación de integrantes que los conduzcan a una moderna práctica de la ingeniería de sistemas”.

Silva Michelena, José A.

Política y bloques de poder; crisis en el sistema mundial. México (etc.) Siglo Veintiuno Editores /1976/.

“El presente trabajo forma parte de un estudio más amplio, cuyo objetivo general es evaluar las futuras alternativas de desarrollo de América Latina; tomando en consideración el contexto político mundial. Para lograr este objetivo se estructuraron dos subproyectos. El primero revisaría el problema de la dependencia de

América Latina, para el período que va desde el inicio del proceso de conquista y colonización hasta el momento actual. Asumiendo para ello una perspectiva histórica integral, lo cual permitiría detectar no sólo lo relativo a la formación del vínculo dependiente, sino también las tendencias más significativas que se dan en su desarrollo. Como se supuso desde los inicios de la investigación que en el período actual las alternativas de desarrollo latinoamericanas están fuertemente influidas por los procesos políticos que ocurren a nivel mundial, el segundo subproyecto se dedicaría a estudiar con mayor detalle las tendencias políticas internacionales en el período posterior a la segunda guerra mundial”.

