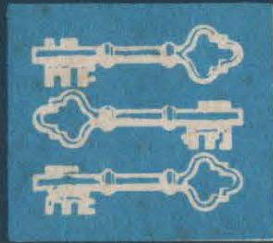


Revista de
**CONTROL
FISCAL**



99

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CARACAS-VENEZUELA

DIRECTORIO

DR. MANUEL RAFAEL RIVERO
Contralor General de la República

DIRECCION GENERAL

DR. TULIO ALVARADO URDANETA
Director General

DR. TOMAS AGUILAR M.
Secretario Privado

DIRECCION GENERAL TECNICA

DR. JESUS GARMENDIA
Director General

DR. FRANCISCO OJEDA SANTANA
Director Asistente

PROF. JAIME FERRO FARIAS
Director Asistente

LIC. FRANCISCO MENDEZ BENITEZ
Director de Organización y Asesoría

LIC. CARMEN OTAIZA VASQUEZ
Directora de Sistemas Contables

LIC. BEATRIZ AUXILIADORA CUEVAS
Directora de Planificación Administrativa

LIC. JOSE DIAZ DIAZ
Director de Procesamiento de Datos

DIRECCION GENERAL DE LOS SERVICIOS JURIDICOS

DRA. CELIA POLEO DE ORTEGA
Directora General

DR. ANTONIO JOSE IZAGUIRRE
Director Asesoría Jurídica

DRA. ANA MERCEDES ALVINS DE VISO
Directora de Estudios Jurídicos (Ecгда.)

DR. FREDDY JOSE ORLANDO SUAREZ
Director de Procesamientos Jurídicos

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

ING. HERNANDO ARNAL GONZALEZ
Director General

DRA. MARIELLI MARRERO SANTANA
Asistente

DRA. MIRIAM M. OROPEZA DE RAMOS
Director de Control Previo de Gastos

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

SR. CARLOS E. PALMERO AZERM
Director de Control Previo de Pagos

Contraloría General de la República

REGLAMENTO INTERNO
DE LA
CONTRALORIA GENERAL
DE LA REPUBLICA

TITULO II

De la Organización.

CAPITULO II

Del Despacho del Contralor
General de la República

SECCION SEGUNDA

Del Comité de Directores

Artículo 11.— El Contralor podrá convocar, con la periodicidad que estime conveniente, al Comité de Directores, integrado por el propio Contralor, quien lo presidirá, por el Director General y por los demás Directores Generales. El Comité de Directores actuará como cuerpo consultivo y asesor del Contralor, y ejercerá las funciones de Secretario de él, el Secretario del Contralor.

índice

Editorial.— Los Organos de Control Público.	5
La Función Contralora en Venezuela. Manuel Rafael Rivero.	9
El Control Económico Financiero Enrique Silva Cimma.	21
Conferencia sobre el Control Fiscal en Venezuela. Celia Poleo de Ortega	57
El Servicio Público de Correos como Servicio Reservado al Estado. Allan R. Brewer-Carías.	83.
La Política Financiera, su Objetivo y su Utilización de las Instituciones Financieras. Guillermo Fariñas	97
Ensayo sobre el Control Fiscal en las Gobernaciones de Estado. Gustavo Carvallo	107
Rebajas sobre el Impuesto sobre la Renta destinadas a incentivar la Inversión en determinadas áreas: a) agropecuaria b) en acciones. Ricardo Sillery López de Ceballos.	139
Dictámenes de la Contraloría General de la República.	161
Legislación Nacional. Decreto No. 793 6 de octubre de 1980 Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario sobre Avances o Adelantos de Fondos a Funcionarios.	165
Notas del Trimestre.	177

**CONTROL
FISCAL**

Libros ingresados recientemente en la Biblioteca de la Contraloría.

Revista de **CONTROL FISCAL**



Organo de la Contraloría
General de la República

Director: Dr. MANUEL RAFAEL RIVERO

Octubre–Noviembre–Diciembre

1980

La Contraloría General de la República no se hace solidaria con los conceptos emitidos en los artículos de opinión que se insertan en la presente edición. Los artículos son estrictamente solicitados y la Contraloría se reserva el derecho de publicarlos o no.

**AÑO XXI
Nº 99
CARACAS
VENEZUELA**

en esta edición

“La Función Contralora en Venezuela” fué el título de una interesante conferencia dictada por el Dr. Manuel Rafael Rivero, ante los asistentes al VII Congreso Interamericano del Ministerio Público, celebrado en Caracas del 23 al 29 de noviembre de 1980, que insertamos en la pag. 9.

El distinguido catedrático chileno Enrique Silva Cimma, publica el trabajo titulado “El Control Económico Financiero”; en el mismo analiza los principios básicos del Control, la consagración constitucional, la autonomía y la universalidad del control, en el sentido de que el control ha de extenderse a todo órgano, entidad o a una persona pública o privada que administre dineros públicos. Por la importancia que reviste el mismo recomendamos a los estudiosos de las ciencias fiscales su lectura.
Ver pág. 21.

En esta edición publicamos una conferencia dictada por la Dra. Celia Poleo de Ortega en la Escuela de Control Fiscal de la Contraloría General de la República, durante los actos conmemorativos de la Semana del Ingeniero, en la cual expone los principios filosóficos que inspiran y conforman lo que debe ser el Control, sus distintas modalidades y hace un análisis de las funciones fundamentales que corresponden a la Contraloría Venezolana de acuerdo con lo dispuesto en su Ley Orgánica.
Ver pág. 57

“La Política Financiera, su objetivo y su utilización de las Instituciones Financieras”. Con este Título nos hace entrega en esta edición el profesor universitario Dr. Guillermo Fariñas de su interesante trabajo sobre la actividad financiera considerada principalmente a la luz de las Finanzas Públicas, el Derecho Financiero y la Política Financiera.
Ver pág. 97.

Nuestro consecuente colaborador el Dr. Allan R. Brewer Carías, presenta un valioso estudio acerca del servicio público de correos como servicio reservado al Estado. Considera en primer lugar la reserva del servicio de correos, en segundo lugar el ámbito del mismo, en contratación con particulares de ciertas fases del servicio de correos y en quinto lugar analiza los efectos de la reserva. Recomendamos su lectura dado el interés que reviste el estudio del profesor Brewer Carías.
Ver pág. 83.

El Dr. Ricardo Sillery López de Ceballos, en su novedoso trabajo sobre las rebajas del impuesto sobre la renta destinadas a incentivar la inversión en las áreas agropecuaria y en acciones objeto de oferta pública, explora desde nuevos ángulos la materia y sugiere soluciones de gran importancia destinadas a estimular la inversión en determinadas áreas de la actividad económica.
Ver pág. 139.

El Lic. GUSTAVO CARVALLO presenta en la segunda y tercera parte del “Ensayo sobre Control Fiscal en los Estados”, la base jurídica-metodológica para ejercer el control de la gestión administrativa en una entidad federal. Podrá el lector enterarse de los procedimientos aplicables para ejercer un control fiscal integral. La primera parte de este trabajo fue publicado en la Revista de Control Fiscal N^o 96.

Ver pág. 107

Control Fiscal editorial

Los Organos de Control Público

El objetivo de esta nota editorial es clarificar ciertos conceptos elementales que al parecer se han prestado a errónea interpretación por parte de algunos ciudadanos no especializados en cuestiones fiscales y administrativas.

Varias personas posiblemente creen que la Contraloría General de la República, en virtud de su prominente rango constitucional, es el único organismo de control, vigilancia y fiscalización que existe en el país y que, por lo tanto, es directa o indirectamente responsable de todas las deficiencias y errores que puedan presentarse en tan extensa y compleja actividad. Para rebatir este mal entendido, es necesario acudir a consideraciones de primaria sencillez.

En primer lugar, es lógico admitir que el control financiero del sector público constituye un sistema o conjunto de sistemas cuya aplicación está a cargo de diferentes organismos y servicios instituidos para ello. Las respectivas atribuciones están delimitadas por la ley, sin perjuicio de que varias actividades en el campo de la fiscalización se complementen entre sí para el cumplimiento de los fines del Estado. Veamos a grandes rasgos cuáles son esas entidades:

Como es de todos sabido, el Congreso de la República ejerce el control superior de la Administración en los términos establecidos por la Carta Fundamental, para lo cual todos los funcionarios oficiales están obligados a comparecer ante los Cuerpos Legislativos o sus Comisiones y a suministrarles los informes y documentos que sean requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

El Control Parlamentario es, eminentemente, de carácter político-administrativo, sin perjuicio de las consecuencias de orden civil, penal y disciplinario que corresponde establecer a los tribunales y organismos competentes, ya que el Congreso no es órgano jurisdiccional.

El Control Externo, ejercido con plena independencia funcional por la Contraloría General de la República sobre los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como sobre las operaciones relativas a los mismos, se hizo extensivo, por Ley, a los entes descentralizados, así como a las administraciones estatales y municipales, sin menoscabo de la autonomía que a estas les corresponde, ni de las atribuciones propias de las Contralorías regionales y locales, que también ejercen el Control Externo dentro de sus respectivas jurisdicciones. Actualmente existen Contralorías Generales en 19 de los 20 Estados de la República, cuyos titulares son designados por las respectivas Asambleas Legislativas y, además 21 Contralores Municipales elegidos por los Concejos.

Significativa importancia reviste el Control Interno, ejercido por funcionarios de la propia administración activa sobre los actos de carácter fiscal-financiero que se realizan en cada ramo, oficina o dependencia gubernamental. Toda operación relacionada con el Tesoro o el Patrimonio Público, que efectúen los funcionarios o agentes oficiales, debe ser revisada por el correspondiente superior jerárquico, así como por los contadores, auditores, inspectores y fiscales de Hacienda o por los supervisores internos de cada entidad o servicio. En caso de encontrar anomalías o irregularidades, tales funcionarios están obligados a comunicárlas a esta Contraloría. En esta forma, millares de empleados son co-responsables del auto-control administrativo.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dispone que corresponde a esta Institución evaluar, orientar y, en caso necesario, prescribir los sistemas de Control Interno de la Administración, de acuerdo con las entida-

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

Por otra parte, el Artículo 233 de la Constitución, al preceptuar que las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y Municipios, en cuanto sean aplicables, estableció los principios de unidad y uniformidad fundamentales que deben orientar las normas fiscales en toda la República.

Aunque el Control Público es ejercido con distintas modalidades en cuanto a forma, tiempo y lugar, de acuerdo con la índole de los entes controlados, es evidente que en Venezuela existe, de hecho y de derecho, un sistema nacional de control público, integrado por diferentes Cuerpos, Organismos y Servicios cuyas competencias y respectivas responsabilidades están delimitadas por el ordenamiento legal vigente.

En resumen, según la naturaleza del control y los órganos que lo ejercen, se mencionan las siguientes categorías:

Control Parlamentario, ejercido con plena soberanía por el Congreso de la República y por sus Comisiones Legislativas.

Control Fiscal Externo, ejercido en forma autónoma por la Contraloría General de la República sobre la Administración Central y la Descentralizada de la Nación. Dicho control fue extendido, por Ley, a los entes autónomos y a las Administraciones Estadales y Municipales. El Control Fiscal Externo también lo ejercen las Contralorías de los Estados y de las Municipalidades, dentro de sus respectivas jurisdicciones, sin menoscabo de las atribuciones que corresponden a la Contraloría de la República.

Finalmente, conviene insistir en la importancia del Control Interno, a cargo de los funcionarios de la administración activa encargados de la fiscalización, así como de las autoridades jerárquicas encargadas de la dirección y revisión de las operaciones financieras en cada organismo, ramo o dependencia oficial.

Estando pendiente la discusión y aprobación del proyecto de Ley Orgánica sobre Salvaguarda del Patrimonio Público, en el cual se ha previsto el establecimiento de nuevos órganos jurisdiccionales relacionados con el control fiscal, a los cuales posiblemente se atribuirán ciertas competencias que

actualmente son ejercidas por diferentes tribunales y organismos oficiales, no es el caso de adelantar comentario alguno sobre esta materia.

De todas maneras es de esperar que el referido proyecto legislativo venga a robustecer y agilizar nuestro sistema nacional de control fiscal.

La Función Contralora En Venezuela

Manuel Rafael Rivero

Contralor General de la República

Conferencia dictada por el Contralor General de la República ante los asistentes al VII Congreso Interamericano del Ministerio Público, celebrado en Caracas del 23 al 29 de noviembre de 1980.

*Señor Presidente:
Señores Delegados:*

Antes de entrar a analizar las cuestiones que me he permitido compaginar con el propósito de presentar a esta Asamblea una síntesis de lo que significa la Contraloría General de la República, desde el punto de vista legal, deseo expresar al señor Fiscal General de Venezuela, Presidente de este evento, doctor Pedro José Mantellini González, apreciado amigo de muchos años, mi agradecimiento por haberme proporcionado la oportunidad de disertar ante tan distinguido auditorio como es este, reunido en Caracas en la ocasión de celebrarse el VII Congreso Interamericano del Ministerio Público.

El tema que voy a plantear, el de la función contralora en Venezuela, es de alto interés en el cuadro general de las aspiraciones que tienen nuestros países en el sentido de alcanzar, dentro del ámbito de su desarrollo económico, una estructura de sus sistemas administrativos más adecuada a los apremiantes reclamos de nuestro tiempo.

La cuestión del control del manejo de las finanzas públicas por organismos suficientemente calificados dentro del diseño administrativo estatal, más que un procedimiento complementario viene a resultar absolutamente esencial para lograr la validación de la legalidad. La hora y el tiempo de entender a esta como un ropaje deslumbrador y no como la expresión profunda de una realidad palpitante y actuante, mucho más que en la letra menuda de códigos, en la doliente y moliente verdad de cada acontecimiento cotidiano, tengo la convicción que ha pasado definitivamente.

Vivimos tiempos en los cuales se nos pide agudizar la capacidad creadora, en lo cual tan hábiles se han mostrado los latinoamericanos, con el fin inmediato de ajustar a la dura realidad en donde nacen, viven y mueren nuestras gentes, los principios esenciales de una civilización sabia que ha nutrido ideas de justicia, de respeto, de grandeza sobre las cuales el hombre occidental ha sabido levantar un universo de esperanzas que siguen vigentes ante tanta miseria y desolación.

Prevé la Constitución de la República funciones de altísima responsabilidad e importancia para la Contraloría General. En su artículo 234, textualmente, el constituyente estableció: “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”. Esta amplísima área de gestión, la cual, de una manera general, no podríamos considerar como exclusivamente prevista y determinada en nuestra Constitución, toda vez que, de alguna manera u otra, así también han procedido los legisladores de varios otros países, específicamente en nuestra América, la complementa el constituyente venezolano al encomendarle al Organismo Superior de Control Externo, en su artículo 236, la responsabilidad de actuar como “órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública”, estipulando, en forma muy precisa, que tanto esta función como aquellas otras se llevarán a cabo mediante el goce “de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones”.

Dispone, igualmente, nuestra Constitución, que la Contraloría General de la República “actuará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General de la República” (art. 237), electo por “Las Cámaras en sesión conjunta dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional” (art. 238).

La autonomía que el constituyente reservó para el ejercicio de la función contralora por parte del organismo superior externo, quedó adecuadamente desarrollada por el Legislador en la Ley Orgánica correspondiente, en la cual previó *la obligatoriedad de la colaboración* por parte de “los servidores públicos y los particulares” (art. 2); *la autonomía en el cumplimiento de sus funciones* (art. 4), *la amplitud de su labor fiscalizadora* (arts. 5, 6, y 7) la cual le permite “efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, así como análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control” (art. 5).

Pero no quedó allí solamente el celo del legislador al prescribir las atribuciones de la Contraloría. En el artículo 7 de la Ley citada amplía el ámbito de estas, excluyendo cualquier posibilidad de que en una cierta manera, a tenor de lo señalado en el artículo anterior comentado, pudieran entenderse como restringidas al tradicional control numérico legal, anterior y posterior a la consumación material del acto administrativo mismo. En efecto, en ese artículo el constituyente dispone que “Corresponde a la Contraloría General de la República evaluar, orientar, coordinar y, en caso necesario, prescribir los sistemas de control interno de la administración pública, de acuerdo con las entidades respectivas, a fin de que el control fiscal externo se complemente con el que ejerce la administración activa”.

No es la Contraloría General de la República, en Venezuela, un ente pasivo en el ejercicio de sus funciones. Estas las ha previsto el legislador como enteramente relacionadas con el cumplimiento mismo de la actividad administrativa del Estado, separadas e independientes, como es natural que sean, pero, al mismo tiempo, obligadas en la consecución de un mismo y único fin último que no es otro sino la plena realización satisfactoria del compromiso con la comunidad.

No sería errado el señalar, al menos es mi criterio, que ese control que ejerce el organismo superior externo se ha previsto para ser cumplido no de manera aislada por este sino, más bien, en perfecta armonía y como en complementariedad con aquel que deben satisfacer los órganos de control interno designados directamente por el administrador. Creo que es ese, precisamente, el espíritu del artículo 7 de la vigente Ley

Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual ya anteriormente he mencionado.

Y este sentido de compenetración de las funciones específicamente administrativas con las de control externo, no solamente se limitan o circunscriben al terreno de la administración activa, exclusividad que es del Ejecutivo. La Contraloría venezolana, como ya antes mencionáramos, debe cumplir una muy delicada labor de auxiliaridad a la rama legislativa del Poder Público, de donde emana directamente y con quien, en nuestro criterio, debe propender a aumentar y a estrechar sus relaciones y actividades, toda vez que ella ha venido a resultar algo así como depositaria parcial, al menos en el ámbito de la materialización cotidiana de la acción, de la responsabilidad esencial del Parlamento de ejercer “el control de la Administración Pública Nacional” (art. 139 constitucional)

Esa tarea de auxiliaridad que la Constitución prescribe a la Contraloría cada día más adquiere una fisonomía de trascendencia singular. No se trata, no puede serlo, en nuestra opinión, de considerar que el organismo superior de control externo de la Nación cumpliría adecuadamente esa función actuando tan solo como un elemento sin iniciativa propia, cuya acción quedaría tan solo circunscrita a atender las solicitudes que el Parlamento resolviera hacerle dentro del marco de sus exclusivas posibilidades de funcionalidad. Considero que la idea del legislador no ha sido la de establecer un organismo enteramente pasivo, atento tan solo a cumplir, como en cualquier caso tiene que hacerlo, los posibles requerimientos que el Parlamento resolviera presentarle en cuanto toca al cumplimiento de sus específicas funciones. En Venezuela el organismo superior de control externo, ateniéndose al espíritu mismo de la Ley, tiene la obligación de prestarle al Parlamento una muy específica colaboración destinada a proporcionarle los elementos inmediatos más satisfactorios, capaces de vigorizar la función contralora superior que ejerce la representación popular.

La creación por parte de nuestro constituyente de esta fórmula de cooperación entre la Contraloría y el Parlamento ha sido, en opinión de muchos, una sabia salida de las difícilísimas situaciones que ha creado el explosivo crecimiento del Estado, el cual se ha visto compelido a alterar su estructura tradicional, como consecuencia de la amplitud y, sobre todo, diversidad de funciones y compromisos.

Como hemos visto, en Venezuela coexisten diferentes tipos de control para la Administración Pública. Por parte del Parlamento se prescribe y se cumple el control legislativo tradicional. Por parte de la Contraloría General de la República se lleva a cabo el control administrativo directo, específico, adecuadamente estructurado.

La diferencia que existe entre uno y otro, la generalmente aceptada, establecida en base al contenido esencialmente político que tiene y causa el primero, en contraposición con el segundo, dirigido hacia la búsqueda real y efectiva de la determinación de resultados en la gestión administrativa del Estado, pienso que persiste válidamente como elemento diferenciador. No creo, sin embargo, que sea realmente beneficioso para la mejor comprensión de la acción puramente administrativa del Estado, —tomando en cuenta la condición que este ha adquirido al momento en que se ha convertido en un ente esencialmente destinado a gerenciar el desarrollo, en su más amplia concepción, en contraposición con la actitud tradicional, tan definitivamente determinada por la idea de garante de orden público,— el mantener, no solo este concepto, sino en practicar realmente la actitud. La cuestión no es exclusiva de Venezuela, ni siquiera, muy bien lo sabemos, de nuestros países, señalados como en retardo ante aquellos que han logrado estructurar sociedades más serenamente dirigidas y con mayor apego, al menos en la deslumbrante apariencia, con la norma jurídica. Quizás más veraz sería no esconder el hecho de que el control es más una suma de situaciones, de imprevisiones, de contraposiciones, en donde se mueven de la manera más arbitraria acontecimientos variadísimos los cuales, en conjunto, son los que generan el hecho susceptible de ser tenido como receptor de la actividad contralora.

Es clara y está perfectamente definida así el área de acción y de responsabilidad de cada uno en este aspecto de sus atribuciones. En el fragor de la contradicción política, tan natural y tan constructiva para la mejor acción creadora, tan consustanciada con la naturaleza misma del sistema democrático, la precisión de estas actividades, su alcance y la efectividad de su acción, han dado motivo a controversias interpretativas. Al final, el resultado ha sido un fortalecimiento efectivo y real de la autonomía e independencia del Organismo Superior de Control Externo, traducido en el beneficio producido por el estrechamiento de sus relaciones con el Parlamento, poder esencial de la Nación, eco de la gran voz del común, asiento, en definitiva de la soberanía nacional.

Y si meditamos un poco sobre todas estas circunstancias anotadas quizás podremos llegar a la conclusión que la existencia de esas dos como zonas o áreas de acción en donde se establece y se cumple el control de la administración pública, es precisamente lo que ha hecho recomendable y ha mantenido la existencia de un tercer tipo de control, que es aquel de contenido esencialmente jurisdiccional, cumplido en Venezuela por los Tribunales de Justicia.

En nuestro ordenamiento jurídico, —pienso que es útil señalarlo y explicarlo,— se le ha asignado a la Contraloría General de la República la responsabilidad de compartir, en cierta forma, con la jurisdicción ordinaria el cumplimiento de actuaciones de contenido procesal que concluyen con decisión siempre factible a ser recurrida por ante aquella.

En efecto, dispone la Ley Orgánica que rige las actividades y funciones de la Institución, en su artículo 81, que “La Contraloría podrá realizar investigaciones en todo caso en que surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos de las entidades sujetas a su control, hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias. Esta averiguación procederá aún cuando dichas personas hubieren cesado en sus funciones”. Y en el artículo siguiente, el 81, establece que: “En los casos a que se refiere el artículo anterior, la Contraloría formará expediente que terminará por un auto de sobreseimiento, de absolución o de responsabilidad administrativa, según el caso”. Todo el Capítulo II, del Título VI de esa Ley está destinado a prescribir el procedimiento especial que rige la materia y el Título VI del Reglamento desarrolla ampliamente la cuestión.

Siguiendo la línea del razonamiento que expongo, esta confusión, en cierta manera, en la Institución Contralora del control puramente administrativo con el jurisdiccional, vendría a romper ese supuesto equilibrio, o contrapeso, que me he permitido indicar como justificador de la existencia de los tres tipos de control. En realidad aún cuando a primera vista esta podría ser la situación, en puridad de verdad la circunstancia de encargar al organismo de control externo superior de esta responsabilidad obedece, en forma determinante a que la conformación de los hechos que generan la comisión del delito o la falta administrativa tiene mucho más posibilidad de cumplirse de manera adecuada utilizando los instru-

mentos de que este dispone, que responden a una estructura especializada y, en cualquier caso, obligada a permanecer imparcial y al margen de toda política partidista, (art. 3 de la Ley Orgánica), que la que generalmente podría encontrarse fuera de ella. Habría una idea de economía en la impartición de justicia.

Pero regresando al campo estrictamente jurídico, se hace necesario aclarar que al dejar abierta la posibilidad de recurrir a la jurisdicción ordinaria en apelación a una decisión de la Contraloría, la conclusión que se impone es que en Venezuela la práctica de los tres tipos de controles, —legislativo, administrativo y jurisdiccional, existe legal y realmente.

La existencia de estos tres tipos diferentes de control dentro de nuestro ordenamiento no solo no supone la presencia de un elemento duplicador de las funciones, de alguna manera entorpecedor de la actividad administrativa del Estado. Tampoco debe entenderse que por el hecho de su posible actividad sobre una sola jurisdicción territorial generan, naturalmente, confusión y hasta infracción al principio universal de exclusión de nuestra pena sobre un mismo delito (art. 60, numeral 8 constitucional). Actúan en tiempo y en espacios diferentes y en todo momento queda abierta la posibilidad de que quienes materialicen la acción lo hagan con el criterio de complementariedad que a ellos les imprimió el legislador y no de superposición o repetición, como pudiera interpretarse erróneamente.

El instrumento que permite con efectividad lograr la materialización de esa postura de equilibrio es la presencia y la acción del Ministerio Público. Por esa sola circunstancia, si es que no existieren otras de igual contenido esencial dentro de la acción administrativa del Estado, resulta absolutamente indispensable que entre ambos órganos, la Fiscalía y la Contraloría, permanezca activa y constante una adecuada relación de información y acción.

Amplitud en el radio de su jurisdicción fue la idea central del legislador al normar la funcionalidad de la Contraloría. Al tiempo de su constitución, la realidad del Estado y de la sociedad sobre la cual iba a actuar dirigió la preocupación de aquel hacia la idea predominante del momento: el fortalecimiento de los llamados controles legales y contables. Para esa época el Estado venezolano no había adquirido la franca fisonomía que hoy tiene de promotor, comprometido

en la realización de variadísimos proyectos de desarrollo de la infraestructura social y económica de la Nación. Se contaba con una estructura administrativa restringida, desde el punto de vista de su capacidad fiscal y también de su orientación conceptual. El administrador público venezolano de entonces gerenciaba un Estado perfectamente definido por los trazos tradicionales del “Estado poder”, estructuralizado partiendo de la idea clásica de la división y separación tridimensional del poder público.

El llamado control previo y control posterior, cumplidos sobre la acción contractual del administrador activo, resultaban fórmulas adecuadas, al menos dentro del ámbito primario del aseguramiento en el cumplimiento del compromiso presupuestario, en su casi totalidad destinado a cubrir las exigencias de la administración centralizada, por su naturaleza, de acción rígida y restringida.

Al alterarse ese esquema simplista del compromiso y decidirse el Estado por las complejidades que conlleva la gestión promotora para el desarrollo, que de paso supone la convalidación de su esencial obligación de prestador de asistencias muy variadas como consecuencia de la diversificación de los servicios públicos, todo el proceso de control tradicional numérico-legal debió hacer frente a una profunda crisis de efectividad.

Esta alteración en la orientación del Estado dio como primer resultado la aparición de novedosos reductos administrativos, los cuales no podían cumplir adecuadamente sus funciones si no se les instrumentaba los elementos indispensables para agilizar sus tareas y poder integrarse al universo competitivo de la industrialización. El cerrado ámbito de la administración pública venezolana comenzó a desgajarse para ir dando paso a una nueva concepción de la responsabilidad de administrar los fondos públicos, todo lo cual se reunió en una nueva rama que fue la *administración descentralizada*. Sobre ella el Organismo Superior de Control entró a aplicar una vigilancia posterior a la ejecución de las decisiones que resolvieren implementar sus gerentes, debiendo ajustar muchas de sus tradicionales convicciones a las realidades que le planteaba la nueva situación.

La reforma legislativa de 18 de diciembre de 1974, que creó la “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, puesta en vigencia por el Ejecutivo con fecha 7 de

julio del año siguiente, no solo otorgó al Organismo Contralor su absoluta autonomía en el contexto de la instrumentación legal, sobre la cual se apoyaba su gestión, hasta ese momento fundamentada en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, sino que hizo frente y resolvió la problemática que creaba el vacío de previsión que existía en la antigua Ley de Hacienda, con relación al control de las actividades de la administración descentralizada.

En efecto, en su artículo 5, anteriormente citado, la nueva Ley abrió al Organismo Superior de Control Externo la posibilidad de practicar sobre los nuevos entes integrados a la llamada administración descentralizada, —Institutos Autónomos y Empresas del Estado,— el tipo de control que las propias actividades de estos requería y hacía recomendable, tanto por la naturaleza misma de las funciones que cumplen, como por la entidad que tiene la porción de recursos fiscales que les han sido asignados y que administran. El artículo en referencia creó el llamado *control de gestión*, el cual debe cumplirse con la mayor amplitud, analizando no solo la fórmula gestonaria concreta, —el sentido de la inversión, su oportunidad, su razonabilidad, etc,— sino, incluso, sus resultados ulteriores, pues es esto lo que, en definitiva, interesa realmente a la colectividad.

Y voy aún más lejos. Tengo la convicción que la acción del control fiscal, en este aspecto, debería alcanzar definiciones mucho más precisas que todas esas que hasta ahora se han venido aceptando en base a teorías más o menos estructuradas en conceptos de legalidad, generalmente muy alejados de la realidad de nuestra época. De lo que se trata ahora no es solamente determinar si el administrador de la cosa pública procedió en su gestión sometido a la norma expresa, pues muy bien sabemos como resulta difícil precisar y visualizar las conveniencias en cualquier riesgo de inversión. Lo que debemos tratar de buscar es una fórmula efectiva que permita llevar a cabo la función contralora a partir de una franca idea de cooperación, en donde la responsabilidad a exigirse no sea tanta como hasta para generar un éxodo de los más capaces de los cuadros de la Administración, pero tampoco tan simplista para ubicarla y hacerla permanecer inamovible dentro de los hoy tan vencidos parámetros de la separación absoluta entre el administrador y el responsable del control fiscal. En países como los nuestros, tan dramáticamente sometidos a las presiones sociales que genera el sub-desarrollo, resulta casi in-

verosímil buscar salidas destinadas a salvaguardar las distancias entre uno y otros, como si el compromiso no fuera uno y la necesidad de solventarlo una también.

Un instrumento de acción destinado a medir la orientación de la gestión que cumple la administración activa debe ser, de manera muy decidida el Organismo Superior de Control Externo. Esa acción, no nos causa recelo el repetirlo, no es en ninguna manera aquella que se interpretaba cumplir vigilando el que la Ley de Presupuesto se atienda en un todo conforme a sus previsiones, con exclusividad a toda otra diligencia. Esa vigilancia hay que cumplirla y hay que reforzarla. Pero junto con ello se tiene que instrumentar un nuevo concepto de la función, más dinámico, más acorde con las nuevas definiciones del compromiso con los gobernados.

En ese sentido los organismos de control, al menos ese es el caso de Venezuela, tienen la obligación de tecnificarse, de ampliar sus relaciones y actividades con aquellos que ejercen el control interno, acordando procedimientos y actitudes uniformes a fin de lograr la integración de una amplia red de servidores del mismo propósito, que cumplan la misión sin hacer más gravosa el costo de la misma.

Señores Delegados:

Antes de concluir esta intervención mía desearía no dejar de formular una última reflexión: el control sobre la acción administrativa de los gobiernos pienso que no es otra cosa que la materialización más precisa y real de la presencia de regímenes respetuosos de la ley cuando este se forma y se desarrolla en libertad. La búsqueda de ese equilibrio es un compromiso de quienes creemos en la posibilidad que tiene el hombre de vivir en paz, en justicia y en seguridad.

Señor Presidente:

Señores Delegados:

Eventos como este guardan un significado realmente esperanzador en relación con las posibilidades que existen y se abren en la tarea de acercarnos más, conocernos mejor y actuar en manera más cónsona con los intereses superiores de nuestros países, todos ellos indefectiblemente atados a una sola herencia cultural y a un destino común.

Nuestras instituciones, en muy singular manera las jurídicas y las políticas, tienen un origen similar, circunstancia que solo nos es factible encontrar en aquellas regiones del globo en donde los niveles culturales de sus pobladores han generado desarrollos económicos y sociales que los ubican en posiciones privilegiadas dentro del concurso universal de las naciones.

Esa similitud primigenia en la manera y en la forma de concebir y entender las relaciones del hombre con sus semejantes, con su medio ambiente, con sus propias profundas inclinaciones y creencias, todo lo cual, en definitiva, como tan bien lo saben ustedes, señores Delegados, hombres distinguidos en la práctica y en el entendimiento de las disciplinas filosóficas, constituyen las fuentes en donde abreva la ciencia jurídica, en definitiva, espejo mágico que refleja el acontecer del hombre agrupado en sociedad. Todo ello constituye un tesoro invaluable que aún, quizás, no hemos sabido o no hemos podido usufructuar debidamente, pero que, realmente, necesariamente, tenemos que llegar a valorar sin más pérdida de tiempo a fin de beneficiarnos con él en esta urgente y ambiciosa tarea de hacer a nuestras sociedades más justas, más sabias y más prometedoras de felicidad para las nuevas generaciones.

Instituciones como esas que ustedes representan y como esas otras, similares a la que yo represento en Venezuela, tienen una gran responsabilidad entre sus manos, frente al futuro de nuestros pueblos. Son báculos para el andar en un tiempo de cambios imprevistos en los rumbos que se pensaban ya definitivamente marcados y tomados. Y tan solo por tales circunstancias, si es que no hubiera otras, me siento complacido de haber estado hoy entre ustedes y de que ustedes hubieran querido ofrecerme esta oportunidad. Muchas gracias.

El Control Económico Financiero

Enrique Silva Cimma

Ex-Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Ex-Asesor de la Contraloría General de la República

Conferencia pronunciada en el Curso sobre “Protección Jurídica de los Administrados” patrocinado por la Universidad de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá — Colombia.

Señor Rector, Sr. Director del Curso, Sres. Profesores, Distinguidos Colegas, Señoras, Señores:

Quiero empezar expresando que cumplo con agrado una deuda con esta ilustre Universidad. El pasado año se me otorgó en ausencia el título de Profesor Honorario de ella, que me llena de la más profunda satisfacción. En aquella ocasión, debí estar cumpliendo un compromiso universitario contraído anteriormente con una Universidad europea y ese fue exclusivamente el motivo que me impidió estar con ustedes. Es por ello que con particular complacencia he acudido ahora a esta reunión, para participar en un tema que ha sido preocupación mía desde hace ya muchos años. Convencido como estoy de la necesidad de que el derecho constituya siempre un instrumento de cambio en función del desarrollo de nuestros pueblos y no una herramienta de clase, es que he planteado invariablemente lo que significa entre otras cosas el control como defensa de los administrados. De allí que cuando tuve ocasión de leer el temario de este Congreso, en donde observé que con mucho acierto se planteaba el control económico financiero dentro de los términos de medida relativos a la protección de los administrados frente a los actos hipotéticamente arbitrarios de la autoridad, pensé que se había comprendido de manera diáfana y prístina lo que en sí el control entraña. Por lo demás, las disertaciones que hemos escuchado en el día de hoy, especialmente aquellas que estuvieron a cargo del Rector, eminente Profesor Tafur en la mañana, y de nuestro buen amigo el Profesor SÁCHICA, en torno a diversos aspectos relativos a la protección de los administrados, realmente me anticipo en hacerles presente a ustedes que esas ex-

posiciones y la que oímos también hoy día en la tarde, me van a evitar el tener que repetir una serie de conceptos que con mucha claridad mis distinguidos colegas colombianos han emitido en sus respectivas conferencias. Desde luego, tenía toda la razón nuestro amigo Rector cuando ubicaba al control dentro de lo que él llama instrumentos de protección hacia la sociedad en general. Tal calificativo, a mi juicio, cuadra perfectamente respecto del llamado control económico financiero. Asimismo, concuerdo plenamente con que ubique dentro de las medidas fundamentales del control, la existencia de normas sobre procedimientos administrativos, porque en verdad los procedimientos administrativos y las disposiciones reguladoras del procedimiento en el campo de la Administración, tienden básicamente a proteger a los administrados frente a las arbitrariedades en que dicha Administración pudiera hipotéticamente incurrir. Es por ello que no deja de ser lamentable que en la mayor parte de los países latinoamericanos nos encontremos, aun hasta hoy en día, ayunos de normas fundamentales en materia de procedimientos administrativos. Casualmente, hace muy poco tiempo en Venezuela se presentó un interesante proyecto de ley que pende de discusión en el Congreso de la República, sobre procedimientos administrativos. En general, se establecen allí una serie de preceptivas de singular interés, aun cuando nos merezca críticas el que estando los procedimientos instituidos en función de la defensa del administrado, se señale de manera un tanto sorprendente y paradójica al final, que aquellos administrados que infrinjan las normas de procedimientos administrativos incurrirán en una multa de hasta un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00), que aplicará motu proprio la Administración. Se trata de una norma que entrañaría gravedad si llegase a prosperar.

En el fondo, los procedimientos administrativos tienden no sólo a amparar al administrado sino que también, lo que es más importante, a amparar el patrimonio público por la vía de aquello que llamamos el control económico financiero ¿Por qué? Porque en la medida en que nos encontremos en presencia de una Administración dinámica, de una Administración ágil, de una Administración eficaz, no nos cabe duda que los peligros de corrupción administrativa, tan frecuentes por desgracia en los países de América Latina, tenderán gradualmente a desaparecer, ya que aquella encuentra a menudo albergue en las complejidades burocráticas de una Administración.

De allí el peligro de esas normas sobre la imposición de multas como la que recién mencionada y que me traen a la memoria una vieja ley sobre probidad administrativa aprobada en Bolivia en la época del coronel Busch, que consagraba acción pública para denunciar los delitos en contra de la cosa pública, pero en cuyo último artículo se agregaba que aquel denunciante que no pudiera comprobar su denuncia sería condenado a muerte. La

verdad es que este tipo de disposiciones son tan estériles y perjudiciales como la inexistencia de normas sobre procedimientos administrativos.

En la conferencia de Sáchica en la mañana, él nos hablaba también de la importancia que tenía el control del presupuesto y fundamentalmente de la manera como el Congreso por la vía de la aprobación de la ley presupuestaria controla al Ejecutivo. He aquí en verdad otro de los aspectos de gran trascendencia dentro del entorno del control, como también aquel a que el referido colega se refirió, provocando los justificados aplausos de ustedes, cuando sostuvo que el control del poder civil sobre el poder militar, implica un innegable principio de protección constitucional de los administrados. Esto trae a mi recuerdo disposiciones como aquellas que hasta hoy en día existen por ejemplo en la Constitución Argentina de 1843 y que los militares no se han cuidado siquiera de derogarla aunque no sea más que por un escrúpulo de conciencia y que dice que serán condenados como infames y traidores de la patria los militares que usurpen el poder. Disposición semejante, si bien con otros términos, existe en el artículo 22 de la Constitución Chilena que aunque virtualmente derogada, rige formalmente en el día de hoy y que dice que las fuerzas armadas son esencialmente obedientes y no deliberantes y que les está prohibido categóricamente deliberar. Y llevamos seis años bajo el desobedecimiento de las fuerzas armadas y con la permanente deliberación y politicismo de las fuerzas armadas bajo el pretexto de ser apolíticas y de combatir a los partidos políticos y a los políticos.

La verdad, distinguidos oyentes, es que es cierto lo que Sáchica decía: El control del poder civil sobre el poder militar, pero yo me he preguntado muchas veces en la soledad del exilio: ¿Qué significa ésto de que las fuerzas armadas sean esencialmente obedientes y que les esté prohibido deliberar?. ¿Acaso no estará allí el gérmen justamente de las asonadas militares a que América Latina nos tiene acostumbrados? ¿Acaso no somos los civiles los que en mayor o menor medida, por falta de un control sobre ellas, nos hemos habituado a transformarlas en cuerpos elitistas que en un momento dado se constituyen en el árbitro de un poder civil? Yo creo que somos nosotros los responsables de haber perdido ese mecanismo de control sobre las fuerzas armadas al haberlas convertido en ausentes del proceso de cambio que amerita cada uno de nuestros países y al pretender conducir las simplemente a esa posición de élite como consecuencia de la cual ellas mismas se erigen mañana en arbitros de las luchas que dentro del proceso civil se producen en razón de pretender que siempre serán no deliberantes y que estarán alejadas del cambio de que nuestros países se encuentran francamente necesitados hoy en día.

De allí la trascendencia de este concepto de control del poder civil por sobre el poder militar. Y hecho este preámbulo, que me parecía absolutamente indispensable, yo quisiera hacer presente, reiterando lo que decía hace un instante, el fundamento racional con que los organizadores de este curso, han expresado que el control jurídico financiero forma parte de las medidas que en general conforman la protección de los administrados. Ello me parece de un fundamento racional indiscutible, en primer lugar porque el control, en su más amplio sentido, no es otra cosa que la fundamental emanación de la soberanía. En segundo término, porque el control económico financiero, o control fiscal como se le denomina en algunos países particularmente en Colombia, en Venezuela, etc., forma parte de un control jurídico en su acepción extensiva. En tercer lugar, porque ese control nos parece que es una base fundamental de lo que podríamos llamar un Estado democrático de derecho porque implica indubitablemente una garantía para los administrados como vamos a tener ocasión de verlo, en forma esencial, como una consecuencia de esa importantísima potestad que los órganos de control externo tienen para actuar de oficio, lo que les permitirá siempre, ver vigilantes ciertos de la forma como el patrimonio público se está mal o bien administrando. Enseguida, no podemos olvidar tampoco aquello que sin duda va a ser tratado en profundidad por nuestro distinguido colega el Profesor Sarría cuando se refiera a la participación de los administrados. Y no podemos dejar de tener presente que uno de los medios de que se prevale el control externo para actuar en función de amparo o protección del patrimonio público es la denuncia de los particulares, la denuncia de los administrados.

A este respecto, coincidiendo con aquella concepción que expresaba hoy en la mañana el Profesor Sábica, en el sentido de que la democracia está íntimamente vinculada a una concepción de recíprocos controles, tengo el conocimiento de que uno de los campos de la democracia social en donde vive y puede desarrollarse la acción participativa, es precisamente en la actividad y en el campo del control. Sólo a manera de información y sin que esto implique aceptación de un determinado sistema, yo puedo recordarles a ustedes que en la actual Constitución Soviética del año 77 se abre campo a la participación entre otras cosas en la actividad del control. Y personalmente tuve ocasión de comprobar, interesado como lo estoy en ese campo de actividades del derecho público, como hoy en día en la Unión Soviética existen sobre ocho millones y medio de contralores ¿Por qué razón? Porque todas las actividades que obviamente pertenecen allí al Estado y forman parte del campo del Estado, están controladas directamente por los interesados, fundamentalmente en uno de los órdenes de la actividad del control que precisamente va a ser tratada aquí en una reunión de mesa redonda. Me refiero a lo que se denomina el control de gestión, vale decir el control de la eficacia, del cumplimiento

to de metas, del cumplimiento de resultados dentro de una determinada actividad. Pensemos por un instante siquiera lo que significaría en nuestros países el desarrollo de un sistema democrático y de democracia social de derecho con la consagración de un régimen participativo por la vía de la actividad del control, especialmente del control en cuanto a la gestión de los servicios públicos. Yo les presgunto a ustedes: ¿Acaso no sería ese el campo en donde más útil, en donde más eficaz sería la participación del particular que está sintiendo en carne propia lo mal que satisfacen su gestión por ejemplo los servicios de agua potable, los servicios de luz, los servicios médicos y otros tantos servicios públicos que en mayor o menor medida se colectan con el dinero de los administrados y que por lo tanto han menester cumplir con la obligación fundamental de prestar el servicio para el cual han sido creados? He aquí la importancia del control conectada con el elemento de la participación. Es por ello que no podemos desentendernos de que el control en sí, en su más amplio sentido, dentro de una definición o contexto amplio, obviamente que forma parte de la protección de los administrados frente a la arbitrariedad en que la Administración pudiera incurrir.

Entrando ya un poco más en materia, quiero recordar que en relación con esto de la existencia de principios fundamentales en una Democracia, y dentro de esos principios de éste que se llama el control, quiero partir de una base esencial: A nuestro juicio, y vamos a pretender demostrarlo, no hay Democracia sin control y no puede existir control fuera de la Democracia. Lo demás es un mito, lo demás es sencillamente entretenernos con las palabras y con los conceptos. Durante muchos años fui funcionario de control en mi país, ejercí la Contraloría General de la República y con orgullo lo digo, durante 10 años. Cuando el régimen democrático jugaba plenamente y por entero, y cuando se hacían eco los demás órganos y poderes del Estado de las potestades que el organismo de control externo tenía y que las ejercitaba no sólo, oiganlo ustedes, en el campo del control económico financiero, sino en el campo de la legalidad general, porque la Contraloría General de la República en Chile, estaba capacitada por ley para pronunciarse por la vía del control previo sobre la legalidad de todos los actos de la Administración, inclusive los actos políticos o de gobierno, aquellos que según un distinguido colega deben quedar o habitualmente quedan fuera del control, concepto éste que no comparto plenamente. Allá estaban centrados también dentro del ejercicio de un control previo y general de legalidad. Tenemos por ejemplo el recuerdo de haber rechazado un decreto en virtud del cual el Presidente de la República pretendía decretar el estado de sitio en circunstancias que estando reunido el Congreso de la República, el estado de sitio debía ser materia de pronunciamiento legislativo. Y el rechazo de la Contraloría General de la República fue respetado. Eso naturalmente hoy en día no existe, y no existe

porque sería palabra vana pretender que en un régimen de dictadura como el de mi país pudiere imponerse un sistema de control. Yo invoco aquí el pensamiento de mi eminente y viejo amigo el Profesor Real. Uruguay, cuna centenaria de la democracia en América, un país en donde durante muchos años nos enorgullecíamos todos de ver como el derecho funcionaba; un país en donde por primera vez se estableció el recurso contencioso de anulación en contra de los actos de poder; un país en donde por primera vez se sentó la doctrina de que los actos discrecionales debían ser objeto de recurso ante el tribunal; un país donde también se sostuvo que el acto político de gobierno era recurrible en vía de acción contenciosa. ¿Qué ha pasado ahora? Ahora en que justamente ejerce la primera magistratura fáctica de ese país un ex-colega de Derecho Administrativo que en aquella época se vanaglorió de defender el recurso de nulidad y que ahora ha contribuido a destruirlo. ¿Es que en esa forma podemos creer que en los regímenes fácticos que hoy en día por desgracia son la generalidad en Latinoamérica pueda existir el problema del control en su más amplio sentido?

Yo pienso que a los hombres de derecho cuando nos enfrentamos ante nuestros colegas nos asiste un deber insoslayable, un deber de conciencia fundamental, el deber de decir la verdad. Nosotros no podemos venir aquí a exponer circunstancias puramente formales de nuestros países. Yo no me sentiría satisfecho conmigo mismo si les dijera a ustedes que en las normas de la Constitución del 25, vigentes virtualmente hasta el año 1973 en Chile, existían tales y cuales disposiciones en materia de control circunstancias que me asiste la convicción más absoluta que dichas disposiciones hoy en día, han pasado a ser letra muerta. Cuando hacemos derecho comparado, tenemos que hacerlo comparando realidades y no comparando disposiciones formales que a nada conducen, sobre todo en este tipo de reuniones y esta es la gran ventaja de estar en un país en donde a lo menos uno puede hablar porque se profesa una libertad política y llena de democracia en donde es posible hablar como lo estamos haciendo, esta digo yo es la garantía de este tipo de reuniones. Pero, la verdad es que si el control forma parte de un contexto de lo que se denominan las instituciones de garantía, y las instituciones de garantía están vinculadas con los llamados principios de seguridad jurídica y principio de la legalidad, yo no me atrevería a sostener que hay control donde no hay Habeas Corpus, donde no hay amparo, donde no hay control de la constitucionalidad. ¿Porqué? porque el control ya por la vía contencioso administrativa, ya por la vía puramente administrativa de controles externos, ya en fin por la vía de controles internos, en el fondo, forma parte de un sólo contexto que en el más amplio sentido denominamos las instituciones de garantía. Yo les digo a ustedes estimados colegas. ¿Y que sacamos con venir a contar aquí que un cartero puede tener derecho a que un tribunal contencioso le reconozca una promoción o le reconozca

un ascenso, cuando no hay posibilidad de que en nuestros países el Hábeas Corpus sea reconocido? Que las comisiones de derechos humanos, visitan los países de América Latina, para ver en primer término que pasa con los desaparecidos y allí no hay Hábeas Corpus que prospere, ni hay amparo que prospere, porque por último a los jueces se les jubila obligatoriamente cuando en algunos casos tienen la valentía de oponerse a los designios del poder militar; o en otros casos, a los abogados se les expulsa del país cuando pretenden defender a los presos políticos ejercitando amparo o ejercitando Hábeas Corpus. ¿Y es que acaso aquello que se ubica bajo la etiqueta de la protección jurídica de los administrados, quiere decir simplemente que vamos a proteger a los administrados cuando han visto amagados por un acto de poder parte de su patrimonio? ¿Y es que no hay algo mucho más grande, mucho más profundo que el patrimonio que es la defensa del fundamental derecho a la vida? ¿Y cuando el derecho a la vida no es amparado, podemos atrevernos a sostener que el contencioso administrativo tiene valimiento suficiente en nuestros países para en definitiva afirmar que estamos en presencia de un verdadero mecanismo de protección del derecho de los administrados?. Yo digo distinguidos colegas que estaríamos simplemente engañándonos a nosotros mismos si pretendiéramos sostener esa tesis. Perdónenme ustedes que les hable con esa franqueza, pero la verdad es que las conferencias de hoy en la mañana me indujeron a quebrar un tanto el esquema que ustedes tienen allí para hablarles así, con esta realidad, porque yo creo que de otra manera estaríamos simplemente obnubilando nuestras mentes y engañándonos entre todos nosotros y no es ese el papel y el fin de este tipo de reuniones. Por lo demás, estamos en América Latina dentro de uno de los pocos oasis que existen. Si ustedes empiezan a meditar, allí nos encontramos con Venezuela, con Colombia, con Costa Rica, y con otras pocas islas o islotes en donde es posible sostener que siquiera se vive en democracia. Tratemos de mantener esa democracia, tratemos de hacerla cada vez más eficaz y cada vez más dinámica, para que no tengamos que estar lamentándonos como nosotros los hombres del sur tenemos que hacerlo con dolor hoy en día, porque no supimos defenderla en el momento oportuno.

De toda esta breve digresión yo sacaré pues algunas conclusiones: En primer término, sostengo categóricamente que si no hay democracia no hay Estado de Derecho. Parece una afirmación elemental. No concebimos el Estado de Derecho fuera de la Democracia. En segundo lugar, yo diría que si no hay Estado de Derecho no es posible hablar de instituciones de garantía, porque las garantías lo son para preservar el derecho y el derecho solo es posible vivirlo en los términos como lo concebimos, dentro de un sistema plenamente democrático, y téngase presente que lo que estoy planteando no es un tema de democracia política, sino de un sistema de democracia plena en donde es dable conjugar tanto la democra-

cia política a nuestro juicio absolutamente insoslayable y conciliable con una democracia social, con una democracia económica y con una democracia cultural. Eso que llamamos democracia completa o democracia plena, que no se ha dado todavía en ninguno de nuestros países pero a la cual todos aspiramos porque significa el sumun de Democracia, parte de un supuesto del cual hoy estamos disfrutando, de la existencia insoslayable, impretermitible, de una democracia política que jamás podrá desaparecer porque necesariamente tiene que ser la base de sustentación de todas las otras. Si no hay Estado de Derecho, no concebimos pues que existan garantías y si no hay garantías no tiene sentido la existencia del control. El control pasará a ser sencillamente un pedazo de papel, un "chiffon papier" como dicen los franceses, aquello que para nada sirve, sólo para exhibirlo como un conjunto de etiquetas formales pero que enfrentadas a la realidad, necesariamente habrán de desaparecer. Ahora, dentro de este encuadre es que yo quisiera ubicarme cuando aborde el tema del control económico financiero. El concepto del control económico financiero indubitablemente que forma parte, dentro de ese concepto amplio, de las instituciones que persiguen la protección jurídica de los administrados. ¿Y qué entendemos por control financiero así conceptualizado? Yo diría que es aquel que persigue la preservación del patrimonio público y el recto manejo de los asuntos económicos del Estado.

Veamos ahora quien ejerce ese control económico financiero. En primer término, y por tradición histórica, los Parlamentos. Pero como quiera que el desarrollo del derecho público contemporáneo ha hecho comprender que los Parlamentos hoy en día no pueden materializar por acto propio el ejercicio del control económico financiero, es que han nacido los llamados organismos de control externo. En la costa del Pacífico de América Latina, Contralorías Generales de la República: Colombia, Ecuador, Venezuela, Chile, prácticamente con el mismo origen. Una misión de consejeros financieros norteamericanos presidida por el profesor Edwin Walter Kemmerer de la cual nacen los sistemas de control externo a los que luego nos vamos a referir. Un problema que se ha prestado a dudas en la doctrina. ¿Los órganos de control externo que ejercen el control económico financiero, son delegatorios del Congreso hoy en día o no? La verdad es que en la medida en que el control externo tiende a autonomizarse, no nos cabe duda que va desapareciendo aquella concepción tradicional de que el control sencillamente lo ejerce este tipo de entidades autónomas como delegatorias del Parlamento, si bien en muchos países aun en la actualidad, se mantiene esto por lo menos como una concepción doctrinaria básica. Recordemos por ejemplo que en la muy reciente Constitución Española se establece que las Cortes de Cuentas actuarán realizando el control externo como órganos delegatorios de las Cortes españolas, vale decir del Parlamento. Una disposición

más o menos de idéntico contenido se consagra en la Constitución Venezolana del año 1961 en donde se establece que la Contraloría General de la República, si bien dotada de la más absoluta autonomía funcional, actuará como órgano auxiliar del Congreso de la República para el ejercicio del control financiero por parte del Congreso, de donde se deduce que aquella auxiliaría lo será como un órgano que ha menester cooperar con el Congreso en cada ocasión en que el Congreso Venezolano requiera realizar control externo por sobre la Administración del Estado. Pero en tanto en cuanto el control vaya autonomizándose, en tanto en cuanto vaya adquiriendo fisonomía propia y plenamente autónoma, no nos cabe duda que aquello otro del carácter de órgano delegatario no va a ser más que un resabio de tipo histórico que a nada conduce en el particular. Por lo demás, no olviden ustedes que si bien los Parlamentos como una de sus funciones esenciales, van a mantener la función de la fiscalización paralela a la función de legislar y que nunca va a desaparecer de su ámbito esa función de fiscalizar los actos de la Administración, esa fiscalización tiene un cierto sentido político en su trasfondo que difiere con mucho del sentido genuinamente técnico que los órganos de control externo, esencialmente apolíticos, han de ejercer sobre la Administración del Estado.

He aquí una diferencia fundamental entre el control a cargo de los Parlamentos y el control a cargo de los organismos de control externo. Aquel por esencia ha de ser político, porque esa es la misión del Parlamento. No es que yo quiera con esto distorsionar la naturaleza de ese control ni minimizarlo. No estoy subestimándolo por aquello que digo que ese control ha de ser político: Es político porque tiene un entronque de ese carácter porque en el fondo el control a cargo de los Parlamentos es una potestad que se les otorga tradicionalmente, para que en una Democracia la oposición y las minorías puedan fiscalizar la forma como el Gobierno está actuando y sobre todo como está manejando el patrimonio público. Porque no nos olvidemos de algo que es esencial, que el patrimonio público lo es en sentido figurado, pero en el fondo ese patrimonio es de todos nosotros, es de la colectividad entera que en mayor o menor medida ha contribuido a gestarlo y a formarlo. De allí que el Parlamento deba ver cómo los Ejecutivos administran ese patrimonio. Pero allí va a existir siempre un sentido político de la fiscalización. En cambio en los órganos de control externo, precisamente lo que les va a estar vedado siempre es la existencia de una concepción de politicismo ¿Por qué? Porque la objetividad, la imparcialidad que es de la esencia del control externo es consecuencia de ese carácter fundamentalmente técnico y apolítico con que se ha de ejercer el control económico financiero por parte de ese tipo de organismos. Y finalmente, el control económico financiero pueden ejercitarlo también los llamados órganos de control interno. He aquí una de las connotaciones más

importantes del derecho del control hoy en día. La verdad es que para que una Administración sea dinámica y eficaz, para que una administración actúe en función de satisfacer su fin último, que es lograr el bienestar general de la colectividad, es indispensable la adecuación de sus propios cuadros dentro de un sistema en que esa Administración sea capaz de auto controlarse, ya por la vía del ejercicio de las potestades jerárquicas de que hablaba el conferenciante anterior, ya por la vía de la estructura administrativa en cada uno de nuestros países, que como una consecuencia de la dinámica y de la planificación de la Administración impone que esa Administración deba consagrar los sistemas de control interno para controlarse a sí misma. Ello, independientemente del control externo y sin que en manera alguna signifique aquella duplicación de funciones porque la finalidad de uno y otro como también vamos a verlo es diferente.

En el fondo pues, podemos sostener el principio de que el control económico financiero está en nuestro sistema democrático, y debe estarlo, a cargo del Parlamento en un sentido genuinamente político, a cargo de los órganos de control externo con un carácter genuinamente técnico y apolítico, y a cargo de los órganos de control interno que deben estructurarse dentro de cada uno de ellos como una parte vinculada directamente con el denominado principio de la legalidad financiera, que significa el que en un Estado democrático y social de derecho la Administración debe, necesariamente, en todo el manejo relativo a los recursos públicos, subordinarse a las disposiciones de la ley. Porqué, porque Ley y Administración aparecen para estos efectos concatenadas, de tal suerte que, en principio, la Administración no puede ni avasallar la norma jurídica, ni exorbitar las disposiciones de la Ley. Todavía más, este principio de la legalidad financiera así concebido en términos tan amplios, para que realmente sea respetado, debe estar consagrado a nivel constitucional. Y este es un principio que hoy en día no se discute porque en el fondo forma parte de lo que se ha denominado con propiedad la constitucionalización de la Administración Pública, porque como una garantía para los administrados, acostumbra la doctrina a señalar que las bases fundamentales de toda Administración, deberemos encontrarla en las normas de la Constitución Política de cada país.

En cuanto se refiere al control económico financiero y a este principio denominado de la legalidad financiera, la garantía de los administrados está en que ese principio no puede ser destruido ni siquiera por el legislador, ni mucho menos por actos emanados de la Administración. De allí es entonces que él ha de ser consagrado en la norma de la Constitución Política o Carta Fundamental. Y este principio lo encontraremos regulado así en la Constitución Colombiana, en la Constitución Venezolana, en la Constitución Chilena en tanto en cuanto regía hasta el año 73, en la Constitu-

ción Española la reciente aprobación después de su sometimiento al plebiscito del pueblo español etc., etc. La garantía está en que, por esta vía no se va a poder destruir el principio de que el gasto público tiene que estar consagrado en la ley, de que el ingreso y el sistema tributario de cada país debe tener su origen en la ley, y que el manejo de los bienes públicos también ha menester que tenga su basamento en una norma jurídica de carácter legal. He aquí, distinguidos colegas, lo que no existe en nuestros regímenes de facto ¿Por qué? Porque las contribuciones se crean por decreto, porque los gastos se disponen por decreto y porque si ustedes se ponen a examinar el costo por ejemplo del gasto militar en cada uno de nuestros países como consecuencia de la carrera armamentista, se van a encontrar con que el 40 o el 60% del presupuesto nacional de esos países están destinados a gastos de la seguridad nacional, sobre todo dentro de esta nueva concepción de la seguridad nacional que hoy en día aparece imperando dentro de la denominada noción de guerra interna que también se ha familiarizado en la mayor parte de nuestros países. Pero en tanto en cuanto el principio se mantenga con nivel y con jerarquía constitucional, obviamente que ello va a constituir una garantía para los administrados.

Y este principio de la legalidad financiera así entendido, sostengo que abarca varios estadios bien precisos. En primer lugar, el principio de la legalidad del gasto, que significa que la Administración del Estado en su más amplio sentido, no podrá gastar, no podrá disponer de los dineros públicos, sino con subordinación a la ley y fundamentalmente a la denominada ley anual de presupuesto de la nación. En segundo término, el principio de la legalidad del ingreso, que en sí entraña una garantía para el administrado que se materializa en que no se vea expuesto a una exacción por decreto del Ejecutivo sino con basamento en una ley de la República, de tal suerte que las contribuciones se van a crear por ley, los impuestos van a nacer de una ley, la consagración de derechos de ese tipo que los administrados deban en un momento dado pagar deberá tener también su origen en una ley, como asimismo las otras cargas que por razones de interés público el Estado se vea obligado a consagrar en un momento dado de la vida pública. Y en tercer término, el manejo de los bienes públicos debe tener también su origen en una ley.

Pero la administración económica moderna en nuestros Estados impone hoy otros principios básicos que pensamos que están también muy vinculados no sólo a la legalidad financiera sino que al concepto de control de las finanzas nacionales.

Esos otros campos o estadios son fundamentalmente tres: En primer término, el de la eficacia del gasto, porque ya no basta con que el gasto público se subordine a la ley, es necesario que ese

gasto también se subordine a razones de eficacia. Les voy a poner un ejemplo, y prefiero tomar ejemplos de la realidad. Hace muchos años en mi país se resolvió construir unas obras de agua potable en el Norte, en la región desértica de Chile, y se trajo la instalación de esas obras de agua potable desde la cordillera cerca de la frontera con Bolivia hasta la ciudad de Antofagasta. Trescientos y tantos kilómetros de obras de agua potable para llegar a aquel puerto junto al mar. Aquellas obras costaron naturalmente cuantiosos recursos, y significaron poner en movimiento muchas máquinas y obreros. ¿Pero que pasó? Que a los ingenieros se les olvidó que en esa zona desértica del norte de Chile, la más árida del mundo, porque es más árida que el desierto de Sahara, se produce una diferencia notable de temperatura entre el día y la noche. Naturalmente las conexiones de todos esos tubos de cemento se reventaron con la diferencia de temperatura en la noche y se acabó la obra de agua potable, y costó aquello cuantiosos recursos para el Estado. Yo les digo a ustedes. ¿Cómo se habría ejercido allí el control financiero? El control financiero de legalidad habría visto que todo ese gasto se ajustaba a las disposiciones de la ley; pero mi pregunta es: ¿Y fue eficaz la inversión de esos recursos? ¿Esos recursos se gastaron bien o se gastaron mal? Desde mi personal punto de vista se gastaron muy mal y como se gastaron mal evidentemente que el control debía dinamizarse para de alguna manera hacer posible la persecución de las responsabilidades que son consecuencia del ejercicio del control. ¿Podríamos nosotros satisfacernos con decir, bueno, pero si la Administración de control tiene la facultad de controlar la legalidad financiera del gasto, nos basta con esa legalidad formal aunque en la práctica se cometan barbaridades tan grandes como esa que yo les estoy relatando? He aquí hasta donde se proyecta hoy en día el control financiero. No podemos sostener que él se limite sólo al control de una legalidad formal. Con ello estaríamos tapándonos los ojos a la realidad. Si ningún ejecutor a nivel gerencial, puede quedarse satisfecho solamente con que se cumpla la ley en la inversión de un recurso público. Debe necesariamente comprobar si esa Administración está obrando bien o está obrando mal, si está obrando con eficacia o no, porque sólo por esa vía va a poder detectar si los funcionarios responden a su papel de ser medios para la satisfacción de un fin público en interés de la colectividad o no. Es por ello que se ha abierto paso hoy en día lo que se denomina la teoría del control de gestión, el cual se encamina no tan sólo a revisar la legalidad formal del gasto sino la meta, el resultado cumplido con un determinado programa o plan de la Administración. Pero para que ello sea eficaz en la realidad práctica, especialmente en nuestros países, es menester que se cumplan otros supuestos fundamentales. A mi juicio, el control está vinculado directamente a la adecuada preparación del presupuesto nacional, de tal suerte que si no hay un presupuesto adecuado y si no cobra valimiento lo que se denomina un presupuesto por programa, va a resultar

muy ineficaz en la práctica, muy efímera, la posibilidad de ejercer un control eficaz sobre la Administración. De allí la concatenación de la idea de control de legalidad sobre el gasto, con el concepto de eficacia del gasto y con el concepto de presupuesto adecuado, no sólo en cuanto a su aprobación, sino que a todo el proceso de generación del acto presupuestario que se va a aprobar una vez al año. Y por último, hay otro elemento clave también en cuanto se refiere a esta modalidad de control, y es un elemento que en cierta medida en las conferencias de la mañana se dejó mencionar. Me refiero a la información. Los órganos de la Administración deben estar oportuna y eficientemente informados, y desde el punto de vista económico financiero el medio de información más adecuado, es la contabilidad de la Nación. Aquí se plantea una eterna discusión que se ha hecho bastante más intensa en los últimos tiempos, y es la de si corresponde el que la contabilidad general de la Nación sea llevada por el órgano de control externo o por la propia Administración como función de la Administración activa. La verdad es que la contabilidad tiene por finalidad básica informar al nivel gerencial y por lo tanto informar al nivel de los órganos que han de tomar decisiones. Pero a nuestro juicio, es una garantía evidente que el órgano de control externo esté dotado de la potestad de elaborar a lo menos los medios fundamentales de conformación de la contabilidad nacional, para que de esa manera se garantice su imparcialidad y su objetividad en un elemento informativo que es básico para que el control pueda cumplir con eficacia su misión. Y estimo que estos son los campos básicos sobre los cuales el control económico financiero puede proyectarse. Y, para terminar esta primera parte de mi exposición, quiero referirme a lo que hoy se denominan los principios fundamentales o básicos del control financiero, materia ésta que ha sido discutida intensamente por la doctrina y que ha sido discutida también por los Congresos que en forma periódica realizan a nivel mundial los órganos superiores de control externo. Después de mucho discutir, se ha llegado hoy día a establecer que todo control económico financiero debe reunir por lo menos cinco principios fundamentales. En primer término, que el control financiero sea consagrado a nivel constitucional. ¿Por qué? Porque en esa forma se da garantía de seguridad a la subsistencia de una actividad que para muchos corresponde hoy a una actividad distinta y diversa de las otras que desempeñan el poder público. La consagración constitucional del control, parece pues de la esencia, de la seguridad, de que esa actividad de control así entendida, pueda subsistir. En segundo término, es principio fundamental del control, el de la autonomía del control; vale decir, no se concibe un control subordinado a los otros órganos o poderes del Estado, mucho menos, subordinado al órgano o poder a quien está llamado a controlar. Desde este punto de vista es comprensible por ejemplo que en el Paraguay exista un sistema en donde el órgano de control externo dependa de Strossner y así lo establece la norma constitucional, pero ustedes se sonríen

porque naturalmente comprenden que por esa forma o por esa vía es imposible que se realice control. La verdad es que para que el control se ejerza con seriedad y con eficacia, es menester que sea autónomo y que sea plenamente autónomo. Y es aquí donde empieza ya a cobrar relevancia el principio que mencionábamos de que esa autonomía plena otorga esencia, caracteres y atributos a la función de control como una función independiente de las demás dentro de un Estado de Derecho. Y en qué consiste eso de que el control sea plenamente autónomo. En primer término, en que los órganos llamados a ejercerlo sean independientes y al ser independientes ello implica que no estén subordinados jerárquicamente a otra autoridad o poder del Estado, que puedan ejercer libremente su función administrativa. ¿Cuál función? Aquella que básicamente ha debido asignarle la Constitución Política de cada Estado; y que estén dotados de un conjunto de potestades, vale decir de poderes jurídicos, de atributos que le permitan realizar su gestión con el máximo de eficacia y de independencia. Simplemente mencionando esas potestades porque resultaría difícil y supérfluo extenderme ante ustedes en la explicación de ellas, les expreso que los órganos autónomos de control externo puesto que son autónomos, estarán constitucionalmente dotados de las siguientes potestades: En primer lugar, la potestad de dirección, que significa que sólo el órgano de control externo va a dirigir la función de control, sin subordinación a otros órganos o poderes del Estado. En segundo lugar, está dotado de potestad reglamentaria, y la potestad reglamentaria permite darse sus propias normas de regulación de su actividad. Recuerden ustedes que desde el punto de vista del léxico, la expresión órgano autónomo entraña, acudiendo originariamente a su raíz griega, órgano autónomo, vale decir un órgano que se da a sí mismo sus propias normas de regulación. Y precisamente en el ámbito de los órganos de control, la autonomía es plena, porque se les dota de potestad reglamentaria. De allí es que aquel principio tradicional de que sólo el Ejecutivo tiene a su cargo como principio de su esencia y de tipo constitucional la potestad de reglamentar la ley, sufre una variante y una limitante en cuanto se refiere a los órganos de control externo a quienes la autonomía se les asigna a nivel constitucional, lo que implica o entraña la posibilidad de reglamentar sus propias normas de administración. En tercer lugar, la potestad del órgano de control externo lo habilita para que se asigne o se fije su propia estructura y su organización interna con la más absoluta y plena libertad. Asimismo, que internamente también quien dirige ese órgano fije a los distintos órganos internos las atribuciones que van a materializar o ejercer en la práctica. Por último, el órgano directivo del órgano de control externo, tiene la potestad de designar y remover libremente el personal y ejercer la administración de personal, vale decir ejercer toda aquella suma de potestades que dicen relación con lo que la doctrina denomina la función pública. Y finalmente, y he aquí tal vez uno de los aspectos que más

se ha discutido pero que a mi juicio es el que entraña mayor importancia o trascendencia en la realidad práctica, el órgano de control externo debe estar dotado de independencia económica ¿Por qué razón? Porque de otra manera es evidente que no va a poder realizar en plenitud su función de controlar al Ejecutivo. Si el nacimiento del presupuesto se genera en el Ejecutivo y el órgano de control externo controla al Ejecutivo por esencia, en qué medida no podría verse expuesto mañana a toda suerte de presiones, para no realizar un control eficaz por la vía de la presión de tipo presupuestario? En mi país aquella autonomía económica llegó a alcanzarse cuando la Democracia existía y se llegó a señalar en la norma jurídica que el órgano de control externo disponía como una cantidad mínima, de un determinado porcentaje del Presupuesto de Ingreso de la Nación, de tal suerte que sólo ese órgano estaba llamado a invertir ese porcentaje que era respetado sagradamente por la vía de la formación de su propio presupuesto. Naturalmente que esa medida hoy en día desapareció por entero. Como ustedes ven, hasta en ese aspecto de la independencia económica es posible concebir la existencia de lo que se denomina la autonomía del órgano del control.

Y para terminar con estos principios básicos del control externo, yo quisiera mencionarles a ustedes dos o tres que son de gran importancia. En primer lugar, lo que la doctrina ha denominado la universalidad del control. Empleando una expresión muy gráfica y de muy sencillo conocimiento, el concepto de la universalidad del control quiere decir que la acción del órgano de control financiero económico podrá extenderse a todo cuanto en un momento dado signifique la administración o la inversión de un dinero público. Donde haya un peso colombiano que se esté gastando y que pertenezca al sector público, hasta ahí debe llegar la acción fiscalizadora del órgano de control externo. Es por eso que yo me permito expresar con todo respeto mi discrepancia frente a un concepto que se emitiera ayer en que se decía que las empresas privadas o las empresas públicas financiadas con dineros públicos pero no subordinadas al derecho público, quedaban al margen de la intervención del Estado. Con todo respeto, yo discrepo de esa afirmación, y discrepo por varias razones. En primer lugar, porque en función del interés público, ha menester que se consagre el principio fundamentalmente contrario, porque la proyección y la extensión de la Administración Pública actual es tan polifacética, que ya no puede dudarse de que a menudo órganos particulares, empresas particulares o aún simples particulares, en determinadas circunstancias de la vida colectiva puedan estar en condiciones de gastar dineros públicos. Yo les digo a ustedes. ¿Y que son los subsidios? ¿Acaso los subsidios no son dineros de que el Estado se desprende en razón de un fin, que como todo fin perseguido por el Estado debe ser naturalmente público? ¿Porqué entonces por la sólo circunstancia de estar siendo materialmente invertido por

una entidad privada, no va a llegar hasta allí la acción fiscalizadora del órgano de control externo? Yo no se cuál es la naturaleza de esta Universidad. Me imagino que es una Universidad privada, y que siendo privada por razones obvias, en razón del fin que cumple, será más que probable que reciba una subvención o un aporte del Estado Colombiano. ¿Y si así sucede porqué no habría de ser lógico, no habría de ser justo, y que me perdone el Rector si no es así, que la Contraloría Colombiana vea si se está cumpliendo el fin en el evento de que exista una subvención? En mi país existían varias universidades particulares entre ellas la llamada Universidad Católica de Chile, y en el derecho chileno en esa época, las universidades particulares como consecuencia de que la educación era un fin que el Estado se atribuía para sí, fundamentalmente, las universidades particulares eran financiadas por el Estado Chileno, a pesar de ser un Estado pobre, hasta en el noventa por ciento de sus recursos presupuestarios. Ello porque el Estado comprendía la obligación de satisfacer el fin de la educación, y porque esos establecimientos universitarios de nivel privado desempeñaban una función como cooperadores de la función del Estado a la cual función, el Estado le atribuía y le asignaba el máximo de relevancia. Pero entonces, que decía la ley. Que en tanto en cuanto esos órganos privados estuvieran administrando un dinero público estaban sometidos a fiscalización, con una limitación propia de la esencia de la situación que estoy planteando. El que el control allí no tenía más finalidad que la de comprobar que esa institución privada, con esos dineros que recibía del Estado, estaba cumpliendo su fin, y que para eso había recibido los dineros y en eso debía gastarlos. Les pongo un ejemplo, la Universidad Católica de Chile, entidad privada recibía varios millones de pesos chilenos para cumplir su fin de la educación superior. Y si mañana el Consejo Universitario de esa entidad privada resolvía invertir esos dineros en otro fin aún cuando público, estaba transgrediendo la ley ¿Porqué? Porque su finalidad era la de educación, y no otra. Y hasta allí en virtud del principio de la universalidad debe extenderse el control sin que para estos efectos existan limitantes derivadas de la naturaleza de la institución, y tampoco pueden existir limitaciones deducidas de la naturaleza de la actividad que en un momento dado pueda realizar. Por lo demás, yo parto del supuesto de que cuando un Estado de Derecho resuelve desprenderse de parte de su patrimonio, de esos dineros que ha colectado de la colectividad entera, de todos los habitantes del país, lo hace siempre en función de un fin público. Yo no concibo que un Estado pueda desprenderse de una parte de sus recursos en razón de un interés meramente privado porque sería realmente una razón muy menguada, la que estaría justificando que el Estado entregara partes de dineros que a todos nosotros nos pertenecen para ir a favorecer a un particular. Ello sinceramente no es concebible dentro del desarrollo de la actividad administrativa. Es por eso que el concepto de la universalidad im-

plica que donde haya un peso colombiano que pertenezca al Estado y pertenezca a la colectividad entera, hasta allí debe llegar el control. Sólo en esta forma creemos que es posible combatir con eficacia, combatir con éxito este mal que está dañando a nuestras Repúblicas y a nuestras naciones y que está provocando también fundamento para que en un momento dado se diga, injustificadamente, que las Democracias han provocado esta lacra, olvidando que eso no sólo es fruto de la democracia sino que con tanta mayor razón se da en los regímenes de facto con la diferencia de que en aquellos regímenes no podemos conocer el cúmulo de corrupciones que realmente se han producido, hasta el momento en que afortunadamente llegan a caer.

Finalmente, yo quiero decir que los fines del control económico financiero dicen relación en primer lugar, con la defensa del patrimonio público por razones obvias, en segundo lugar, con la subordinación de la administración al derecho y en tercer término, con la necesidad de que la administración se administre con eficacia. Y por último y aquí termino, es necesario que los órganos de control externo estén dotados de lo que se ha denominado potestad sancionadora, y aquí es donde la doctrina administrativista tradicional se ha enfrentado con la doctrina moderna del control. La verdad es que no se concibe un control que no esté dotado de un conjunto de potestades de imperio que permita accionar por acto propio, primero: La posibilidad de imponer una multa a quien en alguna manera o de algún modo ha violado las normas que dicen relación con la administración del patrimonio público. En segundo lugar, la adopción hipotética de medidas disciplinarias. Actualmente en Venezuela se discute intensamente y ustedes tal vez habrán podido imponerse por la prensa como consecuencia del proceso llamado de la corrupción administrativa, un Proyecto de Ley Sobre Salvaguarda del Patrimonio Público. Nos cupo la honra de intervenir en la redacción de la parte relativa a la responsabilidad administrativa, no a la responsabilidad penal. Y allí se establece en esa parte, que la Comisión respectiva de la Cámara de Diputados ya ha aprobado, un conjunto de disposiciones que por primera vez asignan a la Contraloría General de la República la potestad de aplicar medidas disciplinarias por acto propio sin necesidad de tener que recurrir al Ejecutivo. ¿Por qué? Porque cada vez que la Contraloría declaraba responsable a un sujeto, responsable administrativo pero vinculada esa responsabilidad administrativa a una responsabilidad de tipo civil y penal, el Ejecutivo simplemente se lavaba las manos y se olvidaba de la recomendación de medidas disciplinarias que significaba aquella declaración de responsabilidad. El Parlamento, o por lo menos la Comisión respectiva de la Cámara de Diputados ha comprendido la conveniencia de quebrar un tanto el principio tradicional y consagrar el que el órgano de control externo cuando está defendiendo el patrimonio público esté dotado de la potestad de aplicar medidas disciplinarias por acto propio. Naturalmente me dirán

ustedes, y sí el órgano se equivoca. Siempre existirá la posibilidad de que el afectado recurra de esa sanción en vía jurisdiccional ante el Tribunal de lo contencioso administrativo. Y con esto termino la primera parte de mi exposición. Me excusan ustedes si me he extendido mucho. Mañana trataré el punto de la actividad de los órganos de control y de los distintos sistemas de control.

SEGUNDA PARTE

En la primera parte de mi exposición sobre el control económico financiero, analizamos al final, brevemente, los principios básicos del control. A modo de recuento, vimos en primer término, la consagración constitucional del control, la autonomía del control, la universalidad del control en el sentido de que el control ha de extenderse a nuestro juicio, a todo órgano, entidad o aun persona pública o privada que en un momento dado pueda estar administrando dineros públicos. Ello, no obstante que, a primera vista, pudiere parecer un tanto extraña esta afirmación de que dineros que pertenecen al Estado sean eventualmente administrados por particulares. La experiencia nos demuestra que tal cosa es un acontecer de ordinaria ocurrencia, pues sucede a menudo que por distintas razones: ya porque el Estado entrega subsidios, subvenciones, o aún, porque en determinadas circunstancias personas particulares actúan como depositarios de dineros o caudales públicos, acontece en la realidad que los particulares estén administrando o gestionando bienes o caudales públicos. Hasta allá, en razón del principio de la universalidad del control, debe extenderse la potestad fiscalizadora de los organismos de control externo. A este respecto, puedo informar que la doctrina se ha puesto definitivamente de acuerdo sobre esos particulares.

Desde otro punto de vista, este principio de la universalidad del control significa también que, considerando el problema desde un ángulo orgánico, han de quedar sometidos a control no sólo los órganos de la administración central sino también aquellos que integran la denominada administración descentralizada, tanto desde el punto de vista funcional como desde el punto de vista territorial; si bien aquellos de estructura político institucional de tipo federal, a menudo se suscita el problema o la dificultad de aceptar el que de la República en la mayor parte de nuestros sistemas, puedan extender su competencia sobre los entes descentralizados: Estados y Municipios. Sin embargo, la doctrina comienza también a identificar sus puntos de vista en el sentido de que como quiera que el control, en manera alguna, enerva la noción de autonomía que es de la esencia de la administración territorialmente descentralizada, no hay impedimento ni en el terreno de los principios ni en el terreno puramente jurídico, para que pueda rechazarse la

concepción que actualmente se abre paso de manera insoslayable, en el sentido de que el control a cargo de órganos de control externo, puede extenderse también sobre los territorios municipales o los Municipios como órganos encargados de la administración territorial o comunal.

En el derecho venezolano, en donde este problema se presenta, la Constitución de la República, reconoce explícitamente el principio de la autonomía de los Municipios y de los Estados, pero no obstante proyectándose ya al órgano de control externo denominado Contraloría General de la República, remite a la ley la posibilidad de que establezca sin cercenar la autonomía de los Municipios, una posibilidad de control integral y total. Y la verdad es que la ley actualmente vigente, con vigencia desde julio de 1975, consagra la plenitud de competencia para que la Contraloría General de la República, órgano de competencia nacional, pueda ejercer control sobre Estados y Municipios. Aun más, como quiera que se reconoce que el problema del Municipio, y esto es yo diría general en América Latina, es el problema de su anarquía en materia administrativa, en razón de muchos factores, fundamentalmente de la falta de técnica administrativa vinculada muy directamente también a la falta de recursos fundamentales para regular una buena administración, desde un punto de vista dinámico, acaba de aprobarse una ley en Venezuela, la llamada Ley Orgánica de Municipalidades, en donde se ha llegado a establecer que la Contraloría General de la República ejercerá pleno control en consonancia con la norma constitucional sobre los Municipios, sin perjuicio de la existencia de las denominadas Contralorías Municipales o Contralorías de los Estados, que serán obligatorias en aquellos Estados o Municipios con un determinado presupuesto superior a determinadas sumas. En los demás casos, la competencia de la Contraloría es plana y absoluta sobre los Municipios, y tanto se asigna importancia y relevancia a este aspecto del problema de la fiscalización, en virtud de este principio de la universalidad, que la Contraloría General en uso de su potestad de autonomía ha decidido la creación de la Dirección General de Control de Estados y Municipios, como uno de los órganos dependientes de ella destinado precisamente al control de este tipo de entidades.

En el derecho chileno, en razón del carácter presidencial del sistema político imperante en la Constitución que virtualmente existía hasta el 11 de septiembre del 73, y que en esta parte en cierta medida ha sido también derogada, si bien se consagraba la autonomía de los Municipios, la Contraloría General de la República, órgano plenamente autónomo de carácter constitucional, fiscalizaba total e integralmente a las Municipalidades. Y la verdad es que todas las Municipalidades del país debían rendir cuenta de su actuación financiera a la Contraloría General de la República la cual seguía el juicio de cuentas de acuerdo con el sistema a la sazón vigente en aquel país. Vale la pena, aunque sea en forma

muy somera, decir que dentro del régimen constitucional chileno como quiera que la Contraloría tenía prácticamente el carácter de Poder del Estado, el juicio de cuentas se ventilaba en primera instancia ante el Sub-Contralor como Juez de Cuentas y en instancia definitiva, de segunda, ante el Contralor General de la República. El fallo del Contralor no era objeto de recurso alguno ante ninguna otra autoridad y simplemente tenía, una vez que quedaba firme, el carácter de título ejecutivo para perseguir el pago de la cantidad adeudada. En ese juicio ejecutivo no podía oponerse otra excepción que la de pago o la de prescripción de la deuda y nada más. Tal situación hoy día no existe, porque desaparecieron los órganos colegiados denominados municipalidades y los alcaldes son todos designados por el Presidente de la República, recayendo habitualmente las designaciones en militares. El concepto de autonomía por lo tanto realmente desapareció. Como ustedes ven, el procedimiento era bastante eficaz y por esa vía era perfectamente factible mantener a los Municipios dentro de un sistema de control yo diría bastante simple. Ello, en razón de este principio de la universalidad del control. Alcanzaba también a referirme a los denominados fines del control, que eran perfectamente claros. No cabe duda que el primer fin del control es aquel que dice relación con la defensa del patrimonio público, y el otro fin importante es el de la subordinación de la administración al derecho. Pero a nuestro juicio, el más relevante de todos los fines del control hoy en día y que dice relación con el concepto moderno, dinámico y actual del control, es el de la administración eficaz. Tenemos que tener siempre presente un principio que en el derecho público administrativo actual, es un principio de la esencia de este derecho. La administración pública, como órgano integrante del Estado, jamás podrá constituir un fin en sí misma, porque si constituye en sí misma un fin, esa administración tiende ineluctablemente a politizarse y una administración politizada, deja de ser un cuadro fundamentalmente técnico que contribuya a la realización del fin para el cual esa administración está llamada. Y ese fin no es otro que el interés supremo, el interés general de la colectividad, de tal suerte que como fin básico del control, debe perseguirse el de la existencia, el de la materialización de una administración dinámica, de una administración eficaz, de una administración que pierda de vista un sentido tradicionalmente burocrático, que a nosotros nos proviene en todos nuestros países posiblemente de la administración de la colonia y que en mayor o menor medida se ha seguido respetando en nuestras administraciones. Pero la verdad es que con el imperio de principios como el de la planificación, el de la programación y otros, las administraciones tienden necesariamente a dinamizarse y ello debe ser así, en función de cumplir esta finalidad de la eficacia de las administraciones, partiendo de que ellas deben ser siempre un medio y no un fin en sí mismas.

Por último, señalábamos que es también principio básico del control la existencia de una potestad sancionadora propia, y

alcanzábamos a advertir ayer tarde que el principio de la potestad sancionadora propia del órgano de control externo ha sido tal vez el que más ha costado imponerlo en la realidad legislativa de nuestros países, como una consecuencia de que nuestras administraciones aplican todavía criterios tradicionales del derecho administrativo, que debemos reconocer que siguen existiendo en gran parte de su concepción, y que sostienen que es propio de la potestad jerárquica y es consecuencia de la potestad jerárquica, la existencia de la denominada potestad sancionadora disciplinaria, de tal suerte que si se encuentra mañana la situación de que un funcionario o agente público incurre en lo que se denominaría una irregularidad administrativa, la posibilidad de que se le sancione, que se le aplique una modalidad disciplinaria en razón de la potestad disciplinaria, ha de quedar librada al jerarca, justamente en virtud del principio de la jerarquía administrativa. Entonces, si ese principio se impone, resulta que no parece conciliable que un órgano de control externo, ajeno a la administración pública y que constituye lo que en doctrina hemos denominado órgano acentralizado pueda aplicar directamente la sanción. Aquel calificativo de órgano acentralizado, es en oposición a los conceptos de administración central y administración descentralizada, dentro de los cuales no tiene cabida el órgano de control externo, que por lo demás no ejerce administración activa sino administración fiscalizadora. Por eso lo conceptualizamos como órgano acentralizado, que se ubica paralelamente a los otros dos tipos de administración. No se concibe pues dentro del criterio tradicional, que los órganos acentralizados v.gr., un órgano de control externo, una Contraloría General de la República, o un tribunal o corte de cuentas, esté en aptitud y con competencia para aplicar una sanción a un funcionario de la administración ya central, ya descentralizada. Naturalmente que estamos partiendo del supuesto de que esa sanción sería la consecuencia de la constatación de una irregularidad por parte del propio organismo de control, irregularidad relacionada con el manejo de fondos públicos, de caudales públicos o de bienes nacionales, que son materia de la competencia típica de la Contraloría General de la República. En este campo hoy en día la doctrina se abre paso, de manera incontenible, en el sentido de afirmar que si se quiere responder a este concepto de eficacia de una administración, es un principio absolutamente impretermitible ya, el de que al órgano de control externo se le otorgue competencia sancionadora propia y directa. En primer lugar, se ha aceptado casi de manera absoluta, que esa competencia pueda materializarse en la aplicación de multas, que habrá de imponer el órgano de control externo, cuando el administrado o funcionario infringe alguna norma relativa al control; supongamos, cuando obstruye el otorgamiento o la entrega de documentos fundamentales para que la fiscalización pueda realizarse plenamente, o cuando se niega a proporcionar el acceso a sus dependencias u oficinas a un funcionario o delegado de la Contraloría que quiere trasladarse

para realizar un control in situ de tipo perceptivo, en fin, cuando el particular contribuyente se niega a proporcionar antecedentes relativos a sus declaraciones tributarias al órgano de control externo. En cada uno de estos casos y en muchos otros, se abre paso hoy día la posibilidad de que esa persona — observen ustedes que en los ejemplos que he puesto me refiero a funcionarios o aún a particulares — se abre paso digo de que tanto el funcionario como el particular que ha infringido las normas de relación frente al órgano de control externo, pueda ser sancionado con multa. Naturalmente que estas multas pueden ser recurribles ante los tribunales contencioso administrativos en virtud de un principio de seguridad jurídica que debe imperar siempre en todo estado social de derecho. Pero allí no cabe duda que la multa va a ser sanción tipificada y aplicada directamente por la Contraloría General de la República, como una manera de asegurar o preservar el control económico financiero.

Otro tanto sucede con la aplicación de otras sanciones ya proyectadas hacia el funcionario, lo que la doctrina denomina medidas disciplinarias.

Aquí, es donde la doctrina del control se ha topado, por así decirlo, de manera muy fuerte con estos criterios tradicionales de la concepción o imperio de la noción de jerarquía administrativa. A menudo los publicistas se han resistido a aceptar que el órgano de control externo pueda estar en condiciones de aplicar directamente una sanción. Generalmente ha llegado a admitirse y aun se ha consagrado en normas positivas, el que la Contraloría General o el órgano de control externo, adquiera competencia para emitir un acto de tipo declarativo configurado como tal acto administrativo declarativo en sí. Nos explicamos: se ha aceptado que la Contraloría sustanciando una averiguación administrativa o un sumario administrativo, nombre que se le da en una u otra legislación pueda llegar a decir, que un funcionario ha incurrido en una responsabilidad y por lo tanto lo declara responsable. Pero enseguida viene el acto de imposición de sanción y allí es donde la ley retorna al concepto primigenio de la jerarquía para decir que al jerarca corresponderá aplicar la sanción, como una consecuencia de aquella declaración de responsabilidad administrativa hecha por el organismo de control externo. Claro está que frente a aquella declaración pudieran producirse dos o tres posibilidades de actuar: primero, la más corriente, aquella a la cual debo reconocer que tienden los órganos ejecutivos quien sabe si como consecuencia de que por muchas razones el órgano que administra tiende insensiblemente a avasallar el derecho. Y esto no implica en sí una crítica sino que la realidad o la experiencia práctica nos demuestran que el deseo vehemente de actuar hace que a menudo el órgano que administra tienda a salirse de la norma legal. De allí la existencia y la justificación del control. Entonces, la primera posición de los órganos de administración activa frente a esta declaración de responsabilidad, ha

sido la de decir: bueno, yo pondero si aplico la sanción o no la aplico, usted organismo de control externo declara la responsabilidad pero soy yo el que decide. Con lo cual, en la práctica, todo aquel sistema se transforma como ustedes perfectamente lo comprenderán en estéril y en muchos aspectos en inútil. No es el sistema que mejor defiende el patrimonio público como una consecuencia del control económico financiero. Es por ello que ha surgido la segunda tesis, que se ha consagrado también en algunos textos positivos. Manteniendo dentro de la competencia del jerarca la potestad de sancionar, cuando el órgano de control emite una declaración de responsabilidad administrativa el jerarca decide la sanción o medida disciplinaria que le toca aplicar, pero no podrá dejar de aplicar una. Podrá ponderar dentro de la escala gradual de sanciones diciendo o aplico la mínima sanción o aun la sanción máxima, la pena de muerte administrativa, la destitución, pero es el jerarca quien decide.

Y un tercer criterio, que es el que naturalmente han defendido los órganos de control externo en general, se traduce en que cuando la declaración de responsabilidad administrativa se produce, el funcionario deberá ser alejado de sus funciones. Honestamente, no compartimos ese criterio y no lo compartimos porque creeríamos que si se llegase a aquel extremo, en la realidad práctica sucedería que la Contraloría en cierta medida entraría a co-administrar, tendencia que realmente puede ser también perjudicial desde otros puntos de vista, porque cuando nos enfrentamos con un órgano de control externo sumamente celoso en el ejercicio de sus potestades y de sus atribuciones, a menudo la administración activa tiende a confiarse en aquel organismo de tal suerte, que se produce una especie de traspaso de potestades y en la realidad, muchas veces la administración activa se transfiere fácticamente al órgano de control externo. Nuestra experiencia nos ha demostrado que ello ha sucedido en muchas oportunidades así. En mi país de origen recuerdo que se planteaba el que como quiera que los dictámenes de la Contraloría tenían carácter de vinculantes y eran obligatorios, en realidad era la Contraloría la que estaba administrando y la administración activa tenía tal temor frente a las decisiones de la Contraloría, que dejaba muchas veces de actuar debiendo hacerlo, en espera de que la Contraloría previamente emitiera un juicio cuando había sido consultada por el órgano de administración activa. Como ustedes ven, evidentemente que hay un perjuicio o un peligro grave a este respecto. De allí la necesidad de conciliar las instituciones en función de la satisfacción integral del fin público que es lo que en último término interesa en materia de control financiero.

Hasta aquí pues, podríamos llegar con aquello de las sanciones por los organismos de control, y que si he querido extenderme un tanto en conc pto que ayer en la tarde avancé, es por razo-

nes de tiempo, ya que ayer me ví obligado a hacer una síntesis muy apretada de aspectos que, por su relevancia o importancia, requerían de una explicación más amplia.

En la segunda parte de mi exposición quiero referirme a un aspecto si se quiere más técnico. El relativo a los denominados sistemas de control económico financiero, y, enseguida, a los actos específicos de control para terminar con unas brevísimas conclusiones.

En cuanto a los sistemas económicos financieros de control, debo recordar que la doctrina del control hoy en día tiende a consagrar lo que se denominará el establecimiento de un sistema nacional de control. Y este criterio dominante, alcanza ya realización en algunos países. Y cosa curiosa, vinculada sin duda a la afirmación que ayer hacía, acerca de que control y democracia a mi modesto juicio, están íntimamente vinculados: Se acaba de consagrar y yo diría que paralelamente a estos atisbos de renacer hacia una nueva Democracia en uno de nuestros países hermanos: el Perú, se acaba de consagrar digo, el sistema nacional de control, como una consecuencia de que se intuye que ya el control no puede seguir siendo una función aislada de todas las demás, dentro del desarrollo institucional de un Estado. Y resulta verdaderamente novedosa la consagración de una norma de tipo legal, evidentemente por la vía del decreto ley. Recuerden ustedes que la normalización democrática del Perú no ha llegado todavía a institucionalizarse, pero como quiera que estamos avizorando una nueva democracia en esa República, allí señalo el hecho coincidente con lo que planteaba, de que surge y adquiere consagración esta idea del sistema nacional del control, que consiste en que todo este mecanismo de protección de los administrados, se vertebra orgánicamente por así decirlo, en un sólo contexto en donde se reconoce la existencia de un control interno a cargo de la propia administración activa, pero con una vinculación muy fundamental desde el punto de vista técnico a los organismos de control externo, de tal suerte que ya no se va a sostener como antaño, que el órgano de control interno depende exclusivamente del jerarca y nada más. Se mantendrá la dependencia del jerarca para los efectos administrativos, pero en lo técnico ese órgano de control interno va a depender del organismo externo de control denominado Contraloría General de la República. ■ principio se había consagrado legalmente en mi país hace varios años, cuando disponía la ley que los organismos de control interno no sólo en cuanto al control económico financiero, sino también en lo relativo al control jurídico dependían técnicamente de la Contraloría General de la República. Así por ejemplo, los fiscales o consultores jurídicos de los Ministerios o de los institutos autónomos, técnicamente, aparecían dependiendo de la Contraloría General de la República, la ley iba demasiado lejos al decir: “cuya jurisprudencia debían respetar” de tal suerte que

el fiscal de un instituto autónomo, jefe jurídico máximo de esa institución, en cuanto a la interpretación de la norma jurídica debía respetar la interpretación que la Contraloría General de la República había preestablecido. Como ustedes ven, se llegaba bastante lejos en cuanto a la subordinación a la existencia de un control desde el punto de vista técnico.

Los sistemas de control hoy en día, repito, tienden a establecer esta dependencia en lo técnico, de tal manera que el control interno va a estar así vinculado directamente con el control externo, y dentro de este sistema general se reconoce también la relevancia que se asigna al llamado control económico financiero de tipo político a cargo de los Parlamentos.

Ahora, dentro de este sistema general de control económico financiero, hay dos aspectos a mi juicio de relevante importancia. En primer lugar la determinación legal de los sistemas, vale decir aun cuando los organismos son autónomos y están dotados de plena autonomía, queda librado a la competencia de la ley, el que sea ella la que determine cuales habrán de ser los sistemas de control que en un momento dado puede aplicar el organismo de control externo. Nos explicamos: si en un país se resuelve consagrar un control previo o un control posterior de tipo económico financiero, la ley dirá: todas estas posibilidades de control van a establecerse, pero en cambio, y aquí está lo importante, la escogencia específica de cada sistema de control ha de corresponder en razón de autonomía, al organismo de control externo económico financiero. Y a este respecto debemos destacar que uno de los primeros países, quien sabe tal vez hoy en día el único de Latinoamérica en donde este principio que estamos señalando ha alcanzado materialización, en la realidad al menos, es en el régimen colombiano en donde en razón de la autonomía del órgano de control denominado Contraloría General de la República, él está en aptitud legal de determinar cuáles han de ser los sistemas de control que habrá de aplicar a cada grupo o estamento de la Administración del Estado. Porque tiene esto importancia, porque existiendo obviamente muchas posibilidades de controlar v.gr., un control externo, un control posterior, un control previo, un control in situ, un control en sede, un control perceptivo, un control inspectivo, un control de auditoría, etc, etc, la verdad es que cada una de estas posibilidades de controlar deberá aplicarse materialmente en un caso dado, según la naturaleza del órgano controlado. Un sólo ejemplo les permitirá a ustedes comprender el porqué de esta afirmación. Piénsese el absurdo que entrañaría aplicar a una empresa del Estado el mismo sistema de control que al Ministerio de Justicia o al Ministerio de Relaciones Exteriores. La verdad es que por la esencia y por la naturaleza de la función, es indubitable que los sistemas de control han de ser diferentes y de allí entonces el que el órgano de control externo, su máximo órgano directivo, esté y deba estar en aptitud

de competencia legal para ir determinando qué sistemas de control aplicará en la Administración, según la naturaleza del órgano controlado, según la naturaleza del desarrollo del control y los demás aspectos multifacéticos que una Administración Pública necesariamente inviste. La verdad es que este principio sólo empieza a abrirse paso hoy en día y repetimos, hemos comprobado con agrado que aquí, en el régimen colombiano, por lo menos desde el punto de vista formal —no conozco la realidad práctica y por lo tanto no puedo afirmar categóricamente, que este funcionando bien o mal— pero formalmente digo, sí he podido constatar que se está aplicando este criterio de que el órgano de control externo superior, en la especie la Contraloría General de la República, esté dotado de competencia jurídica para decir: éstos son los sistemas de control que yo voy a aplicar según la índole de la Administración Pública controlada.

Ahora, cuáles son, someramente, los sistemas de control básicos que hoy imperan. En primer término, recordemos que hay una clasificación primaria, una clasificación fundamental que distingue entre un control previo y un control posterior. Debemos reconocer que en América Latina, hubo tres países que fueron los campeones del control previo: Colombia, Venezuela y Chile, y costó mucho que estos países llegaran a uniformar criterios en el sentido de la conveniencia de establecer un control previo de tipo económico y financiero. Y porqué es útil un control previo en lo económico y financiero. Porque indubitablemente vale más prevenir que curar, porque es evidente que el control previo prefiere o persigue evitar que el acto ilegítimo se consume, en cambio el control posterior va a pretender la persecución de las condignas responsabilidades, ya de tipo preferentemente civil, el reintegro de los dineros que legalmente se gastaron; ya de tipo penal si llegó a configurarse un delito en contra de la cosa pública; ya en fin de tipo administrativo. Paralelamente una o dos o las tres responsabilidades, porque para ello no hay impedimento según el principio de la multiplicidad de las responsabilidades que pueden derivarse de un mismo hecho o acto. Pero, es claro que conviene más y que interesa más a la defensa del patrimonio público, que es lo que en último término preocupa, la consagración de un control previo. No obstante, debemos recordar que aun hoy en día el principio del control previo no ha sido aceptado abiertamente. Desde luego, en la mayor parte de los países europeos en donde los sistemas de control externo están a cargo de tribunales o cortes de cuentas, generalmente, el control previo no ha alcanzado su consagración en la práctica y algunos países que tienen un sentido de una realidad tan pragmática para incorporar un sistema de modificaciones a su status, han llegado a admitirlo por una vía indirecta. A este respecto, es curioso por ejemplo lo que sucede con el derecho francés, en donde la Corte de Cuentas de Francia mantiene el sistema de control posterior como fundamental; sin embargo ha creado organismos filiales

de ella, para los efectos de que por esa vía llegue a practicarse en la realidad una modalidad o alguna modalidad de control previo. Pero hasta hay resoluciones de Naciones Unidas, desde el punto de vista técnico, que recomiendan la no consagración de manera general de un control previo justamente porque se afirma o se teme que por esa vía se puede entorpecer la marcha de las administraciones públicas. Es esa la principal crítica que se le formula a un control económico financiero de tipo previo. La realidad de nuestros países, sin embargo, es la de que se abre paso el control previo, especialmente en Colombia, en Venezuela, en otros países.

Sin embargo, a este respecto se ha ido muy lejos. En el régimen positivo y legal venezolano por ejemplo, el control previo llega hasta a analizar la justedad y la sinceridad y razonabilidad del precio de un contrato. Yo reconozco que se trata de un campo extremadamente peligroso y difícil de precisar en la realidad. No se si ustedes han leído por ejemplo, porque hoy está en la picota del escándalo en Venezuela, el caso de la adquisición de un barco. Un barco que se denomina Sierra Nevada que fue comprado hace dos años más o menos, que se pagó por aquel barco la cantidad de 20 millones de dólares, y que ahora se ha dicho que el barco no vale más de 7 millones y medio de dólares. Qué es lo que pasó. En primer término, cuando se decidió comprar aquel barco había un proceso de desbastecimiento de artículos alimenticios y con buen o mal criterio, se resolvió comprar un barco de tipo frigorífico, para almacenar artículos alimenticios que se importaban. Desde luego, este problema debía estar vinculado con la falta de bodegas o de frigoríficos adecuados para el almacenamiento de este tipo de artículo. Pero el hecho es que se compró ese barco. Y como quiera que la Contraloría ejerce control previo, ella se vió abocada a tener que decir previamente si el precio del barco era justo y razonable. Y yo les pregunto a ustedes ¿Quién de todos nosotros aquí estaríamos en condiciones de determinar si el precio de un barco es justo o razonable? Desde luego yo estoy cierto que en la Contraloría Colombiana no hay ningún equipo de especialistas que pueda determinar con capacidad técnica si un barco tiene un determinado precio que es justo y que es razonable. Sin embargo así lo dice la ley venezolana.

Yo me pregunto: ¿Están los órganos de control externo capacitados para pronunciarse sobre la sinceridad y la justicia y razonabilidad, del precio de un contrato con el Estado? Sinceramente, yo creo que es entregarle al organismo de control externo un control previo asaz peligroso.

Y porqué se estableció aquello en la ley positiva venezolana. Evidentemente, observen ustedes, la disposición nació inmediatamente después de la dictadura de Pérez Jiménez, en donde se habrían producido muchas irregularidades. Y como consecuencia de eso sin duda el legislador resolvió consagrar en la ley una compe-

tencia de tanta trascendencia para el órgano de control. Pero la realidad práctica a veces es mucho mas dura y mucho más fuerte que la ley. Y este enfrentamiento con la norma positiva crea un problema de suspicacias y de críticas al cual obviamente debe estar ajeno un organismo de control financiero económico. Hasta allá puede llegar el peligro de los controles previos, y es por eso que muchos especialistas se pronuncian por la conveniencia del control posterior como existe en gran parte de nuestros países, control económico financiero posterior, que se va a materializar generalmente en lo que se denomina un juicio de cuentas. Pero aquí viene otro problema. ¿Qué valor tiene la rendición de cuentas cuando la cuenta se añeja, vale decir cuando la cuenta se rinde hoy por gastos hechos o producidos hace 4 años atrás o 5 años atrás. Y no estoy exagerando, honestamente no se cual será el sistema en este país, pero he visto otros países en donde se rinde cuenta en los plazos totalmente ya pasados, plazos caducados. En el fondo, la rendición de cuentas viene a transformarse en un examen de papeles inútiles. Es por eso que, a mi juicio con muy buen acierto, la Contraloría ecuatoriana hace apenas dos años dió un golpe de timón violento y absoluto y dijo. Se acabó el examen posterior de las cuentas, y tomó todas las documentaciones de 80.000 rendiciones de cuentas, las metió en una bodega y allí las dejó. Y dijo: reemplazo el sistema de rendición de cuentas documentaria por un sistema de examen de auditoría en el terreno. Y cuando se produce algún error o alguna inquietud en una cuenta rendida por un Ministerio o por una oficina autónoma, y que está allí almacenada, simplemente se desarchiva para ver qué es lo que pasó. Pero el resto queda guardada allí. Sinceramente, yo creo que el nuevo sistema implantado es bastante eficaz y va a dar mucho que hablar desde el punto de la idoneidad de los organismos de control que resuelven cambiar uno de esos sistemas anticuados por otro más moderno. Ahora, otra posibilidad de cambio también, está en realizar el examen de cuenta pero in situ, en el terreno. Me explico: ¿Qué valor tiene el que pequeñas oficinas de la administración, a menudo unipersonales, pensemos en una pequeñísima oficina de correos, alejada del centro del país, o en una pequeñísima oficina de tipo educacional, donde hay una escuelita por allí en que hay una sólo persona que hace de directora, de maestra, que se paga a sí misma, etc. Qué valor tiene esperar que esa maestra rinda su cuenta o que el funcionario de correos rinda su cuenta, para que los papeles vayan a centralizarse en el Ministerio de origen, en el primer caso, el Ministerio de Educación y en el segundo el Ministerio del Interior, y que las cuentas centralizadas no se rindan porque naturalmente no siempre llegan las cuentas de todas las maestras o de todos los administradores de correos? Y en último término, cuando la cuenta se rinde ante el organismo de control externo, ya han pasado varios años desde que el gasto se produjo. Y esta es la realidad de la mayor parte de nuestros países. ¿Qué es lo que hay que hacer entonces? Cambiar el sistema del control posterior sobre la base de rendición

de cuentas en la sede del organismo de control, llamado sistema documentario, por un sistema de análisis in situ en el terreno en que en forma muy breve se le diga al organismo que está administrando, señor yo le voy a dar una pauta de como administra, y esta pauta selectivamente se la voy a controlar cada cierto tiempo. En esta forma evidentemente que el control está llamado a simplificarse.

Yo no quiero extenderme en más detalles. Quiero señalar que otra posibilidad de control es el denominado control de legalidad y, en oposición a él, el control de gestión. Y aquí quiero detenerme un breve instante.

El control de legalidad obedece naturalmente al respeto del principio de la legalidad financiera en los términos que ayer mencionábamos y se reduce a ejercitar todos los medios de control de que el organismo dispone para comprobar si se está cumpliendo o se está respetando la ley en cuanto al gasto, en cuanto al ingreso, en cuanto al manejo de los bienes. El control de gestión, en cambio, va más allá y es un paso adelante en la eficacia del control financiero económico. Este control de gestión tiende a consagrar el principio de que el órgano de control externo y no sólo el organismo interno de control como antaño, esté en aptitud para determinar no sólo si una administración está invirtiendo y gastando los recursos del Estado con subordinación a la ley, sino si está respetando las metas, obteniendo los resultados y las programaciones preestablecidas. Supongánsenos que se resuelve construir un camino de Bogotá a determinada ciudad. El control de legalidad financiera examinará todo lo relativo a la procedencia del gasto, su imputación, la existencia de recursos, si realmente los kilómetros de camino contratados se construyeron y si se construyeron bien o mal. El control de gestión determinará si hubo conveniencia o no la hubo, en realizar este tipo de construcciones, si se cumplieron las metas preestablecidas, si se obtuvieron los resultados previstos, etc. Evidentemente que el control de gestión podría catalogarse como el control del futuro. No cabe duda que un órgano de control financiero y económico deberá estar en aptitud de realizar integralmente control de gestión. El control de gestión empieza recién a abrirse paso. En la legislación venezolana en la última ley aprobada el año 75, se reconoció en su artículo 5^o la posibilidad de que la Contraloría realice estudios, exámenes, revisiones, estadísticas económicas, financieras sobre la organización administrativa etc., para determinar la marcha de los servicios públicos y la forma como los servicios están cumpliendo o incumpliendo sus cometidos. He aquí la consagración por primera vez en la norma positiva, de lo que se denomina el control de gestión. Y evidentemente el control de gestión estará llamado a perfeccionar de tal manera el manejo de los fondos públicos, que personalmente pensamos que no se podrá prescindir de él en el futuro. Existen natu-

ralmente otros tipos de control como los denominados el control in situ, es decir el control en el terreno, que evidentemente es mucho más adecuado que un control documentario sobre la base de papeles que en último término no sirven nada más que para que se los coman los ratones. Y la verdad es que sí ustedes tienen acceso a esas oficinas públicas, a menudo se van a encontrar con cuentas rendidas totalmente masacradas por los roedores.

Enseguida, se habla del control perceptivo y del control documentario. El control perceptivo, es aquel que permite controlar la real existencia del gasto, del ingreso o del bien, etc., Quiero destacar a este respecto que en el régimen positivo colombiano como ustedes bien lo saben, se consagra tanto el control de legalidad previo como el control posterior y el control perceptivo y también, en una buena medida, el control de gestión.

Pero a mi juicio uno de los controles más importantes, paralelamente al de gestión, es indudablemente el denominado control inspectivo o control de auditoría, auditoría como una modalidad de la función inspectiva propiamente tal. A este respecto vale la pena precisar una noción que habitualmente, a lo menos entre los hombres de derecho que se dedican a este tipo de cosas, está confundida. Generalmente se cree que una auditoría no entraña otra cosa que una revisión de tipo contable y ello es indiscutiblemente un error, el concepto de auditoría es amplísima, y bien podríamos mencionar lo que se denomina una auditoría operativa que se materializa, al revisar un órgano de la administración del Estado, practicando en el terreno tanto una revisión de tipo legal como una revisión perceptiva, como una revisión contable, o aun como una revisión sobre la marcha del órgano de que se trata, control de gestión. De tal suerte que la noción de auditoría, es de singular importancia hoy en día para definirla en relación con los denominados sistemas de control.

Someramente, para tratar de terminar y redondear esta materia, quiero referirme a los denominados actos específicos de control. En primer término no nos olvidemos de algo muy fundamental. Los órganos de control externo —y de allí que tenga mucha razón nuestro estimado Rector cuando decía ayer que el control económico financiero es una manera de proyectar en relación con la sociedad la protección de ella— están dotados de atribuciones para actuar de oficio, a diferencia de los controles de tipo jurisdiccional o contencioso administrativo. Observen ustedes que tratándose de un tribunal, siempre el tribunal va a actuar a requerimiento o petición de parte, en cambio el órgano de control externo, fundamentalmente, puede actuar de oficio, y ello significa proyectar sus tentáculos cuando ese órgano intuya que es conveniente realizar una gestión de control. No ha menester que espere un requerimiento de alguien. Pero paralelamente a esa actuación de oficio que es la de mayor trascendencia, obviamente que surge tam-

bién la actuación a requerimiento, fundamentalmente a requerimiento de los órganos controlados: Ministerios, Institutos autónomos etc., que en un momento dado estiman de necesidad que la Contraloría General de la República o el Tribunal de Cuentas, o lo que sea, actúe revisando la gestión económico financiera de este organismo. Y en tercer lugar, los órganos de control externo, pueden actuar por denuncia de los particulares o administrados. Surge aquí este nuevo campo de la participación del administrado en el desarrollo de la cosa pública que es de indudable interés. Debemos reconocer sin embargo que la materialización de las denuncias en nuestros países no tiene la relevancia que debiera tener, ¿Porqué? Porque quien quiere denunciar, teme los efectos de la denuncia, y teme algo que se ha denominado como la persecución en contra del denunciante. Y tengan ustedes la más absoluta certeza que es una rara avis encontrar una persona que se atreve a decir, señor, este sujeto de la Administración se robó tal dinero, ¿Porqué? Por que teme lo que va a pasar. Naturalmente se va a hacer la investigación, va a pasar el asunto al tribunal competente, en muchos casos se va a dar la circunstancia de que los tribunales no van a condenar al sujeto indiciado, o porque no lograron probar la comisión del delito o por razones de otra índole que no interesa para estos efectos. La verdad es que la defensa del patrimonio público, a mi juicio, debe ser la consecuencia de la acción concatenada y concientizada de todo el mundo y no como actualmente sucede. Y entonces que va a pasar, que el denunciante va a aparecer como denunciando un delito, no prospera su denuncia y en cambio va a ser, en definitiva, “el pato de la boda”. Y es por eso que, en muchos casos, la denuncia no se produce como una consecuencia del que no ha llegado a crearse la debida concientización acerca de que el interés público está por sobre otros intereses en el desarrollo de un Estado social de Derecho.

Finalmente, aclarado ya que la actividad de los órganos de control puede producirse por estas tres vías, es menester simplemente recordar que el acto de control puede ser ya un acto de autorización o un acto de aprobación. La doctrina ha discutido mucho, y ha dicho que el acto de autorización debe ser previo y que el acto de aprobación debe ser siempre a posteriori. Posiblemente la doctrina tenga razón, pero nuestra realidad práctica, en la norma positiva de nuestros países, aparece a menudo confundiendo la aprobación con la autorización. Y se señala indistintamente el hecho de que el órgano de control autorizará tal cosa una vez que ya se ha producido, o aprobará tal cosa antes de que el acto vaya a producirse.

Como ustedes ven, no existe a este respecto un criterio claro, pero si quiero referirme con un relativo detenimiento y excúsenme ustedes, pero es que se trata de un asunto de importancia, a lo que se denomina el reparo. Seguramente que ustedes, especiali-

zados en la cosa pública, han oído hablar a menudo que el organismo de control externo puede formular reparos en el manejo de los bienes de la cosa pública, o en la rendición de una cuenta de gastos o de una cuenta de ingresos. Qué es el reparo, porque lo curioso es que aun cuando nuestros organismos vienen hablando del reparo desde “*ilō tempore*”, no se ha llegado a precisar que es el reparo. Y en consecuencia, existe sobre el particular una nebulosa que perjudica con mucho a los administrados por la forma, en cierta medida de deformación profesional, que es tendencia de los órganos de control externo y que hay que combatir porque no prestigia a tales organismos. En el fondo, el reparo no es más que la tacha u observación que el órgano de control externo pone al manejo de los gastos de los fondos, de los ingresos, o de los bienes de una administración, de tal suerte que si el organismo de control externo, revisando una cuenta como norma general, o realizando cualquier otro tipo de acción fiscalizadora, detecta la existencia de una irregularidad que ha provocado un perjuicio en el patrimonio público, debe poner lo que se denomina un reparo, debe formular un reparo.

Durante mucho tiempo se pensó que el reparo se derivaba exclusivamente del examen de una cuenta hecha por el organismo de control y nada más. A nuestro juicio, hoy día ello ya no es así y el reparo debe ser siempre la materialización de una observación derivada del ejercicio de la potestad fiscalizadora por la Contraloría o por Tribunal de Cuentas, sea que esa potestad esté vinculada con una cuenta rendida por un funcionario, o por un tercero, o sea que se relacione con otro acto de fiscalización. Supongamos que mañana se realice una auditoría en un servicio público y se compruebe allí que alguien se arrancó con el santo y la limosna, como se dice vulgarmente. En ese caso, se pone el reparo y sencillamente se dice: señor, aquí hay un daño en el patrimonio público y yo formulo el reparo. Qué ventaja tiene esta figura jurídica del reparo. Desde luego, observen ustedes que por esta vía el órgano de control externo entra a actuar dinámica y decididamente sin que sea menester que se recurra todavía al tribunal correspondiente en demanda de persecución de la respectiva responsabilidad civil. En el fondo lo que el reparo significa es que se produce una suerte de trastruque de valores frente a un concepto tradicional en el que son los llamados jueces naturales los que están en aptitud de perseguir la responsabilidad civil de un sujeto. Cuando un particular causa daño en el patrimonio de un tercero, ese daño se va a ventilar ante los Tribunales Ordinarios de Justicia. Cuando un funcionario o hipotéticamente también un particular, causa un daño en el patrimonio público, es el órgano de control externo el que va a iniciar la persecución de esta responsabilidad civil por la vía de la formulación del reparo. He aquí esta configuración jurídica de esta institución, o de este instituto propio del control, y que como ustedes ven implica una gran importancia, importancia, primero desde el

punto de vista de la dinámica del procedimiento; segundo, importancia desde el punto de vista de la inversión del valor de la prueba, ¿Porqué? Porque en el primer caso de acudir ante los Tribunales, la Administración estaría persiguiendo a Pedro y Pedro le diría a la Administración, demuéstreme que yo soy el responsable de este daño que le he causado al patrimonio público. En cambio aquí, la Administración le estará diciendo a Pedro: Señor, usted es responsable de haber provocado este daño, demuéstreme que no lo provocó. Observen ustedes la diferencia. ¿Con esto, se perjudica el patrimonio del administrado, y se perjudica el derecho del administrado? Obviamente que no, porque decidido el reparo y determinado ya que el funcionario o el tercero fue el causante de un daño en el patrimonio público en vía administrativa del órgano del control externo, éste lo declara responsable. Pero el asunto no significa que ello quede y muera allí, porque automáticamente y una vez que la vía administrativa se ha agotado, surge para ese particular el derecho de reclamo de esa decisión del órgano de control externo ante el tribunal correspondiente, ya el tribunal de hacienda, ya el tribunal de lo contencioso administrativo, según la índole de cada país, para decidir en vía jurisdiccional si realmente fue responsable o no lo fue. Pero el problema del cambio de la prueba, o de la evaluación de la prueba, o de la inversión del onus probandi, será fundamental para estos efectos. He aquí la importancia del reparo.

Y en razón del principio de la universalidad del control económico financiero, el reparo puede formularse a quién. En primer término al funcionario, ya cuando ese funcionario rindió cuenta a la Contraloría, ya cuando se comprobó por la vía de cualquiera otro de los sistemas de control, que ese funcionario resultó responsable de haber producido un daño en el patrimonio público.

El principio de la universalidad juega aquí por entero: pero, surge otro problema interesante de dilucidar, especialmente para los abogados. ¿Puede formularse el reparo a un tercero, ajeno a la administración? Yo pienso que sí y puede formularse a mi juicio en tres casos. Primer caso, cuando el tercero tiene la calidad de contribuyente de la República, en relación con el pago del respectivo tributo. Pongo un ejemplo: Cualquiera de nosotros hace la declaración del respectivo impuesto a la renta, ante la administración tributaria y, naturalmente para declarar ese Impuesto debe acompañar una determinada documentación. Y, resulta que ni corto ni perezoso dice: ¡Caramba, si la Administración no va a revisar todas las declaraciones porque no tiene tiempo para eso y porque la revisión va a ser simplemente selectiva. Yo omite esta renta porque estoy seguro que no me la van a controlar y naturalmente, pago de menos. Pero de repente, la Administración revisa la declaración y comprueba la omisión, y comprueba que se pagó menos por un impuesto territorial o por la transferencia de un bien raíz, o por la declaración de un Impuesto a la Renta, o por lo que sea.

En ese caso el particular actuó indubitablemente de mala fe, omitió documentación. ¿Qué debe hacer el órgano de control externo, a quien le va a formular el reparo? Al funcionario que aceptó la liquidación sobre la base de esa inducción de error del tercero, o al tercero contribuyente? Indiscutiblemente que al tercero contribuyente, porque aquí no se trata ya de la protección del administrado frente a la Administración, aquí se trata de la protección de la Administración frente a ese administrado rapaz, que pretende simplemente engañar a la Administración. Y por lo tanto, el más elemental principio de seguridad jurídica impone que la Administración sencillamente formule el reparo al contribuyente.

Pero aquí, nos enfrentamos una vez más con la deformación del órgano de control. Y yo les voy a citar a ustedes un ejemplo, ejemplo práctico, del diario vivir. Resulta que una persona en Venezuela se presenta ante el Ministerio de Hacienda, y dice, señor quiero importar un yate, pero naturalmente yo deseo saber cual es la liquidación tributaria que usted me va a hacer en relación con ese yate que yo deseo importar. Y la administración respectiva de la hacienda pide el informe correspondiente y un funcionario bien o mal, pareciera que en este caso habría sido mal decide: señor, usted tiene derecho a desgravámenes y le aplico tal norma sobre desgravámen y en virtud de que usted paga el 85% de Impuesto por este artículo suntuario que usted desea importar yo le fijo el 5% de Impuesto. Y dicta un acto administrativo de carácter tributario, decidiendo que el sujeto va a pagar solamente el 5%. Y sobre esa base el particular tranquilo, presenta su solicitud de importación del yate, adquiere su yate en Estados Unidos, llega con el yate a la Guaira, acompaña la liquidación del Impuesto sobre la base de la decisión mencionada a la Aduana de la Guaira, y la Aduana marítima citada le liquida el impuesto de internación del yate y le dice, señor usted paga el 5%. Pero la Contraloría, naturalmente con esta suerte de retraso con que a menudo suelen actuar los órganos de control, interviene dos años después y le dice: Señor usted pagó el 80% menos de Impuesto, y como resulta que este desgravámen no procede respecto a artículos suntuarios sino respecto a artículos de primera necesidad, cosa discutible en la norma positiva, yo le formulo a usted personalmente el reparo y devuelva 800 y tantos mil bolívares que dejó de pagar cuando usted importó el yate. El sujeto dice con toda razón: Pero señor, si yo pedí autorización previa al Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Hacienda decidió, y hay allí un acto administrativo bueno o malo, que a mi ampara y sobre esa base yo traje el yate. Si hubiera sabido que iba a pagar Bs. 900.000. de Impuesto no traigo el yate. Y porqué usted me lo está cobrando a mi! He aquí el caso típico, a mi juicio, de la deformación del órgano de control. A quién debe formularle el reparo, si es que procede, al tercero o al funcionario? Yo digo: si el tercero se benefició con un acto de la Administración bien o mal, el principio de seguridad jurídica está en que no se aplique la norma de excep-

ción y se le cargue el reparo al contribuyente, sino que se persiga la responsabilidad del funcionario que debiendo actuar bien, actuó mal. Naturalmente que podría decirse. Pero en esta forma ningún funcionario se va a atrever a decidir porque los reparos van a ser muy fuertes. Y yo les digo pero es que ahí está la posibilidad de que el funcionario asuma conciencia de lo que significa el cumplimiento de su deber en este tipo de recaudación o determinación de las normas legales aplicables a tributos y nada más. En el fondo, a mi juicio, el procedimiento del reparo es factible aplicarlo respecto del tercero obedeciendo a los principios generales del derecho, cuando hay un sentido o alguna actuación o algo, que determine la existencia de lo que los hombres de derecho denominamos la culpa. Pero yo no puedo formularle un reparo a un tercero cuando no detecto en forma alguna que ese tercero es culpable de lo que está sucediendo. Naturalmente que si el tercero actúa de mala fe, será clara la incursión en una culpa y el elemento culpa seguirá siendo fundamental en la responsabilidad civil, aun cuando algunos autores hayan llegado a hablar de la responsabilidad objetiva por el hecho legítimo.

En esta forma, creemos que debe necesariamente configurarse esta importantísima figura del control financiero externo que se denomina el reparo, y también puede formularse el reparo respecto del contratista en sus relaciones con la administración, ¿Pero cuando? Cuando se compruebe que el contratista ha infringido las normas del contrato. Pero si el contratista se subordina a las normas del contrato y de alguna manera se deduce que hay allí un daño para el patrimonio público, allá la responsabilidad de quien suscribió el contrato en nombre de la Administración, y no podrá perseguirse la responsabilidad respecto de un tercero. Creemos que en esta forma se concilia en primer lugar el principio de defensa del patrimonio público con aquel principio que ha sido motivación de este curso, y que se denomina, la protección de los administrados frente a los actos de la Administración.

De esta manera, pienso que puedo terminar mi intervención en este curso. No olvidemos que la competencia del órgano de control externo está circunscrita preferentemente a la responsabilidad administrativa. En cuanto a la responsabilidad civil y a la penal lo que debe hacer, salvo en esta figura del reparo, es enviar el expediente a la autoridad que corresponda, para los efectos de que se persiga fundamentalmente ante los tribunales la responsabilidad civil o la respectiva responsabilidad penal si es que se ha llegado a incurrir en un delito contra el patrimonio público. Y el acto de sanción ya lo precisamos también al hablar de los fines del control en general. Como reflexión final. Pienso que si alguna conclusión puede sacarse a este respecto es, en primer lugar, que nos parece que la figura del control es de la esencia del sistema democrático; de tal suerte que nos permitiríamos afirmar que es muy difícil

concebir plenamente la figura del control en un régimen en donde no se respetan los derechos de los ciudadanos y los deberes de los administrados.

En segundo lugar, yo creo también que es posible afirmar que el control, como protección de los administrados, hay que analizarlo en función del interés de la sociedad, como muy bien decía nuestro colega Rector. Pero sostengo que a este respecto, no hay que olvidar algo que nos parece fundamental. Cuando hablamos de los derechos de los administrados, no podemos dejar de tener en cuenta que la mayor parte de nuestros administrados, especialmente en nuestros países, son hombres que sufren desesperanza, son hombres que sufren miseria y que están sumidos en el más completo y total pauperismo. Por lo tanto, nuestra misión como hombres de derecho en América Latina, debe ser la de luchar intensamente por el cambio social, de tal suerte que estos mecanismos de protección de los administrados se materialicen y se proyecten en función de todos los administrados y no sólo de aquellos que por ser privilegiados de la fortuna o de determinados bienes de tipo patrimonial, en último término aparecen siendo protegidos por todos los medios que, en mayor o menor medida, se han relacionado en este curso y que se exhiben así como herramientas al servicio de una clase. Nada más y muchas gracias.

Conferencia sobre El Control Fiscal En Venezuela

Celia Poleo de Ortega

Directora General
de los Servicios Jurídicos
de la Contraloría General
de la República

En primer lugar quiero agradecer la invitación que muy gentilmente me formulara el Ingeniero Oswaldo Gonzalez, para venir a conversar con ustedes sobre Control Fiscal, con ocasión de estarse celebrando la semana del Ingeniero y aprovecho la ocasión de hacerles llegar mis felicitaciones a todos los profesionales de la Ingeniería que trabajan en el Organismo.

Debo empezar esta exposición reconociéndoles que el Control Fiscal es una disciplina de escaso desarrollo técnico, no sólo en Venezuela, sino en el mundo entero; pero también hay que reconocer, que las últimas décadas se han caracterizado por una importancia creciente de las normas que integran el derecho público y ello es consecuencia de que el Estado ha ido ampliando su radio de acción, teniendo una intervención cada vez mayor e incursionando en una serie de campos, mucho de los cuales hasta hace poco correspondía al dominio de los particulares. Paralelamente con ese crecimiento y desarrollo en las actuaciones del Estado ha ido desarrollándose y cobrando importancia el derecho público.

El control es hoy en día, uno de los principios fundamentales del derecho público moderno y uno de los elementos básicos del Estado de Derecho. Un Estado de Derecho se caracteriza, porque su administración y toda la acción de su órganos debe subordinarse al sistema jurídico preestablecido; pero, para que un Estado de Derecho pueda existir y tenga vigencia, no basta con que exista un sistema de normas más o menos reglado en lo formal, no basta con que exista un conjunto armónico de normas jurídicas, sino que es necesario la existencia de un control jurídico eficaz, objetivo e independiente.

El control tiene por finalidad, procurar el respeto del orden jurídico por parte de los órganos que ejercen el poder público, por eso el control es un elemento esencial del Estado de Derecho, éste existe y debe existir en un Estado de Derecho porque de esa forma se asegura la subordinación de la administración a las normas jurídicas, se resguardan los derechos de los administrados y se cautela la adecuada inversión de los dineros públicos.

De modo que nuestro punto de partida, es reconocer la necesidad de la existencia del control para que pueda tener vigencia un Estado de Derecho.

Aceptada esta premisa, vamos a analizar brevemente los principios filosóficos del control fiscal, es decir, aquellos principios que inspiran y confirman lo que debe ser el control.

Uno de los fundamentos más elementales del Control es la defensa del Patrimonio Público. Desde el punto de vista del control debe entenderse la expresión Patrimonio Público en una acepción amplia, y considerar que el Patrimonio Público está integrado por todos los recursos y bienes del Estado, aceptando la expresión Estado también en sentido amplio. Ahora bien, como el Patrimonio Público no es de quien lo administra, ni de quien decide en torno a él, sino que pertenece a la colectividad entera, el Control tiende a defender el Patrimonio Público y cuida de que su inversión se ajuste a la Ley y a la vez sea útil y conveniente al interés público.

Otro de los principios es la Objetividad del Control.

El control debe ser objetivo y esa objetividad debe manifestarse en un doble sentido: debe ser ejercido apolíticamente y con imparcialidad.

Uno de los requisitos de la esencia del Control, es que éste sea Apolítico, el Control no debe estar inspirado o determinado por ningún tipo de partidismo o posición ideológica y debe caracterizarse por su imparcialidad, no solamente desde el punto de vista político, sino que debe actuar al margen de toda discriminación religiosa, social, racial, económica, etc.

Las características de apoliticismo e imparcialidad son esenciales al Control para que pueda estar revestido de seriedad y jerarquía todas sus actuaciones y merecer la confianza de la colectividad.

Esta exigencia ha sido recogida en la Legislación venezolana, concretamente la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su artículo 3º señala, que las funciones de la Contraloría deben ser ejercidas con imparcialidad y al margen de toda política partidista.

3. Evitar el avasallamiento de la Administración Activa por el Control.

Las funciones que tienen encomendada la administración activa y los organismos de Control, son funciones diferentes y perfectamente delimitadas, porque mientras que a la administración activa le corresponde la dinámica administrativa, realizando todas las actuaciones tendientes a satisfacer las necesidades públicas, los órganos de Control realizan labores fiscalizadoras, velando porque las actuaciones de la administración activa se subordinen y ajusten a la Constitución, a las leyes y a principios de sana administración.

No deben confundirse ambas funciones, sino que, por el contrario, deben estar perfectamente delimitadas y por tanto, los órganos de Control no deben so pretexto de fiscalizar, asumir funciones de la administración activa, porque estarían usurpando autoridad.

En la práctica pueden presentarse estas situaciones de avasallamiento debido fundamentalmente a los siguientes supuestos:

1.— Que el órgano de Control por exceso de celo en el cumplimiento de sus funciones, invada el campo de la administración activa y cumpla labores de co-administración.

2.— Porque los órganos de la administración activa, por comodidad, impericia, o negligencia no asuman sus propias responsabilidades y estén consultando continuamente al órgano de Control, abandonando sus propias funciones y poniendo a los órganos de Control a co-administrar.

Ambas situaciones deben evitarse que se sucedan; por ninguna causa el órgano de Control debe invadir las funciones de los órganos de la Administración Activa, sino que cada uno debe cumplir dentro de la esfera de sus respectivas competencias, pues de lo contrario, se presentan situaciones sumamente peligrosas, jurídicamente inaceptables y se exhorbita lo que debe ser una equilibrada concepción del Control.

4.— El respeto al Principio de la Agilidad Administrativa.—

El Control debe tener presente que la administración activa debe ser dinámica, porque siendo su misión fundamental la de satisfacer necesidades públicas, ellas no admiten postergación y los servicios públicos no pueden paralizarse; por ello la agilidad administrativa es esencial a una buena administración.

El ejercicio de las funciones de Control no pueden ser enervantes o paralizantes de la dinámica que debe caracterizar a la ad-

ministración, sino que los órganos de Control deben adoptar las medidas y métodos necesarios para que el principio de la agilidad de la administración no se perjudique.

Precisamente, una de las mayores objeciones que suele formularse al Control Previo, es de que este entorpece la buena marcha de la Administración y en muchas ocasiones su ejercicio hace perder el sentido de la oportunidad en la realización de un acto por parte de la Administración. Esta crítica, que en muchas ocasiones puede resultar cierta, le impone a los Organismos de Control la obligación de ejercer y cumplir sus funciones con agilidad, tratando de evitar convertirse en un factor enervante o paralizante de la Administración.

A los órganos de Control se les impone, abandonar las exigencias puramente formalistas o de detalles intrascendentes, para concretarse en lo realmente positivo, profundo y fundamental, de manera, que deben planificar las actuaciones de Control conscientes de que un Control tardío o paralizante puede ser en muchos casos más perjudicial que la ausencia total de control.

2.5 Principio de la Universalidad del Control.—

El Control Fiscal debe alcanzar todo el Universo del Patrimonio Público y no deben existir sectores de la economía estatal que escapen a la intervención de una entidad competente para controlar.

Una de las tendencias más perjudiciales que se observan es la de pretender sustraer, con los más diversos argumentos, amplios sectores del Control externo, alegando razones jurídicas o prácticas tales como una presunta autonomía o la necesaria celeridad en la gestión.

El Principio de la Universalidad del Control no supone que necesariamente en toda circunstancia, deban aplicarse los mismos sistemas y procedimientos sino que, por el contrario, deben utilizarse variados sistemas de Control que se adapten con eficacia a la naturaleza de los diferentes entes del Estado.

El Control Fiscal deriva de la Potestad de Control que es un elemento de la soberanía, por ello, ninguna actividad administrativa relacionada con el Patrimonio Público debe escapar a la acción del control.

Analizados algunos de los principios filosóficos del control, vamos a tratar de desarrollar una panorámica general acerca de los distintos órganos que dentro del Estado cumplen funciones de control, para ello vamos a conversar brevemente sobre las modalidades

de control y nos apoyaremos en una de las clasificaciones que se han hecho, atendiendo al órgano que lo cumple. Esta clasificación se fundamenta en la ubicación del órgano de control con respecto al servicio controlado, se distingue fundamentalmente entre control interno y control externo.

Control Interno. Es el ejercido por órganos de la propia administración. Ejemplo: a través de Contralorías Internas y de los servicios de inspección y fiscalización de la administración activa.

Control Externo: Es el ejercicio por organismos que no pertenecen al servicio, sino que están en una esfera distinta e independiente al ente controlado. En otras palabras, es el control que se lleva a cabo mediante órganos del Poder Público no subordinados y que están ubicados en una esfera diferente de la Administración activa. Dentro del Control Externo se distingue: el Control Parlamentario, el Control Jurisdiccional y el Control Administrativo no Jurisdiccional.

Vamos a analizar brevemente cada uno de ellos.

Control Externo Parlamentario.—

Fundamentalmente es la actividad desarrollada por el Congreso, con la finalidad de lograr la mejor administración del patrimonio público.

Diversas teorías se han elaborado para fundamentar este control parlamentario, algunos lo han fundado en una presunta preeminencia del poder legislativo sobre los otros poderes públicos, tesis ésta que sería correcta en los regímenes parlamentarios en donde realmente el Parlamento concentra en sí la fuente de todos los poderes, en cuyo caso la administración del patrimonio público es ejercida por el Ejecutivo porque el Parlamento así lo encomienda, y posteriormente lo controla.

Otros autores han pretendido fundamentarlo en que el Parlamento tiene esta potestad de control porque está integrado por los representantes del pueblo.

En Venezuela la fundamentación de este control parlamentario está, en que el propio ordenamiento jurídico se atribuye, dentro del principio de la división de funciones entre los poderes públicos, al Parlamento, la función de controlar la Hacienda Pública Nacional (Art. 139 de la Constitución Nacional).

La actividad de Control Fiscal parlamentario puede ser previa y posterior

Control Parlamentario Previo.—

La mayor ingerencia del parlamento en la actividad administrativa se produce en lo que respecta a la sanción o aprobación del presupuesto de ingresos y egresos. El sistema más generalizado en los países es que el presupuesto es elaborado por el Ejecutivo y el Poder Legislativo es quien lo aprueba.

Sin embargo los alcances del control que puede ejercer el Parlamento con relación al proyecto de presupuesto no está suficientemente claro en la regulación constitucional y se presentan problemas de interpretación.

Frente al Proyecto de Presupuesto que le es presentado por el Ejecutivo, el Parlamento puede:

1. Aceptar el proyecto totalmente.
2. Rechazarlo en bloque.
3. Introducir modificaciones al proyecto original.

La mayor o menor amplitud de facultades del Parlamento en esta materia dependen del ordenamiento jurídico de cada país; en Venezuela, por ejemplo, el Congreso puede, de acuerdo con lo que establece el Artículo 228 de la Constitución, alterar las partidas presupuestarias pero no puede autorizar gastos que excedan al monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto.

En forma tal, pues, que en Venezuela las Cámaras tienen facultades amplias y pueden modificar el proyecto en cualquier sentido, mientras los gastos no excedan de los ingresos. Limitación que se deriva de la necesidad de respetar el principio del equilibrio presupuestario.

En líneas generales la discusión del Presupuesto reviste las mismas formalidades que la discusión y sanción de las demás leyes, y cuando el Congreso analiza, discute, modifica y aprueba el Presupuesto, está cumpliendo una labor de Control Previo Parlamentario.

La sanción del proyecto de Presupuesto por el Congreso es esencial para su conversión en presupuesto del Estado, y sólo una vez aprobado se convierte en Ley de Presupuesto.

Además de la materia propiamente presupuestaria el Parlamento interviene para controlar la actividad del Ejecutivo en forma previa, en aquellos actos que por su trascendencia financiera o patrimonial así lo requieran. Ejemplo: de acuerdo con lo dispues-

to en el artículo 126 de la Constitución, los contratos de interés nacional requieren la previa aprobación del Congreso, salvo las excepciones previstas en el mismo artículo.

También en materia de Crédito Público, el artículo 231 de la Constitución establece que para realizar operaciones de Crédito Público se requiere de una Ley Especial que las autorice, salvo las excepciones previstas en la Ley de la materia.

Control Parlamentario Posterior.—

Es el conjunto de actos que cumple el Parlamento para verificar y comprobar el correcto manejo del presupuesto y de los actos realizados por la Administración.

Es lógico que el Parlamento tenga tales facultades por cuanto si es él, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, quien sanciona y aprueba el presupuesto, es también él, el más indicado para investigar y pronunciarse sobre la exactitud con que se llevó a cabo el problema de gobierno ejecutado a través del presupuesto.

En la mayoría de los países, sus ordenamientos jurídicos, encomiendan al Parlamento el control posterior de la ejecución del Presupuesto, pero se presentan dificultades prácticas para que pueda el Parlamento cumplir con este cometido, realizando un control posterior efectivo de la ejecución del presupuesto ya que carece de medios técnicos y tiempo suficiente, porque las funciones propias de legislación que son sus funciones naturales le restan oportunidad. Como una solución a estos inconvenientes se ha ideado la creación de organismos auxiliares dotados de autonomía y de amplias atribuciones que permitan ejercer un control más eficaz sobre la ejecución del presupuesto.

Una forma de ejercicio del control parlamentario posterior es a través del estudio y discusión que puede hacer el Parlamento de las Memorias y Cuentas que deben presentar anualmente cada Ministro acerca de la gestión del Despacho en el año anterior, (art. 197 C.) y por su parte el Presidente de la República debe presentar un Mensaje a las Cámaras en sesión conjunta en el cual dé cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión, (19 C.) las Cámaras al analizar y discutir ese Mensaje realizan labores de Control Parlamentario Posterior.

Igualmente el artículo 160 de la Constitución le otorga amplias potestades para realizar las investigaciones que juzgue necesarias, los cuerpos legislativos o sus comisiones.

Breves Referencias al Control Jurisdiccional.—

El Control Jurisdiccional corresponde a los tribunales a quienes la Constitución y las Leyes le han asignado competencia en materia contencioso administrativa. (Art. 206 Constitución).

El Control Jurisdiccional siempre constituye una modalidad de control a posteriori, ya que se cumple a través de un juicio que se inicia a raíz de una acción o recurso interpuesto ante un tribunal, reclamando de un acto o hecho producido por la administración y que el recurrente estime que ha lesionado sus derechos o intereses.

Los recursos contencioso administrativo que pueden ejercerse para impugnar los actos de la Administración, son: el recurso de nulidad y el de plena jurisdicción.

El Control Jurisdiccional presenta una gran variedad por razón de la materia:

La Constitución contempla este Control Jurisdiccional en el Artículo 206 y en el 215, Nos. 4, 6, 7 y 8.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en el Art. 103 en donde prevé un recurso que califica de plena jurisdicción contra las decisiones de la Contraloría que confirme o reforme un reparo.

Igualmente, la Ley de Carrera Administrativa lo consagra en el Art. 63 cuando dice que todos los actos administrativos dictados en ejecución de esa Ley son recurribles por ante la jurisdicción contencioso administrativa (Tribunal de la Carrera Administrativa. Art. 70).

En materia de Inquilinato también está previsto lo contencioso administrativo.

Control Externo no Jurisdiccional.—

Es el control ejercido por órganos externos a la Administración, que no son tribunales, es decir, no forman parte de los órganos jurisdiccionales del Estado, sus procedimientos no son contenciosos y sus decisiones no son sentencias sino “actos de control”.

La Contraloría General de la República organismo para el cual nosotros trabajamos, es un órgano de control externo no jurisdiccional,

La Contraloría General de la República es el Organismo Superior de Control en Venezuela, fue creada en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional del año 1938 y tuvo su antecedente histórico de la Contaduría General de Hacienda, la cual era una dependencia del Ministerio de Hacienda.

Actualmente la Contraloría se rige por las disposiciones contenidas en los artículos 234 al 239 de la Constitución, por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por el Reglamento de la Ley dictado por el Ejecutivo Nacional, por el Reglamento Interno y las Resoluciones Organizativas dictadas por el Contralor General de la República.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República vino a satisfacer una vieja aspiración del Organismo Contralor, cual era, la de tener un estatuto legal propio que regulara sus actividades y que le permitiera cumplir con eficiencia las funciones que la Constitución les asigna.

La necesidad de este Estatuto Legal había sido preocupación constante de todos los Contralores desde 1958, se habían elaborado diversos proyectos, pero por diversas razones que no es el caso analizar aquí, el proyecto no se había hecho realidad, fue a finales de 1974 cuando se presentó la coyuntura favorable y fue aprobada por el Congreso Nacional, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. El 6 de Enero de 1975, fue publicada en la Gaceta Oficial y entró en vigencia el 7 de julio de 1975 por mandato de la propia Ley que establecía una vacatio legis de seis meses en el Artículo 117. Esta vacatio legis respondía a tres razones fundamentales.

1) En virtud de las nuevas previsiones que traía la Ley en materia de control, se estimó necesario dejar un plazo prudencial para que los organismos de la Administración controlada conocieran esas nuevas previsiones y se cumpliera un proceso de divulgación de la Ley.

2) Como la nueva Ley cambiaba radicalmente la estructura organizativa de la Contraloría se estimó prudente dejar un plazo para que se llevaran a cabo los cambios estructurales que la Ley establecía, ya que como ustedes saben la Ley eliminó las tres salas en que tradicionalmente había estado dividida la Contraloría y en su lugar surgieron Direcciones.

3) Asimismo la vacatio legis respondió a la necesidad de dejar un tiempo prudencial para que pudieran dictarse las normas reglamentarias de la Ley.

Para la fecha de su entrada en vigencia ya se habían dictado sus reglamentos, tanto el Reglamento de la Ley dictado por el

Presidente de la República, como el Reglamento Interno de la Contraloría dictado por el Contralor General de la República.

Características esenciales de la Contraloría.—

Los artículos 234 y 236 de la Constitución consagran las características esenciales de la Contraloría General de la República al establecer, por una parte, las funciones que le corresponden y por la otra, consagrarle su autonomía funcional.

Rango Constitucional:

En Venezuela, la Contraloría General de la República es un organismo de rango constitucional, esto quiere decir que está reconocido en la propia Constitución su existencia, y allí se le señalan sus funciones fundamentales.

El que sea un organismo constitucional tiene una gran trascendencia, por cuanto asigna jerarquía al órgano y a sus funciones y además significaba garantía de estabilidad en el cumplimiento de sus atribuciones.

Expresa igualmente el Artículo 234 que comentamos, que la Ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y la oportunidad, índole y alcance de su intervención, o sea que el constituyente trazó sus caracteres esenciales y dejó a la Ley los detalles de su organización y funcionamiento, pero en todo caso sus potestades fundamentales de control, vigilancia y fiscalización no pueden ser modificadas ni alteradas por Ley, porque ellas tienen consagración constitucional.

Organismo Autónomo.

El Artículo 236 de la Constitución establece “La Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones”. En forma tal, que si bien la Constitución señala que la Contraloría General de la República es un órgano auxiliar del Congreso Nacional en su función de Control sobre la Hacienda Pública, consagra expresamente su autonomía funcional.

En Venezuela la Contraloría General de la República es un organismo Constitucional dotado de autonomía funcional y en consecuencia, puede ejercer sus atribuciones de control, vigilancia y fiscalización de los Ingresos, Gastos y Bienes Públicos con absoluta independencia, sin subordinarse a ninguna otra autoridad. Sólo está subordinada a la Constitución y a las Leyes.

Además, como consecuencia de su autonomía puede darse sus propias normas internas, todas aquellas que le permitan aplicar con eficacia las potestades y atribuciones que la Constitución le asigna. La Contraloría General de la República actúa bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General, el cual dispone de libertad para dirigirla y además tiene facultades amplias de regulación, pudiendo dictar normas reglamentarias internas sobre su organización, estructura, funcionamiento, régimen de personal, etc. Así está establecido en los Artículos 12 y 14 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Independencia Económica:

Es de la esencia de la Autonomía, que el Organismo Autónomo tenga independencia económica, la Contraloría dispone de una relativa libertad económica, al efecto en lo que respecta a la formación de su presupuesto, ella está facultada para preparar cada año su proyecto de presupuesto de gastos, el cual debe enviar al Ejecutivo Nacional, pero fue suprimido del proyecto original de la Ley Orgánica de la Contraloría una frase según la cual el Ejecutivo Nacional no tenía facultad para modificar ese proyecto de presupuesto elaborado por la Contraloría sino que debía enviarlo al Congreso Nacional.

Al suprimir esa frase, y tal como está previsto en el Artículo 8, Ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República podría eventualmente presentarse la situación de que el Ejecutivo Nacional quiera modificar el proyecto de presupuesto de la Contraloría disminuyéndolo, por ejemplo.

Lo ideal sería que los órganos de control fueran completamente autónomos y que el Ejecutivo Nacional no tuviera ninguna ingerencia en la formación de sus presupuestos.

En cuanto a la ejecución de su Presupuesto: La Contraloría tiene una libertad absoluta, estando sometida únicamente a las leyes y reglamentos, esto se desprende de la lectura del Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Por último en cuanto a la rendición de sus cuentas presupuestarias, está sometida a un sistema especialísimo previsto en el Artículo 8 ejusdem, N° 2 en donde se señala que el Congreso podría examinar directamente las cuentas de la Contraloría y formular los reparos correspondientes.

Organismo Auxiliar del Congreso.

El Artículo 236 establece que la Contraloría General de la República es un organismo auxiliar del Congreso en su función de

control sobre la Hacienda Pública y este carácter de órgano auxiliar debe entenderse en su justo sentido, para ello vamos a aclarar ciertos conceptos: el control sobre la Hacienda Pública corresponde al Congreso Nacional. Dentro del principio de separación de los poderes y distribución de funciones, al Congreso Nacional le corresponden las funciones de legislar y controlar, pero estas funciones de control no pueden ser ejercidas íntegramente por el propio Congreso por falta de tiempo y de elementos técnicos para hacerlo y por ello, en casi todos los países se recurre a órganos externos de Control que le ayudan en el cumplimiento de tales funciones, pero dotadas de autonomía funcional, tal es el caso de la Contraloría General de la República en Venezuela.

Primariamente, la función de control la tiene asignada al Congreso Nacional, pero la ejerce en la práctica él mismo y también un órgano creado en la propia Constitución que está dotado de autonomía funcional. No es correcto darle a la expresión “órgano auxiliar” el alcance de que por ello la Contraloría está subordinada al Congreso Nacional, esto implicaría darle un alcance mayor al que la Constitución ha querido asignarle, sin embargo, hay autores que han querido ver esta relación de dependencia basándose en tres aspectos:

- 1) El nombramiento del Contralor lo hace el Congreso Nacional.
- 2) Posibilidad de examinar las Cuentas de la Contraloría por parte del Congreso.
- 3) La obligación de presentar informes ante el Congreso.

Sin embargo, estas tres circunstancias no tienen por que implicar relación de subordinación, por las siguientes razones:

1) El hecho de que el máximo jerarca de un órgano sea designado por un poder del Estado, no basta para afirmar relación de dependencia y que ese órgano no esté dotado de autonomía. Tan ello es así, que el Congreso no solamente nombra al Contralor sino que también los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por las Cámaras en sesión conjunta (Artículo 214 de la Constitución Nacional) y sin embargo a nadie se le ocurre negar que el máximo tribunal de la República es autónomo e independiente en el ejercicio de sus funciones, por lo demás así está consagrado expresamente en el Artículo 205 de la Constitución.

2) La rendición de Cuenta de la Contraloría ante el Congreso Nacional (Artículo 8, Ordinal 2º, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República) tampoco es un elemento determinante de dependencia, porque todos los Despachos del Ejecu-

tivo Nacional, por ejemplo, están obligados a rendir cuenta ante la Contraloría y ellos no dependen de ésta.

La posibilidad de que el Congreso examine las Cuentas de la Contraloría, tiene su fundamento en la responsabilidad constitucional del Contralor y además en un principio general de control de que todo el que administre fondos y bienes públicos debe rendir cuenta de su gestión y como la Contraloría no puede rendirse cuenta ante sí misma, lo hace ante el Congreso Nacional que también cumple funciones de Control.

3) La obligación de presentar informes (Artículo 239 de la Constitución) tampoco implica relación de dependencia, sino que es una demostración de que en el Derecho Público moderno se considera, que todos los organismos que ejercen funciones públicas deben actuar intercompenetrados de criterios esencialmente armónicos y por ello se preveen obligaciones de informarse entre sí. Ejemplo: Artículo 191, 197, 199, de la Constitución, de manera que no solo el Contralor presenta informe al Congreso sino también el Presidente de la República presenta su Mensaje Anual al Congreso y los Ministros, sus Memorias y Cuentas.

En conclusión pues, debe entenderse la expresión Órgano auxiliar del Congreso en el sentido, de que la Contraloría General de la República coadyuva con éste en el ejercicio de una función constitucional, cual es el control de la Hacienda Pública, pero que está dotada de autonomía funcional, tiene la mayor independencia en el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras sobre los ingresos, gastos y bienes públicos, ya que sólo en esa forma autónoma podría ejercer con eficacia las funciones atribuidas por la Constitución.

La Contraloría dinámicamente considerada. Funciones.—

El artículo 234 de la Constitución establece, que corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como las operaciones relativas a los mismos. Como se observa, por mandato de este artículo compete a la Contraloría funciones de control, de vigilancia y de fiscalización, la intención del constituyente al utilizar estos tres vocablos fue que a ella corresponda "todo" en función con la preservación del tesoro público, y esas funciones las ejerce sobre tres categorías de objetos controlados: los ingresos, los gastos y bienes públicos. De manera que la intervención y ejercicio de la competencia de la Contraloría es la más amplia posible, tiene competencia para controlar, vigilar y fiscalizar todos los bienes, recursos o fondos que sean públicos, estén en poder o en manos de quien estén.

Extensión de las Funciones:

Para determinar el alcance de las funciones de la Contraloría, hay que distinguir entre el ámbito Material y el ámbito Espacial.

Desde el punto de vista material: las funciones de control, vigilancia y fiscalización se proyectan a todo cuanto se relacione con ingresos, gastos y bienes públicos, es decir, a toda la gestión y actividades que en relación con ellos se decida y realice.

En el ámbito espacial: esas funciones de control, vigilancia y fiscalización se extiende en primer término a los órganos y servicios de la Administración Central que integran la llamada administración nacional, porque actúan en todo el territorio de la República (los Ministerios y las Oficinas Centrales de la Presidencia — Estadística e Informática, Oficina Central de Personal, Oficina Central de Presupuesto, Oficina Central de Coordinación y Planificación, etc.).

En segundo lugar. las funciones de control se extienden a la administración descentralizada funcional, vale decir, los Institutos Autónomos y las Empresas Públicas.

En tercer lugar: a la administración descentralizada territorialmente, vale decir, los Estados y Municipios, sin menoscabo de la autonomía que la Constitución les reconoce.

En cuarto lugar. la Contraloría podrá extender su labor fiscalizadora directamente a los particulares y así está previsto en el Art. 76, pudiendo efectuar las fiscalizaciones que estime necesarias en los lugares, establecimientos, edificios, vehículos, libros y documentos de personas naturales, jurídicas que sean 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 a su control.

De manera que a la Contraloría General de la República le corresponde ejercer funciones de control sobre la Administración Pública, concretamente sobre las operaciones que realice la Administración y que tiene que ver con los Ingresos, con los Gastos y con los Bienes Públicos. Pero estas funciones las cumple el Organismo Contralor de diferentes maneras, según se trate de organismos que integran la Administración Central o la llamada Administración Descentralizada.

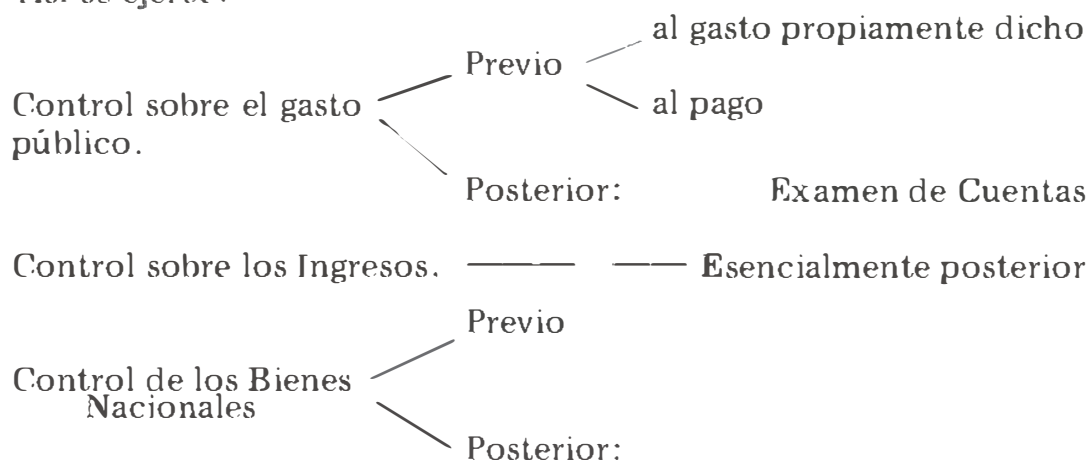
Vamos a analizar brevemente las formas y modalidades de control que la Contraloría ejerce sobre los organismos que integran la Administración Central y la Administración Descentralizada.

Control de la Administración Central.—

En vista de la naturaleza pública de los Ingresos, Gastos y Bienes que manejan y administran los organismos que integran la Administración Central, la Contraloría cumple funciones de control, vigilancia y fiscalización sobre todas las operaciones que ellos realizan.

La Contraloría ejerce sobre ellos una labor amplísima, cumpliéndose en la práctica todas las modalidades de control (financiero, legal, previo, posterior y también control de gestión y de resultados), es decir, el régimen venezolano establece una fiscalización absoluta y amplia sobre todas las operaciones que realizan los organismos que integran la Administración Central.

Así se ejerce:



Control de los Gastos Públicos.—

La Contraloría ejerce control de los gastos públicos que se proyecten realizar, así como una vez efectuados ejerce sobre los mismos un control posterior.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República distingue en el Control Previo, entre el control previo al gasto propiamente dicho y el control previo al pago.

El control previo al gasto propiamente dicho está previsto en el Art. 18 de la Ley, en donde se establece que la Contraloría ejercerá el Control Previo de las adquisiciones de bienes o servicios y de los contratos que proyecten celebrar los Despachos del Ejecutivo y que impliquen compromisos financieros para la República. De manera tal, que los Despachos del Ejecutivo, antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios o a la celebración de contratos en general que impliquen compromisos financieros para la República, deben someter éstos a la aprobación de la Contraloría.

Internamente, compete ejercer este control previo sobre los gastos, a la Dirección General de Control de la Administración Central y dentro de ella a la Dirección de Control Previo de Gastos, quien en ejercicio de sus atribuciones deberá verificar los siguientes aspectos:

- 1) Que el gasto esté correctamente imputado.
- 2) Que exista disponibilidad presupuestaria.
- 3) Que los precios sean justos y razonables.
- 4) Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder de las obligaciones.

El principio general es que todas las órdenes de compras y contratos que proyecten celebrar los Despachos del Ejecutivo deben ser sometidos al control previo de la Contraloría, sin embargo la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece varios sistemas de excepción:

1) Que mediante leyes especiales se excluyan del Control Previo los contratos que sean requeridos para el desarrollo de determinados programas. Pero esas leyes deberán establecer los lapsos en que operará esta excepción (Artículo 19 de la Ley).

2) El Contralor podrá exceptuar los compromisos hasta 100.000 bolívares, pero deberá hacerlo mediante Resolución en donde establecerá los casos y condiciones en que procede la excepción y los requisitos que deberán cumplirse. Esta resolución deberá ser publicada en la Gaceta Oficial (Art. 20). En estos casos se ejercerá un control posterior sobre tales operaciones.

3) También establece que no se requiere la aprobación por la Contraloría para aquellos contratos que deban ser autorizados o aprobados por el Congreso. Esto es lógico porque la Contraloría General de la República es un órgano auxiliar del Congreso. (Art. 22).

4) Tampoco se requiere la aprobación previa cuando se trata de adquisiciones de bienes por causa de utilidad pública o social, cuyo precio se haya determinado de acuerdo con la Ley de Expropiación, por cuanto se considera que esta Ley incluye adecuados mecanismos de control. (Art. 22).

En esta materia de las excepciones al Control Previo, la Ley trae una interesantísima innovación que es, en caso de situaciones de emergencia, calamidad pública, conflictos interiores o exteriores u otros análogos en que sea de urgente ne-

cesidad la ejecución de determinadas obras o la adquisición de bienes, en estos supuestos no se requiere la aprobación previa por parte de la Contraloría, sino que los Despachos del Ejecutivo, previa consulta con el Contralor por la vía más rápida, proceden a realizar las adquisiciones o contrataciones, pero están obligados a participar de inmediato las circunstancias que hayan dado lugar al gasto a los fines de que la Contraloría tome las medidas de control que considere conveniente según el caso (Artículo 21 de la Ley y 6 del Reglamento).

El Control Previo al Pago se ejerce sobre las Ordenes de Pago y se concreta en que toda orden de pago que se emita contra el Tesoro Nacional debe ser sometida a la aprobación de la Contraloría, sin cuyo requisito no pueden ser pagadas.

El Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República consagra el Control Previo sobre las órdenes de pago, al establecer:

“Las órdenes de pago que se emitan contra el Tesoro Nacional deberán ser sometidas a la aprobación de la Contraloría, sin cuyo requisito no podrán ser pagadas.”...

Como se observa, el control previo al pago abarca la totalidad de los pagos que vayan a efectuarse contra el Tesoro. No hay excepciones al Control Previo de Pago.

Los extremos que deben verificarse en el control que se ejerce sobre las órdenes de pago están indicados en el Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y corresponde al ejercicio de este control a la Dirección de Control Previo de Pagos de la Dirección General de Control de la Administración Central.

Los extremos son:

1) Que hayan sido emitidos con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias.

2) Que estén debidamente imputadas a Créditos del Presupuesto o a Créditos Adicionales legalmente acordados.

3) Que exista disponibilidad presupuestaria.

4) Que hayan sido emitidas para pagar gastos efectuados, salvo las excepciones previstas en la Ley (los avances).

5) Que corresponda a créditos efectivos de sus titulares.

El Control Posterior del Gasto se materializa esencialmente mediante el examen de las Cuentas que deben rendir a la Contraloría todas las oficinas y empleados que administren, custodien o manejen fondos públicos, así lo establece el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y por su parte, el artículo 30 de la Ley dispone, que corresponde a la Contraloría el examen exhaustivo o selectivo de las cuentas de gastos de todas las Oficinas o empleados de Hacienda.

Otra de las innovaciones que trajo la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, es la posibilidad de examinar las cuentas en forma selectiva, los criterios de selección son fijados por el Contralor General y tales criterios deben responder a aspectos cualitativos y cuantitativos. El examen selectivo debe hacerse de acuerdo con normas estadísticas generalmente aceptadas sobre toma de muestras, las cuales deberán ser representativas del conjunto y en ningún caso inferior al 20% del mismo. Si las cuentas son examinadas y se consiguen conformes se declaran fenecidas, pero si se detectan errores o cualquier otra irregularidad se formulan los correspondientes reparos.

El reparo no es otra cosa que la manifestación de voluntad del Organismo Contralor en el cual expresa su inconformidad con una Cuenta que ha sido examinada y que le fue presentada por la Administración. Ese control posterior del gasto público no sólo se cumple mediante el sistema de examen de cuentas, sino también a través de los mecanismos de inspección que se practican en las oficinas que administran fondos públicos.

Control sobre los Ingresos:

Este control lo ejerce la Contraloría mediante métodos perceptivos e inspectivos de control y se materializa fundamentalmente a través del examen de las Cuentas de Ingresos, así el Artículo 39 de la Ley establece que corresponde a la Contraloría el examen de las Cuentas de Ingreso y por tanto, todas las Oficinas y empleados de Hacienda que intervengan en la administración de los Ingresos Públicos deben rendir cuenta de su gestión a la Contraloría.

En este campo, también tiene la Contraloría facultad para formular reparos y el Artículo 50 de la Ley señala los supuestos en los cuales procede su formulación (error en la calificación de la base imponible, deficiencias en las declaraciones de los contribuyentes, falta de liquidación de ingresos causados, etc.).

Formulado un reparo por la Contraloría, ya sea a las cuentas de gastos o de ingresos, el sujeto reparado tiene el recurso previsto en el Artículo 100 de contestar el reparo y el Organismo

Contralor analiza los argumentos expuestos y decide confirmar, reformar o revocar el reparo. Y la Ley otorga un recurso en la vía jurisdiccional, previsto en el Artículo 103, que es el recurso de plena jurisdicción ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, salvo el caso de que el reparo sea en materia de Impuesto sobre la Renta en cuyo caso el recurso es el contencioso fiscal por ante los Tribunales del Impuesto sobre la Renta.

Control de los Bienes Nacionales.—

Los bienes nacionales constituyen una parte importante del patrimonio público y por esto todo lo que concierne a tales bienes cae dentro de la potestad fiscalizadora de la Contraloría y así el artículo 42 de la Ley establece que están sujetos al control vigilancia y fiscalización, las adquisiciones, enajenaciones, administración, custodia, recuperación, restitución y demás operaciones referentes a los bienes nacionales.

Control de la Administración Descentralizada:

La Contraloría General de la República ejerce funciones de control sobre los organismos que integran la Administración Descentralizada, pero este Control reviste ciertas particularidades o modalidades especiales, en atención a las características singulares de tales organismos, a su razón de ser y a la dinámica de la gestión que realizan.

El Control que puede ejercer la Contraloría venezolana está regulado ampliamente en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y tiene diferencias según los distintos tipos de descentralización.

Antes de entrar a considerar específicamente el control que se ejerce en la Administración Descentralizada, vamos a precisar algunos conceptos previos acerca de descentralización administrativa. Como Uds., recuerdan, existen dos clases de descentralización, una que opera tomando en cuenta el ámbito jurídico político y otro que se fundamenta en la naturaleza de los servicios que le son encomendados, con base a esta distinción la doctrina los ha identificado como:

- 1) descentralización territorial
- 2) descentralización funcional o por servicio.

La descentralización territorial es la que existe como consecuencia de la división político territorial del Estado, así en Venezuela son organismos descentralizados territorialmente: los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los Territorios Federales.

La descentralización funcional es aquella que surge como consecuencia de la multiplicidad de asuntos que el Estado tiene que atender, por lo cual se han ido creando organismos separados de la estructura central de la Administración y a los cuales se le confiere personalidad jurídica y Patrimonio propio y se les asigna el cumplimiento de determinadas funciones económicas, sociales, científicas, educativas, deportivas, etc. En Venezuela, estos son los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece diversas modalidades de control sobre los entes descentralizados, así sobre los Institutos Autónomos, se prevé que el control es esencialmente a posteriori el cual se cumple mediante intervenciones periódicas en tales Institutos o constituyendo unidades permanentes de control pero el Control Posterior que debe ejercer sobre esos entes, rebasa el simple control financiero legal y debe apuntar hacia un control de gestión, verificando los resultados alcanzados, si se han cumplido los planes y programas y en general evaluar la gestión cumplida por esos entes descentralizados.

El Artículo 58 prevé que puedan establecerse modalidades de control preventivo en los Institutos Autónomos cuando las observaciones y recomendaciones formuladas por la Contraloría no sean debidamente atendidas o cuando así lo aconseje la salvaguarda del interés público y de común acuerdo entre el Contralor y el Presidente de la República.

Siendo el patrimonio de las entidades autónomas una parte importante del Patrimonio Público no pueden quedar exentas del control externo que ejerce la Contraloría, pero en vista de la complejidad de sus estructuras y de funcionamiento, ese control no debe ni puede ser uniforme y rígido sino que debe adaptarse a la heterogeneidad de sus cometidos y sin olvidar su carácter de órganos autónomos.

En las empresas del Estado, la Contraloría sólo puede practicar auditorías y ejercer control de gestión tal como lo señala el artículo 64 de su Ley Orgánica.

También ejerce la Contraloría General de la República funciones fiscalizadoras en los Estados y Municipios y así están previstas en los Artículos 65,66,67 y 68 de la Ley. Estas funciones se resumen en los siguientes aspectos fundamentales:

- 1) Ejercer funciones de inspección, fiscalización e investigación sobre las administraciones estatales y municipales (Artículo 65).

- 2) Velar por la aplicación de las normas dictadas para coordinar la inversión del Situado Constitucional.

3) La Contraloría podía prescribir las normas y procedimientos de Contabilidad para los Estados y los Municipios.

4) Asesorar a las Contralorías Estadales y Municipales.

Potestad Investigadora de la Contraloría.

La Contraloría Venezolana tiene amplias facultades para realizar averiguaciones, cada vez que surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo la administración, custodia o manejo de bienes o fondos públicos hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias. Estas averiguaciones pueden iniciarse de oficio, por denuncia de particulares o a solicitud de cualquier organismo público. Cuando se realiza una investigación se forma un expediente, en donde se reúnen todos los elementos de juicio, declaraciones, experticias e informes que se estimen necesarios para esclarecer la verdad de los hechos, este procedimiento se inicia con un auto de apertura y tiene que concluir con una de estas tres decisiones: Auto de Absolución, de Sobreseimiento o de Responsabilidad Administrativa.

Esto nos lleva a un punto de gran importancia que debe quedar claro, la Contraloría sólo determina responsabilidad administrativa..

Al efecto, un funcionario público, como consecuencia del ejercicio de sus funciones puede ver comprometida su responsabilidad civil, penal o administrativa y últimamente se ha hablado de responsabilidad política y moral.

Lo único que determina la Contraloría es responsabilidad administrativa, los otros tipos de responsabilidades corresponde determinarlas a otros organismos, así la responsabilidad civil la determinan los tribunales civiles y la responsabilidad penal, los tribunales penales, por eso, el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece, que si en el curso de la averiguación que adelanta la Contraloría surgen indicios de responsabilidad civil o penal, debe enviarse el expediente a las autoridades competentes para que éstas las hagan efectivas. en la práctica la Contraloría envía el expediente al Fiscal General de la República ya que este es el funcionario que, de conformidad con lo establecido en el Artículo 220 de la Constitución, le corresponde intentar las acciones correspondientes para hacer efectivas tales responsabilidades. (Ordinal 5).

De manera pues, que lo único que determina la Contraloría es la responsabilidad administrativa y declarada ésta, la Contraloría debe pasar el Auto correspondiente al funcionario competente para que éste imponga la sanción administrativa que corresponda (Artículo 84).

La consecuencia de una declaratoria de responsabilidad administrativa es pues, la imposición de una sanción disciplinaria (amonestación verbal o escrita, suspensión del cargo, destitución, etc.), y esta sanción será mayor o menor de acuerdo con la gravedad de la falta cometida y puede conllevar incluso la inhabilitación para ejercer cargos públicos hasta por 3 años.

En el curso de una averiguación administrativa se citarán a la Contraloría a todas aquellas personas cuyo testimonio se considere necesario para esclarecer la verdad de los hechos y cuando surjan indicios de responsabilidad contra alguna persona, se procede a formularle los cargos en su contra, teniendo éste el derecho a contestar tales cargos y exponer todo cuanto estime de interés para desvirtuar los indicios de responsabilidad que han surgido, la Contraloría analiza los descargos y dicta su decisión que, como ya les dije, puede ser de absolución o de responsabilidad administrativa según el caso.

Todas las personas que son citadas tienen la obligación de comparecer y de declarar, pero el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece un régimen de excepción a este principio general y así prevé que no están obligados a comparecer ni a declarar: el Presidente de la República, el Presidente del Congreso y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, o sea los máximos jefes de los tres poderes públicos.

Igualmente señala el referido artículo una lista de personas que no están obligados a comparecer pero si a declarar, ellas son: los Ministros, los Senadores y Diputados, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y los Miembros del Consejo Supremo Electoral, los Gobernadores, el Procurador, el Fiscal, etc. Cuando en el curso de una averiguación se requiera la declaración de alguno de estos ciudadanos, el Contralor decidirá la forma y oportunidad en que se le tomará declaraciones. Normalmente en la práctica, se acostumbra enviarles un cuestionario para que respondan las preguntas que se le formulen, o también puede trasladarse un funcionario a su oficina para tomarle declaración.

El Novísimo Control de Gestión.

El control de gestión es una nueva modalidad de control que ha sido establecida en la Ley de la Contraloría.

El artículo 5 faculta a la Contraloría para realizar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, así como para realizar análisis e investigaciones de cualquier naturaleza y tales estudios e investigaciones los puede realizar la Contraloría sobre la base de los resultados de su labor fiscalizadora con la finalidad de verificar.

- 1) El costo de los servicios públicos.
- 2) Los resultados de la acción administrativa, y en general
- 3) La eficacia con que operan las entidades sujetas a su control, vigilancia y fiscalización.

El control de gestión es una modalidad de control a posteriori que puede incidir en dos aspectos, el control de mérito o conveniencia y el control de resultados.

La Contraloría realiza esos estudios e investigaciones y sus conclusiones se traducen en recomendaciones que deben ser comunicadas a los Organismos a quienes legalmente les esté atribuida la posibilidad de adoptar tales conclusiones, porque esas conclusiones y recomendaciones no son vinculantes, es decir, no obligan a la administración, sino que ellas los reciben, los analizan y deciden si acogen o no tales recomendaciones; pero, en caso de no acogerlas deben informar al Organismo Contralor las razones que han tenido para no adoptarlos.

Esta es una nueva modalidad de control que está llamada a tener grandes proyecciones, porque es indispensable crear una administración pública para el desarrollo que actúe sobre la base de planes y programas previamente establecidos.

La administración no puede seguir actuando sobre la base de concepciones arcaicas y tradicionales sino que es necesario introducirle los cambios que conlleven a una mayor eficacia administrativa que le permitan alcanzar las metas y objetivos propuestos.

El gasto público debe dejar de ser desorganizado y debe obedecer a una preordenación, la cual deberá materializarse a través de los llamados Presupuestos por programas, los cuales a su vez deben responder al Plan de la Nación.

El control de gestión permite verificar y revisar como se están cumpliendo los programas pre-establecidos en los presupuestos anuales y en el Plan de la Nación y permite también vigilar si la Administración está cumpliendo las metas que se han trazado. Para ello la Contraloría realiza esos estudios organizativos, estadísticos, económicos o financieros, detecta las fallas y formula las recomendaciones procedentes para que se introduzcan las reformas necesarias que permitan lograr una administración pública más eficaz. En este sentido, el control de gestión se traduce en una suerte de colaboración con la Administración activa, detectando las fallas y deficiencias que presenta y formulándole las recomendaciones pertinentes para superarlas.

La Potestad Sancionadora.

El asunto de si los organismos de Control Externo debían estar dotados de Potestad Sancionadora directa es un punto que ha sido muy discutido en la doctrina, durante mucho tiempo se consideró que tales organismos no debían tener potestad sancionadora, ya que se estimaba que la potestad de imponer sanciones disciplinarias es una consecuencia de la Potestad jerárquica y en consecuencia sólo los jefes administrativos podían imponer sanciones a sus funcionarios subordinados, sin embargo, si bien es cierto esa consideración, no es menos cierto que ese principio aplicado en forma rigurosa hace esteril en muchas ocasiones el ejercicio de las funciones de control externo, ya que en algunas oportunidades se encuentran con funcionarios que entran o impiden el ejercicio de sus funciones de control y frente a ellos es menester actuar con la fuerza necesaria para evitar esas obstaculizaciones en las funciones de control.

Por eso, en la actualidad, la mayoría de las legislaciones positivas de los distintos países, han evolucionado sobre este punto y otorgan a los Organismos Superiores de Control, potestad sancionadora directa, en virtud de la cual pueden imponer sanciones a todos los funcionarios o agentes fiscalizados que de alguna manera pretendan obstaculizar, entranbar o impedir la acción fiscalizadora.

La necesidad de que se le dotara a la Contraloría Venezolana de Potestad sancionadora había sido una vieja aspiración y por eso se había planteado en diversos Congresos Internacionales de Entidades Fiscalizadoras. Hoy en día, constituye una realidad y el artículo 93 establece la facultad del Contralor de imponer multas hasta por la cantidad de cien mil bolívares cuando se den cualquiera de los nueve supuestos que prevé esa norma.

Esta facultad de imponer multa corresponde al Contralor y éste la ha delegado en los Directores Generales. De manera, que los funcionarios que dentro de la Contraloría tiene potestad para imponer multa son los Directores Generales por delegación del Contralor y este a su vez puede imponer también directamente multas cuando la trascendencia del asunto justifique su intervención, así lo establece el artículo 139 del Reglamento Interno.

La Ley sólo fija el límite máximo de hasta cien mil bolívares y el Reglamento gradúa la imposición de la multa de acuerdo con las diferentes causales y en definitiva esa multa se impone por el monto que sea procedente de acuerdo con las circunstancias atenuantes y agravantes que concurran en el hecho a ser sancionado.

En el caso de la responsabilidad administrativa, tal como precisamos anteriormente, la Contraloría únicamente declara la responsabilidad administrativa del funcionario y pasa el auto correspondiente al jerarca administrativo del Organismo en el cual presta sus servicios el funcionario declarado responsable, para que éste aplique la sanción administrativa que corresponda. En estos casos la Contraloría no tiene la potestad de sancionar directamente, sino que corresponde al jerarca administrativo; pero en el Proyecto de Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público, que actualmente se discute en el Congreso, se prevé que la Contraloría imponga directamente la sanción cuando declare la responsabilidad administrativa, de manera que la tendencia actual es la de ampliar la potestad sancionadora directa del órgano de Control.

El Servicio Público de Correos Como Servicio Reservado al Estado

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Central
de Venezuela.

SUMARIO

1. La reserva del servicio de correos. A.) La evolución legislativa de la reserva. B.) La descentralización funcional del servicio.
2. Ambito de la reserva. A.) La reserva relativa a la correspondencia de primera clase. B.) La reserva relativa al peso de las piezas de correspondencia.
3. La excepción legal a la reserva. A.) La excepción legal a la reserva respecto de la correspondencia de primera clase.
 - a) El monopolio de derecho y la excepción a la reserva. b) El ámbito de la excepción a la reserva. a'.- El envío de correspondencia directamente por los interesados. b'.- El envío de correspondencia a través de terceros. B.) La excepción a la reserva respecto de la correspondencia con peso menor a 2 kg.
4. La contratación con particulares de ciertas fases del servicio de correos. A.) El franqueo de correspondencia. B.) El transporte de correspondencia.
 - a.- La contratación con empresas de transporte de itinerario fijo. b.- La contratación con empresas especializadas.
5. Los efectos de la reserva.

1.— La reserva del servicio de correos.

La Ley de Correos dictada por Decreto-Ley N° 474 del 12 de diciembre de 1958 (G.O. N° 25841 de 18-12-58) es clara y terminante al establecer en su artículo 1° el carácter del correo como servicio público reservado al Estado. Dicha norma, en efecto, establece lo siguiente:

Artículo 1.— El correo es un servicio público prestado exclusivamente por el Estado que se regirá por las disposiciones de la presente Ley y sus Reglamentos y las Convenciones, Acuerdos y Tratados Postales ratificados por la Nación.

Esta reserva al Estado del Correo, como servicio público exclusivo y además excluyente, por otra parte, ha sido tradicional en Venezuela. Así se ha establecido en todas nuestras leyes de correo anteriores, desde 1911.

A.— La evolución legislativa de la reserva.

En efecto, la Ley de Correos del 10 de junio de 1898, al igual que las normas anteriores, se limitaba a señalar que “el servicio del correo es un ramo de la Administración Pública”, (art. 1.), el cual dependía del Ministerio de Correos y Telégrafos, y anteriormente, del Ministerio de Fomento. No se establecía ninguna exclusividad para el Estado en la prestación del servicio.

Fué la Ley de Correos del 20 de junio de 1911 la que estableció por primera vez la reserva en la siguiente forma:

Artículo 1.— El Servicio de Correos de Venezuela queda reservado **única y exclusivamente** a la Nación y dependerá del Ministerio de Fomento, practicándose conforme a las disposiciones de esta Ley.

Una disposición similar se estableció en la Ley de Correos del 30 de junio de 1915.

Estas Leyes de 1911 y 1915, sin embargo, al establecer el carácter de servicio público del Correo como exclusivo del Estado, no establecieron la obligatoriedad legal directa de los particulares, de utilizar dichos servicios de correos, para sus envíos de correspondencia. La obligación, ciertamente, se derivaba de la formulación del mencionado artículo 1^o, pero no estaba consagrada expresamente.

Fué, así, el Reglamento de la Ley de Correos de 1915, denominado Reglamento General de Correos del 27 de septiembre de 1918, el que estableció expresamente la obligación de utilización del Correo en los siguientes términos:

Artículo 2.— El transporte de la correspondencia por medio del correo es obligatorio.

El mismo Reglamento, para confirmar la obligación, establecía expresamente aquellos supuestos que no se consideraban como contrarios a la prohibición de transporte de correspondencia por particulares.

La Ley de Correos del 24 de junio de 1919 recogió los principios de la legislación y reglamento anterior, elevando la obligación de utilización del correo a rango legal.

Así, en cuanto al carácter de servicio público de la actividad, si bien se eliminó la expresión de que se trataba de un servicio que prestaba “única y exclusivamente” el Estado, señaló lo siguiente:

Art. 1. El ramo de Correos en Venezuela es un servicio público federal y su dirección superior estará a cargo del Ministerio de Fomento.

Por su parte, aquella exclusividad derivaba de la obligación de utilización impuesta a los particulares, en la siguiente forma.

Art. 5.— El transporte de la correspondencia por medio del Correo es obligatorio.

La Ley, además, reguló los casos que no se consideraban contrarios a la prohibición de transporte de correspondencia por particulares (art. 6) y precisaba qué se entendía por correspondencia, en los siguientes términos:

Art. 36.— La denominación “correspondencia” comprende, en general, todos los envíos que se hagan por correo, y se clasificaba como sigue:

1. Pliegos y publicaciones oficiales;
2. Cartas;
3. Tarjetas Postales;
4. Papeles de Negocios;
5. Impresos;
6. Muestras;
7. Bultos postales;
8. Paquetes postales.

La Ley de Correos del 28 de junio de 1927, en estos aspectos, siguió una orientación y redacción exactamente igual a la Ley de 1919, y la normativa, aún cuando con la misma orientación, sufrió ligeras modificaciones en la Ley de Correos del 16 de septiembre de 1936.

En esta última Ley, se hacía la misma declaración de que el servicio de correos era un servicio público federal, a cargo del Ministerio del Trabajo y Comunicaciones creado por la Ley de Ministerios de 1939 (art. 1); y en cuanto a la obligación de uso de ese servicio por los particulares, se aclaró en la forma siguiente:

Art. 5.— El transporte de la correspondencia por medio del correo es obligatorio, quedando prohibido todo giro, envío o conducción de correspondencia fuera del servicio oficial del ramo.

La Ley de 1936, al igual que las leyes anteriores no distinguían tipos de correspondencia, por lo que la obligación de utilización del correo abarcaba todo tipo de correspondencia que se enumeraba, en el artículo 34, en la misma forma que se había establecido en las leyes anteriores:

En la Ley de Correos de 1958, como se dijo, no sólo se repitió que el servicio de Correos era un “servicio público”, sino que se volvió a lo establecido en la Ley de 1911 en el sentido de

aclarar que dicho servicio debía ser prestado “exclusivamente por el Estado”.

Sin embargo, al establecer la obligación de utilización del correo por los particulares, la Ley vigente de 1958, limitó la obligación a “la correspondencia de primera clase” (art. 12), por lo que la correspondencia de segunda clase, es decir, aquellas comunicaciones que no sean de carácter actual o personal, no tienen obligación de ser enviadas por el correo. Sobre esto, sin embargo, insistiremos más adelante.

B. La descentralización funcional del servicio.

El servicio de correos, hasta 1978, era un servicio público centralizado que se prestaba directamente por la Administración Central, a través de diversos Ministerios: Ministerio de Fomento, Ministerio de Correos y Telégrafos, Ministerio de Trabajo y Comunicaciones, Ministerio de Comunicaciones y Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

En 1978, mediante la Ley que crea el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela promulgada el 28 de enero de 1978 (G.O. N° 2146 Extr.), el Servicio de Correos fué descentralizado creándose, al efecto, dicho Instituto, el IPOSTEL, para prestarlo. El artículo 1° de dicha Ley claramente señala que los servicios postales y telegráficos, son de carácter público, y que “a los fines de su prestación se crea el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela” (art. 1), el cual se subrogó en las obligaciones y derechos de la República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones) en relación a los servicios señalados (arts. 9 y 10).

La Ley, además, impuso al Ejecutivo Nacional la obligación de transferir al Instituto “todos los bienes asignados a los organismos encargados de prestar los servicios de correos y telégrafos”.

El Instituto Postal Telegráfico de Venezuela, fué creado bajo la forma de instituto autónomo, por supuesto, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, y adscrito, como tal ente descentralizado, al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (art. 3).

2.— Ambito de la reserva.

El ambito de la reserva establecida para el servicio público de correo a favor del Estado, está directamente relacionado con la obligación legal impuesta a los particulares de utilizar el Correo. En efecto, al atribuirse al Correo el carácter de servicio público exclusivo del Estado (art. 1 de la Ley de Correos) y a los servicios postales el carácter público (art. 2 de la Ley que crea el IPOSTEL), se ha previsto, paralelamente, la obligación de los particulares de usar los servicios de correos para el envío de correspondencia.

El ámbito de la reserva y de la obligación de los particulares, sin embargo, ha variado en los últimos años. Tradicionalmente, hasta 1978 la reserva y obligación abarcaba sólo la correspondencia de Primera Clase; y con posterioridad a esa fecha, se ha ampliado dicha reserva y obligación en relación al peso de las piezas de correspondencia.

A. La reserva relativa a la correspondencia de primera clase.

La Ley de Correos (art. 11) establece una clasificación, entre correspondencia de **primera clase** y correspondencia de **segunda clase**, la cual responde, también, a una clasificación tradicional de nuestras anteriores Leyes de Correos.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley, la correspondencia de “**primera clase es de obligatoria circulación por el correo**”. Por tanto, la reserva del servicio público de correo, como servicio exclusivo y excluyente del Estado, en realidad se refería a la correspondencia de primera clase.

Esta correspondencia de primera clase comprende, de acuerdo a la Ley vigente, “**toda comunicación de carácter actual-personal**”; y a la de segunda clase “**corresponde todo lo demás cuya circulación por el correo esté legalmente permitida**” (art. 11).

Las viejas leyes, al clasificar la correspondencia, eran más enumerativas y, quizás, más restrictivas. Por ejemplo, la Ley de Correos de 1938, vigente al momento en el cual se dictó el Reglamento de la Ley de Correos vigente, establecía, respecto de esta clasificación lo siguiente:

“Art. 9. La correspondencia, por su contenido, es de dos clases:

La Primera Clase comprende toda comunicación manuscrita o mecanografiada de carácter actual o personal; y

La Segunda Clase: todo lo demás cuya circulación por el Correo esté legalmente permitida.

Pertenecen a la Primera Clase: Cartas, Tarjetas, Papeles de Negocios; y a la Segunda Clase: Impresos, Muestras, Paquetes o Bultos”

La definición precisa, peso y dimensiones de las piezas de correspondencia que se enumeraban en este artículo 9 de la Ley de Correos de 1938, se encuentra detallada en los artículos 10 y 11 del Reglamento de la Ley de Correos de 1938 (G.O. Extr. de 31-12-38).

Respecto de la reserva al Correo para la correspondencia de Primera Clase, esa Ley de 1938 era clara al establecer, en su artículo 10, en forma terminante que “Es obligatorio valerse del Correo

para enviar correspondencia de Primera Clase”, expresión que recoge, en igual forma, el artículo 13 de la Ley vigente.

Ahora bien, nada establecía ni establece la Ley vigente sobre la correspondencia de Segunda Clase. Lo único claro respecto de ella es que, por interpretación a contrario, no es obligatorio valerse del Correo para enviar correspondencia de Segunda Clase, por lo cual ésta puede enviarse a través de otros medios, por supuesto, autorizados, desde el momento en que el Correo, como lo declara el artículo 1º, es un servicio público prestado exclusivamente por el Estado y que se rige, por una normativa determinada.

Por tanto, para el envío de Correspondencia de Segunda Clase, pueden los particulares contratar los servicios de terceros, pero éstos deben estar autorizados para transportar correspondencia conforme a la Ley, y particularmente por analogía, conforme a lo previsto en el artículo 13 de la Ley.

B. La reserva relativa al peso de las piezas de correspondencia.

En forma distinta a lo previsto en la Ley de Correos, la Ley que crea el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (G.O. No. 2146 Extr. de 28-1-78) establece una reserva del servicio público de correos y la subsiguiente obligación de utilización de los particulares, en una forma mucho más amplia, pues no distingue la clase de correspondencia, sino que la establece en base al peso de las piezas de correspondencia.

En efecto, la Ley del IPOSTEL establece claramente lo siguiente:

Art. 2: “Todo ciudadano tiene el deber de utilizar el Correo para el envío urbano o inter-urbano e internacional de toda correspondencia o pieza postal cuyo peso no exceda de dos (2) Kilogramos, salvo las excepciones de la Ley”.

La obligación para los particulares se establece ahora, por tanto, no sólo para la correspondencia de Primera Clase, sino para cualquier clase de correspondencia con tal que el peso sea inferior a dos (2) kilogramos.

Para las piezas con peso superior a dos (2) kilogramos, por tanto, no operaría la reserva del servicio a favor de IPOSTEL, y podría ser prestado el servicio por particulares debidamente autorizados, en virtud de que, en todo caso, el servicio postal es de carácter público (art. 1 de la Ley del IPOSTEL).

3.— La excepción legal a la reserva.

Tanto la Ley de Correos, directamente, como la Ley que crea el IPOSTEL, indirectamente, establecen excepciones a la reserva de servicio público que prevén.

Como la Ley de Correos no ha sido derogada, es conveniente analizar la excepción a la reserva prevista en ambas Leyes.

A. La excepción legal a la reserva respecto de la correspondencia de primera clase.

a. El monopolio de derecho y la excepción a la reserva.

Es claro que la reserva del servicio público de Correos que establece la Ley de Correos para la correspondencia de Primera Clase, conlleva el establecimiento de un **monopolio de derecho** a favor del Estado, y que implica una limitación a la libertad económica de los particulares, en el sentido de que la **excluye** en ese campo: los particulares tienen prohibición, **ex lege**, de portar correspondencia de Primera Clase.

Esta prohibición tiene, sin embargo, sus excepciones. En efecto, aún cuando el artículo 13 establece que “es obligatorio valerse del Correo para enviar correspondencia de Primera Clase”, sin embargo, aclara que los particulares podrán “ser portadores de correspondencia en los siguientes casos”:

- “a. Para depositarla en la Oficina de Correos más próxima;
- b. Por estar autorizados, conforme a los Reglamentos, por falta absoluta o poca frecuencia del servicio oficial;
- c. Por conducir como empleado de una Empresa de Transporte la dirigida a los dependientes u Oficinas de ésta en el trayecto en que funcione;
- d. Por ser la correspondencia transportada, cartas de recomendación o de crédito o pliegos oficiales que conduzca el propio interesado, siempre que pueda verificar su contenido; o cartas de las que acompañen habitualmente toda remesa de mercancías o de valores;
- e. Las cartas circulares, esquelas de invitación o de participaciones y esquelas anuncios que hacen distribuir corporaciones, casas de comercio o particulares en el lugar de su residencia”.

He aquí, por tanto, la enumeración de aquellos casos en los cuales se permite a los particulares ser portadores de correspondencia de Primera Clase directamente, sin utilizar el Correo.

b.— El ámbito de la excepción a la reserva

La excepción establecida legalmente a la reserva del servicio público de correos, sin duda, conforme al artículo 13 de la Ley, es para que, en ciertos casos, los particulares puedan “ser portadores de correspondencia”. Es decir, que sin dejar de ser considerada como correspondencia de Primera Clase, en los casos señalados, la Ley exime a los particulares de la obligación de valerse del Correo

para enviar correspondencia, y permite a esos mismos particulares o a otros debidamente autorizados, a ser portadores de correspondencia. Por tanto, la excepción a la reserva permite dos supuestos en los cuales no es obligatorio valerse del Correo: cuando los particulares interesados, personal o directamente, sin intermediarios envían cierta correspondencia; y cuando lo hacen contratando los servicios de otros particulares autorizados.

a'. El envío de correspondencia directamente por los interesados.

Si se analizan detenidamente los literales a, c, d y e, del artículo 13 de la Ley de Correos en todos ellos se trata de correspondencia perteneciente a particulares que ellos mismos portan o a empresas de transporte dirigida a sus empleados, portadas por sus propios empleados.

En todos los casos previstos en estos literales, se trata de una excepción prevista en beneficio de los particulares o empresas en el transporte de cierta correspondencia por ellos mismos, expresamente enumerada. Debe quedar claro que en ninguno de esos casos se autoriza a los particulares o empresas de contratar o encomendar a un tercero el traslado de esa correspondencia. La excepción sólo opera cuando sean los propios interesados (personas naturales o jurídicas) los portadores de ciertas de su propia correspondencia. En efecto, no es necesario valerse del Correo.

a.— Cuando el propio interesado envía correspondencia para ser depositada en la Oficina de Correos más próxima, o cuando esto lo hace un dependiente de la persona moral (empresa), respectiva (literal a) del artículo 13);

b.— Cuando una empresa de transporte dirige correspondencia a sus empleados, dependientes u oficinas que estén en el trayecto en el cual funcione u opere dicha empresa de transporte (literal c) del art. 13);

c.— Cuando la correspondencia que se transporte sea una carta de recomendación, una carta de crédito o una petición, o solicitud a un organismo oficial (pliegos oficiales) que conduzca el propio interesado, siempre que se pueda verificar su contenido (literal d), del art. 13);

d.— Cuando se trate de cartas que acompañen habitualmente toda remesa de mercancías o valores (literal d) del art. 13);

e.— Cuando se trate de cartas circulares, esquelás de invitación o de participación y esquelás anuncios que hacen distribuir corporaciones, casas de comercio o particulares en el lugar de su residencia (literal e) del art. 13). Se entiende en este caso, que son las mismas empresas, a través de sus dependientes o empleados, o

los propios particulares quienes distribuyen esta correspondencia, para que opere la excepción.

b'. El envío de correspondencia a través de terceros.

La correspondencia de Primera Clase sólo puede ser enviada a través de terceras personas, distintas al interesado o al Correo, en los casos previstos en el literal b) del artículo 13 de la Ley: “Por estar autorizado, conforme a los Reglamentos, por falta absoluta o poca frecuencia del servicio oficial”.

Esta autorización está expresamente regulada en el artículo 3º del Reglamento de la Ley de Correos de 1938, en la forma siguiente:

Art. 3º. De conformidad con lo previsto en el inciso b) del artículo 10 de la Ley (equivalente al art. 13 de la Ley vigente), los particulares podrán, por falta absoluta de servicio o por poca frecuencia del mismo, obtener autorización para conducir habitualmente correspondencia. A este efecto, los interesados deberán dirigirse en forma legal al Ministerio del Trabajo y Comunicaciones (actualmente al Instituto Postal Telegráfico de Venezuela), expresando el itinerario que se propusieren seguir, las distancias entre las poblaciones y caseríos, los medios de transporte de que disponen y la frecuencia de sus viajes. La solicitud deberá consignarse en la Oficina de Correos más próxima de la región.

Si el Ministerio concediera la autorización, los interesados estarán obligados a enviar mensualmente a la Oficina de Correos, que en cada caso se indicará, una relación de las piezas transportadas, con indicación de su categoría.

Todo el que procediendo con la correspondiente autorización saliere de un lugar donde hubiere Oficina de Correos con destino a otro donde no la hubiere, deberá presentar las piezas que llevar al Jefe de aquélla, debidamente franqueadas para la inutilización de los timbres en la forma reglamentaria.

De esta norma resulta claro que el único caso en el cual se permite en la Ley, como excepción, el envío de correspondencia a través de terceros particulares, y por tanto, el único supuesto en el cual un particular puede prestar el servicio de correos, es cuando “por falta absoluta o poca frecuencia del servicio oficial” sea debidamente autorizado.

Esta autorización, sin embargo, no exime al particular de rendir cuenta al Correo de las piezas que transporte, y en todo caso, cuando salga de algún lugar en el cual exista Oficina de Correos, deberá presentar las piezas a dicha Oficina debidamente franqueadas, para la inutilización de los timbres fiscales.

Nada señala la Ley para el franqueo y pago de timbres en los casos en los cuales no exista Oficina de Correos, y se entiende

que ello debe regularse en la correspondiente autorización, la cual, en realidad, técnicamente es una concesión.

B. La excepción a la reserva respecto de la correspondencia con peso menor a 2 kg.

En cuanto a la reserva que establece la Ley del IPOSTEL respecto del servicio público de correos para correspondencia o piezas con peso inferior a 2 kg. es evidente que la misma se configura también como un monopolio de derecho a favor del IPOSTEL. Por tanto, sólo el IPOSTEL, en principio, puede prestar el servicio público de correo para las mencionadas correspondencias y piezas.

Sin embargo, en virtud de la situación de hecho que se evidenciaba al momento de dictarse la Ley del IPOSTEL, derivada de que muchas empresas privadas estaban y continúan prestando el servicio público de correo, sin autorización alguna y en forma ilegal, la Ley estableció en forma indirecta, una excepción a la reserva contenida en su artículo 50, en el cual se señala lo siguiente:

Art. 50.— Las Empresas que para la fecha de iniciación de las actividades del Instituto estuviesen explotando servicios privados de correos o de transporte de correspondencia podrán ser autorizados por el Instituto para continuar prestando dicho servicio. Esta autorización no podrá ser dada para ejercerla por un lapso mayor de seis (6) meses, renovable a juicio del Directorio cuando las circunstancias así lo ameriten.

De acuerdo a este artículo, entonces, el IPOSTEL podría “autorizar” a empresas particulares la prestación del servicio público de Correo, pero conforme a lo siguiente:

a) En primer lugar, sólo podría autorizarse a prestar el servicio público de correos o de transporte de correspondencia, “a las empresas que para la fecha de iniciación de las actividades del Instituto estuviesen explotando servicios privados de correos o de transporte de correspondencia”. Por tanto, ninguna empresa constituida con posterioridad a ese momento o que haya iniciado con posterioridad a ese momento o que haya iniciado con posterioridad a esa fecha la prestación privada de dichos servicios, podría ser autorizada por el IPOSTEL para prestar servicios de correo o transporte de correspondencia.

b) En segundo lugar, en virtud de la reserva, es decir, del monopolio de derecho establecido a favor de IPOSTEL, las empresas que al momento del inicio de sus actividades venían prestando esos servicios, tenían la obligación de cesar en el ejercicio de las actividades que ilegalmente (conforme a la Ley de Correos) venían cumpliendo.

c) En tercer lugar, dichas empresas, para poder continuar prestando los servicios mencionados, debían obtener una “autori-

zación” del IPOSTEL; “autorización” que legalmente tiene un límite temporal de seis (6) meses, renovable a juicio del Directorio del Instituto.

d) En cuarto lugar, tanto las autorizaciones como la renovación de las mismas, son de otorgamiento discrecional por parte del Instituto. La utilización del verbo “podrá” en el artículo 50, al señalar que las referidas empresas particulares que estuvieren explotando servicios privados de correos o de transporte de correspondencia, “podrán ser autorizadas”, evidencia la existencia de un poder discrecional para la concesión de dichas “autorizaciones”. Por tanto, el IPOSTEL no está obligado, en forma alguna, a otorgar las “autorizaciones” previstas en la norma.

Por otra parte, la renovación de las autorizaciones, se pueden otorgar “a juicio del Directorio cuando las circunstancias así lo ameriten”, lo que configura también un poder discrecional para apreciar la oportunidad y conveniencia de la renovación, otorgándola o no.

4.— La contratación con particulares de ciertas fases del servicio de correos.

La reserva al Estado del servicio de Correos, sin embargo, no impide que ciertas fases del proceso del servicio no puedan ser contratadas por el Estado con particulares.

En efecto, la circulación de la correspondencia, conforme al Reglamento Orgánico del Correo (G.O. Extr. del 3-5-41), está sujeta a los siguientes trámites (art. 18):

“La **expedición**, que consiste en retirar de los buzones la correspondencia, en recibirla de manos del público o de otra oficina;

La **expedición**, en preparar los despachos para encaminarlos a su destino;

La **distribución**, en hacerla llegar a manos del destinatario; y

La **conducción**, en transportar los despachos de un lugar a otro”.

A estas fases de circulación de la correspondencia habría que agregar otra operación: el **franqueo** previo de la correspondencia, que es obligatorio, y el cual puede hacerse mediante estampillas, estampaciones mecánicas, el sello oficial correspondiente o en las demás formas que establezca el Ejecutivo Nacional (art. 19 de la Ley).

De acuerdo a la legislación vigente, algunas de estas operaciones pueden ser realizadas por particulares debidamente autorizados.

Esto sucede, en particular, con el franqueo de correspondencia y con el transporte de la misma.

A.— El franqueo de correspondencia.

El franqueo de correspondencia es la operación que consiste en la determinación de la tarifa a pagar por concepto de tasa de correo por cada correspondencia, y en la inutilización de las estampillas correspondientes. Se trata, por tanto, de una operación propia del servicio público, que debe realizarse por el Estado.

Sin embargo, en ciertos casos, la operación de **franqueo** de la correspondencia, cuando el franqueo se realiza a través de **formas mecánicas**, puede hacerse fuera de las oficinas postales, por los interesados, mediante la compra o arrendamiento de máquinas franqueadoras de correspondencia, con la debida autorización del Correo (IPOSTEL) (Véase el Reglamento sobre Franqueo Mecánico de Correspondencia dictado por Decreto No. 102 de 29-4-54 en G.O. No. 24432 de 5-5-54).

B.— El transporte de correspondencia.

En cuanto al transporte de correspondencia, ésta es una operación que también es propia del servicio público, y más que propia, consustancial al servicio, pues, sin el transporte no podría circular la correspondencia.

Por ello, conforme a lo establecido en el artículo 1º del Reglamento de los Transportes del Correo (G.O. N° 1988, de 20-5-39), en principio, “La Administración de los Transportes del Correo corresponde, **directamente** al Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones” (ahora al IPOSTEL), por lo que “El Ministerio (IPOSTEL) **directamente**, por medio del personal que designe, asumirá el servicio de transportes” (art. 2).

Sin embargo, el transporte de correspondencia también puede ser contratado por el Correo, con particulares. Esta posibilidad de contratación del transporte de correspondencia tiene dos modalidades: la contratación con empresas de transporte con itinerarios fijos; y la contratación especial con otras empresas o particulares, que analizaremos separadamente.

Antes debe señalarse, en todo caso, que la contratación de esta fase de la operación del correo no puede hacerse exclusivamente con un contratista. Así lo señala expresamente la Ley al establecer lo siguiente:

Art. 6º.— “No podrá contratarse con una misma persona la exclusividad de los servicios de transporte de correspondencia dentro del Territorio Nacional”.

Esta norma la repite el Reglamento de los Transportes del Correo (G.O. N° 19881 de 20-5-39).

a.— La contratación con empresas de transporte de itinerario fijo.

De acuerdo con la Ley de Correos, las empresas de transporte que tengan itinerarios fijos, “están obligadas a conducir con prioridad la correspondencia que les confíen las Oficinas de Correos con destino a los lugares de sus itinerarios”, para lo cual “deberán someter a la consideración del Ministerio de Comunicaciones (IPOSTEL) sus tarifas de fletes por transporte de correspondencia y avisar toda modificación en sus itinerarios” (art. 5). Esta norma fué desarrollada en el Reglamento de la Ley de Correos de 1938 al precisar un lapso para que dichas empresas se dirigieran al Ministerio comunicando la información requerida (art. 4).

b.— La contratación con empresas especializadas

Pero, además de establecerse la posibilidad de contratar el servicio de transporte de correspondencia con empresas de transporte de itinerarios fijos, el Reglamento de los Transportes del Correo (G.O. N° 19881 de 20-5-39) prevé la posibilidad de que la Administración, cuando lo requiera la mayor eficacia del servicio de transporte, pueda “contratar con empresas o particulares que respondan a los fines de seguridad, rapidez y responsabilidad, la conducción de los envíos postales” (art. 2).

El Reglamento de los Transportes de Correos, en esta forma, está destinado a regular dichos contratos, estableciendo en algunos casos la modalidad de licitación (art. 5°), y previendo cláusulas irrevocables que los regirán (art. 9), además de otras regulaciones.

5.— Los efectos de la reserva.

Hemos señalado que la reserva de un servicio público al Estado implica, necesariamente, una prohibición a los particulares, de realizar actividades que corresponden al servicio reservado. Por eso, la consagración de un servicio público reservado, más que una limitación a la libertad económica, configura una exclusión de la misma.

La consecuencia y efectos de la reserva del servicio público de correos, por tanto, es la prohibición impuesta a los particulares, de realizar las actividades reservadas, salvo que obtengan una “autorización” conforme a la Ley. De lo contrario, pueden ser objeto de sanciones penales, civiles y administrativas. Tal y como la misma Ley de Correos lo indica, “sin perjuicio de la aplicación de las normas civiles y penales a que hubiere lugar, las infracciones de las disposiciones de esta Ley serán sancionadas con multa o arresto” (art. 28). En particular, la Ley prevé la imposición de multa de 100 a 1000 bolívares o arresto proporcional a quien envíe, conduzca o reciba ilícitamente correspondencia (art. 29, ord. 1°).

Por su parte, la Ley del IPOSTEL establece que “los infractores de la presente Ley o de su Reglamento serán sancionados con multa desde quinientos bolívares (Bs. 500,00) hasta cien mil bolívares (Bs. 100.000,00), sin perjuicio de las sanciones penales que fueren procedentes” (art. 53).

La Política Financiera Su Objetivo y su Utilización De las Instituciones Financieras

Guillermo Fariñas

Profesor de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Políticas
de la U.C.V.

SUMARIO

A) Objeto de la Política Financiera, su Desarrollo y Denominaciones. B) El Gasto Público como Instrumento de Política Financiera. C) El Impuesto como Instrumento de Política Financiera. D) La Deuda Pública y el Papel Moneda como Instrumentos Financieros. E) El Presupuesto como Instrumento Financiero.

A) OBJETO DE LA POLITICA FINANCIERA, SU DESARROLLO Y DENOMINACIONES.

La actividad financiera es estudiada principalmente por tres ciencias: las Finanzas Públicas, el Derecho Financiero y la Política Financiera. Esta última ciencia se refiere a objetivos prácticos que pueden o no ser planificados, o sea, al estudio de los efectos automáticos y de las finalidades programadas que se logran aplicando las instituciones de la Ciencia de las Finanzas Públicas, tales como el Gasto Público, los Impuestos, el Empréstito y el Presupuesto equilibrado, deficitario o superavitario. Es una ciencia muy ligada a las Finanzas Funcionales para lograr fines políticos, sociales y principalmente económicos, o sea, en definitiva, llevar a cabo su objetivo estatal determinado, tomando en cuenta las circunstancias coyunturales, sectoriales o regionales de la economía del respectivo país.

Hay tratadistas como Mauricio Duverger, que definen la Ciencia de las Finanzas Públicas en un sentido amplio que comprende todos los enfoques de los estudios de la actividad financiera, como el estudio de las actividades del Estado, en cuanto emplea

instrumentos o medios financieros, bien sea con fines netamente fiscales o también de política financiera, no importando que se utilicen tales instrumentos, que principalmente son los gastos públicos, y los impuestos, no con un fin fiscal simplemente, sino como herramientas para modificar el ambiente social y económico, pues no cabe duda que el Estado al utilizar los instrumentos financieros, aún con fines solamente fiscales, influye sobre la economía pública y sobre el sector privado, pero también en forma planificada o intervencionista puede lograr, mediante el uso de los citados instrumentos financieros, fines de la política económica que es mas amplia que la financiera, entendiéndose por Política la acción llevada a cabo por el Gobierno en busca de ciertos objetivos.

Al igual que ha sucedido con la Ciencia de las Finanzas Públicas y la del Derecho Financiero, que se las ha denominado Ciencia Fiscal y Derecho Fiscal, respectivamente, también a la Política Financiera se la ha denominado Política Fiscal y Política Tributaria. Algunos tratadistas asimilan la llamada Política Fiscal a la Política Financiera, como sucede con la mayoría de los norteamericanos. En cambio, los franceses asimilan la Política Fiscal a la Política Tributaria, o sea, que limitan la Política Fiscal al estudio de los efectos de la utilización del impuesto y demás tributos con fines extrafiscales, macroeconómicos o sociales.

Por tanto, consideramos que la ciencia que estudiaremos, sólo en forma esquemática en este Capítulo, debe llamarse Política Financiera, pero como una parte muy importante de la misma se debe mencionar la Política Tributaria, aunque ya vimos que la expresión Política Fiscal, según los diversos tratadistas norteamericanos y franceses y también otros muchos más, la asimilan a la Política Financiera o a la Tributaria. Naturalmente que la Política Financiera ha tenido un mayor desarrollo en las últimas seis décadas, especialmente por el efecto de las 2 últimas guerras mundiales, pues anteriormente predominaban las teorías clásicas financieras y por ello, existía el neutralismo financiero; pero, cuando se desarrollan las Finanzas Funcionales y los fines extrafiscales de la actividad financiera del Estado, nace dicha ciencia, logrando casi una autonomía, tanto de las Finanzas Públicas como de la Ciencia Económica, pero muy ligada a la primera, que es su ciencia matriz, y coordinada con la segunda que es su ciencia hermana, aunque se dificulta mucho un perfecto equilibrio y coordinación entre tales ciencias hermanas. Por esta última razón, la expresión Economía Financiera que subraya más el principio dinámico y la actuación ordenadora y previsor de la actividad financiera, se utiliza actualmente más que la palabra Hacienda Pública, que si es una denominación clásica y fiscalista, que pone su asiento en la simple comparación y contraste entre los gastos con los ingresos del Estado. Asimismo, partiendo de la misión básica del intervencionismo de la Política Financiera del Estado, ha surgido también la llamada Teoría de la Planificación que comenzó con el Gobierno del Comunismo Soviético.

tico, que debido a sus buenos resultados en tal Gobierno, ha evolucionado en países no comunistas como planificación liberal o indicativa, o sea, no coactiva, hasta llegar a la magnífica democracia planificada.

De seguidas estudiaremos en literales separados los efectos del Gasto Público, del Impuesto, del Empréstito y de las modalidades presupuestarias sobre el desarrollo económico del país, la inflación, la deflación y el pleno empleo. Pero este estudio solo lo haremos en forma esquemática, pues forma una ciencia muy amplia, autónoma y compleja, por su gran relación con la Ciencia Económica y con la Ciencia Política, por lo que en un simple tema de Finanzas Públicas, muy ligado al Derecho, solo conviene estudiarlo dentro de un capítulo, aunque muchos tratadistas al estudiar diversas instituciones financieras, mencionan, unos en forma muy esquemática y otros en forma muy amplia e intensa, los efectos y objetivos prácticos, sociales y económicos que estudia especialmente la Ciencia de la Política Financiera.

B) EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA FINANCIERA.

Para los tratadistas clásicos el gasto público es un acto de consumo y en este sentido para ellos la actividad financiera no es creadora de bienes y servicios, sino destructora de bienes tanto del sector público como del sector privado. Por ello el gasto público, en la etapa de las Finanzas clásicas, no tenía como finalidad sino atender a las necesidades públicas más elementales, tales como la defensa de las fronteras nacionales ante posibles ataques del exterior, la seguridad interna con gastos de policía y orden interno; y las garantías jurisdiccionales y administrativas para el ejercicio de los derechos individuales. Pero las nuevas experiencias y teorías modernas han dispuesto que los millones de dinero que anualmente gasta el Estado no desaparezcan en ningún barril sin fondo, sino que sean devueltos al sistema económico, apareciendo bajo las formas de nuevos bienes y servicios a favor de la colectividad. El Estado actualmente no consume los fondos públicos sino que los utiliza para redistribuir la riqueza, logrando fines sociales; y también para luchar contra la inflación y la deflación, que como bien se sabe, si son respectivamente muy alta y baja significa una morbosa situación para la macroeconomía. E incluso, los gastos públicos compensatorios, o sea, cuando el Estado recibe una contrapartida al efectuar un gasto, ya sea un bien o un servicio, así como los gastos de subsidio, que no son compensatorios, porque el Estado entrega dinero sin conseguir nada a cambio, pueden dar origen a nuevas actividades económicas, por la transferencia del poder adquisitivo al sector privado, mediante la entrega de un sueldo o una pensión de jubilación, que son gastos personales; aumentando así la capacidad de consumo del sector privado y por tanto, a la demanda de bienes, lo cual puede hacer subir los precios de los res-

pectivos artículos, que también pueden ser solicitados por los gastos reales que haga el Estado al comprar tales artículos, subiendo aún más los citados precios. Naturalmente, que si el Estado no planifica los gastos que efectúa coordinándolos con los impuestos que cobre y el uso del crédito público, puede causar efectos negativos para la economía del país, tales como la inflación o la deflación exageradas y hasta el desempleo, razón por la cual conviene conocer esta ciencia de la Política Financiera, en relación al uso del Gasto Público.

Sin embargo, si se estudian bien los problemas económicos presentes o eventuales, los Gastos Públicos, según la política financiera moderna, permiten al Estado seguir una política económica estructural y coyuntural, ajustada a las particularidades fundamentales de la economía nacional y a las circunstancias bajo las cuales se desarrolla asumiendo un carácter de política compensatoria ante los fenómenos cíclicos que se observan en los países y ante la conveniencia de atenuar los efectos demasiado bruscos de la inflación o de la depresión de la economía, pero disminuyéndolo, incluso, en épocas de excesiva prosperidad.

Asimismo, como el paro laboral tiene varias consecuencias sociales y económicas, el Estado debe lograr la plena ocupación, tratando de que se utilicen todos los factores productivos que se mantienen ociosos o inactivos, dirigiendo sus gastos a la estimulación de las empresas industriales y agropecuarias, mediante préstamos o aportes de capitales; e incluso, cuando la crisis económica es muy fuerte y hay bajo empleo, el Estado, para estimular la compra de los bienes que producen las mencionadas empresas, debe subsidiar a muchos trabajadores y hasta ponerlos a trabajar en obras presuntas y no reales, como la de abrir huecos en la tierra y luego cerrarlos, circunstancias que son absurdas pero que se han usado, en vez de hacerse obras reales.

Por otra parte, los economistas SOMERS y KEYNES, sostienen que los gastos estatales, al aumentar el ingreso nacional, hacen crecer el volumen del consumo, del ahorro y de las inversiones del sector privado, tres fases económicas que estimulan el desarrollo de la economía del país. Asimismo, el gasto público estimula el desarrollo económico de manera general, especialmente manteniendo la existencia y el crecimiento de factores intangibles, tales como la educación, la salud física, el conocimiento tecnológico, y la capacidad investigadora; así como también la existencia y desarrollo de factores tangibles, que básicamente pueden emanar de los recursos naturales que tiene un país determinado, como un buen clima, suelo fértil, producción de minerales o de hidrocarburos, así como de agua potable y medios naturales de transporte; recursos éstos que pueden ser mantenidos y estimulados por los gastos, públicos mediante la industrialización del país, el desarrollo agropecuario y de los medios de comunicación y del estímulo de las fuentes de energía eléctrica.

La lucha contra la inflación, fenómeno que si es abierto o incontrolable, es un verdadero fenómeno patológico, tiene que ser hecha por el Estado, especialmente controlando sus gastos, bien disminuyéndolos o subsidiando las empresas industriales y agropecuarias. En efecto, la inflación es el alza persistente del nivel de precios de los bienes y servicios en general, en razón de un desequilibrio entre la oferta y la demanda. En la llamada inflación de rentas, la demanda de bienes y servicios no puede ser satisfecha por la oferta, y como el exceso de la demanda total puede deberse básicamente a un acrecentamiento de los gastos públicos, que por su efecto multiplicador acrecienta también los gastos de consumo privado, el Estado al reducir sus gastos para determinadas finalidades puede reducir la inflación.

Asimismo, en la inflación de costos, cuando éstos suben por razón de alza de salarios, de materias primas o liberación de precios que antes estaban regulados, sin que aumente la demanda, también el Estado puede reducir tal inflación, mediante el subsidio a las empresas industriales o agropecuarias, sobre todo en un país como Venezuela, que tiene suficientes ingresos fiscales por su industria petrolera.

Naturalmente que tales subsidios, deben significar un aumento de los gastos públicos; pero si se hacen a favor de artículos de primera necesidad y regulando el precio de venta de los mismos con un intenso control administrativo, todo ello puede aumentar los gastos públicos pero controlando una inflación sectorial.

Estas modalidades de la Política Financiera, son hoy en día en todo el mundo muy importantes, porque actualmente la inflación es un fenómeno universal, tremendo en el "Cono Sur" de América (Uruguay, Argentina, Chile y Brasil), pero también en los Estados Unidos, Europa Occidental y el Japón, así como otros países de América, como en el nuestro, donde por razón del aumento del precio del petróleo hemos tenido una inflación que debería ser positiva y no problemática, como está pasando a fines de 1.979, cuando se está combinando con una recesión, o sea, una "estanflación", es decir, una combinación absurda de inflación y estancamiento económico

Por otra parte los gastos que subsidian tienen también un efecto sobre el desarrollo de la producción, aunque no en forma directa, como si con los gastos que aumentan la capacidad de ahorro y trabajo y los que directamente efectúa el Estado en sus empresas estatales, y tal desarrollo al aumentar la oferta hace disminuir los precios o los mantienen sin inflación. Pero la política de subsidios ha sido muy criticada como artificial, por políticos y economistas venezolanos, aunque han considerado que en Venezuela, en forma temporal, debe mantenerse el subsidio a los artículos de primera necesidad como la leche y la gasolina, y precisamente con su eliminación en el actual período gubernamental, con la

medida contraria de liberaciones de precios, puede provocar una inflación, ante la necesidad del aumento salarial por causa del aumento de los precios, lo cual permite pensar que todavía el gobierno venezolano debe subsidiar, sobre todo teniendo mayores ingresos fiscales del petróleo. Naturalmente que esta Política Financiera debe respaldarse con aranceles aduaneros proteccionistas, créditos amplios y baratos a través de Corpo-Industria y el Banco Industrial y la asistencia técnica, modalidades que son también subsidios fiscales con gastos y con disminución de los impuestos aduaneros.

En síntesis, que el Gasto Público es el instrumento más importante de la Política Financiera, especialmente en las últimas décadas del presente siglo, en parte por el amplio crecimiento del gasto estatal que hace 100 años en Venezuela era de 23 millones de Bolívares y ahora en 1980 es de 50.000 millones de Bolívares; pero naturalmente que el uso de tal instrumento está relacionado con el impuesto, el crédito público, con su modalidad de papel moneda, en muchos países de Sudamérica, y el Presupuesto Supravitario o deficitario, herramientas financieras que por sí solas actúan sobre el medio macroeconómico, como veremos mas adelante, pero que para respaldar el uso del Gasto Público, tienen que utilizarse con un fin básicamente fiscal.

C) EL IMPUESTO COMO INSTRUMENTO DE LA POLITICA FINANCIERA.

Después del gasto público, el Impuesto y algunos otros tributos son los que tienen mayores efectos sobre la economía, en tal forma que ha dado crecimiento a la llamada Política Tributaria que algunos tratadistas, tomando en cuenta que el impuesto es casi el único Tributo de mas fuerte efecto económico, social y político, han denominado tal rama de la Política Financiera, Política Impositiva; y otros en cambio, en forma más amplia, Política Fiscal.

Naturalmente que no puede haber gastos públicos sino hay impuestos, lo que significa un efecto indirecto del impuesto sobre la economía, cuando con los gastos se logran buenos efectos, pero porque se han efectuado sacando los fondos respectivos del producido fiscal de los impuestos. Pero estos tributos, en forma directa y totalmente desligados del Gasto Público, constituyen herramientas intervencionistas para que el Estado, de manera general cobrando nuevos impuestos o subiendo o bajando las tarifas de los existentes; e incluso en forma contraria, otorgando franquicias y exoneraciones parciales o totales, estimule el desarrollo económico del país o actúe sobre el ciclo macroeconómico contra la inflación o la deflación. Pero también, en forma especial, puede haber discriminaciones, efectuando modificaciones tributarias en relación a determinados impuestos; el de aduanas para proteger, con barreras aduaneras o con franquicias de materias primas, ciertas industrias del país; o el de los enriquecimientos o patrimonios muy elevados, a fin de

igualar el nivel de vida de los ciudadanos del país, con el simple uso de los respectivos impuestos a la renta, al capital o a las herencias, combinándolo con el gasto público de subsidios o subvenciones para redistribuir la riqueza; política fiscal ésta que puede levantar el ciclo económico deflacionario, al permitir que la citada redistribución otorgue mayor capacidad de consumo y en consecuencia, se desarrolle mejor la industria.

En cuanto a los efectos del impuesto sobre la economía nacional, ya explicamos que el impuesto es un traslado de parte de la riqueza del país del campo privado al campo público, mermando por tanto la capacidad de consumo, de inversión y de ahorro del contribuyente, en la medida que cancele sus impuestos, lo cual puede provocar una crisis económica, pues las citadas tres fases de la actividad económica estimulan el desarrollo económico del país. Por ello, el aumento y modificación de los impuestos puede dar lugar a una recesión económica, a menos que el Estado, redistribuya la riqueza a través de los gastos públicos subvencionales.

Pero también, en momentos de inflación monetaria, el Estado puede recaudar impuestos con la básica finalidad de reducir el exceso de circulación monetaria en el medio nacional; pero no volviendo a tirar, a través del gasto público, el dinero absorbido por su poder impositivo o sea, no incrementando los gastos inmediatos, sino depositando los impuestos cobrados en Fondos Anticíclicos o en Fondos de Inversiones en el Exterior.

En todo caso, los impuestos que mejor se prestan para los efectos de la Política Impositiva son los directos a las rentas y al patrimonio, pues permiten el uso de las tarifas progresivas, que tratadistas como Kolder consideran que es un instrumento alternativo de una relación para frenar el poder de la riqueza y en cambio movilizar recursos para el desarrollo y para aflojar la sujeción paralizante de una pobreza externa con una gran desigualdad en la riqueza y el consumo.

Para continuar este tema, debemos señalar como conclusiones que las reformas tributarias, como a veces ha ocurrido, no pueden aislarse de la Política del Gasto Público y del Plan Financiero, pues en todo caso la política tributaria debe ser reforzada por el uso de otras herramientas, coordinación económico-financiera que tiene que ser distinta en cada país, según las circunstancias socio-económicas y hasta de la administración impositiva que no en todos los países son capaces de luchar efectivamente contra la evasión impositiva.

Otra importante utilización de los impuestos para estimular el desarrollo económico del país es la creación de incentivos tributarios, que consisten básicamente en las franquicias y exoneraciones tributarias, totales o parciales, así como la rebaja del monto

a pagar impuestos por razón de determinadas inversiones. Estas modalidades impositivas, que son al comienzo negativas para el Fisco, pues en un determinado ejercicio fiscal disminuyen sus ingresos, bien sea los del impuesto sobre la renta que son los más importantes en Venezuela y en casi todos los países del mundo, tanto por su productividad, como por los incentivos que contienen sus leyes; pero al estimular el desarrollo de las actividades comerciales, industriales y financieras del sector privado, permite que en futuros períodos fiscales los respectivos contribuyentes tengan más ganancias y paguen más impuestos, lo que beneficiará tanto al sector privado como al Fisco. En Venezuela las franquicias tributarias que principalmente otorga, la Ley del Impuesto sobre la Renta y la de Aduanas, que por lo demás son los impuestos más productivos del sector no petrolero. Así, los artículos 14 y 68 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, autoriza al Ejecutivo para que dentro de medidas de política fiscal otorgue exoneraciones y rebajas de impuestos.

D) LA DEUDA PUBLICA Y EL PAPEL MONEDA COMO INSTRUMENTOS FINANCIEROS.

Como ya explicamos al estudiar los ingresos públicos extraordinarios la Deuda Pública puede ser utilizada por el Estado para no sólo cubrir los gastos ordinarios o los extraordinarios en casos de guerras y otras catástrofes, sino también para lograr fines extrafiscales, como el disminuir o aumentar el circulante monetario, bien sea emitiendo deuda pública interna, voluntaria o forzosa, para reducir la inflación, o contratando empréstitos externos para aumentar el circulante, trayendo dinero del exterior para estimular el desarrollo del país.

Estas modalidades de ingresos extraordinarios pueden diversificarse mediante la emisión de papel moneda sin contravalor como instrumento financiero, que como ya explicamos es una especie de empréstito forzoso indeterminado y no fructífero, pues inunda todo el mercado, sacrificando a todo el mundo, aunque a unos más que a otros, y sin que el Estado soporte cargas por pago de intereses. Esta modalidad financiera ha sido muy inconveniente y crítica, pero la experiencia de las finanzas extraordinarias han demostrado en ciertos países que no existe ningún tributo ni empréstito que con rapidez y potencia pueda sustituir el papel moneda para procurar inmediatamente al Estado los medios que pueda necesitar con fines fiscales y funcionales, aunque la experiencia demuestra que no conviene abusar de la emisión monetaria y sólo utilizar tales medidas, cuando los impuestos y empréstitos ya han alcanzado los límites de saturación; pero también es muy dañino para la economía de un país la deflación monetaria y hasta la crediticia sobre el camino recientemente recorrido por la inflación crediticia o monetaria, por la reducción violenta de la producción y de los precios. Por ello nuestro país, aunque nunca ha emitido

papel moneda sin contravalor, en cambio en los últimos años, a pesar de los grandes ingresos petroleros, en razón de la inflación mundial y nacional precisamente de origen petrolero, ha tenido que recurrir al crédito público en grandes cantidades, por si lo tiene ahora que recortar violentamente provocaría una deflación que significaría una crisis económica muy inconveniente; o sea que Venezuela tendrá que seguir utilizando los compromisos plurianuales para la ejecución de obras públicas necesarias y gastos de capitalización y desarrollo, aunque agresivamente trate de disminuir su Deuda Pública.

E) EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO FINANCIERO

Ya hemos señalado que, aún utilizando como herramienta de Política Financiera solo el Gasto Público, el Impuesto o el Empréstito, es necesario coordinar el uso de tales instituciones, lo cual debe hacerse a través del plan financiero, que es la manifestación más importante del Plan de la Nación, planes que están muy ligados al Presupuesto que es el instrumento global financiero más importante, pues es la coordinación de los ingresos públicos estimados con los gastos públicos autorizados, en el año subsiguiente; a su aprobación parlamentaria, pero desde el punto de vista de Política Financiera es el instrumento que limita la acción del Estado para el cumplimiento de sus planes, coordinando los diversos recursos y actividades del sector público, a fin de cumplir con propósitos de cada programa, con la destinación de los recursos y las fuentes de fondos para su funcionamiento, de manera de cumplir con el Plan Operativo General, que es el Plan anual de la Nación. De manera que dentro del Presupuesto están los tres instrumentos de acción financiera antes mencionados, o sea el Gasto Público, el Impuesto y el Empréstito; pero considerado en forma global el Presupuesto puede, por su forma estructural, actuar en forma diferente sobre la macroeconomía del país, bien sea si se elabora un presupuesto equilibrado o balanceado cuando sus ingresos y sus gastos se corresponden en igual medida; un presupuesto deficitario, cuando los ingresos son inferiores a los egresos; o un presupuesto superavitario cuando los ingresos son superiores a los egresos.

El Presupuesto equilibrado es el más aconsejado, tanto por los clásicos como por modernos tratadistas, pues se considera que utilizando bien los gastos públicos durante varios años se puedan solucionar los problemas coyunturales año por año; pero en estos casos el equilibrio puede ser solamente formal, pues económicamente por contracción de deuda puede haber déficit sustancial. En cambio el “déficit spending” o presupuesto deficitario puede ser necesario para luchar contra la inflación, mientras que el superavitario puede utilizarse para contrarrestar la deflación.

Sin embargo, el “Déficit Spending” es un déficit planificado que es un nuevo instrumento para controlar el volumen de

rentas y el nivel de la actividad económica. Es la modalidad presupuestaria que primero se ha llevado a la práctica pensando en efectos específicos o generales sobre la economía, y efectuándose amplios estudios científicos, con la conclusión de que tal sistema deficitario conduce, en corto o mediano tiempo, al presupuesto normal que debe ser el equilibrado, consecuencia también del equilibrio macroeconómico.

La llamada “Revolución Keynesiana” fue la que acabó con la tradicional “Teoría del Presupuesto Equilibrado”, aplicándose una Política Financiera que tuviese en cuenta el monto del déficit o del superávit, según que se tuviese que luchar contra la inflación o la deflación. Pero todavía hay quienes piensan que incluso un presupuesto equilibrado puede tener efectos expansionistas; pero esta operación depende de la situación coyuntural de cada país.

El artículo 3^o de nuestra Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, establece una obligación de equilibrio formal, cuando dice “que el monto del presupuesto de gastos no podrá exceder el total del presupuesto de ingresos”; pero desde el punto de vista económica si hay ingresos extraordinarios, como los de Deuda Pública, el presupuesto será deficitario, como lo ha venido siendo en los últimos años.

Ensayo sobre El Control Fiscal En las Gobernaciones de Estado

Gustavo Carvallo

Director de Control
de Municipios
de la Contraloría General
de la República

PARTE II

EL CONTROL FISCAL SUPERIOR

Base Legal

La Contraloría General de la República puede ejercer sobre las administraciones estadales funciones de inspección, fiscalización e investigación. Asimismo podrá prescribir las normas y procedimientos de Contabilidad; y los funcionarios respectivos están obligados a enviar a ella los estados contables, inventarios de bienes, registros y demás informaciones que ésta les solicite (Título V de la Ley Orgánica de la C.G.R.).

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se pueden efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, así como análisis e investigaciones de cualquier naturaleza.

También le corresponde a la Contraloría vigilar que las actuaciones administrativas relacionadas con el empleo de los recursos provenientes de operaciones de crédito público, se realicen conforme a las disposiciones legales pertinentes, y que los mismos se utilicen en las finalidades previstas, debiendo informar al Congreso sobre esta materia. (Art. 47,49).

Por otra parte deberá la Contraloría vigilar la actualización de los inventarios de bienes, ordenar los ajustes que fueren necesarios en los registros de contabilidad, y llevar el registro de los funcionarios y empleados de las Gobernaciones (Art. 71, 74, 92 de la L.O.C.G.R.).

Objetivos y Alcance del Control

Los objetivos principales que debe cubrir el control fiscal serían los siguientes:

1.— Comprobar a posteriori la sinceridad y legalidad de las operaciones efectuadas con el patrimonio estatal.

2.— Determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa, y en general la eficacia con que operan las Gobernaciones de Estado.

De acuerdo con lo señalado en la Base Legal, se puede deducir que el alcance del control fiscal posterior es total sobre las actividades de las Gobernaciones, o sea que abarca el movimiento financiero y la utilización de los demás recursos asignados para el logro de objetivos y metas. En consecuencia, se ejercerá control sobre los siguientes aspectos, documentos o actividades:

- Ingresos ordinarios y Extraordinarios.
- Donaciones hechas y recibidas.
- Contratos en general.
- Erogaciones o transferencias de fondos.
- Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles, y Existencias en Proveedurías y Almacenes.
- Disponibilidades de fondos.
- Activos y pasivos en General.
- Area de personal (contratación, evaluación, y adiestramiento y control).
- Ejecución físico-financiera del presupuesto ordinario y coordinado con los organismos del Poder Central.
- Evaluación del control interno financiero y operacional o administrativo.
- Inversiones en empresas.
- Dependencias desconcentradas.
- Registros contables y presupuestarios.
- etc.

Atribuciones básicas para ejercer el Control Fiscal.

De conformidad con la Ley, el Reglamento General y el Interno, el área o funcionarios que ejercen el Control Fiscal Superior de los Estados tienen las siguientes atribuciones:

1.— Ejercer sobre las administraciones estatales las funciones de inspección, fiscalización e investigación previstas en la Ley.

2.— Velar por la aplicación de las normas dictadas para coordinar la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional.

- 3.— Preparar los sistemas de contabilidad para los Estados.
- 4.— Asesorar a las Contralorías Estadales en materia de administración hacendaria y de control, y en los demás aspectos en que ellas lo requieran.
- 5.— Verificar las cuentas de los Estados; examinar y comprobar el numerario, materiales y demás bienes existentes en dichos organismos, y, en general, vigilar, inspeccionar y fiscalizar las operaciones realizadas por los mismos, de conformidad con la Ley.
- 6.— Practicar auditorías, y ejercer funciones de control de gestión en las empresas en que los Estados tengan participación. Similares funciones ejercerá sobre las personas jurídicas en las cuales dichas empresas tengan participación, y en las demás instituciones promovidas por los Estados.
- 7.— Recomendar y promover el mejoramiento de los sistemas y procedimientos utilizados por los Estados a objeto de lograr una mayor eficiencia en la gestión de los mismos.
- 8.— Informar a las entidades sujetas a su fiscalización los resultados de las inspecciones practicadas en las mismas. Copia de los informes deberán ser remitidos a las Asambleas Legislativas respectivas y al Ministerio de Relaciones Interiores.
- 9.— Velar por que sean atendidas, oportuna y adecuadamente, las observaciones y recomendaciones formuladas por la Contraloría a los Estados.
- 10.— Formular los reparos correspondientes a funcionarios, cuando se evidencien irregularidades que causen perjuicios a los Estados, y enviar el respectivo expediente a las autoridades regionales según corresponda, para que los hagan efectivos.
- 11.— Verificar que los Estados cumplan las instrucciones de la Contraloría en materia de registro contable y controles internos; ordenar los ajustes que fueren necesarios en la contabilidad y velar por su incorporación cuando su improcedencia no haya sido demostrada.
- 12.— Velar por que nadie que esté al servicio de los Estados, y demás entes sometidos a su fiscalización, pueda celebrar contrato alguno con ellos, ni por si ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes.
- 13.— Velar por que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por los Estados a entidades públicas o privadas, se inviertan en las finalidades para las cuales fueron efectuados.
- 14.— Efectuar las fiscalizaciones que considere necesarias en los lugares, establecimientos, edificios, vehículos, libros y docu-

mentos de personas naturales o jurídicas que contraten, negocien o celebren operaciones con los Estados.

15.— Efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, y análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las administraciones estatales.

16.— Abrir y tramitar averiguaciones administrativas sobre cualquier irregularidad y violación que observare en el ejercicio de sus funciones y que pudiere dar lugar a responsabilidad de funcionarios o de particulares, que tengan a su cargo o intervengan en la administración, manejo o custodia de ingresos, gastos, bienes o fondos de los Estados y decidir sobre la absolución, sobreseimiento o declaración de responsabilidad según el caso.

17.— Remitir al Fiscal General de la República, a los Tribunales y demás autoridades competentes, según corresponda, los expedientes de averiguaciones, o copias de ellos, en los que se presume que está comprometida la responsabilidad civil o penal del indiciado, sin perjuicio de la formulación de reparos cuando se estime procedente o de la prosecución de la averiguación.

18.— Enviar a la autoridad competente el expediente contentivo del auto de decisión que determina la responsabilidad administrativa, a los efectos de que se aplique, razonadamente, la sanción administrativa que corresponda.

19.— Velar por que la autoridad a quien competa la aplicación de la sanción administrativa informe oportunamente, por escrito, acerca de lo resuelto sobre la misma.

20.— Velar por que todo funcionario o persona sujeta al control, envíe en debida forma y de manera oportuna, los documentos o comprobantes que le hubieren sido exigidos.

III

METODOLOGIA PARA EJERCER EL CONTROL FISCAL. EXAMEN DE LA NORMATIVA LEGAL. EXAMEN DEL CONTROL INTERNO. EXAMEN FINANCIERO. EVALUACION DE LA EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD. CRITERIOS, INFORME DE RESULTADOS Y SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES. CONCLUSIONES.

Indica la Ley de Contraloría, que la evaluación de los resultados de la gestión administrativa debe estar precedida por el análisis

sis financiero de las operaciones, o sea, haberse verificado la sinceridad y legalidad del gasto; por lo tanto, será necesario planear en principio la labor de auditoría financiera de conformidad con las normas y técnicas generalmente aceptadas y/o establecidas en las leyes y reglamentos que rigen el control fiscal, para posteriormente determinar la eficiencia y efectividad de tal gasto.

En nuestro caso, el control será ejercido en la sede de las entidades federales por comisiones de auditores que actúen en forma periódica o con carácter permanente. En ambas alternativas se desarrollará el control siguiendo la siguiente metodología.

Examen de la Normativa Legal

La Contraloría General de la República dispone de un archivo permanente por cada Estado, el cual debe ser examinado por el Auditor Jefe de la Comisión correspondiente, en la oportunidad en que, de acuerdo con el programa de inspección y fiscalización, se le ordene intervenir en una Entidad Federal. El archivo está integrado por los siguientes documentos: Constitución del Estado, Ley Orgánica de Hacienda Estadal, Ley de Contraloría del Estado, Ley de Carrera Administrativa, Ley de Licitaciones, Ley de Pensiones y Jubilaciones, Ley de Procuraduría, Ley de División Territorial del Estado, Código de Policía, Ley de Presupuesto, Memoria o Informe Anual del Gobernador y de las principales dependencias regionales, informes de auditorías anteriores, diagnósticos regionales de las Corporaciones de Desarrollo, memorándum de orientación de la última auditoría, formulario de seguimiento de recomendaciones, etc.

El examen del archivo permanente tendrá por finalidad preparar un resumen de los principales aspectos cuyo cumplimiento será verificado en el transcurso de la auditoría; tales como:

- Funciones y alcance de la autoridad asignada a las principales dependencias y funcionarios, comenzando por el propio Despacho del Gobernador de Estado.
- Requisitos legales que deben llenar los actos administrativos.
- Metas previstas para el ejercicio fiscal correspondiente.
- Programas especiales asignados a la Gobernación por las características de la región.
- Adicionalmente, el auditor jefe recopilará las disposiciones nacionales de obligatorio cumplimiento en el Estado, y cuya lista señalamos en la primera parte de este trabajo (Revista de Control Fiscal No. 96).
- Recomendaciones de intervenciones fiscales anteriores.

Este archivo deberá quedar actualizado con las nuevas disposiciones que hubieren emitido las autoridades regionales y con las otras informaciones de interés que puedan aportar los resultados de la propia auditoría.

Al iniciar el trabajo de campo el auditor jefe debe sostener las entrevistas de rigor para comunicar a la máxima autoridad del ente los objetivos de la inspección y exigir las facilidades y colaboración necesaria. Asimismo, indagará con el Procurador General del Estado sobre nuevas leyes o normas dictadas; y con los Jefes de los Departamentos o Direcciones, sobre las principales actividades en marcha, normativa que las regula, y cambios habidos con base a las recomendaciones del último informe del Organismo Contralor, si es el caso.

De obligatorio cumplimiento será la entrevista con el Contralor General del Estado para conocer su opinión sobre la última memoria (Informe Anual) del Gobernador, los detalles de su programa de control, y los asuntos relacionados, como son:

- Independencia profesional con que actúa
- Recursos humanos y técnicos disponibles
- Cumplimiento de las normas de auditoría en los trabajos realizados.
- Opinión sobre el estado de ejecución presupuestaria y el balance general.
- Casos de irregularidades administrativas detectados y/o no procesados.
- Alcance e intensidad del control perceptivo sobre obras, nóminas y adquisiciones.

El análisis de estos datos, más los resultados de la evaluación del control interno permitirán estimar el alcance de la auditoría y el tamaño de las muestras que serán examinadas.

Examen del Control Interno

La evaluación del control interno no debe descansar en la formulación de largos cuestionarios de “si o no”, comúnmente utilizados en la auditoría financiera. Esta evaluación por el contrario debe ser ágil, debe ser realizada más en base a observaciones directas y seguimiento de operaciones, con apoyo de entrevistas a los diferentes niveles que intervienen en el manejo administrativo y operacional. Estas entrevistas hay que programarlas, ya sea mediante una guía o agenda que garantice cubrir lo fundamental o lo que verdaderamente interesa a nuestro trabajo. De acuerdo con la importancia de los asuntos tratados y las respuestas obtenidas, el

auditor posiblemente se verá en la necesidad de solicitar ciertas certificaciones escritas en el mismo momento o posteriormente, siempre y cuando no exista documentación fehaciente que permita corroborar o comprobar lo planteado verbalmente. Por cuanto suelen presentarse inconvenientes para las entrevistas por la falta de tiempo de los funcionarios objeto del control, es conveniente precisar anticipadamente la oportunidad de la reunión y no tratar en la misma, aspectos de poco interés.

La evaluación del control interno debe abarcar tanto el aspecto financiero tradicional como la planeación, programación, ejecución y evaluación de los principales programas que adelanta la Gobernación para satisfacer las necesidades regionales, y cuya competencia le está asignada en la Constitución y las Leyes. En consecuencia, se pondrá especial interés en la administración del Situado Constitucional Coordinado, que representa aproximadamente el 50% de los recursos financieros, y por la modalidad fijada legal y reglamentariamente para su manejo, ya que, pueden presentarse debilidades en el control interno, por la falta de definición que existe entre los organismos participantes, sobre la competencia para exigirlo o ejercerlo.

Existe una gran variedad de normas y procedimientos que pueden ser aplicables a las administraciones estatales, pero lógicamente hay que partir de las ya indicadas en la normativa vigente, para luego apelar a las generalmente aceptadas o al criterio profesional del equipo auditor, y hacer las comparaciones que determinarán si está o no en práctica un buen sistema de control interno.

El programa de trabajo para la evaluación, deberá contener procedimientos que permitan verificar si se cumplen o no satisfactoriamente, entre otros, los siguientes principios generales y específicos del control interno:

- Organigrama lógico de acuerdo con las funciones de la Gobernación.
- Responsabilidades y autoridad delimitadas en forma individual y por escrito.
- Separación de funciones incompatibles a nivel departamental y de empleados.
- Autorizaciones de la Asamblea Legislativa emitidas en cada caso y de manera oportuna.
- Contratación del personal en base al cumplimiento de los requisitos del cargo y a la Ley de Carrera Administrativa Regional o Nacional.

- Verificación de la exactitud de las operaciones por funcionarios distintos en el transcurso de su perfeccionamiento, para garantizar su sinceridad y legalidad.
- El personal debe tomar sus vacaciones a tiempo y ser rotado con base a un plan de entrenamiento.
- Los riesgos asegurables deben estar cubiertos razonablemente.
- Los documentos o formularios básicos que comprueban las transacciones deben estar prenumerados.
- Debe utilizarse un sistema de caja chica para los gastos menores y usar el cheque para las demás erogaciones, las que a su vez deberán estar precedidas de una “Orden de Pago”.
- Los ingresos deben ser depositados intactos diariamente o tan pronto como se perciban, en una cuenta bancaria cuya movilización esté reservada al nivel superior.
- No debe existir proliferación de cuentas bancarias y las mismas deben manejarse con firmas mancomunadas en cuanto sea posible, y conciliarse mensualmente.
- Debe existir un manual de contabilidad con el catálogo de cuentas e instrucciones para su uso, de acuerdo con las normas dictadas por la Contraloría General de la República.
- Deben llevarse registros auxiliares para las cuentas de control básicas.
- Los informes de la ejecución presupuestaria y situación financiera deben producirse periódicamente junto con los anexos pertinentes.
- Los planes y programas deben formularse con base a diagnósticos actualizados sobre la región, considerando todos los factores y recursos necesarios y disponibles.
- Las metas y objetivos propuestos deben guardar relación con los planes nacionales y con la capacidad de la entidad para cumplirlos.
- Debe haber un seguimiento y evaluación permanente de la ejecución físico financiera de los programas.
- La entidad debe tener actualizados los datos estadísticos que le son relativos.
- Las unidades responsables de los programas deben informar a los niveles superiores la situación de los mismos y las desviaciones que ocurran.

- La Contraloría General del Estado u otra unidad competente debe ser responsable por una continua revisión, evaluación y mejora de los controles internos.
- Deben mantenerse con fluidez y objetividad las comunicaciones internas y externas.
- Los archivos deben permanecer actualizados y organizados, y bajo la custodia de una persona responsable y competente.
- En términos generales el situado constitucional coordinado debe manejarse de conformidad con su Ley y Reglamento.

Examen Financiero

Analizados los resultados de la evaluación del control interno y la labor que cumple la Contraloría Regional, se requiere entonces programar el examen financiero de las principales operaciones, calcular el tamaño de las muestras a revisar y diseñar objetivos y procedimientos específicos por cuentas o áreas administrativas. Para ello podemos tomar como guía el Balance General presentado en la ya indicada Revista de Control Fiscal No. 96.

El objeto de estas pruebas es determinar la confiabilidad de los saldos contables y de la ejecución del presupuesto. Asimismo, verificar la sinceridad y legalidad del gasto, conforme al planteamiento que sigue:

Los responsables por la creación de compromisos financieros a través de órdenes de compra y contratos para la construcción de obras o prestación de servicios, deben vigilar a través del proceso administrativo que se cumplan todos los requisitos de sinceridad y legalidad, pues de lo contrario estarían comprometiendo su responsabilidad. Estos requisitos de sinceridad y legalidad los podemos resumir de la siguiente manera:

- **Precios justos y razonables.**

En la verificación de los costos se tomará la referencia por las actas de licitación. Cuando no se hubiere utilizado este método, se acudiría al Departamento de la Contraloría General de la República especializado para su análisis, o en su defecto se obtendrá cotizaciones directas de proveedores similares.

Se entenderá por precio justo y razonable los que normalmente son cotizados en el mercado o están regulados por autoridad competente para una determinada prestación, y no producen ganancias exorbitantes para la contraparte del ente público.

- **Sinceridad del Gasto.**

Para que la erogación o el compromiso estén plenamente justificados deben existir evidencias fehacientes o verificarse in-situ

que el bien o servicio objeto del contrato ha sido recibido conforme a las estipulaciones del mismo en cuanto se refiere a cantidad, calidad y oportunidad.

- **Legalidad del gasto o compromiso**

- **Condiciones generales de legalidad.**

El contrato celebrado no debe ser contrario a las normas legales vigentes, al orden público, ni a las buenas costumbres.

- **Disponibilidad Presupuestaria**

El gasto o compromiso no deben efectuarse sino existe la disponibilidad presupuestaria para cubrirlo, salvo las excepciones contempladas en las respectivas leyes.

- **Competencia del Ordenador.**

Debe verificarse que el órgano o funcionario que autoriza la erogación o el compromiso sea competente para obligar al ente público de que se trate, según las normas aplicables al caso.

- **Idoneidad de las garantías**

Cuando el contrato sujeto a examen no se haya ejecutado, es conveniente verificar que el particular dio las garantías suficientes para el cumplimiento de sus obligaciones, de no ser así, el ente público corre el riesgo de no lograr una apropiada indemnización en caso de incumplimiento del contratista.

También es necesario disponer de toda la normativa nacional y regional existente sobre la materia, en cuanto a regulación de precios, contrato colectivo de la construcción, condiciones generales de licitación y contratación, programación de la ejecución financiera del presupuesto, etc, para verificar los aspectos que puedan incidir en las operaciones objeto de control. (Ref. Dictámenes C.G.R. No. 362 del 14-11-69).

Ya que no es posible traer a este artículo los procedimientos detallados de auditoría, haremos un resumen de los que son aplicables en esta fase de acuerdo a la mayor o menor efectividad del control interno y la importancia financiera de las operaciones.

Verificación de la Situación del Tesoro y Hacienda Regional, y de la Ejecución Presupuestaria

Se logrará esta verificación mediante arqueos de caja; reconciliaciones bancarias; inventarios de documentos por cobrar y pagar; circularizaciones y certificaciones de saldos; inventario y examen selectivo de órdenes de pago y cheques emitidos; verificación de la procedencia de anticipos a contratistas, su amortización, garantías y registros apropiados; cálculo y oportunidad del pago de

retenciones por diversos conceptos; veracidad de los ingresos por recaudar con base a la liquidación del Situado Constitucional y las rentas propias del Estado; examen de las rendiciones de cuenta por fondos girados en calidad de avances; comprobación de las formalidades de los comprobantes que amparan las erogaciones y su disponibilidad presupuestaria; pruebas sobre la sinceridad y precio justo en las adquisiciones de bienes y servicios; oportunidad y costo de la incorporación de bienes inmuebles y suficiencia de la documentación; control perceptivo de obras y verificación del cálculo de las valuaciones; control perceptivo de nóminas; examen del cumplimiento de los requisitos exigidos a los contratistas, en cuanto a solvencias, garantías, referencias, equipos técnicos, etc.

El examen financiero arrojará resultados traducibles en ajustes de cuentas; reparos por deficiencias en los comprobantes de gastos; recomendaciones para mejorar el control interno financiero; y, en caso de detectarse presuntos hechos irregulares, se abriría una averiguación administrativa para determinar la responsabilidad en que puedan haber incurrido los respectivos funcionarios.

Para este trabajo el equipo de auditoría debe cumplir con las normas técnicas de auditoría y aplicar los procedimientos de acuerdo con la situación administrativa y contable de cada Estado.

Evaluación de la Eficiencia y Efectividad. Criterios

Entre las resoluciones del VII Congreso Internacional de Instituciones Superiores de Control, en el año 1971, se llegó a que, un concepto completo de auditoría debería incluir, aparte del examen financiero, lo siguiente:

- “Responsabilidad financiera, relacionada con la eficiencia y economía en la utilización de los fondos públicos, bienes, personal y otros recursos”.
- “Responsabilidad programática que permita asegurarse de que los programas y actividades estatales alcancen los objetivos establecidos al mínimo costo y al máximo resultado”.

En relación a este criterio, es armónico lo señalado por el Dr. José Mucci Abraham cuando indica que, “El control de gestión persigue complementar el examen de legalidad..., con estudios que tiendan a determinar, en una palabra, si una administración es idónea para cumplir sus fines. Esto es: si desde el punto de vista económico o financiero los costos de esa administración son adecuados a los fines perseguidos; si los logros o resultados alcanzados son proporcionales a esos costos; si se han obtenido las metas previstas, y, en el evento de no ser así, qué tipo de razones han incidido o influido para no lograr aquellos resultados. (Ref.: El Control de la Gestión Administrativa. Ediciones Contraloría General de la República 1975).

En resumen, podemos considerar al control fiscal externo como un método que, utilizando todas las técnicas posibles, determina si la gestión administrativa ha sido satisfactoria al cumplir sus metas y objetivos y en caso contrario producir las recomendaciones específicas para mejorarlas en el futuro inmediato.

Cuando se indica que el control fiscal utiliza todas las técnicas posibles, significa que no sólo el Contador Público participará o realizará la auditoría, sino que por el contrario se requiere según el área específica examinada, la participación de otros técnicos o profesionales para lograr resultados precisos y útiles mediante un equipo multidisciplinario.

Se puede afirmar entonces, que el control legal y financiero de la ejecución del presupuesto de gastos e ingresos no es suficiente para los objetivos superiores de control, por cuanto sus resultados no aportan soluciones a los grandes problemas operativos, causantes del incumplimiento de metas e ineffectividad de los programas, que a la larga originan excesivos costos en los servicios públicos.

El control fiscal que practique la Contraloría General de la República en las Gobernaciones de Estado debe ser inmediato al acto administrativo, convertirse en un medio de apoyo a dichas entidades en la solución de los problemas detectados a través del trabajo analítico del auditor, o sea, servirán los resultados del control para orientar oportunamente a los máximos niveles del Ejecutivo Regional y a la Asamblea Legislativa sobre las decisiones que ellos deberían tomar de acuerdo a su autoridad y responsabilidades para lograr el mejoramiento de la administración pública, llegando inclusive a aplicar o promover las sanciones a funcionarios negligentes. De esta forma el control fiscal debe ser visto, no como una actuación inquisidora de la administración sino como un punto de apoyo de las entidades en el cumplimiento de sus deberes para con la región.

Para evaluar la eficiencia y efectividad de la gestión regional debemos extender nuestros análisis de evaluación del control interno y financiero, tratando de determinar los siguientes aspectos:

Causas que originan bajo rendimiento en la Gobernación, las cuales pueden estar dadas por una estructura organizativa deficiente; falta de personal idóneo y/o, de recursos financieros y materiales; deficiente programación y control de la inversión del situado coordinado; disposiciones legales obsoletas o inoperantes; y en general, cualquier deficiencia relacionada con el incumplimiento de los principios generales y específicos del sistema de control interno ya señalados.

La metodología a seguir será, en principio, profundizando las evaluaciones hechas en la fase anterior mediante el aumento del tamaño de las muestras analizadas, el diseño de procedimientos espe-

ciales por cada área u operación relevante, la utilización de personal especializado, la obtención de evidencias suficientes, y en términos generales, efectuando los estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, así como análisis e investigaciones de cualquier naturaleza.

Estas evaluaciones deben ser realizadas de tal manera que permitan comprobar u opinar sobre los siguientes aspectos:

- 1.— Apego a la normativa legal.
- 2.— Cumplimiento de objetivos y programas en forma oportuna y efectiva.
- 3.— Idoneidad de los controles internos.
- 4.— Economía en el manejo de recursos.
- 5.— Adecuado sistema de información.

Las características o factores a tomar en cuenta son diversos e incluyen tanto las denuncias de irregularidades como nuestras propias observaciones, la magnitud financiera y económica, el riesgo probable, la importancia social, antecedentes de situaciones similares, imperativo legal, etc.

Los procedimientos que se apliquen deben lograr la plena identificación de la deficiencia u observación, determinando el incumplimiento de leyes, reglamentos, normas administrativas o de general aceptación para la administración pública y su efecto cualitativo o cuantitativo cuando sea posible.

Dentro de nuestra función uno de los aspectos más importantes es el de producir recomendaciones para corregir vicios y fallas o mejorar la gestión administrativa. En este caso la validez de tales recomendaciones depende básicamente de que determinemos objetiva y verazmente las causas que originan tales situaciones, para ello es necesario efectuar análisis precisos y obtener toda la información pertinente a través del seguimiento de operaciones, la observación física y las entrevistas a todos los niveles de la entidad.

Para el análisis podemos señalar algunos puntos claves a ser considerados, así tenemos:

Políticas, Normas y Procedimientos.

Ante la ausencia de verdaderos manuales de organización y sistemas en las Gobernaciones, la mayoría de las actividades se desarrollan en un marco legalista que es interpretado a juicio de cada administrador. Corresponde entonces al funcionario fiscal utilizar el buen juicio y su experiencia para establecer criterios partiendo de esa normativa legal. En cuanto a las políticas y normas, éstas

pueden obtenerse en los planes nacionales y regionales de desarrollo, leyes de presupuesto y de Hacienda Pública, memorias anuales; y opiniones de los máximos niveles de la entidad. Con relación a los procedimientos es factible que en casos especiales nos corresponda hacer el levantamiento de flujogramas o redactar rutinas administrativas que faciliten la evaluación.

Sistema de Información.

Un apoyo básico para la gestión administrativa lo constituye el disponer oportunamente de suficientes datos sobre la forma en que se están llevando a cabo las operaciones y programas y el grado de cumplimiento de metas y objetivos. La acumulación y presentación de esos datos debe hacerse mediante un método o proceso que garantice continuamente la provisión de cifras e informaciones confiables a ser utilizadas en los análisis y control de resultados, en la programación y reorientación de las actividades.

Dependiendo de las características de las entidades, los elementos que conforman el Sistema de Información pueden variar en cuanto a contenido, oportunidad e importancia para la administración. Asimismo, dicho sistema debe tomar en cuenta tanto las necesidades de información interna como la externa.

La ausencia de información puede incidir en el alcance de la inspección, ya que, seguramente la administración estará en desconocimiento de muchos problemas de operación y resultados de su gestión; como también puede hacer aconsejable suspender la inspección hasta tanto se disponga de un mínimo de datos que permitan su planeamiento.

Cumplimiento de Programas

De conformidad con la ley los administradores están obligados a cumplir una labor eficaz y lograr las metas y objetivos programados en la medida que se hacen los desembolsos, so pena de incurrir en responsabilidad. Sin embargo, la responsabilidad debería estar señalada desde el inicio de la planificación, porque generalmente las causas del incumplimiento son las fallas de la programación.

Cuando no se han determinado objetivamente los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales necesarios para cumplir una meta, no puede esperarse el éxito; salvo con medidas extraordinarias de tipo financiero o utilizando una administración por excepción. Por ejemplo, es muy conocido el inicio de obras sin que existan los proyectos definitivos; o cuando éstos existen, sin firmar el contrato. También ocurren situaciones adversas cuando no hay coordinación entre los diferentes organismos que participen en un mismo proyecto con diferentes obligaciones.

Otra causa del incumplimiento de programas la encontramos, cuando la administración deja algunas responsabilidades de importancia en manos de los contratistas y no ejerce la supervisión adecuada.

Corresponde al propio ejecutivo o al administrador del programa la primera evaluación. Por su posición de ejecutor debería estar mejor informado que cualquier otro de los logros obtenidos y las dificultades para cumplir las metas que se hayan establecido.

Externamente corresponde a la Asamblea Legislativa la máxima autoridad para evaluar el cumplimiento de los programas del Gobierno Regional. No obstante, esta función se acostumbra hacerla más desde el punto de vista político que administrativo, lo cual trae como consecuencia el desconocer exactamente las verdaderas causas de las desviaciones o ineficacias de los programas.

El inicio de estas evaluaciones debe contemplar el estudio y comprensión de los propios análisis hechos por la administración para determinar la validez de los datos allí contenidos. No nos corresponde calificar el mérito de los programas o de las metas a cumplir, ya que ésto restaría independencia de criterio al efectuar el control a posteriori.

Aunque no pretendemos instruir sobre los procedimientos específicos que deben emplearse para evaluar cada programa, sí es bueno mencionar la necesidad de entrar en contacto directo con la realidad física de las actividades. En esta fase cobra mayor relevancia el control perceptivo. La observación directa que hace el funcionario fiscal es tan importante como la revisión del cumplimiento legal. A través de este procedimiento estaremos en capacidad de reconocer mejor cualquier problema o desfase en los programas, y también tomar decisiones en cuanto a la necesidad de asesoramiento especializado a nivel de la Comisión Auditora.

También debemos poner especial interés en el establecimiento de criterios o elementos de comparación para medir el rendimiento o ineficacia de un programa. En primer lugar la propia administración debe poseer estos criterios, o bien pueden lograrse tomando como referencia programas similares de otras entidades o consultando especialistas en la materia, y en última instancia los logrará el funcionario fiscal a través de sus propias indagaciones y conclusiones.

Para lograr objetivamente la evaluación de eficiencia y efectividad el funcionario fiscal desarrollará a plenitud su experiencia y conocimientos, debiendo poner toda su habilidad a prueba, por cuanto los objetivos a lograr son los resultados finales de la inspección o sean las conclusiones sobre la situación de la entidad y las recomendaciones para mejorar su funcionamiento, así mismo pue-

de originarse la preparación de expedientes en caso de irregularidades administrativas.

La Comisión auditora deberá reunir en su conjunto, con el personal fijo o mediante asesores, conocimientos y experiencias en:

- Principios y técnicas de contabilidad gubernamental.
- Técnicas de auditoría financiera
- Inspecciones fiscales
- Principios de administración pública
- Normas y procedimientos sobre programación y presupuesto público.
 - Contratación e inspección de obras
 - Procesamiento electrónico de datos
 - Sistemas de personal
 - Análisis de precios y costos
 - Normas y procedimientos sobre la inversión del Situado Coordinado.
- Desarrollo Regional.

Cabe advertir que mientras el control interno y el sistema de información sean deficientes, se hará más difícil hacer la evaluación de eficiencia y efectividad; y en casos crónicos no será recomendable iniciar labores de auditoría en este sentido.

De esta forma vamos ahora a considerar lo que entendemos por eficiencia y efectividad.

El término eficiencia lo entenderemos como el logro oportuno de los programas o actividades sin costos excesivos o desperdicios innecesarios. Otro factor a evaluar considerado por el ILACIF, pudiera ser la economía o ahorro que se hubiera logrado utilizando otras alternativas en el cumplimiento de las metas. Esto último es más complejo y consideramos que en una primera fase del control fiscal ya sería un buen avance comprobar si el precio o costo fue justo y razonable. Siempre que se disponga del personal competente y de informaciones idóneas, no dudaríamos en recomendar el análisis del factor economía en cualquier gestión administrativa.

La efectividad se logra cuando ha habido un cumplimiento cierto del objetivo previsto. No basta muchas veces lograr la meta física, si el bien no entra en servicio o no resuelve apropiadamente la necesidad existente.

La eficiencia se comprueba cuando comparamos lo realmente alcanzado, con las metas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto y encontramos un cumplimiento razonable, sin desviaciones materiales, entendiéndolo que los costos mantienen la misma tendencia y los comprobantes justificativos han sido encontrados conformes en cuanto a su sinceridad y legalidad.

Si la desviación en el cumplimiento de las metas físicas y financieras es representativa, el auditor fiscal debe analizar todas las circunstancias bajo las cuales se originaron; la materialidad de las operaciones; el efecto sobre la administración en forma cualitativa y/o cuantitativa; si es una situación excepcional o esporádica, o si por el contrario se repite a menudo, y así mismo exigir la opinión o comentarios de funcionarios autorizados de la Gobernación, bien sea los posibles responsables de la situación deficiente o de los que podrían ordenar los correctivos necesarios.

Al evaluar la efectividad se hace necesario precisar mediante el control perceptivo, si la obra o el servicio están cumpliendo su objetivo. Si están satisfaciendo las necesidades propias de la administración o de la colectividad. Esta calificación habrá que buscarla a través de análisis técnicos y obteniendo la opinión directa de los usuarios e indagando en los informes que puedan existir de cualquier funcionario o entidad autorizada.

Habíamos señalado que el Control Fiscal debe concentrar sus esfuerzos hacia la inversión del Situado Constitucional Coordinado, por representar éste, gran parte de los recursos de una Gobernación de Estado.

Según la Ley, la inversión se hará preferentemente en los siguientes programas:

- 1.— Desarrollo agropecuario a nivel estatal y regional.
- 2.— Desarrollo educativo, especialmente la construcción y dotación de centros de educación;
- 3.— Salud y Asistencia Social, especialmente los nutricionales;
- 4.— Reordenación de las áreas urbanas marginales;
- 5.— Promoción, asistencia técnica y financiamiento a la pequeña y mediana industria a nivel estatal, interestadal y regional;
- 6.— Promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo de la industria y el turismo;
- 7.— Construcción de vías de comunicación y servicios de transporte a nivel estatal, interestadal y regional;
- 8.— Mantenimiento y reposición de las edificaciones e instalaciones públicas; protección de los Recursos Naturales;

9.— Los demás programas que se convengan en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

El Ejecutivo Estadal debe mantener su sistema de control interno y de información físico-financiera que permita conocer en forma oportuna y confiable la marcha de los programas y garantizar la sinceridad y legalidad de las erogaciones.

Según el Reglamento de la Ley del Situado Coordinado la Gobernación debe elaborar trimestralmente un informe con los siguientes datos:

- 1.— La denominación de la obra o servicio;
- 2.— El organismo responsable de la ejecución o de la contratación;
- 3.— Las metas, con identificación de la unidad de medida; la cantidad total de la meta programada y su costo total;
- 4.— La determinación de las fechas probables de comienzo y de finalización;
- 5.— Las metas físicas a ejecutarse en el año de la vigencia y las metas ejecutadas en el trimestre de la evaluación;
- 6.— La asignación presupuestaria para el año de la vigencia; del monto girado y de los compromisos reales contraídos;
- 7.— Cualquier otro dato que la Comisión Interministerial juzgue necesario.

Este informe debe tomarse como referencia para nuestra inspección y debe servir de base para los papeles de trabajo. A título ilustrativo se acompañan algunos modelos de reportes que elabora el Ministerio de Relaciones Interiores para mantener el control general de la inversión del Situado Constitucional Coordinado y que serán obligatoriamente fuente de información para el Auditor.

También anexamos algunos modelos de cédulas que pudiera elaborar el auditor como complemento de los reportes preparados por la Gobernación y el Ministerio de Relaciones Interiores en caso de que los mismos no sean suficientes para las exigencias del control externo.

Le corresponde al Auditor, entonces, preparar un conjunto de procedimientos para verificar el cumplimiento de los aspectos básicos legales y reglamentarios como son:

- Que la inversión esté prevista en un presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa.

- Que ese presupuesto haya sido elaborado de acuerdo a un diagnóstico de la región y donde hayan participado las municipalidades y los organismos regionales de desarrollo.

- Que los programas guarden relación con los objetivos fijados en el plan de la nación.

- Que el sistema de control interno para las erogaciones sea eficiente y evite pagos indebidos.

- Que el control perceptivo de las obras y servicios sea oportuno y eficaz.

- Que se cumplan a tiempo las metas de los programas.

- Que las obras construidas o administradas por el Estado cumplan a cabalidad el servicio para el cual fueron previstas, con un costo razonable de funcionamiento.

— La selección de los programas, obras y servicios a verificar debe ser hecha atendiendo a los siguientes elementos.

- Importancia relativa del programa para la región o prioridad que se le haya asignado.

- Materialidad de la inversión.

- Fecha estimada de terminación para evitar un control extemporáneo.

- Relación con otras inversiones o programas, o sea, cuando de su ejecución dependan otros proyectos o estén íntimamente relacionados.

- Ritmo de ejecución de la obras (si han tenido atraso o paralizaciones).

- Relación entre el avance físico y lo pagado al contratista, o gastado por administración directa.

- Ubicación geográfica.

- Control ejercido por la propia administración y por la Contraloría Estatal y las observaciones originadas por ellos mismos.

- Estructuración del equipo de auditoría, en cuanto a la cantidad de funcionarios, conocimientos y experiencias. En el transcurso de la inspección se determinará la asesoría complementaria que se requiera.

Informes de Resultados y Seguimiento de las Recomendaciones.

Entenderemos por informe, el documento que contiene en una forma ordenada y lógica los resultados de cualquier inspección fiscal y el cual debe ser hecho del conocimiento de un funcionario competente, bien sea del Organismo Contralor, de la entidad controlada o de otra instancia superior.

La acepción que más se identifica con tal documento corresponde sin duda alguna al término "Dictamen", el cual es usado formalmente para referirse a la opinión que presenta el Contador Público sobre los Estados Financieros. Sin embargo, la labor fiscal es más amplia y no se limita a este tipo de examen, sino que abarca otras áreas, lo cual trae como consecuencia la necesidad de emitir juicios sobre diversas situaciones en cuya oportunidad el esquema del "Dictamen" resulta limitado, por cuanto las mismas características de los resultados obtenidos, así lo imponen. De esta forma nuestras opiniones las expresaremos generalmente a través de "Informes" y no de "Dictámenes". Este último término quedará reservado para cuando se emita opinión sobre la razonabilidad de Estados Financieros.

La Contraloría utiliza desde la forma verbal hasta los informes escritos, todo de acuerdo con los resultados de las inspecciones o las circunstancias bajo las cuales se ejecutan.

En forma verbal:

Se comunican resultados de esta forma, cuando los mismos no tienen mayor relevancia, o por el contrario, cuando siendo importantes, se anticipan los resultados a los funcionarios fiscalizados o a los superiores de éstos, llegando hasta el Presidente de la República.

En forma Escrita:

Mediante oficio o utilizando el formato de informe, según, la instrucción que rija.

Informe de Resultados.

El Coordinador o Jefe de la Comisión auditora debe establecer un esquema general del informe una vez iniciado el trabajo de campo y no al final cuando tenga reunidos todos los papeles de trabajo. Asimismo, a través de la supervisión de las actividades debe cerciorarse de que los soportes de las observaciones son suficientes como base del informe. En el transcurso del análisis el Auditor debe saber distinguir las características de los datos a los cuales tiene acceso, con el objeto de clasificar u ordenar las notas que le permitirán redactar las observaciones lo suficientemente completas para la formulación de conclusiones y recomendaciones.

La trascendencia de nuestros informes está relacionado con la importancia de las funciones de control, vigilancia y fiscalización que nos corresponde ejercer sobre la Hacienda Pública.

El Congreso de la República, el Ejecutivo Nacional y en general la Nación, esperan de la Contraloría una máxima eficiencia en su labor de control, lo cual se verá reflejado en gran parte en sus informes de resultados.

Estos informes cumplirán su objetivo en la medida que sean oportunos y su contenido sea útil tanto al Congreso como al Ejecutivo Nacional y demás entes fiscalizados. Tal utilidad se refiere a que nuestras conclusiones y recomendaciones ayuden a preservar la moralidad administrativa y logren la mayor eficacia de las dependencias públicas.

Para lograr tales objetivos es necesario que los informes traten asuntos de importancia, con suficientes precisión y una adecuada sustentación basada en criterios técnicos o lógicos. Esta situación obliga a que nuestras conclusiones y recomendaciones sean dictadas tomando en cuenta la posibilidad y capacidad de la administración para ponerlas en práctica. Asimismo, será conveniente utilizar un lenguaje apropiado y tomar precauciones para que el informe llegue oportunamente al nivel correspondiente.

El borrador del informe tiene que estar referenciado con los papeles de trabajo, de manera que cada observación o conclusión pueda tener validez cierta y a su vez facilite el trabajo de supervisión.

Cuando los resultados obtenidos evidencien responsabilidades administrativas, los documentos probatorios deben estar en original o en copias certificadas.

Ya hemos visto que la diversidad de las actividades de control originan, como es obvio, informes de distintas características por su contenido, destinatario y efectos que se persiguen; en consecuencia, sería difícil y contraproducente establecer un formato único para presentar los resultados de nuestra gestión. Sin embargo, podemos acordar una estructura que permita un orden básico para cualquier informe, independientemente del área o entidad sobre la cual vamos a notificar resultados obtenidos.

Físicamente el informe debe estar constituido por lo siguiente: Carátula, Oficio de Remisión, Síntesis del Informe (si es muy extenso), Índice, Texto del Informe, Anexos, Cubierta Posterior.

La estructura general puede contemplar los siguientes títulos y subtítulos: REFERENCIA: (tipo de auditoría, entidad y período abarcado). INTRODUCCION: Motivo del Examen, Naturaleza o Alcance de la Auditoría Antecedentes de la Entidad Base legal, Naturaleza, Fines y objetivos, Estructura general, Principales programas, Otros datos de interés (superficie, habitantes, recursos naturales, etc.). Limitaciones para desarrollar la auditoría RESULTADOS OBTENIDOS: Opinión sobre estados financieros o áreas examinadas. Observaciones al control interno. Observaciones a las cuentas de contabilidad. Observaciones a los sistemas o proce-

dimientos administrativos. Observaciones sobre cumplimiento de metas, programas y costos. Opiniones de los funcionarios fiscalizados. CONCLUSIONES. RECOMENDACIONES: Señaladas en anteriores auditorías, Nuevas Recomendaciones, Referencias sobre el seguimiento de recomendaciones.

También deben anexarse elementos básicos que permitan ilustrar las observaciones más importantes tales como: Cuadros estadísticos, fotografías, etc.

La presentación del informe no constituye la culminación de la acción fiscal. Es necesario posteriormente, efectuar el seguimiento de las recomendaciones para precisar si el ente inspeccionado ha puesto en práctica nuestras sugerencias. Se anexa un modelo de cédula utilizada para esta actividad.

Para un mayor análisis de este aspecto de Seguimiento de Recomendaciones le invitamos a ver un artículo especial publicado en la Revista de Control Fiscal No. 90 del año 1978, firmado por este mismo autor.

CONCLUSIONES:

El control fiscal de la gestión administrativa se define como el conjunto de técnicas utilizadas para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de una organización y de que los mismos se hayan logrado oportuna, eficaz y económicamente. Los resultados obtenidos deberán producir una serie de conclusiones y recomendaciones claras, precisas y objetivas que permitan o coadyuven a la entidad a tomar previsiones que mejoren su funcionamiento, y den economía y rapidez en la producción de bienes y servicios. De esta forma el control fiscal será un medio para la perfección o mejoramiento de la organización.

El control fiscal en los Estados será siempre a posteriori y en ningún momento entraría a cuestionar la decisiones que en razón de su competencia, toman los administradores con antelación a la inversión de los fondos y bienes a su cuidado.

Para ejercer este control, el Organismo tiene la facultad de efectuar todos los estudios e investigaciones que considere pertinentes y a la vez podrá comunicarse y exigir informaciones de todos los funcionarios; y con base a los resultados o conclusiones, recomendar las medidas que crea convenientes, las cuales aun cuando no tengan un carácter vinculante, pudieran ser adoptadas por los entes públicos; caso contrario, éstos deberían justificar su no adopción o la decisión de acometer otras acciones de similitud a las sugeridas.

La diversidad de actividades que hoy en día desarrollan las instituciones públicas, caracterizadas muchas de ellas por el uso de alta tecnología y complejos equipos, a la par de algunas reformas de tipo administrativo intencionadas en modernas técnicas, hacen prever la utilización de un personal fiscalizador identificado con tales prácticas o recursos, de manera que, su incursión en las nuevas tareas, no lo presenten como un neófito o inexperto, incapaz de dilucidar las situaciones anómalas que le corresponda enfrentar. En este orden de ideas, una de las políticas del Organismo estará encaminada a la formación de cuadros idóneos, con suficiente capacidad y destreza.

Si de la evaluación del control interno y del sistema de información resulta que éstos son excesivamente deficientes, no sería prudente hacer un trabajo extensivo para verificar la eficiencia y efectividad, por cuanto se necesitaría un esfuerzo adicional de tiempo y recursos, y sin una garantía de que el control fiscal será idóneo.

El control a ejercer en las administraciones regionales debe ser progresivo, o sea, que se iniciará por áreas específicas hasta lograr su evaluación global, y para ello deberán utilizarse equipos de trabajo que incluyan técnicos y profesionales de diversas ramas de acuerdo con las circunstancias.

Por representar el Situado Constitucional Coordinado casi el 50% de los recursos que manejan los Estados, y considerando que los mismos deben orientarse hacia la inversión de capital, el esfuerzo de auditoría debe estar enfocado hacia la verificación del cumplimiento de las normas y procedimientos previstos en la respectiva Ley y su Reglamento, los cuales guardan relación con los aspectos de planeación, programación, ejecución, control y consecución efectiva de metas y objetivos.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

— Constitución Nacional, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y sus Reglamentos, Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, Circulares de la Contraloría General de la República, Revistas de Control Fiscal de la Contraloría General de la República, Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Ley Orgánica del Situado Coordinado y su Reglamento, Dictamen Jurídico J-113 del 23-05-75 de la Contraloría General de la República, Resoluciones de los Seminarios Nacionales de Contralores, Curso de Auditoría Operativa —ILACIF, Ley de la Administración Central.

PAGINA:
FECHA:

RESUMEN SEMANAL DE LA EJECUCION DE LOS CONVENIOS
A NIVEL DE ORGANISMOS NACIONALES AÑO 1.9

ORGANISMO		REGION				ESTADO	
Aporte Org. Nacional	Aporte Ent. Federal	Compromisos de este mes	Pagos de este mes	Pagos Acumulados	Disponibilidad Bruta	Disponibilidad Neta	

PAGINA:
FECHA:

RESUMEN SEMANAL DE MOVIMIENTOS DE FONDOS

Número Obra	Siglas Banco	Orden de Pago	Número Cuenta Banco	Nº Cheque	Fecha de Emisión	Monto del Cheque	Observaciones
----------------	-----------------	---------------------	---------------------------	--------------	------------------------	------------------------	---------------

PAGINA:
FECHA:

INFORME QUINCENAL DE LOS FONDOS EN EL TESORO Y B.C.V. PRESUPUESTO

Entidad Federal	Número Cuenta B.C.V.	Presupuesto Anual	Monto Tesoro Nacional	Monto Banco Central	Monto Acumulado Transferido	Saldo Presupuestal
-----------------	-------------------------	----------------------	-----------------------------	---------------------------	--------------------------------	-----------------------

SITUADO COORDINADO
 ESTADO
 CONVENIO
 ENTE NACIONAL
 FECHA ESTIMADA

INICIO 1/1 TERMINACION 1/1

Fecha	Ref.	Inversión			Total	Salda por invertir		Avance Físico %
		Ente	Gobernación	Total		Monto	%	
TOTAL								

SITUADO COORDINADO
 TOTAL PLANEES COORDINADOS AÑO 1961

Gobernación	Ref.	Situado Coordinado	Ministerios	Institutos Autónomos	Empresa del Estado	Sub-Total	Total Planes Coordinados
	A-1						
	A-2						
	A-3						
	A-N						
Total \$s							

File. C.G.R.

**CONTROL DOCUMENTARIO DE CONTRATOS Y
EMPRESAS DE CONTRUCCION**

EMPRESA _____ N° _____ CONTRATO
CARTA CONVENIO

OBJETO: _____
UBICACION: _____

1. Copia Registro Mercantii - conforme () inconforme ()
2. Estados financieros - Bajos () Aceptable () Bueno ()
3. Distamea sobre los Estados Financieros
emitidos por un Contador Público Bueno () Regular () No aceptable ()
4. Copia última declaración Impuesto s/la Renta F. _____
5. Solvencias:
a) Impuesto s/la Renta F. _____ b) Seguro Social F. _____ c) Ince F. _____
d) Rentas Municipales F. _____ e) Colegio de Ingenieros F. _____
Otros: _____
6. Referencias:
a) Bancarias F. _____ b) Industriales F. _____ c) Comerciales F. _____
7. Autorización Notariada del representante de la Empresa F. _____
8. Documento de Fianza por Garantía de Anticipo, otorgado por Entidad Bancaria o
Compañía de Seguro, legalmente establecida en Venezuela. Monto Bs. _____
conforme () inconforme ()
9. Documento de Fianza por Garantía de Fiel Cumplimiento de las obligaciones que
asume en el Contrato, otorgado por Instituto Bancario o Compañía de Seguro.
Monto Bs. _____ conforme () inconforme ()
10. Capacidad Técnica:
a) Cantidad de obras ejecutadas al Ente otras empresas
b) Relación de Equipo Propio c) Obras en ejecución para el Ente
11. Detalle Presupuesto de Obras a ejecutarse, suficiente () insuficiente ()
12. Resolución Administrativa N° _____ de fecha _____ Autorización
13. Presupuestaria aplicada _____
14. Contrato Original F. _____ Bs. _____ Autorización de Inicio F. _____
Carta Convenio Documento Ppal F. _____ Bs. _____
15. Acta de Inicio F. _____
16. Plazo de Ejecución _____ F.T. _____
17. Solicitud de prórroga F. _____ Plazo solicitado F.T. _____
18. Aprobación de prórroga F. _____ Plazo aprobado F.T. _____
19. Punto de Cuenta Obras Adicionales Aprobadas F. _____
20. Autorización Presupuestaria Obra Adicional Aplicada F. _____
21. Carta Convenio Obras Adicionales N° _____ F. _____ Bs. _____
22. Autorización para ejecución de Obras Adicionales F. _____
23. Presupuesto de Obra Adicional, conforme () inconforme (Motivación
detallada, suficiente () insuficiente ()
24. Acta de Recepción Provisional F. _____
25. Cuadro de Aumentos y Disminuciones. Obras Adicionales F. _____ Bs. _____
26. Resolución. Aprobación Monto Definitivo N° _____ F. _____ Bs. _____
27. Resumen de Contrataciones F. _____ Monto Bs. _____
28. Acta Recepción Definitiva F. _____
Comienzo de Revisión F. _____ Terminación F. _____

ORSERVACIONES: _____

Nota: F = Fecha
T = Terminación

ARV/ivo
130680

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

C.O.P.

I. ENTORNO:

E	S	C	O	M	A	T	O	RECOMENDACIONES		RECURSOS DE TRÁFICO		RECURSOS DE TRÁFICO		RECURSOS DE TRÁFICO		
								RECOMENDACIONES	RECOMENDACIONES	RECOMENDACIONES	RECOMENDACIONES	RECOMENDACIONES	RECOMENDACIONES	RECOMENDACIONES	RECOMENDACIONES	

Rebajas de Impuesto Sobre la Renta

Ricardo Sillery López de Ceballos

Abogado. Doctor en Derecho. (Dr. IURIS)

REBAJAS DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA DESTINADAS A INCENTIVAR LA INVERSION EN DETERMINADAS AREAS: a) AGROPECUARIA, Y b) EN ACCIONES OBJETO DE OFERTA PUBLICA.

I. Generalidades.—

El Estado Venezolano, al igual que otros muchos países del mundo ha venido utilizando rebajas del impuesto sobre la renta con el propósito de crear alicientes a la inversión y a la producción en determinadas áreas de la actividad económica que se conceptúan prioritarias o de gran interés nacional. Se trata por esta vía de inducir la formación de capitales (por la decisión de separar una parte de la renta corriente no abocándola al consumo) y/o la destinación de capitales a ciertas actividades o áreas que se considera exista interés en desarrollar.

Este hecho es, además, connatural a un sistema democrático, en que la planificación no es autoritaria, sino concertada e indicativa. En efecto, el Estado para propiciar las actuaciones de los particulares en un sentido y dirección cónsono con un orden ideal de prioridades, antes que recurrir a instrucciones u obligaciones que provocarían la ruptura del sistema de libertades públicas, debe recurrir a los estímulos y beneficios que induzcan a la acción a quienes ajusten sus actuaciones y realicen sus inversiones y actividades económicas dentro del contexto de las prioridades establecidas por el Estado.

En cuanto a las rebajas de impuesto, estas se encuentran diseñadas en forma que se aplican como una reducción al impuesto sobre la renta que normal y ordinariamente le correspondería pagar al beneficiario de la misma.

Existen, sin embargo, modalidades diferentes. Quizás las dos categorías más significativas las constituyen las siguientes:

La primera, la de aquellas rebajas de impuestos que operan en función o tomando como base que las propias actividades que se pretenden incentivar, serán causa del nacimiento de una obligación tributaria de un cierto quantum o medida. La rebaja vendría, precisamente, a producir una reducción del impuesto causado por virtud de los enriquecimientos derivados de la propia fuente que se quiere incentivar.

Expresión típica del tipo de rebaja indicado es la que existe desde 1958, que es la rebaja de impuesto que se le otorga a quienes efectúen inversiones en el país para la expansión de los medios de producción. Esta rebaja se consagró en la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, en referencia a los contribuyentes sometidos a los Títulos II y IV de la Ley, señalando que los que obtuviesen beneficios derivados de la elaboración de productos industriales, generación o distribución de energía eléctrica, agricultura, cría, pesca o transporte, gozarían de una rebaja de impuesto equivalente al 15% del monto de las inversiones hechas en el país dentro del ejercicio anual, representadas en activos fijos destinados a la producción del enriquecimiento. Y en la norma se establece (amén de otros requisitos y condiciones que no es del caso examinar) que las rebajas de impuesto sólo se concederán cuando los ingresos brutos provenientes de las actividades antes indicadas, excedan del 80% de los ingresos brutos obtenidos en el ejercicio.

Pero existe una segunda modalidad de rebaja de impuesto, que es la de que por razón de su diseño opera reduciendo el impuesto que se cause por enriquecimientos netos derivados de fuentes distintas y diferentes de aquella que es el objeto y razón del incentivo.

Ocurre así en la modificación de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 13 de agosto de 1974 (dictada mediante Decreto Ejecutivo N° 330 de 13 de agosto de 1974, con fundamento en las facultades resultantes de la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia Económica y Financiera, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela del 2 de septiembre de 1974, N° 1.681 Extraordinario) en la cual se establece que se les podrá otorgar una rebaja de impuesto a los contribuyentes que realicen en el país inversiones efectivamente pagadas en acciones o cuotas de capital de nuevas empresas agrícolas, pecuarias, o de pesca o de aumento de capital de empresas de la misma naturaleza, y que en tales casos la rebaja de impuesto sería equivalente al 20% del monto de tales inversiones, las cuales deberían estar representadas en activos fijos. Por cierto, que a los efectos de evitar que la rebaja fuese tomada

en ejercicios en los cuales los respectivos activos no hubiesen sido incorporados a la producción de la renta, la norma dispuso que la rebaja sólo procedería en los ejercicios en los cuales efectivamente los activos fijos adquiridos, construídos o instalados se encontrasen incorporados a la producción de la renta.

Incuestionablemente que cuando la actividad que se quiera estimular no sea suficientemente productiva, o se visualice que no será productiva durante un determinado lapso de tiempo relativamente largo después de realizada la inversión, o que los rendimientos serán relativamente pequeños, es lo lógico y justificable que la rebaja sea no del impuesto que derive de ese determinado sector o área, sino del impuesto que exista a cargo del contribuyente que efectúe la inversión, no obstante que tal impuesto se cause por enriquecimientos derivados de otras fuentes u otros orígenes. En efecto, si por hipótesis la productividad y los rendimientos económicos que se deriven de cierto tipo de inversiones, serán muy reducidas o si el rendimiento de las mismas ha sido objeto de exoneración, la rebaja de impuesto en función de inversiones hechas en tales áreas, debe servir para reducir, valga la redundancia, el impuesto causado por enriquecimientos derivados de otras áreas.

De inmediato pasaremos a examinar dos casos en áreas o materias en las cuales el Estado debe tener máximo interés, por la trascendencia que tiene para el equilibrado desarrollo social y económico del país.

El primero, es el relativo a las inversiones en materia de actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de pesca.

El segundo, es un caso que no contiene la legislación positiva actual, y que se ha propuesto por el autor de este trabajo sea objeto de una Ley específica sobre la materia, y es el Proyecto de Ley de incentivos a la adquisición de acciones inscritas en la Bolsa de Valores o que sean objeto de oferta primaria al público.

II. Rebaja por razón de las inversiones efectuadas en activos fijos destinados a actividades agrícolas, pecuarias, de reforestación o de pesca.—

Mediante Decreto Ejecutivo N^o 330 de fecha 13 de agosto de 1974, y con fundamento en la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en materia Económica y Financiera, entre las modificaciones que se le hicieron a la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 (ya reformada en 1970 y en agosto del mismo año de 1974) se contó la inclusión de una disposición que creaba un importante estímulo a las inversiones en materia agrícola, pecuaria o de pesca. La norma legal rezaba así:

“Artículo 69.— A los contribuyentes que realicen en el país inversiones efectivamente pagadas en acciones o cuotas de capital de nuevas empresas agrícolas, pecuarias o de pesca o de aumento de capital de empresas de la misma naturaleza, se les podrá otorgar una rebaja de impuesto equivalente al veinte por ciento (20%) del monto de tales inversiones, las cuales deberán estar representadas en activos fijos. Tal rebaja sólo se concederá en aquellos ejercicios en los cuales los activos fijos adquiridos, construidos o instalados, estén efectivamente incorporados a la producción de la renta y se calculará sobre la base de la proporción de los activos fijos efectivamente incorporados a la producción de la renta en cada ejercicio.

Parágrafo Primero.— Para determinar las inversiones objeto de la rebaja de impuesto a que se contrae este artículo, se deducirán del monto de las inversiones efectivamente pagadas en acciones o cuotas de capital, las reducciones de capital que se operen sobre las mismas dentro del ejercicio anual. Por otra parte, los retiros por causas no fortuitas ni de fuerza mayor que disminuyan la base de la proporción de activos fijos incorporados a la producción de la renta, determinarán la consiguiente reducción de la rebaja de impuesto.

Parágrafo Segundo.— Los retiros de activos fijos por causas no fortuitas ni de fuerza mayor que se efectúen dentro de los cuatro años siguientes al ejercicio en que se incorporaron a la producción de la renta, determinarán reparos o pagos de impuesto para el inversionista titular de acciones o cuotas de capital calculados sobre la base de las rebajas concedidas por los costos de tales activos para el ejercicio en que se incorporaron a la producción del enriquecimiento. También determinarán reparos o pagos de impuestos las reducciones de capital que se operen sobre dichas acciones o derechos dentro de los cuatro años siguientes al ejercicio en el cual se gozó de la rebaja de impuesto. Los hechos a que se contrae este parágrafo se consideran medios idóneos para interrumpir la prescripción conforme a lo establecido en el ordinal 6 del artículo 153 de la Ley.

Parágrafo Tercero.— A los efectos de este artículo se excluirán las inversiones a que se refiere el parágrafo quinto del artículo 67 de esta Ley”.

Como se puede apreciar del encabezamiento del artículo, la rebaja del impuesto, por el mismo diseño del estímulo, operaría en relación al impuesto causado por el enriquecimiento derivado de fuentes distintas a la agrícola, pecuaria o de pesca. Esto se aprecia con máxima claridad, si se quiere, del propio Decreto (Nº 376 del 3 de septiembre de 1974) mediante el cual el Ejecutivo Nacional, decidió conceder esta rebaja, haciendo uso de la facultad dis-

crecional que le otorgaba el texto legal. En efecto, y valga señalar incidentalmente que a diferencia de otras leyes anteriores que establecían una rebaja de impuesto a ser aplicada a quienes se encontrasen en los respectivos supuestos abstractos de las correspondientes normas legales, en el caso de la rebaja que nos ocupa, consagrada en 1974, y como puede observarse de la redacción del artículo transcrito, el precepto señalado creaba solo una posibilidad al decir que "se les podrá otorgar". La actualización de la rebaja dependía del Ejecutivo Nacional, el cual con arreglo al artículo 66 de la misma Ley, podía conceder las rebajas y desgravámenes a que se refería el respectivo Capítulo, en forma total o parcial, y aumentarlas hasta en un 50% de los límites señalados.

Y es el caso que con el referido Decreto Ejecutivo (N° 376 del 3 de septiembre de 1974) en que se implementó la concesión de la rebaja, también se contenía una norma (art. 1°), que exoneraba del impuesto sobre la renta a los enriquecimientos provenientes de actividades agrícolas, pecuarias, de reforestación o de pesca. Es decir, que por operar la rebaja de impuesto, tal como su propio nombre lo indica, como una reducción del impuesto que normalmente le correspondería pagar a un cierto contribuyente, se requería que para disfrutar de este beneficio se tratase de una persona que fuese contribuyente, esto es que fuese sujeto pasivo de una obligación tributaria (de impuesto sobre la renta). Y, desde luego, que para que esto fuese posible, por hipótesis, tenía que tratarse de una persona que obtuviese enriquecimientos que tuviesen por causa fuentes distintas a las actividades agrícolas, pecuaria, o de pesca, ya que estas, al estar exonerados los respectivos enriquecimientos de todo impuesto, no podían servir para aplicar ninguna rebaja, al no haber impuesto que rebajar.

Como se observa, al estar exonerados los enriquecimientos derivados de estas actividades o sectores de la actividad económica como el agropecuario, el forestal y de pesca, necesaria e inexorablemente, si se quería dar una ventaja para incentivar las inversiones en tales áreas, la rebaja tenía que ser aplicada respecto a impuesto derivado de enriquecimientos gravables, o sea de enriquecimientos derivados de fuentes distintas a las de los sectores que se pensaba estimular especialmente.

Más adelante y mediante el Decreto N° 1.130 se derogó al ya aludido Decreto N° 376. También se persiguió en el nuevo Decreto el ampliar los beneficios al sector agropecuario, otorgando algunas otras exoneraciones (como son: las exoneraciones del impuesto sobre la renta de los intereses que devengarían los créditos concedidos a plazos no menores de 5 años cuyo destino fuese el financiamiento de inversiones agrícolas, pecuarias, de reforestación y de pesca, y también la exoneración del impuesto sobre la renta a los intereses que devengasen los créditos concedidos a pla-

zos no mayores de 5 años, ni menores de 2 años para ser destinados al financiamiento de la adquisición de maquinarias e implementos agrícolas y pecuarios o inversiones en explotaciones agrícolas, pecuarias, de reforestación o de pesca que se especificasen mediante resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Cría; y exoneración del impuesto a los intereses que devengasen los créditos concedidos dentro de los plazos que establece esa misma norma, o sea no mayores de 5 años ni menores de 2, para ser destinados a la adquisición en el exterior de vientres o sementales (animales vivos de las especies bovinas y bufálicas, destinadas a la reproducción). El Decreto últimamente aludido fue, como se dijo, el N° 1.130, de 9 de septiembre de 1975, que, valga insistir en ello, derogó el anterior sobre la materia, o sea, el Decreto N° 376 de fecha 3 de septiembre de 1974.

Por último, y mediante el Decreto N° 2.567 del 31 de enero de 1978 se produjo una modificación al Decreto N° 1.130 del 9 de septiembre de 1975. La modificación afectó solo al art. 4° del indicado Decreto N° 1.130. Como consecuencia de tal cambio se ordenó la publicación de un solo texto del Decreto modificado sustituyéndose las respectivas fechas y firmas. Es así que la implementación de la rebaja de impuesto a que se refería el art. 69 de la Ley de Impuesto sobre la Renta vigente para fines de enero de 1978, resultaba, a partir de fines de enero de 1978, del últimamente mencionado Decreto N° 2.567 del 31 de enero de 1978.

Esta era la situación de las normas existentes para el momento en que fue sancionada y se promulgó la novísima Ley de Impuesto sobre la Renta de 1978.

La Ley de Impuesto sobre la Renta de 1978, adoptó una redacción distinta para establecer la posible rebaja de impuesto por razón de inversiones en materia agrícola, pecuaria, forestal o de pesca. En efecto, en el artículo 71 de la misma se consagra que: "A los contribuyentes que realicen en el país inversiones destinadas a lograr un mayor desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de pesca, se les podrá otorgar una rebaja de impuesto equivalente al 20% del monto de tales inversiones, las cuales deberán estar representadas en activos fijos de las empresas operadoras". Se agrega, en un aparte final que: "La rebaja a que se refiere el presente artículo podrá traspasarse hasta los dos ejercicios anuales subsiguientes".

Como puede advertirse de la sola lectura de la norma, no se habla simple y puramente, como se hacía antes, de inversiones en actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de pesca, sino que alude, en forma calificada, a las "inversiones destinadas a lograr un mayor desarrollo" de esas actividades.

Como consecuencia de ello, ha sido sostenido el que se ha podido producir una derogatoria tácita del Decreto N^o 2.567 de fecha 31 de enero de 1978.

Al efecto algunas personas estiman que la calificación especial que se exige de que las inversiones estén destinadas a lograr un “mayor desarrollo”, requeriría, para que la rebaja se actualice (dejando de ser una potencialidad o posibilidad legal, para volverse una realidad a la cual puedan acogerse los contribuyentes), de un nuevo Decreto, dictado por el Ejecutivo Nacional a la luz de la nueva situación legal.

Otras personas aducen que podría considerarse que no haya habido derogatoria tácita, en lo atinente a las inversiones que en sentido económico puedan reputarse como de expansión o ampliación de las áreas económicas indicadas. Alegan, quienes sostienen tal criterio, que la incompatibilidad no existe, sino en cuanto a las inversiones que sean solo de reposición o de mantenimiento, que por hipótesis no contribuirían sino a conservar ciertos niveles en tales actividades.

Es de advertir que el Decreto N^o 2.737 de 11 de julio de 1978 (publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela del 23 de agosto de 1978), reguló nuevamente las exoneraciones relativas a los intereses de financiamiento al sector agropecuario, materia esta que era una de las que estaba regulada en el Decreto N^o 2.567 de fecha 31 de enero de 1978. En cambio, nada se expresa en lo que respecta a la rebaja de impuesto por razón de inversiones en materia agrícola, pecuaria, forestal o de pesca.

Sin embargo, en el art. 7^o del Decreto N^o 2.737 del 11 de julio de 1978, se estableció expresamente que: “Se deroga el Decreto N^o 2.567 de fecha 31 de enero de 1978, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N^o 31.426 de fecha 13 de febrero de 1978”.

En tal virtud, lo conveniente y aconsejable para evitar toda polémica y regular claramente la materia; sería que se dictase un nuevo Decreto Ejecutivo normando la rebaja por inversiones efectuadas en el sector agrícola, pecuario, forestal o de pesca destinadas a lograr un mayor desarrollo de tales actividades.

Creemos que una normativa conveniente podría ser la que sugerimos, en su momento, fuese adoptada para regular la materia. El anteproyecto de Decreto tendría, con arreglo a nuestra sugerencia, una redacción aproximadamente como la siguiente:

Presidente de la República

De conformidad con las facultades establecidas en los artículos 68 y 71 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en Consejo de Ministros.

DECRETA:

Artículo 1º.— Los contribuyentes que realicen en el país inversiones efectivamente pagadas, en acciones o cuotas de capital, o en empresas que operen bajo sus propios nombres personales, o en cuotas partes cuando la empresa operadora sea una comunidad proindiviso, las cuales se encuentren debidamente representadas en activos fijos destinados a la producción en el sector agrícola, pecuario, forestal o de pesca, gozarán de una rebaja de Impuesto equivalente a las cantidades representativas de los porcentajes del monto de tales inversiones que se indican en los artículos siguientes de este mismo Decreto. Las rebajas sólo procederán en aquellos ejercicios en los cuales los activos fijos adquiridos, construidos o instalados, estén efectivamente incorporados a la producción de la renta y se calcularán sobre la base de la proporción de los costos de los activos fijos efectivamente incorporados a la producción de la renta en cada ejercicio.

Parágrafo Primero.— Cuando las inversiones se realicen en acciones o cuotas de capital, éstas deberán corresponder a sociedades, cuyo objeto sea exclusivamente agrícola, pecuario, forestal o de pesca. En estos casos, las inversiones podrán ser efectuadas tanto en nuevas sociedades como en aumentos de capital.

Parágrafo Segundo.— Cuando los contribuyentes efectúen las inversiones de que trata este precepto bajo la forma de empresas que operen bajo sus propios nombres personales o como comunidades proindiviso, para tener derecho a la rebaja deberán llevar contabilidad separada en lo que se refiere a los bienes, ingresos costos y gastos aplicables a las actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de pesca.

A los efectos de la contabilidad por separado a que se refiere este párrafo, los contribuyentes deberán presentar a la Administración de Hacienda de su respectiva jurisdicciones los libros para ser sellados y foliados, sin cuya condición tampoco podrán gozar del beneficio. El sellado de los libros deberá solicitarse antes de haber transcurrido los primeros seis (6) meses del período en que se realicen las nuevas inversiones que el contribuyente quiera utilizar a los efectos de la rebaja del Impuesto a que se refiere este artículo.

Artículo 2º.— La inversión inicial o primaria en actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de pesca, representada en activos fijos, dará derecho a gozar de una rebaja de impuesto equivalente al 20% del monto de tal inversión, siempre y cuando dicha inversión sea complementada con nuevas inversiones, en activos fijos hasta por un monto equivalente al 50% de la respectiva inversión inicial o primaria, y siempre que ellas sean realizadas dentro del período y en la forma que más abajo se indica.

Quién aspire al beneficio de la rebaja de impuesto por razón de la inversión inicial, tendrá que realizar inversiones complementarias hasta por el monto representativo del porcentaje anteriormente aludido, dentro del período de cinco (5) años siguientes al momento de haberse efectuado la inversión inicial o primaria, debiendo invertir en cada uno de los cinco (5) años de dicho período el equivalente, por lo menos, al 10% de la respectiva inversión inicial. No obstante, quien quiera beneficiar de la indicada rebaja de impuesto, podrá optar por efectuar las inversiones complementarias, por el monto señalado, en cualquiera forma que a bien lo tenga, con la sola condición de que, para el término del primer año siguiente a la realización de la inversión inicial, haya invertido por lo menos el equivalente al 10% de la respectiva inversión inicial; para el final del segundo año haya invertido en total y desde el momento de realizarse la inversión inicial, por lo menos un total equivalente al 20% de la inversión inicial; que para el final del tercer año haya invertido en cualquier momento y desde el momento de haberse realizado la inversión inicial, en total, un porcentaje, por lo menos, equivalente al 30% de la inversión inicial; que para el final del cuarto año haya invertido, en cualquier momento, y desde el momento de haberse efectuado la inversión inicial, una cantidad equivalente, por lo menos, al 40% del monto total de la inversión inicial; y que para el final del 5to. y último año haya invertido, en total y en cualquier momento, desde la oportunidad de haber realizado la inversión inicial, una cantidad no menor del 50% de la cantidad representativa de la inversión inicial.

En caso de que en alguno de los cinco (5) años del período señalado, la inversión complementaria que existiese al término del respectivo año fuese menor que la correspondiente al indicado porcentaje del 10% de la inversión inicial, para el término del primer año; del 20% del equivalente de la inversión inicial, para el término del 2do. año; del 30% del equivalente a la inversión inicial, para el término del 3er. año; del equivalente al 40% de la cantidad representativa de la inversión inicial, para el término del 4to. año; y de 50% de la cantidad representativa de la inversión inicial para el término del 5to. año, el beneficio de la rebaja de impuesto por razón de la inversión inicial se reducirá y disminuirá en proporción de la diferencia faltante en la inversión complementaria, tomando en cuenta para ello que cada bolívar de menos o faltante de la in-

versión complementaria, reducirá en el doble, o sea en dos (2) bolívares, el derecho al beneficio de la rebaja de impuesto por causa de la inversión inicial, en razón de que cada unidad de moneda nacional de la inversión complementaria efectuada en tiempo útil para ello, da derecho a que se adquiera y consolide el beneficio de poder gozar de la rebaja de impuesto por razón de la inversión primaria o inicial en el doble de unidades monetarias esto es, conforme a una relación de uno (1) a dos (2).

Las inversiones complementarias deberán estar representadas en nuevos activos fijos incorporados a la producción de la renta, y ellas mismas darán, a su vez, derecho al beneficio de la rebaja de impuesto por un monto equivalente al 20% de la cantidad representativa de dichas inversiones complementarias.

Parágrafo Primero.— Se entiende por inversión inicial o primaria, a que se refiere este artículo, la que se realiza para adquirir una explotación unitaria conformada por el conjunto de bienes y derechos con los que el contribuyente inicie sus actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de pesca, o para realizar nuevas actividades diferenciadas de las que ya pudiera tener el contribuyente con anterioridad. Igualmente se reputará como inversión inicial la que tenga por objeto adquirir una o más unidades de explotación agrícola, pecuaria, forestal o de pesca, con el fin de añadirlas, agregarlas o fundirlas con explotaciones ya existentes del mismo contribuyente.

Parágrafo Segundo.— En cuanto a la inversión inicial, la parte de la misma correspondiente a la extensión territorial se admitirá dentro de los términos y condiciones consagrados en el Parágrafo Tercero del artículo 69 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Artículo 3º.— El derecho a la rebaja por razón de la inversión inicial, aún cuando se ejerce en el ejercicio en que fué efectuada la misma y en que los respectivos activos fijos se encuentran incorporados a la producción de la renta, se consolida tan solo con la realización de las inversiones complementarias, cuando las mismas se realicen con arreglo a lo establecido en el artículo 2º de este Decreto. En tal virtud, de no existir, la inversión complementaria respectiva, en la medida preceptuada en el artículo precedente, al término de cada uno de los cinco (5) años allí previstos, procederá en relación a la proporción faltante la emisión de la planilla de impuesto por ajuste de la rebaja concedida en relación a la inversión inicial.

Parágrafo Primero.— A los efectos de control fiscal los contribuyentes que hubieren beneficiado de la rebaja de impuesto por razón de la inversión inicial efectuada con arreglo al artículo 2º de

este Decreto, deberán notificar a la Administración de Impuesto sobre la Renta dentro de los tres (3) meses subsiguientes al vencimiento de cada uno de los cinco (5) años a que se hace referencia en este artículo y en el artículo precedente, y en forma pormenorizada, de las respectivas inversiones complementarias efectuadas en el período transcurrido desde la realización de la inversión inicial ó si fuese el caso, deberán informar no haber realizado ninguna inversión.

Parágrafo Segundo.— La sinceridad de la realización de las inversiones complementarias en cada uno de los cinco (5) años subsiguientes será verificable por la Administración del Impuesto sobre la Renta, a su vez, dentro de los cinco (5) años inmediatos al vencimientos de cada uno de los años en que debía efectuarse la inversión complementaria. De constatarse su no realización ó una realización parcial o insuficiente, habrá lugar a la formulación de los reparos respectivos.

Artículo 4º.— Las inversiones que se realicen directa e inmediatamente destinadas a lograr un mayor desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales ó de pesca, que no sean las constitutivas de inversiones iniciales, ni tampoco de las complementarias que se refiere al artículo de este Decreto, sino que sean adicionales o ambas, darán derecho a gozar de una rebaja de impuesto equivalente al 30% del monto de dichas inversiones.

Artículo 5º.— Quienes en el pasado hayan realizado las inversiones que se califican como de iniciales o primarias en esta normativa, y que después de entrar en vigencia esta regulación realicen nuevas inversiones tendientes a lograr un mayor desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales ó de pesca, ya anteriormente emprendidas, tendrán derecho a gozar de una rebaja de impuesto equivalente al 30% del monto de dichas nuevas inversiones.

Esta rebaja se regirá, en cuanto sea procedente, por las mismas reglas que son aplicables a las inversiones previstas en el artículo 4º de este mismo Decreto.

Artículo 6º.— Quienes gocen de las rebajas de impuesto previstas en el presente Decreto, estarán sometidos, en cuanto sean aplicables, a las normas establecidas en los Parágrafos Primero y Tercero del artículo 69 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Artículo 7º.— Quienes gocen de las rebajas de impuesto establecidas en este Decreto, cuando la inversión la hubiesen efectuado representada en acciones o cuotas de capital, deberán, para determinar las inversiones objeto de la rebaja de impuesto, deducir del monto de las inversiones efectivamente pagadas en acciones o

cuotas de capital, las reducciones de capital que se operen sobre las mismas dentro del ejercicio anual, provenientes de pérdidas efectivamente incurridas en sus actividades.

Por otra parte, los retiros por causas no fortuitas ni de fuerza mayor que disminuyan la base de la proporción de activos fijos incorporados a la producción de la renta, determinaran la consiguiente reducción de la rebaja de impuesto.

Igual regla se seguirá en cuanto sea aplicable, en el caso que la inversión sea efectuada en empresas que operen bajo el propio nombre de un contribuyente, persona natural ó de una comunidad, debiendo siempre en estos casos acatarse lo preceptuado en el Parágrafo Segundo del artículo 1º de este mismo Decreto.

Artículo 8º.— El Ministerio de Hacienda, mediante resolución podrá fijar normas relativas a los requisitos que para fines de control fiscal deban satisfacer los contribuyentes ó beneficiarios a que se contrae este Decreto.

Artículo 9º.— El Ministro de Hacienda queda encargado de la ejecución del presente Decreto.

Dado en Caracas, a los días del mes de
de 19

Año de la Independencia y de la Federación.

Refrendado
El Ministro de Hacienda,

Refrendado
El Ministro de Agricultura y Cría.

III. **Rebaja de impuesto en razón de la adquisición de acciones (inscritas en la Bolsa de Valores o que sean objeto de oferta pública primaria).**

Es notorio, para todos los que guardan relación con el Mercado de Valores, la situación de debilitamiento que ha afectado a este importante mercado, tan indicativo del quehacer económico y de las expectativas de la colectividad en cuanto a la evolución de la economía.

Sin entrar en el análisis de los factores que han producido tal situación, lo cual es ajeno al tema de orden jurídico-fiscal que nos ocupa, el hecho en sí es sobradamente importante y plantea seriamente la conveniencia de que el Estado adopte medidas necesarias para la recuperación y fortalecimiento del mercado, de valores dada la trascendencia del mismo.

Para referirnos muy brevemente a la importancia del Mercado de Valores, baste decir que en la medida en que exista en un país un fortalecido y diversificado Mercado de Valores se tiende a promover la propensión al ahorro y a la inversión por parte de la colectividad. Esta inversión en forma de títulos de renta variable, permite la creación de nuevas empresas y la expansión de las existentes, con los consiguientes positivos efectos en cuanto al aumento de la producción de los bienes y servicios que son requeridos por la colectividad para el incremento continuado de los niveles de bienestar. En suma, constituye el medio instrumental más idóneo para que se creen y conformen los capitales necesarios para la expansión del aparato productivo y comercial del país.

De más está decir que esto requiere que la inversión en los títulos, fundamentalmente en los de renta variable, o sea, las acciones de las empresas, sean suficientemente rentables y productivas para sus titulares. En otros países del mundo ante situaciones semejantes a la que existe en nuestra patria en la actualidad, de relativo poco interés por parte de la colectividad de invertir en este género de valores, el Estado ha utilizado, dentro de su política fiscal, la de los incentivos de orden fiscal, como ha ocurrido en los casos de Francia y Brasil. Al efecto, informan calificadas revistas internacionales como en el caso de Francia, a título ilustrativo, después que por años el mercado accionario había sido dejado muy de lado en favor de otros tipos de inversiones (como oro, cuentas de ahorro y hasta ahorros en forma metálica en bóvedas y cajas fuertes), los franceses han sido movilizados por el Estado a la adquisición de valores, dándole una base más fuerte y sólida a la economía, y permitiendo el incremento del número de empleos y una mayor facilidad para la formación de los capitales necesarios para abocarse a las actividades económicas productivas. Señalan las revistas económicas especializadas como, de un promedio de 85 puntos en 1978, el índice general de cotización de las acciones ha llegado recientemente a 140 puntos. Igualmente se indica como el número de tenedores de acciones desde 1978, hasta mediados del año en curso, se ha incrementado en más de 1 millón de personas, o sea, prácticamente doblándose, para tener en la actualidad poco más de 2 millones de titulares de acciones. La explicación del nuevo interés de los franceses de invertir en acciones fue estimulada enormemente con la Ley llamada MONORY, designada así en honor del Ministro de Finanzas francés que la auspició. La ley fue pasada en julio de 1978, y de la misma resultan

ventajas fiscales para la inversión en acciones que permiten una rebaja impositiva.

Como se aprecia de lo anterior, la idea de la utilización de la rebaja de impuesto a los fines de incentivar la inversión en acciones objeto de oferta pública no es un concepto caprichoso, sino que tiene antecedentes en países de un sólido y conocido desarrollo jurídico institucional, que han conceptuado necesario que el Estado se valga de este tipo de incentivos para el desarrollo social y económico.

Es de advertir que el proyecto de Ley que hemos diseñado para Venezuela no está inspirado de ningún texto extranjero sino que su elaboración ha sido pensada en función de la realidad específica del país, tanto en el orden del mercado que se quiere incentivar, como en cuanto a la normativa jurídico-fiscal existente en Venezuela.

También es bueno observar que de acuerdo a los estudios que se hicieron en la Bolsa de Valores de Caracas, cuando la presidia quien escribe este artículo, el sacrificio fiscal para el Estado, no sería sino relativamente moderado, y ubicable entre los 20 a 40 millones de bolívares anuales, monto este relativamente reducido en relación a todos los beneficios que derivarían para el país de insuflarle una verdadera vitalidad al mercado de valores y de extender la tenencia, en forma de democratizarlo realmente, lo cual es cónsono con lo que se propuso el legislador al dictar en 1973 la Ley de Mercado de Capitales.

La explicación del Proyecto de Ley es la siguiente:

El Proyecto de Ley de Incentivos Fiscales a la Adquisición de Acciones Inscritas en la Bolsa de Valores, tiene por finalidad crear determinados estímulos e incentivos que se conceptúan de gran importancia a los efectos de lograr los objetivos que se propuso el Legislador Patrio al dictar la Ley de Mercado de Capitales. Efectivamente, y a pesar de los estímulos que para las Compañías SAICA, se dictaron mediante el Decreto No. 1.537 de 27 de abril de 1976, (y que consagran la exoneración del impuesto sobre los enriquecimientos de las sociedades SAICA en una proporción relacionada con el número de accionistas; así como la exoneración de los intereses y dividendos producidos por títulos valores emitidos por dichas sociedades; y finalmente, exoneración del impuesto sobre los enriquecimientos obtenidos por la enajenación de dichos títulos cuando se comprobare que sea reinvertido el total del producto de dicha enajenación en títulos valores de otras SAICAS, lo cierto es que por distintas causas y razones no se han conseguido realmente los objetivos que se perseguían.

El Mercado de Valores a pesar de un primer impulso positi-

vo ha sufrido un debilitamiento en el año 78, también perceptible en lo transcurrido en el año en curso de 1979.

El público no se siente realmente estimulado y convencido a invertir sus ahorros en sociedades anónimas, cuyas emisiones de títulos valores hayan sido autorizadas por la Comisión Nacional de Valores e inscritas en la Bolsa de Valores. Puede incluso afirmarse categóricamente que no ha existido correlación razonable entre las magnitudes de crecimiento de la economía nacional, especialmente del año 1974 en adelante (como consecuencia del importantísimo incremento que tuvieron los precios del petróleo), y las cifras que se manejan en la compra-venta de títulos valores de las compañías que hacen oferta pública de sus emisiones.

Claro está que como acontece con todo fenómeno económico, a esta resultante contribuyen muchos y complejos factores y elementos.

Uno de ellos es desde luego la alta propensión al consumo evidenciada en Venezuela, y de la cual resulta que sólo una proporción relativamente pequeña de los ingresos de la colectividad, claramente inferior a la de otros países de similares niveles de ingresos per capita y desarrollo económico, son destinados al ahorro, y posteriormente a la inversión.

El consumismo, que ha sido ultimamente objeto de acentuada preocupación para muchos sectores responsables de la vida nacional, ha sido, a su vez, una de las causas del incremento excesivo que han experimentado las importaciones de bienes terminados de consumo.

Otro de los factores que puede apreciarse, lo constituye el hecho de que parecería que el público tiene una tendencia marcada a preferir fórmulas de ahorro totalmente líquidas, o que haya existido respecto de ellas la convicción y la apariencia de liquidez absoluta, por la recompra instantánea que ha sido tradición efectuar ante quienes quieran desprenderse de ciertos títulos.

Efectuadas las breves apuntaciones anteriores, parece ser una conclusión incontrovertible, y con la cual en principio no debería disentir ningún sector responsable de la colectividad nacional, es la de que se hace necesario en Venezuela incrementar la propensión al ahorro. También el que sería igualmente de la mayor conveniencia nacional el que éste se manifestase en forma más sofisticada, como es la tenencia de títulos de renta variable, que es el caso de las acciones, en que se tiene vocación a un porcentual, por pequeño que el mismo pueda ser, al patrimonio de la empresa de que se trate.

A más de consolidarse el ahorro, se contribuye a que los adquirentes tomen conciencia de participación más plena y com-

pleta en el destino del país, al tener asociados ahorros e inversiones, aún cuando sean pequeñas cuantitativamente, pero de importancia relativa para sus titulares, que los involucrarán y los harán más solidarios del proceso de desarrollo económico del país. Es pues imprescindible tratar de aumentar el porcentaje de sus ingresos que la colectividad dedique al ahorro y la inversión y disminuir la tendencia consumista excesiva. A la vez, es evidente que en el contexto del sistema Democrático, el Estado en ciertas áreas en que no puede pretender imponer conductas sin acabar con el régimen de libertad, tiene que inducir comportamientos a través de los estímulos y los incentivos. Y esto es precisamente lo que acontece en el área de las decisiones de los ciudadanos acerca de las proporciones de sus ingresos que destinan al consumo y la parte que reservan para el ahorro y la inversión.

Es preciso, por tanto, buscar y ensayar nuevas fórmulas para incentivar la democratización de la tenencia del capital de las sociedades anónimas y para propiciar el que un mayor número de sociedades se incorporen al proceso de apertura al público de sus capitales. Esto último sólo se logrará, por su parte, cuando exista la convicción clara por parte de las sociedades que este sea un mecanismo válido y eficiente de financiamiento, al existir un público en disposición de invertir en ese género de títulos valores.

Es por esto que se ha pensado en estímulos que puedan aparecer realmente más cónsonos y a tono con la idiosincrasia y mentalidad propia del país. Los estímulos que hasta ahora se han diseñado guardan una relación inmediata y directa con la exoneración del impuesto sobre la renta a los **beneficios** y con los **dividendos** que deriven de las inversiones efectuadas en títulos valores de empresas SAICA ó, temporalmente, del 50% de los dividendos de acciones inscritas en la Bolsa de Valores.

Lo cierto es que al parecer la mayor parte de los medianos y pequeños ahorristas experimentan la sensación de ser los estímulos lejanos y poco tangibles ya que guardan relación con los rendimientos. Se propone así un incentivo que esté asociado indisolublemente a lo que constituye la primera etapa, o la verdadera materialización del ahorro, si se quiere, esto es, a la **adquisición** misma de los títulos valores.

Se consagra así en el proyecto, en relación a todas las acciones que correspondan a emisiones que se coticen en la Bolsa de Valores (lo cual jurídicamente presupone estén inscritas en el Registro Nacional de Valores), un estímulo consistente en una rebaja de impuesto para quien haga la adquisición equivalente al 20% del monto de dicha inversión. Esto hará que aparezca como un beneficio tangible e inmediato, ya que es resultante no del rendimiento del título valor respectivo, sino de su simple compra.

Por otra parte, no es este un incentivo que pueda parecerle a nadie como extraño, desusado ó excesivo. Algo parecido existe bajo la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, en relación a inversiones agrícolas y pecuarias, lo que ya está consagrado igualmente desde el año 1974 en las modificaciones que se le hicieron a la Ley de 1966. Al contrario, en este caso se trata más bien de un estímulo diseñado en forma de asegurar que cumpla su papel, como es incentivar a los medianos ahorristas para lo cual se establece que el mismo no procede íntegramente, sino a quienes sean contribuyentes con enriquecimientos anuales inferiores a DOSCIENTOS MIL bolívares (Bs. 200.000,00). Además, con el fin de que no resulte excesivo el sacrificio a cargo del Estado, se ha puesto un límite, en el sentido de que sólo hasta cierto monto de inversiones que realice en el ejercicio un contribuyente tendrá derecho a gozar de esa rebaja de impuesto. Concretamente, se estableció la cantidad CUARENTA MIL bolívares (Bs. 40.000,00), lo cual significa que el sacrificio máximo de orden fiscal que puede corresponderle al Estado por uno de esos contribuyentes medios ó pequeños se reduce muy significativamente.

Por otra parte, para ser consecuente con el prioritario interés que tiene el Estado en extender la figura de las sociedades anónimas inscritas de capital abierto, (SAICA), se ha establecido que en el caso de inversiones en acciones de SAICA, el beneficio podría llegar, conforme a lo que al efecto fije el Ejecutivo Nacional, hasta un treinta por ciento (30%) de la respectiva inversión. Con el fin de evitar artificios ó maniobras tendientes a gozar del estímulo sin que realmente se efectúe la inversión, se consagra que el beneficio se pierde en el caso de que la acción no sea mantenida en el patrimonio del adquirente al menos por un período de dos años, contados a partir de la fecha de la respectiva adquisición.

El proyecto también contempla otro estímulo fiscal cual es el consistente en que no se computará dentro de la porción de los herederos ó legatarios, los montos correspondientes a los títulos valores, siempre y cuando la respectiva porción hereditaria del beneficiario de que se trate no sobrepase la suma de QUINIENTOS MIL BOLIVARES (Bs. 500.000,00), para así mantenerlo dentro de los parámetros indicados de incentivos a la inversión que redunde en provecho de niveles medios y pequeños.

A los fines de impedir fraudes fiscales y asegurar que la adquisición de acciones se realice en forma que refleje un incremento efectivo de la inversión que tenga el contribuyente en acciones, verdadera consecuencia de los estímulos que brinda la Ley, se consagra que sólo en la medida que se produzca un aumento en el volumen de la inversión en acciones que se tuviera para el 31 de diciembre de 1978, es que se tomarán en cuenta las adquisiciones de acciones ó el valor de las acciones, a los efectos de los beneficios consagrados en los artículos 1º y 2º del Proyecto de Ley.

También hay que llamar la atención sobre las disposiciones que limitan los beneficios creados mediante este proyecto de Ley a las adquisiciones que se realicen sólo dentro de los cinco (5) años siguientes a la promulgación de esta misma Ley. En efecto, se estima que con esta norma se acicateará el deseo de los inversionistas de beneficiarse de estímulos positivos, y hasta si se quiere generosos, pero que están limitados en el tiempo a aquellos que hagan sus inversiones realmente en el inmediato. Ya una vez efectuadas adquisiciones de acciones por parte de los contribuyentes medios y pequeños, se piensa que esto constituirá la base fundamental para que se tome conciencia de lo que representa el mercado de valores y se cree el hábito que en el futuro puede servir para llevarlos a comprar otras acciones, aún no existiendo ya en vigencia el estímulo diseñado para este corto período.

Se piensa además que un estímulo que sólo aproveche a quienes realmente comprenden de inmediato, tiene un mayor efecto multiplicador al acelerar la transmisión de la información y al redoblar y multiplicar el interés por ser de aquellos que se benefician del estímulo, teniendo, simultáneamente, la positiva virtualidad de que significa una clara limitación en el tiempo el sacrificio que cargará el Estado en el orden fiscal para coadyuvar al desarrollo del mercado de valores en Venezuela y a la democratización de la tenencia del capital social de las compañías que hacen oferta pública de sus títulos.

Por último se contempla que el Ejecutivo Nacional dicte los Decretos necesarios para la debida aplicación de la Ley, y que puede encomendarle al Ministro de Hacienda el establecer mediante Resolución, las normas que fijen los requisitos que, para fines de control fiscal, deban satisfacer los contribuyentes que quieran aprovechar los beneficios consagrados en la Ley. Esto permitirá implementar debidamente todos los aspectos relativos a la demostración fehaciente de haberse aumentado el volumen de la inversión en acciones, razón fundamental para gozar de los beneficios fiscales consagrados en la Ley. Igualmente posibilitará el establecer los medios de verificación y control que aseguren que el contribuyente conserve la titularidad de las acciones por el período mínimo que fija la Ley para ello.

El texto que tendría la Ley cuya adopción sugerimos sería el siguiente:

**EL CONGRESO
DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA
DECRETA**

La siguiente:

**LEY DE INCENTIVOS A LA ADQUISICION DE ACCIONES
INSCRITAS EN LA BOLSA DE VALORES**

ARTICULO 1º.— A los contribuyentes que efectúen en el país inversiones en acciones inscritas en la Bolsa de Valores, ó que hayan sido ofrecidas al público en el mercado primario, El Ejecutivo Nacional podrá otorgarles una rebaja de Impuesto equivalente al 20% del monto de tales inversiones efectuadas en el ejercicio.

PARAGRAFO 1º.— La rebaja del Impuesto a que se contrae el presente artículo procede íntegramente respecto a contribuyentes que sean personas naturales, cuyo enriquecimiento en el ejercicio anterior a aquel en que se realizó la adquisición de las acciones, no exceda la cantidad de DOSCIENTOS MIL bolívares (Bs. 200.000,00). Las personas naturales que hubieren tenido en el ejercicio precedente al de la respectiva adquisición, enriquecimientos en exceso a la cantidad indicada, sólo podrán beneficiar del 50% de la rebaja de impuesto de referencia.

Perderán el beneficio de la rebaja, aquellos contribuyentes que no conserven la titularidad de las acciones respectivas, por lo menos por un período de dos (2) años contados a partir del momento de la respectiva adquisición.

PARAGRAFO 2º.— A los efectos de la rebaja a que se refiere el presente artículo, sólo se tomará en cuenta como base de cálculo de la misma las inversiones en acciones hasta la suma de CUARENTA MIL BOLIVARES (Bs. 40.000,00), por ejercicio y por contribuyente. Si la inversión sobrepasa dicho monto, no se tomará en cuenta como base de cálculo de la misma las inversiones en acciones hasta la suma de CUARENTA MIL BOLIVARES (Bs. 40.000,00), por ejercicio y por contribuyente. Si la inversión sobrepasa dicho monto, no se tomará en cuenta el excedente a los fines del beneficio de la rebaja de impuesto respectiva.

PARAGRAFO 3º.— En el caso de que la inversión se efectúe en acciones de Sociedades Anónimas Inscritas de Capital Abierto (SAICA), el Ejecutivo Nacional podrá establecer que la rebaja sea hasta de un 30% del monto de la respectiva inversión.

ARTICULO 2º.— Se exime del Impuesto sobre Sucesiones, consagrado en la Ley de Impuesto Sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos, el valor de las acciones inscritas en la Bolsa de Valores, adquiridas con posterioridad a la promulgación de esta Ley, siempre que la parte líquida ó porción transmitida al respectivo heredero ó legatario no exceda, en su monto total, incluyendo a los efectos de este cálculo las respectivas acciones, la cantidad de QUINIENTOS MIL BOLIVARES (Bs. 500.000,00).

ARTICULO 3º.— A los efectos de gozar de los beneficios consagrados en esta Ley, sólo se tomarán en cuenta las adquisiciones de acciones que involucren un incremento real de los volúmenes de la inversión en acciones que tuviera, para el 31-12-78, sea el

contribuyente que quiera beneficiarse de la rebaja, en el caso del artículo 1º de esta Ley, ó sea el causante de la cuota hereditaria ó del legado de que se trate, en el caso de la exención del artículo 2º de esta Ley.

En el caso de la rebaja consagrada en el Art. 1º de esta Ley, habrá incremento sólo en la medida en que el promedio de lo que se tenga invertido durante el año en acciones inscritas en la Bolsa de Valores, a su costo, sea mayor a la inversión que se tenía en este tipo de acciones para el 31 de diciembre del año inmediato anterior.

En el caso de la exención de impuesto contemplada en el artículo 2º de esta misma Ley, habrá un incremento en la medida en que lo invertido en acciones para el momento de la apertura de la sucesión fuera mayor a la inversión que se tenía en acciones para el 31 de diciembre de 1978.

No obstante lo anterior, no se computará como incremento cualquier aumento en el volúmen de inversión que se hubiere producido posteriormente al 31-12-78 y con anterioridad a la promulgación de esta Ley.

PARAGRAFO UNICO: Al contribuyente que, dentro de los dos (2) años inmediatos siguientes al término del ejercicio con respecto al cual ejerció el derecho a la rebaja de impuesto prevista en el art.— 1º de esta Ley, disminuya su inversión en acciones, en relación al volúmen de inversión en acciones constituido por la suma del valor de la inversión que tenía para el 31-12-78, más el valor de las adquisiciones de acciones acumuladas hasta el ejercicio de que se trate y posteriores a la entrada en vigencia de esta Ley, se le reducirá el beneficio de la rebaja consagrada en el art. 1º de esta Ley en proporción a la disminución que se hubiere producido de la inversión en acciones.

ARTICULO 4º.— El beneficio de la rebaja de impuesto sobre la Renta a que se refiere el artículo 1º de esta Ley, sólo se otorgará para las adquisiciones en acciones que se efectúen dentro de los cinco (5) años siguientes a la promulgación de esta Ley.

ARTICULO 5º.— La exención de Impuesto Sucesoral consagrado en el art. 2º de esta Ley, se aplicará sólo respecto al valor de acciones adquiridas dentro del período de cinco (5) años siguientes a la promulgación de esta Ley, y respecto a sucesiones cuya apertura se realice en cualquier tiempo, aún cuando sea posterior al plazo indicado, cuando los títulos ó acciones hayan permanecido ininterrumpidamente en titularidad en el patrimonio del causante de la respectiva transmisión.

ARTICULO 6º.— El Ejecutivo Nacional dictará los Decretos que sean necesarios para la aplicación de esta Ley, dentro del

término de SESENTA (60) días contados a partir de la fecha de su promulgación, y podrá encomendarle al Ministro de Hacienda el establecer, mediante Resolución, las normas relativas a los requisitos que para fines de Control Fiscal deban satisfacer los contribuyentes que quieran aprovechar los beneficios consagrados en esta Ley.

Dictámenes de La Contraloría General de la República

ASUNTO: *Opinión acerca de la existencia o no de incompatibilidad legal del disfrute de una pensión de jubilación otorgada por la Universidad Central de Venezuela y el desempeño de un cargo en la Contraloría.*

Hechos los estudios del caso, se pasa a emitir el parecer solicitado, con fundamento a las consideraciones que siguen:

La base del régimen de incompatibilidad en nuestro derecho, se encuentra en el artículo 123 de la Constitución, conforme al cual nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos de que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la ley, consagrando en el carácter de regla general la más común de las incompatibilidades, esto es, la acumulación de cargos públicos remunerados. En efecto, el artículo citado dispone:

“Artículo 123.— Nadie podrá desempeñar más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, docentes, edilicios o electorales, que determine la Ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo, implica la renuncia del primero, salvo los casos previstos en el artículo 141 o cuando se trata de suplentes mientras no reemplacen definitivamente al principal”.

El régimen de incompatibilidades que, en este orden de ideas pauta la Ley de Carrera Administrativa, viene dado en su artículo 33 el cual reza:

“Son incompatibles el goce simultáneo de dos o más pensiones o el disfrute de una pensión con un sueldo o remuneración proveniente del ejercicio de un cargo público. Se exceptúan de esta disposición los cargos académicos, asistenciales o docentes y cualquier otro que sin menoscabo de la función

pública, determine el Ejecutivo Nacional en el Reglamento de la presente Ley. También se exceptúan las pensiones de disponibilidad y retiro acordados a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales hasta tanto el Ejecutivo Nacional dicte un Reglamento que establezca un sistema escalonado de excepciones”.

Antes de entrar en vigencia la Ley de Carrera Administrativa la situación de las incompatibilidades se solucionaba tomando en cuenta lo preceptuado en el artículo 123 de la Constitución, norma ésta referida al desempeño de más de un destino público remunerado, siendo igualmente aplicable esta misma disposición acerca de la incompatibilidad, cuando se trataba del goce de una pensión con el ejercicio de un cargo público remunerado, a pesar de que son dos situaciones diferentes, como claramente lo ha dejado sentado la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 13 de agosto de 1974, (Gaceta Oficial No. 1698 Extraordinario de 21 de octubre de 1974) en los siguientes párrafos: “La norma Constitucional primeramente copiada (se refiere al artículo 123 de la Constitución) establece el principio de incompatibilidad para el desempeño de más de un destino público remunerado, con las excepciones allí previstas. A su vez el artículo 32 (ahora 33) de la Ley de Carrera Administrativa se refiere a la incompatibilidad en relación con el goce simultáneo de dos o más pensiones o el disfrute de una pensión simultáneamente con su sueldo o remuneración proveniente del ejercicio de un cargo público. Como puede apreciarse, ambos preceptos contemplan situaciones diferentes, pues el desempeño de más de un empleo remunerado es algo sustancialmente distinto del goce simultáneo de las pensiones, o de las pensiones y del sueldo que se determinan en el mencionado artículo 32 (ahora 33). Efectivamente, quien ejerce un destino público desarrolla una función o trabajo para una entidad pública; mientras que el pensionado no desempeña ocupación para entidad alguna sino que percibe la pensión como una prestación social que le es debida, por servicios prestados con anterioridad. El Constituyente no prevé esta última hipótesis, y por ello, el legislador ordinario podía, como en efecto lo hizo, regular dicha materia sin violar la Constitución”.

La Ley de Carrera Administrativa establece en su artículo 33 la previsión relativa a las incompatibilidades, que es un principio Constitucional, y la prohibición expresa del disfrute simultáneo de una remuneración o sueldo proveniente de un cargo público y ser a la vez beneficiario de una pensión; a menos que se den las excepciones allí mismo señaladas.

Al buscar el sentido y alcance del precepto que consagra las excepciones no solamente en cuanto al origen de la pensión jubilaria, sino también en cuanto al cargo o destino público remunerado, se observa que, si la condición de jubilado se adquiere por una presunción de inhabilidad, es lógico que la persona que se encuentra en tal situación no pueda desempeñar cargos públicos remunerados. Tal es lo que contempla la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 33, como regla general, salvo las excepciones previstas en el mismo texto (cargos docentes, asistenciales y otros), pero tales excepciones se refieren a los haberes activos derivados del ejercicio efectivo de los cargos académicos, asistenciales o docentes, pero no cuando se trata de haberes pasivos obtenidos por una pensión derivada de los cargos exceptuados, ya que en este último caso, vale decir, jubilados en virtud de un cargo académico, docente o asistencial que desempeñen cargos remunerados, debe suspenderse el disfrute de la jubilación porque lo determinante de las excepciones establecidas en la Ley, es el nuevo destino público remunerado y no el origen de la pensión, en otras palabras, que la excepción al régimen de incompatibilidades no opera cuando la jubilación provenga de uno de los cargos exceptuados. Sino que por el contrario, esas excepciones funcionan a la inversa, es permitido que una persona jubilada o pensionada por un organismo de la Administración Pública, pueda desempeñar cargos académicos, docentes o asistenciales, percibiendo simultáneamente la pensión y la remuneración del cargo que ocupa.

El régimen de incompatibilidades que establecen los artículos 123 de la Constitución y 33 de la Ley de Carrera Administrativa obedece a la necesidad de proteger la dedicación exclusiva en el desempeño de cargos públicos y a la ordenación del mercado de trabajo, en el sentido de conseguir que los sueldos y otras remuneraciones se repartan entre el mayor número de personas. Las razones que inclinaron al legislador al exceptuar a los docentes del régimen de incompatibilidades son, las de tratar de permitir al máximo el aprovechamiento de talentos calificados en áreas cuya provisión de personal es escasa y la conveniencia de satisfacer necesidades específicas de orden docente, académico o asistencial.

Por las consideraciones expuestas, esta Dirección comparte el criterio de que, cualquier relación de empleo que pretenda establecerse entre un miembro del personal docente jubilado por las Universidades Nacionales y alguna dependencia de la Administración Pública Nacional, distinta de las exceptuadas en el artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa, le son aplicables las incompatibilidades previstas en el artículo 33 ejusdem; en consecuencia, sí

existe incompatibilidad entre el disfrute de una pensión de jubilación proveniente de servicios docentes prestados en la Universidad Central de Venezuela y la remuneración que percibiría en caso del incorporarse como funcionario público en la Contraloría General de la República, razón por la cual, de aceptarse el nuevo destino público, debe suspenderse el disfrute de la pensión de jubilación mientras permanezca al servicio del Organismo Contralor.

La opinión expresada en el presente Dictamen coincide con los criterios que ha venido sosteniendo la Contraloría sobre incompatibilidad del desempeño de cargos y el disfrute de pensiones, según aparecen en los dictámenes: CJ-62 del 28-06-74, CJ-066 del 12-03-75, CJ-11 del 12-01-76, CJ-52 del 25-03-76 y CJ-28 del 20-03-79.

En los términos expuestos se deja consignado el parecer de esta Dirección General sobre el asunto que fuera sometido a su consideración. Se devuelve el oficio.

LEGISLACION NACIONAL

DECRETO NUMERO 793 -- 6 DE OCTUBRE DE 1980

**LUIS HERRERA CAMPINS,
Presidente de la República**

En uso de la atribución que le confiere el ordinal 10^o del artículo 190 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 40, 42 y 44 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en Consejo de Ministros,

D e c r e t a

el siguiente:

**REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA
DE REGIMEN PRESUPUESTARIO SOBRE
AVANCES O ADELANTOS DE FONDOS
A FUNCIONARIOS**

TITULO I

Disposiciones Preliminares

Artículo 1^o.— Se consideran avances o adelantos a las entregas de fondos del Tesoro Nacional que efectúen los ordenadores de pago a funcionarios del respectivo organismo conforme a este Reglamento.

Artículo 2^o.— Sólo podrán efectuarse avances o adelantos de fondos a:

1.— Los administradores, entendiéndose como tales a los titulares de la Dirección de Administración u otra de igual competencia y los titulares de las demás unidades básicas.

2. - Los jefes de las unidades operativas.

Estos funcionarios son responsables del manejo de fondos en avance y las dependencias a cargo de éstos integrarán la estructura a la cual se refiere el artículo 8º de este Reglamento.

Artículo 3º.— Se consideran unidades básicas las destinatarias de una autorización anual para comprometer.

Las unidades operativas son aquellas que sólo reciben órdenes de avance o cheques con indicación de la imputación presupuestaria.

Artículo 4º.— Los administradores y jefes de unidades operativas deben prestar caución suficiente, y ser acreditados como tales ante la Contraloría General de la República por las máximas autoridades del organismo correspondiente.

Las nuevas designaciones de funcionarios a cuyo nombre pueden girarse avances se publicarán en la GACETA OFICIAL, con las excepciones previstas en las leyes.

Artículo 5º.— En caso de sustitución del funcionario a cuyo nombre se hayan emitido órdenes de avance, el sustituto, a los fines del registro de su firma, deberá consignar ante la entidad bancaria, la GACETA OFICIAL en la cual aparezca su designación como funcionario responsable del manejo de fondos en avance.

Si la ausencia es temporal, el funcionario podrá autorizar a la entidad bancaria para que pague al sustituto, las órdenes de avance cuyos vencimientos han de producirse durante su ausencia.

Artículo 6º.— El administrador o jefe de la unidad operativa que cese en el ejercicio de sus funciones deberá suscribir con el funcionario que lo sustituya un Acta que contenga, por lo menos:

- 1.— Monto de los fondos existentes en efectivo.
- 2.— Estados bancarios actualizados.
- 3.— Listado de comprobantes de egreso de fondos.

Artículo 7º.— Las órdenes de avance deben contener los siguientes datos:

- 1.— Nombre del administrador o jefe de la unidad operativa.
- 2.— Monto en número y letras.
- 3.— Lugar de pago.
- 4.— Plazo para hacer efectivo el pago.
- 5.— Identificación del ordenador de pago.

- 6.— Firma del ordenador o de su delegado.
- 7.— Numeración consecutiva de la orden.
8. Fecha de emisión.
- 9.— Ejercicios e imputación presupuestarios.
- 10.— Otros requisitos formales que establezca el Ministerio de Hacienda:

Las órdenes de avance que se emitan a nombre de los administradores de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de este Reglamento, con cargo a la correspondiente provisión para girar avances, no señalarán la imputación presupuestaria. En este caso los respectivos créditos presupuestarios se afectarán sobre la base de la autorización anual para comprometer.

TITULO II

De la Calificación de las Dependencias y de la Asignación de Créditos manejados mediante Avances

Artículo 8º.— Se entiende por estructura para la ejecución financiera del presupuesto de gastos manejado mediante avances, el conjunto de dependencias que dentro de cada organismo a cargo de un ordenador de pagos, interviene en el manejo de los créditos presupuestarios cuyos compromisos serán cancelados con fondos girados en avance. Dicha estructura estará integrada por las unidades básicas y las unidades operativas calificadas como tales por la máxima autoridad del organismo, oída la opinión del Ministerio de Hacienda, mediante decisión que contendrá la denominación genérica de las unidades. Esta decisión, así como sus modificaciones, serán publicadas en la GACETA OFICIAL.

La calificación asignada a cada tipo de dependencia no puede ser modificada durante la ejecución de cada presupuesto.

Artículo 9º.— En el caso de los créditos presupuestarios asignados a programas que se administren en forma centralizada, la Dirección de Administración u otra de igual competencia debe participar en los trámites relativos a la adquisición y pago de los compromisos que le soliciten los responsables de los programas, con cargo a sus respectivos créditos.

Artículo 10.— Promulgada la Ley de Presupuesto, la máxima autoridad del organismo determinará, mediante autorizaciones anuales para comprometer y de acuerdo a las instrucciones que dicte la Oficina Central de Presupuesto, la parte de los créditos presupuestarios que se asignarán a las unidades básicas para los programas, sub-programas, proyectos y partidas. Dichas autorizaciones deben ser giradas al inicio del ejercicio presupuestario, para las dependencias que se crearen en el curso del año antes de comenzar

sus actividades, y serán remitidas, así como sus modificaciones, a la Contraloría General de la República a los fines del control previo de imputación y disponibilidad.

Artículo 11.— El monto total de la autorización a que se refiere el artículo anterior constituirá la base de la respectiva provisión para girar avances.

Los Ministerios que realicen gastos secretos que sean cancelados con fondos en avance, emitirán por separado la correspondiente autorización anual para comprometer.

A los fines del control que corresponde al Ejecutivo Nacional, las autorizaciones deberán contener la información discriminada por lapsos periódicos.

Artículo 12.— No se incluirán en la autorización anual para comprometer el monto de los créditos destinados a atender los compromisos:

- 1.— Cuyo monto original sea superior a Bs. 500.000,00.
- 2.— Que la respectiva Ley de Presupuesto autorice a atender en varios ejercicios presupuestarios.
- 3.— De arrendamientos, servicios, becas y cualesquiera otros de los que se deriven pagos periódicos.
- 4.— Que deban cancelarse con cargo a la partida destinada a atender obligaciones pendientes de ejercicios anteriores.
- 5.— Señalados en los artículos 14 y 17.

Artículo 13.— El límite para contraer compromisos que sean cancelados mediante avances por parte de los administradores, es el señalado en las correspondientes autorizaciones anuales para comprometer. En el caso de los jefes de unidades operativas, el límite para comprometer y pagar está constituido por el monto de los fondos que reciban en el transcurso del ejercicio presupuestario, mediante órdenes de avance o cheques imputados a las correspondientes partidas.

TITULO III

De la Colocación y del Manejo de los Fondos de Avance

Artículo 14.— Los fondos destinados a pagar sueldos y sus compensaciones, primas, salarios, remuneración especial de fin de año y gastos de representación, deben colocarse a nombre de los Administradores y Jefes de Unidades Operativas, mediante órdenes de avance imputadas a las partidas. Dichos funcionarios serán responsables de efectuar los pagos a los beneficiarios.

Los referidos conceptos de gastos, a los efectos de este Reglamento, se denominan remuneraciones de personal.

Artículo 15.— Los fondos destinados a cancelar obligaciones derivadas de compromisos asumidos conforme a la autorización anual, serán provistos a los administradores mediante órdenes emitidas a su nombre con cargo a la correspondiente provisión para girar avances.

Artículo 16.— Los ordenadores de pago deben colocar los fondos en avance a los administradores de manera que les sea posible atender oportunamente las obligaciones que adquieran, dentro de los límites de las correspondientes autorizaciones anuales para comprometer.

Artículo 17.— Para proveer fondos a los jefes de unidades operativas destinados a atender gastos distintos a remuneraciones de personal, se emitirán a su nombre órdenes de avance imputadas a las partidas. Si ello no fuere posible, se emitirán a nombre de otro funcionario responsable del manejo de fondos, las órdenes de avance imputadas a las partidas, cuyos montos deberán ser depositados en cuenta corriente abierta con ese propósito. Este funcionario efectuará las entregas al jefe de la unidad operativa mediante cheque y señalará la imputación presupuestaria correspondiente a los fondos que transfiere.

Cuando la colocación de fondos a un jefe de unidad operativa se produzca mediante cheques, no podrán emitirse a su nombre órdenes de avance para atender gastos distintos a remuneraciones de personal.

Artículo 18.— La Dirección de Administración u otra de igual competencia, enviará a la Contraloría General de la República, dentro de los primeros treinta días de cada ejercicio presupuestario, una relación de los funcionarios que estén autorizados para transferir fondos mediante cheques a unidades operativas, con indicación a las mismas.

Artículo 19.— Los funcionarios que mediante cheques transfieran fondos a jefes de unidades operativas enviarán trimestralmente a la Contraloría General de la República, una relación en la cual se indiquen los funcionarios a quienes se entreguen dichos fondos, la denominación de la dependencia a la cual están adscritos y el monto de los fondos entregados a cada uno de ellos.

Artículo 20.— Se prohíbe efectuar transferencias de fondos entre funcionarios excepto:

1. Las que se realicen con cargo a los fondos que con tal

propósito sean girados mediante órdenes de avance. En este caso el responsable del manejo de los fondos será el último receptor.

- 2.— Las que hagan quienes manejan fondos en avance bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones de su propia autorización anual para comprometer o dé la orden de avance imputada según el caso, a otros funcionarios para que atiendan gastos tales como los derivados de eventos y actividades especiales que deban realizarse en el interior o exterior del país.

El funcionario que utilice este procedimiento debe entregar los fondos con la indicación de la imputación presupuetaria que corresponda y exigir cuenta de su inversión dentro de los treinta días siguientes a su entrega. No podrá efectuar nuevos adelantos a un mismo funcionario mientras éste no le haya rendido cuenta de la utilización del anterior.

Artículo 21.— La Dirección de Administración u otra de igual competencia debe llevar, de acuerdo a las pautas que dicte el Ministerio de Hacienda, un registro detallado y actualizado de las dependencias cuyos titulares manejen fondos en avance.

Artículo 22.— Los responsables del manejo de fondos en avance deben abrir, para cada presupuesto, dos cuentas corrientes bancarias a nombre de la dependencia, en las cuales depositarán los fondos que se les adelanten, una para el manejo de las remuneraciones de personal y otra para los demás avances.

Las unidades operativas que reciban un promedio mensual de fondos inferior a cinco mil bolívares y aquéllas que, en atención a razones justificadas y previa solicitud de su titular, sean expresamente exceptuadas por la Dirección de Administración u otra de igual competencia, podrán manejar los fondos en dinero efectivo o abrir una sola cuenta corriente bancaria a nombre de la correspondiente unidad operativa.

Los fondos que los administradores reciban para cancelar los compromisos pendientes al término del ejercicio presupuestario, se depositarán en la misma cuenta corriente abierta para el manejo de los fondos de dicho ejercicio.

Artículo 23.— Los funcionarios responsables del manejo de fondos en avance deben llevar los registros necesarios, a los fines de su contabilización y control.

Artículo 24.— En los oficios mediante los cuales los ordenadores de pagos sometan a la aprobación de la Contraloría Gene-

ral de la República los compromisos por un monto superior a cien mil bolívares e inferior a quinientos mil bolívares, cuya cancelación proceda con fondos en avance, debe indicarse de manera expresa la imputación presupuestaria del gasto, así como nombre y cargo del funcionario que lo cancelará. Copia de los oficios de aprobación de la Contraloría deberá ser remitida por el citado ordenador al funcionario a quien responsabilice del pago, inmediatamente después de recibida tal comunicación.

Artículo 25.— El funcionario a quien corresponda efectuar pagos con fondos en avance, adoptará las medidas necesarias con el objeto de cancelar las obligaciones a más tardar dentro del mes siguiente a la presentación de los comprobantes de gastos causados debidamente conformados.

Artículo 26.— Los pagos que realicen los responsables del manejo de fondos en avance obligados a llevar cuentas corrientes, deben ser efectuados mediante cheques emitidos a nombre de los legítimos beneficiarios. Se exceptúan de esta disposición los pagos menores por caja chica y los derivados de contratos colectivos que deban cancelarse en dinero efectivo.

Artículo 27.— Los reintegros al Tesoro Nacional provenientes de fondos girados en avance, deben ser efectuados por los administradores o jefes de unidades operativas, a cuyo efecto prepararán las correspondientes planillas de reintegro, conservando el original y enviando las copias pertinentes a la Dirección de Administración u otra de igual competencia, a los fines del respectivo registro contable. En las planillas debe constar la conformidad de la oficina receptora de fondos nacionales.

Cuando no exista oficina receptora de fondos nacionales en la localidad sede de la unidad operativa se remitirá a la Dirección de Administración u otra de igual competencia, el cheque correspondiente emitido a nombre del Banco Central de Venezuela acompañado de un oficio, para que sea enterado al Tesoro Nacional. Copia del oficio donde conste la recepción del cheque será devuelta por la mencionada dependencia a la respectiva unidad operativa.

Artículo 28.— Los remanentes de fondos correspondientes a cargos vacantes deben ser reintegrados dentro de los quince días siguientes al vencimiento del respectivo lapso. Asimismo, los remanentes de las órdenes especiales de avance para atender el pago de remuneraciones de personal, deben ser reintegrados dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su cobro por parte del funcionario responsable de efectuar los pagos. Tales reintegros deben ser restablecidos a las partidas con cargo a las cuales se giraron los fondos respectivos.

Artículo 29.— Los reintegros que durante el ejercicio presupuestario efectúen los jefes de unidades operativas, provenientes de fondos destinados a atender gastos distintos a remuneraciones de personal, deben ser restablecidos a las partidas correspondientes.

Artículo 30.— Los reintegros que realicen los administradores durante el ejercicio presupuestario o en el año siguiente, provenientes de fondos destinados a atender gastos distintos a remuneraciones de personal, deben restituirse a la correspondiente provisión para girar avances.

TITULO IV

De las operaciones al término del Ejercicio Presupuestario y durante su año siguiente

Artículo 31.— Al 31 de diciembre de cada ejercicio presupuestario, los funcionarios responsables del manejo de fondos en avance deben preparar una relación de los compromisos válidamente adquiridos y no pagados durante dicho ejercicio, con expresa indicación de si los respectivos bienes o servicios se han recibido o no. Asimismo, deben reintegrar al Tesoro Nacional los remanentes de fondos en avance no requeridos para atender compromisos válidamente adquiridos. Para la misma fecha los administradores deben presentar, además, la información relativa a la ejecución de su autorización anual para comprometer.

La relación e información mencionadas y copias de las planillas de reintegro debidamente canceladas, deben ser remitidas a la Dirección de Administración u otra de igual competencia, dentro de los quince días siguientes al término del respectivo ejercicio presupuestario.

Artículo 32.— Durante el año siguiente al ejercicio presupuestario, los funcionarios responsables del manejo de fondos en avance deben cancelar los compromisos válidamente adquiridos, así:

- 1.— Los correspondientes a gastos causados, contenidos en la relación citada en el artículo anterior, dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio presupuestario, siempre y cuando dispongan de los fondos.
- 2.— Los correspondientes a gastos que se causen durante el año siguiente al ejercicio presupuestario, derivados de compromisos indicados en la relación a que se refiere el artículo anterior, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de recepción de los bienes o servi-

cios, en el caso de los jefes de unidades operativas y, en el de los administradores, a partir de la recepción de los fondos correspondientes.

Si los administradores no disponen de los fondos necesarios para cancelar los gastos que se causen, lo informarán mediante relación a la Dirección de Administración u otra de igual competencia. El ordenador debe colocar los fondos a nombre del funcionario administrador mediante órdenes de avance que se emitirán de acuerdo a la relación mencionada y con cargo a la respectiva provisión para girar avances.

Artículo 33.— Al 31 de diciembre del año siguiente al ejercicio presupuestario, los funcionarios responsables del manejo de fondos en avance deben preparar una relación de los compromisos válidamente adquiridos durante el ejercicio presupuestario y pendientes de pago para esa fecha, y reintegrar al Tesoro Nacional el remanente de los fondos en avance que para esa fecha estén en su poder.

Artículo 34.— La relación a que se refiere el artículo anterior y copia de las planillas de reintegro canceladas, deben ser remitidas a la Dirección de Administración u otra de igual competencia, dentro de los primeros diez días contados a partir de la expiración del año siguiente al ejercicio presupuestario.

Artículo 35.— Las relaciones e informaciones que deben presentar los ordenadores de pago se ajustarán a las pautas que dicte el Ministerio de Hacienda.

TITULO V

Disposiciones Transitorias y Finales

Artículo 36.— La estructura para la ejecución financiera del presupuesto de gastos manejado mediante avances o adelantos que regirá para 1981, será publicada en la GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA antes del 15 de diciembre de 1980.

Artículo 37.— El presente Reglamento entrará en vigencia el 1º de enero de 1981, excepto el artículo 36.

(L.S.)

LUIS HERRERA CAMPINS.

Refrendado. El Ministro de Relaciones Interiores, (L.S.)
Rafael Andrés Montes de Oca.

Refrendado. El Ministro de Relaciones Exteriores (L.S.) *José Alberto Zambrano Velasco*.

Refrendado. El Ministro de Hacienda. (L.S.) *Luis Ugueto*

Refrendado. El Ministro de la Defensa, (L.S.) *Tomás Abreu Rescaniere*.

Refrendado. El Ministro de Fomento Encargado, (L.S.) *Marcos Sandoval*.

Refrendado. El Ministro de Educación, (L.S.) *Rafael Fernández Heres*.

Refrendado. El Ministro de Sanidad y Asistencia Social (L.S.) *Alfonso Benzecry*.

Refrendado. El Ministro de Agricultura y Cría. (L.S.) *Luciano Valero*.

Refrendado. El Ministro del Trabajo, (L.S.) *Reinaldo Rodríguez Navarro*.

Refrendado. El Ministro de Transporte y Comunicaciones, (L.S.) *Vinicio Carrera*.

Refrendado. El Ministro de Justicia, (L.S.) *José Guillermo Andueza*.

Refrendado. El Ministro de Energía y Minas Encargado, (L.S.) *José Ignacio Moreno León*.

Refrendado. El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (L.S.) *Carlos Febres Pobeda*.

Refrendado. El Ministro del Desarrollo Urbano Encargado, (L.S.) *Jorge Correa Romero*.

Refrendado. El Ministro de Información y Turismo, (L.S.) *José Luis Zapata*.

Refrendado. El Ministro de la Juventud Encargado, (L.S.) *Cecilia Vicentini de Martínez*.

Refrendado. El Ministro de la Secretaría de la Presidencia, (L.S.) *Gonzalo García Bustillos*.

Refrendado. El Ministro de Estado, (L.S.) *Ricardo Martínez*

Refrendado. El Ministro de Estado, (L.S.) *Leopoldo Díaz Bruzual*.

Refrendado. El Ministro de Estado, (L.S.) *Luis Pastori*.

Refrendado. El Ministro de Estado, (L.S.) *Raimundo Villegas*.

Refrendado. El Ministro de Estado, (L.S.) *Luis Alberto Machado*.

Refrendado. El Ministro de Estado, (L.S.) *Mercedes Pulido de Briceño*.

Refrendado. El Ministro de Estado, (L.S.) *Ceferino Medina Castillo*.

Control Fiscal

Notas del Trimestre

Exposiciones del Contralor Rivero a la (O.N.U.) y a la (O.E.A.)

Durante su reciente visita a los Estados Unidos de América, el Contralor Rivero dirigió sendas comunicaciones a la O.N.U. y a la O.E.A. que por su importancia insertamos a continuación.

Dirigiéndose al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) en memorandum intitulado: "Idjas Generales sobre un posible programa de cooperación para la formación, perfeccionamiento y especialización de funcionarios para el control" señaló.

La Contraloría General de la República de Venezuela tiene actualmente en proyecto poner en práctica, a la mayor brevedad posible, un programa destinado al entrenamiento, mejoramiento y especialización de su personal, extensivo al personal de la Administración, incluyendo aquellos departamentos y organismos de Estado que funcionan independientes del presupuesto nacional, incluidos dentro del concepto genérico de administración descentralizada.

Este programa tiene como centro de desarrollo la Escuela de Control Fiscal, la cual funciona dentro del organigrama de la propia Contraloría, como un departamento adscrito a la Dirección Técnica de la Institución.

Como bien puede deducirse del enunciado inicial de este memorandum, desde el punto de vista de su destino y zona de ejecución, el programa de entrenamiento, mejoramiento y especialización en cuestión podría dividirse en dos grandes grupos:

- a) El destinado al personal directamente adscrito a la Institución sujeto a su propia fórmula de organización; y
- b) El personal que presta sus servicios a la Administración en general, bien sea dentro del sector centralizado o descentralizado de ella.

Hay un punto de referencia inicial que permite concebir este programa como dirigido a la consecución de un solo objetivo. En efecto de lo que se trata es de lograr, esencialmente, un sistema uniforme, establecido a base de un conjunto de normas que permitan realmente llevar a cabo un control efectivo y válido del gasto público, no solamente contando con las propias posibilidades y alcances del organismo superior de control externo, sino concibiendo la función contralora como un todo integrado en la cual juegan un papel de importancia decisiva los organismos de control interno que puedan ser establecidos adecuadamente dentro de los cuadros tradicionales de la Administración Pública.

En el caso de Venezuela este planteamiento, que no deja de ser novedoso dentro de la concepción universal del control, presenta cierta urgencia en su solución, toda vez que el Estado Venezolano acusa un desarrollo realmente por encima de cualquier posible predicción que hubiera podido adelantarse en el momento de la creación de la Contraloría General de la República, incluso en todos y en cada uno de los momentos en los cuales se han adelantado ajustes y reorganizaciones dentro de su estructura inicial. Es posible que sea útil para la mejor comprensión de esta idea traer a colación algunos datos. El monto a que alcanza el activo de las empresas del Estado y de los llamados institutos autónomos sobrepasa en la actualidad a una cifra superior a los treinta mil millones de dólares. A esto debemos agregar el monto del gasto corriente que bastante se acerca cada año a la cifra anteriormente mencionada. Si a este considerable volumen de dinero en movimiento, directamente manejado por la Administración Pública, se suma el hecho absolutamente inmodificable, que parece fundamental dentro de las características de la Administración Pública Venezolana, relativo a la inmensa diversidad de asuntos que integran el macrocosmo dentro del cual se estructura la función estatal en Venezuela, el cual incluye desde la complejísima función administrativa de toda la industria petrolera y siderúrgica, la materialización de toda la política de vivienda, de asistencia al agro y la variada gama de servicios públicos que debe atender un estado moderno, producto evidente del mismo hecho financiero anterior, se puede entender fácilmente cuales son las reales dimensiones del problema de control en Venezuela.

Un organismo de control como la Contraloría General de la República, no tiene otro camino que tomar sino concebir y

poner en práctica el control a base de una modificación de los conceptos tradicionales que, hasta ahora, han venido determinando su actividad, establecidos y desarrollados en base a la idea del control numérico-legal casi con sentido de exclusividad. Debe y se tiene que abrir campo con sentido ampliamente expansivo al control de gestión, concebido y realizado a base de una idea selectiva del mismo.

Hasta tanto que este sistema realmente pueda producir efectivos beneficios debería, igualmente, tenerse muy presente que las características de especialización que presenta mucha de la actividad cumplida por el Estado promotor y que exigiría que el control externo cuente con, por lo menos unos elementos mínimos indispensables, de contenido técnico, que realmente le permitan completar, en su debida medida, cual ha sido el resultado obtenido por una gestión determinada, cuando esta tiene por objetivo la ejecución de planes de desarrollo que deben cumplirse por etapas y que deben concebirse y ejecutarse partiendo de la aplicación de técnicas específicas.

Dentro del marco tradicional de la formación de personal para el control, concretamente la instrucción en el campo de la contabilidad fiscal, la Contraloría General de la República de Venezuela cuenta con los recursos mínimos suficientes para adelantar los diversos programas que se ha propuesto, no solamente con destino a su propia nómina sino haciéndolos extensivos a las nóminas de personal a nivel de Concejos Municipales y de Asambleas Legislativas Regionales, organismos de la Administración que realmente presentan aspectos críticos en este sentido.

En cambio en otras áreas, como por ejemplo, aquellas referentes al control de Obras Públicas y el manejo y resultado de empresas industriales de desarrollo básico, como podrían ser las de electricidad, las de recuperación de tierras, las de desarrollo de planes de vivienda, la formación y desarrollo de la industria petroquímica y, en cierta medida, la comercialización de los hidrocarburos, nuestra Institución debe hacer grandes esfuerzos para adaptarse a las exigencias que le presenta esta nueva fase que ha adquirido el Estado moderno, sobre todo en los países que aún no han alcanzado los niveles suficientes de desarrollo, como es el caso nuestro.

Es precisamente dentro del ámbito que ocupa este último aspecto mencionado que la Contraloría General de la República de Venezuela requiere abrir la posibilidad de lograr la cooperación de expertos con el propósito de diseñar un programa de acción, el cual creemos solo podría tener éxito si se analiza y completa estableciendo un adecuado equilibrio entre las realidades presentes del país —me refiero a la disponibilidad de capital humano y

de estructura socio económica— y las exigencias que desde el punto de vista técnico presenta la real posibilidad de lograr un control que genere una información suficientemente amplia y válida que permita al país conocer cuál es el resultado de los programas y cuál es el beneficio que generan éstos a la comunidad nacional.

No se trata, bien claro está, de confundir el sentido del beneficio en este caso, pues si alguna fórmula de definición tiene que quedar bien clara para los organismos de control es que ellos solo tienen su razón de ser y realmente pueden actuar válida y valederamente en aquellos regímenes en donde el sistema democrático representativo de Gobierno es una realidad cotidiana y bien sabemos que no es posible otorgarle un tal atributo a un sistema de gobierno que no tenga por norma la obtención del mayor beneficio social para su población.

Nuestras industrias básicas, propiedad del Estado generadoras de su actividad dentro del contexto integral a los planes nacionales de desarrollo, tiene por objeto final el lograr la real materialización de éstos. En este sentido tiene que crearse una fórmula de control suficientemente perfeccionada que permita conocer la opinión pública cuál es la realidad que ofrecen la puesta en marcha y el desarrollo de los planes propuestos por el Gobierno para lograr, precisamente, las metas de desarrollo mínimas indispensables.

La Contraloría General de la República, en Venezuela, es un organismo auxiliar del Congreso Nacional y una de las obligaciones que tiene es, precisamente, poder ofrecer al Poder Legislativo los elementos indispensables para que pueda cumplir su labor legislativa de promulgar leyes y controlar la acción del Poder Ejecutivo, partiendo de un mejor conocimiento de las distintas fases técnicas que integran el conjunto de la gestión administrativa en un Estado moderno.

Para concretar lo que podríamos denominar las operaciones de la Contraloría General de la República de Venezuela en relación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo que aspiramos es que este organismo, en el límite de su competencia y posibilidad, quiera entrar a conocer los planteamientos que aquí he expuesto y específicamente estudiar la posibilidad y la oportunidad de ofrecernos su ayuda y colaboración a través de sus expertos en la estructura de programas destinados a la formación de expertos para el control de la gestión administrativa de empresas básicas (ferromineras, electricidad, petroquímicas) y control de operaciones públicas. Tenemos la impresión que programas de esta naturaleza, de realizarse de acuerdo a estas ideas generales o a otras que pudieran surgir de nuestros contactos y reuniones, beneficiarán no solamente a la Contraloría General de

la República y por ende al Gobierno de Venezuela, sino a toda la región.

La ampliación de normas y sistemas de control y su generalización dentro de las áreas regionales e incluso a nivel universal, es una realidad que ustedes bien conocen. Recientemente Venezuela propuso la creación de un organismo técnico, con funciones destinadas a la formulación de normas de aplicación inter-regional que funcionaría en el área del Pacto Andino, denominada Junta de Contralores del Pacto Andino. El documento básico inicial ya ha sido suscrito por los organismos superiores de control de Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia, encontrándose actualmente a nivel de firma también por el organismo superior de control del Perú. En un futuro próximo este organismo quedará respaldado por un instrumento discutido a nivel de Cancillería y aprobado por los distintos Parlamentos de nuestros países. Con destino a servir a toda el área de la América Latina funciona desde hace algún tiempo, como ustedes bien saben, el Instituto Latino Americano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) que ha rendido muy valiosos beneficios a los institutos superiores de control de la zona. Venezuela no solamente fue la proponente de su creación sino que ha mantenido una constante y muy leal cooperación para la mejor ejecución de sus programas. Pensamos que la materialización de los proyectos que actualmente adelanta la Contraloría General de la República de Venezuela de alguna manera podrán ser orientados en beneficio de este Instituto.

En cualquier caso, sea cual fuere el resultado que se obtuviere de estas gestiones, quiero aprovechar esta oportunidad para dejar en el ánimo de ustedes la idea de que Venezuela piensa que una de las fases más directamente relacionadas con el logro del desarrollo en nuestros países, cual es la del ajuste de las reales posibilidades que presenta un programa cualquiera, vistas las características socio económicas de la comunidad a la cual debe aplicarse, se encuentra íntima, profunda e indisolublemente unido al establecimiento de un control sincero realmente autónomo y técnicamente eficiente.

En la comunicación dirigida a la Organización de Estados Americanos O.E.A. el Contralor General de la República señaló:

Agradezco mucho la gentileza que han tenido los señores Representantes Permanentes ante esta Organización al haberme recibido hoy. De manera muy especial quiero hacer resaltar este reconocimiento en la persona del señor Presidente del Consejo Permanente, quien tan amistosamente se sirvió tramitar la peti-

ción formulada por el señor Embajador Dr. Hilarión Cardozo, Representante Permanente de Venezuela.

El tema que me voy a permitir plantear hoy, como elemento de reflexión ante los señores Representantes, estoy convencido, representa una cuestión de altísimo interés en el cuadro general de la aspiración que tienen nuestros países en el sentido de lograr, dentro del ámbito de su desarrollo económico, una estructura en sus sistemas administrativos más adecuada a las urgentes exigencias de nuestro tiempo.

La cuestión del control del manejo de las finanzas públicas por organismos suficientemente calificados dentro de la estructura administrativa estatal, más que un procedimiento complementario, resulta absolutamente esencial para lograr la validación de la legalidad. Así se enmarcó en su concepción original el asunto. Hoy en día aquella fórmula ha pasado a ser una indiscutida previsión que para poder rendir sus beneficios debe ser adecuadamente estructurada y sinceramente practicada por los administradores de los dineros públicos.

Este control, en cualquier caso, para que realmente cumpla su función debe estar concebido a partir de una base efectivamente respetada de independencia de actuación por parte de los poderes públicos que son los que tradicionalmente detentan la acción coercitiva del Estado. En otras palabras, es evidente que en este asunto juega papel determinante la voluntad política.

Por esta circunstancia, sólo en los regímenes respetuosos de la normativa legal, de la libertad del individuo y de la responsabilidad del gobernante, es en donde los sistemas de control pueden ser ejercidos en su conveniente amplitud y pueden cumplir su objetivo, sin mediatizaciones desvirtuadoras de su propia esencia.

Estamos absolutamente convencidos que es solamente en el sistema democrático de gobierno, —aquél que se forma y se mantiene en base a la tesis de la representatividad mayoritaria de la población, ejercida ésta mediante la práctica de su manifestación expresa, pacífica, prevista en una norma jurídica general—, en donde nacen y efectivamente pueden desarrollarse y prosperar las Entidades Superiores de Control.

Y en este sentido pienso que no expreso una idea extraña, fuera del concepto usualmente manejado y aceptado por quienes creemos en la libertad del individuo y la respetamos como el elemento esencial de la acción y del propósito de gobernar, al afirmar que no puede hablarse de gobierno democrático ni de estado de derecho, si la sustentación de esas afirmaciones anteriores no está acompañada de la existencia de organismos que lo hagan realmente creíble. Entre ellos están ubicados los Organismos Superiores de

Control de la gestión administrativa, los cuales han venido a representar el adecuado ajuste de la esencial función de vigilancia de la Hacienda Pública, que en el Estado clásico occidental estuvo reservada a los cuerpos legislativos y que aún allí reside en su máxima y suprema instancia política. Es en razón a ello que los Organismos Superiores de Control emanan del Poder Legislativo y guardan con él una estrecha relación de asistencia.

En líneas generales, esos principios enunciados son los que definen a la Contraloría General de la República, en Venezuela, tanto en la letra de la ley como en la real, efectiva y ya tradicional acción que cumple en toda la amplitud del aspecto administrativo, ya sea en el área original de la Administración Central, con jurisdicción nacional, como en las reservadas a los Estados o a los Municipios. Su campo de gestión y su responsabilidad allí, incluso no se encuentra limitada o restringida. De igual forma debe vigilar la correcta y más satisfactoria implementación de la acción administrativa en la variadísima, muy compleja y, sobre todo, realmente inmensa área que abarca la Administración Descentralizada, en la cual actúa el Estado como gestor directo en su función de promotor esencial del desarrollo.

Resulta evidente que esta última función mencionada, que le ha sido encomendada a los Organismos Superiores de Control universalmente, es la consecuencia, —una más,— de las profundas modificaciones que ha experimentado el concepto de Estado. En el fondo esta actividad no pudo ser prevista por los promotores de estos órganos estatales. Fue necesario hacer una serie de adaptaciones a la tesis original, promover un conjunto de adecuaciones de los procedimientos concebidos y experimentados, a fin de hacer de los organismos de control, en sus diferentes niveles, pero sobre todo, en los superiores, los instrumentos idóneos para poder cumplir esa misión de previsión, de equilibrio, de salvaguarda de los superiores intereses que les han sido confiados dentro de ese rediseño que ha impuesto al concepto de Estado las exigencias del tiempo actual.

Un aspecto de significativa importancia en esta nueva ampliación de la función contralora, lo representa la determinante realidad extra-nacional dentro de la cual se cumple la actividad económica de nuestro tiempo, tan fuertemente redimensionada en sentido planetario, fenómeno ése que, por cierto, no se limita, como tan generalizadamente se piensa, al ámbito exclusivo en donde se desarrolla la acción económica privada. Esta ampliación que acusa la función gestora del Estado, por lo demás tan inevitable en cualquier campo de la promoción económica hoy en día, que le impulsa y le impone, incluso, su presencia más allá de los linderos en donde debe quedar sujeta su acción política, obliga a los Organismos Superiores de Control a prever fórmulas específicas dentro del marco de sus responsabilidades, las cuales les permitan

atender debidamente esta novedosa, obligante e importantísima actividad de los gobiernos.

Considero, por esas razones antes señaladas, que es oportuna y conveniente la ocasión de llevar todas estas preocupaciones al seno de los organismos internacionales en donde, de alguna manera, se debate la suerte de las estructuras administrativas de los Estados. La OEA constituye una de las más palmarias y más antiguas demostraciones de la presencia de esa característica que determina el hacer y el acontecer de una humanidad tan fatal y dramáticamente interrelacionada e interdependiente. Ustedes, señores Representantes, lo saben y lo entienden mucho mejor que yo y si alguna referencia hago ahora a este asunto, es sólo en obsequio al buen orden de mi exposición ante ustedes.

En nuestro continente, cuyas realidades políticas y sociales, ustedes conocen y han manejado tanto, el asunto del control que ejercen los organismos superiores creados por los Estados, ha corrido variada suerte. Pero no sería ni justo ni verídico, señalar que no ha existido y que generalizadamente no ha podido o no ha sabido hacerle frente y cumplir su misión.

El sistema, que en forma muy relevante tiene raíces que arrancan de la más antigua fórmula de concepción administrativa creada por la civilización de occidente, —ya establecidas en los codicilos de Alfonso el Sabio y luego desarrolladas en las leyes de Indias,— fue herencia recibida de España por toda la América Latina, cuya vigencia jamás dejó de materializarse en las estructuras administrativas de nuestros países. En ese sentido tienen y pueden disfrutar del beneficio que les depara un concepto compartido y practicado durante un prolongado lapso de tiempo esencialmente formativo de nuestras propias fisonomías nacionales.

Este sistema permaneció en vigencia hasta bien entrado el presente siglo y, en gran parte, las modificaciones que ha experimentado arrancan de los trabajos cumplidos por la Misión Kemmerer en los comienzos de la década de los años veinte. Esa Misión estuvo integrada por un distinguidísimo grupo de técnicos norteamericanos que recorrió todo el continente y logró ofrecer novedades técnicas uniformes, las cuales, antes que quebrantar aquella unidad de criterio heredada, contribuyeron a fortalecer las tradiciones de semejanza antes mencionadas.

Esta referencia la he querido traer a colación en esta ocasión pues me parece oportuno y por demás conveniente llamar la atención de ustedes, señores Representantes, sobre un hecho histórico absolutamente conocido e indiscutido cuya influencia va a contribuir, como ya ha sido observado, de manera realmente significativa, en la ardua, dificultosa, pero a todas luces indispensable tarea, de sacar a flote y de revalorizar los elementos variados y concretos

de contenido unitario que presenta la función contralora entre nosotros.

No quisiera dejar de mencionar en este sentido que la Contraloría General de la República, en Venezuela, ha mantenido, desde hace muchos años, una política muy abierta en todo cuanto significa el fortalecimiento de la actividad inter-regional destinada a intercambiar experiencias y a propulsar la formación de grupos u organismos de acción en apoyo a la tecnificación de los procedimientos de control. Sin embargo, es del caso señalar que, hasta ahora, todos esos esfuerzos, los nuestros y los muy meritorios y distinguidísimos que han cumplido por su parte y en acciones comunes y de conjunto los demás Organismos Superiores de Control Latinoamericanos, han estado circunscritos a ámbitos muy específicos, delimitados estrictamente al círculo cerrado de reuniones técnicas, destinadas a conocer y discutir aspectos exclusivamente referidos a la aplicación de sistemas o normas contables y al mejoramiento de éstos.

Para respaldar lo anteriormente mencionado tal vez sea útil hacer un pequeño recuento de lo actuado en ese sentido, indicando cuáles han sido los más destacados hitos que se han podido establecer.

En el primer Congreso Latinoamericano celebrado en la ciudad de Caracas en el año 1963, se emitió una Resolución destacando la conveniencia mutua que para los países latinoamericanos tiene el intercambio de experiencias en materias de administración financiera y control fiscal, tendiente 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 de los Organismos de Control. A tal efecto, se recomendó en esa oportunidad, como un medio eficaz para el logro de las finalidades expuestas, la creación de un Instituto Latinoamericano de Control Fiscal.

En ocasión de celebrarse en Chile el II Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (1966), se suscribió la Carta Constitutiva del ILACIF.

Dicho Instituto, creado como centro permanente para cumplir funciones de investigación, estudio, información, asesoría y coordinación, entre los Organismos Fiscalizadores Latinoamericanos, ha venido desarrollando un conjunto de actividades en el campo del adiestramiento y capacitación técnica dirigida a los funcionarios que cumplen tareas de control en las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países latinoamericanos. Dichas actividades se han desarrollado mediante cursos y seminarios, en materias tales como Presupuesto Público, Auditoría Financiera, Auditoría operativa y Control de Obras Públicas.

La primera sede del Instituto fue Venezuela. Actualmente lo es Colombia.

Fundamentalmente, como expresión de una voluntad de acercamiento entre los Organismos Superiores de Control, se han concebido y se han venido realizando con toda normalidad y regularidad los Congresos Latinoamericanos de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos Congresos se celebran cada tres años y son organizados y promovidos por el Comité Coordinador de los Congresos Latinoamericanos. En los eventos celebrados hasta la fecha se han debatido diversos temas relacionados con el control financiero y de legalidad que corresponde ejercer a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, debiendo señalarse que las conclusiones y recomendaciones adoptadas en los mismos han contribuído al perfeccionamiento de la gestión fiscalizadora en los países de la región.

El próximo Congreso se celebrará en noviembre del próximo año en la República de Guatemala.

En fecha 29-1-80, el Contralor General de la República de Venezuela se dirigió a los Contralores de los países de la subregión andina, planteando la conveniencia de que las respectivas Entidades Fiscalizadoras Superiores iniciaran estudios que conduzcan a la creación de un organismo de control en el ámbito de la Subregión que funcionaría en estrecha armonía con el Parlamento Andino.

En ocasión de celebrarse en Lima (febrero 1980) la II Reunión del Comité Coordinador del VI Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, dicha proposición fue objeto de análisis por los titulares de los Organismos Superiores de Control de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y se suscribió el Acuerdo correspondiente (Acuerdo de Lima), el cual fue elevado también al conocimiento del Contralor General de Bolivia, quien se adhirió posteriormente. En atención a lo establecido en el citado Acuerdo, se convino en constituir en las Contralorías Generales de los respectivos países, comisiones de expertos para que estudiaran la posibilidad práctica de iniciar y llevar adelante el proceso de integración en el campo del control para que, en caso afirmativo, propusieran dentro del orden jurídico de cada Estado, medidas concretas para hacer viable tal proceso.

En el mes de abril de 1980 los Contralores de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, se reunieron en Caracas, y previa discusión de los trabajos presentados por las diferentes Comisiones Técnicas designadas, se suscribió, el 19 de abril del mismo año, el documento mediante el cual se creó la Junta de Contralores del Grupo Andino, elevado también a la consideración del Contralor General de Perú, a los fines de su adhesión.

La Junta de Contralores del Grupo Andino establece bases prácticas de cooperación mutua en el orden técnico entre los Organismos Superiores de Control de la Subregión Andina, tendientes a perfeccionar el ejercicio de la función fiscalizadora, así como a uniformar y coordinar la gestión de control que habrá de realizarse respecto a las actividades y organismos surgidos o que surjan del proceso de integración subregional andino.

La Junta está integrada por los Contralores de los países de la Subregión Andina. Dispone de una Secretaría Ejecutiva de carácter permanente y de comisiones técnicas integradas por funcionarios de los Organismos representados en ellas.

La Junta tiene atribuídas las funciones siguientes:

1. Promover y difundir los principios del control externo con miras a fortalecer las Entidades Fiscalizadoras Superiores en los países de la Subregión.
2. Coadyuvar al proceso de integración subregional en el campo del control teniendo como norte la defensa del patrimonio público de los países miembros.
3. Asesorar a los órganos del Acuerdo de Integración Subregional en el campo del control.
4. Servir como órgano asesor del Parlamento Andino, a requerimiento de éste, en el ejercicio de aquellas atribuciones que por su naturaleza así lo ameriten.
5. Formular principios, normas, procedimientos y esquemas técnicos que orienten el control de las empresas públicas multinacionales que se creen en la Subregión, de acuerdo a la normativa legal de cada país miembro y a los convenios que se celebren al respecto.
6. Promover intercambios de experiencias entre los Organismos Superiores de Control de la Subregión con miras a elevar la eficacia de los métodos y técnicas de fiscalización y efectuar estudios orientados a lograr la armonización de las legislaciones nacionales en materia de control financiero.
7. Contribuir al desarrollo, en la Subregión, de las actividades del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF)
8. Previo acuerdo de los gobiernos, practicar auditorías financieras u operativas a los órganos del Acuerdo de Cartagena y a las empresas públicas o mixtas surgidas o que surjan del proceso de integración andino.

9. Dictar sus propios Reglamentos y aprobar su presupuesto.

En esa misma oportunidad se designó a Caracas como sede permanente de la Secretaría del nuevo organismo y se honró a quien habla con el cargo de Presidente de la Junta y encargado de la Secretaría.

Los titulares de los Organismos Superiores de Control firmantes del Acuerdo de Caraballeda, han sometido a la consideración de sus respectivos Gobiernos el documento correspondiente, con miras a su ratificación en fecha próxima.

En el caso de Venezuela, ya la Cancillería emitió opinión favorable sobre el Acuerdo y sugirió su formalización jurídica mediante un Tratado.

La necesidad de apresurar los términos, de recortar los plazos que podemos establecer para lograr los niveles mínimos de desarrollo que con tanta urgencia tienen planteados y exigen nuestros pueblos, ha impulsado a nuestros gobiernos a programar y tratar de ejecutar obras destinadas a la creación de nuestras infraestructuras, realmente ambiciosas, las cuales, en más de una oportunidad han sobrepasado las posibilidades que disponen las administraciones, en cuanto se refiere, especialmente, a sistemas de organización y control.

Creemos que es necesario, dentro del ámbito reservado al control, prever algunas fórmulas que contribuyan a modificar la tradicional tendencia de nuestros organismos, hacia el control numérico legal, dirigiéndolo hacia un control de gestión, que permita cooperar con el Administrador y, al mismo tiempo, poder ofrecer al país una información sincera, desprovista de intereses circunscritos, acerca del real y verídico resultado obtenido en los programas propuestos y ejecutados.

En este sentido, pienso que está abierta una amplia cooperación entre los distintos Organismos Superiores de Control de nuestros países. Cualquier gestión destinada a lograr esos propósitos, la considero útil y conveniente.

En gran parte la acción de la OEA tiende a extender el radio de una comprensión ampliada de la actitud estrictamente política de nuestros gobiernos, haciendo ésta extensiva a toda la inmensa gama de factores y de elementos que la determina, sobre todo en esta época.

Mi presencia en este alto foro de la América Latina es, en mi opinión, un síntoma, una señal, del cambio que se opera en nuestro mundo y en esta precisa dirección.

Ojalá que este Organismo, en la medida de sus posibilidades, quiera recibir esta presencia, que tengo entendido se sucede por la primera vez con un personero de uno de nuestros Organismos Superiores de Control, como una válida oportunidad para ofrecer su apoyo moral y material en la obtención de alguno de los propósitos que nos animan y alientan; todos ellos dirigidos al logro de una América Latina unida, fuerte y sana, tal como la soñara y la intentara hacer Simón Bolívar, cuyo pensamiento sigue siendo faro y guía de un mundo nuevo, menos injusto, menos desesperanzador, más hecho a la pura condición del hombre que a la terrible incertidumbre de las ambiciones.

Libros Ingresados Recientemente en la Biblioteca de la Contraloría.

Martin, James

INTRODUCCION AL TELE-
PROCESAMIENTO. México,
Editorial Diana, 1975.

“Entre las características principales de este libro están las siguientes:

Es el método más fácil para aprender el teleprocesamiento.

Presenta el material en una forma sencilla y fácil de leer, pero abarca todos los aspectos importantes del tema.

Contiene muchas listas detalladas de verificación para ayudar a seleccionar el equipo y el diseño de sistemas.

Incluye referencias que el autor considera necesarias para obtener información más detallada en otros libros.

Contiene una serie muy bien preparada de preguntas de clas .

Combina en una sola exposición, a guisa de propedéutica, ciertos materiales que hasta ahora sólo podían obtenerse en otros libros de un nivel más elevado y complejo”. (Tomado de la contraportada).

Núñez del Prado Benavente,
Arturo.

ESTADISTICA BASICA PARA PLANIFICACION. 6 ed. México, (etc.) Siglo Veintiuno Editores., 1977.

“Este libro corresponde a una versión revisada de los apuntes de clase utilizados en los cursos que se dictan en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, cuya amplia acogida corroboran sus varias ediciones mimeografiadas y el interés que suscitó su publicación en forma de Cuadernos. De todas maneras parece necesario advertir que el trabajo que se

presenta en modo alguno pretende ser un manual de estadística económica. Tiene tan sólo un propósito didáctico y constituye un texto de iniciación para el estudio de esta técnica cuantitativa. Está destinado a facilitar el dominio de un instrumental mínimo indispensable en materia de planificación, proporcionando un conjunto de conceptos que aseguren al planificador la posibilidad de percibir tanto las ventajas como las limitaciones del empleo de indicadores estadísticos, y permitan interpretar cabalmente los estadígrafos de uso más frecuente. Interesa al mismo tiempo que el planificador pueda establecer, en estudios más profundos, relaciones de trabajo eficientes con estadísticos y econométricos.

Es preciso destacar que este texto está constituido en buena parte por resúmenes y adaptaciones de temas tratados en otros, como los Apuntes de estadística del profesor Pedro Vuskovic, el Curso general de estadística del profesor Enrique Cansado, la Introducción a la estadística de G.V. Yule y M.G. Kendall, y la Estadística general aplicada de F. Croxton y D. Cowden. El objetivo perseguido no es la originalidad conceptual; antes bien, se pretende brindar un texto didáctico, que incluya un conjunto de temas íntimamente relacionados con la planificación, complementados con ejercicios que ilustren conceptos de manejo cotidiano en la práctica". (Introducción firmada por el Autor).

Lerner de Almea, Ruth.

EXPERIENCIAS EDUCATIVAS. /Caracas, Imprenta del Ministerio de Educación, 1974/.

"El capítulo final del libro condensa las ideas teóricas y organizativas que han servido de base para la reforma estructural del Ministerio de Educación, labor a la cual la Profesora Almea le dió un inapreciable e intenso concurso. Las ideas de descentralización, regionalización, incorporación de novedosas áreas administrativas y de nuevos conceptos de relación en otros campos del área educativa están allí expresados, no sólo como conceptos sino como realidades que empiezan ya a ser unidas y experimentadas.

Estoy seguro que en este libro los educadores venezolanos, de América Latina y de otras regiones del mundo encontrarán un rico material de ideas, experiencias y propuestas que si bien están en su mayoría afincados en la realidad venezolana, son en el fondo de carácter universal". (Tomado del Prólogo).

Ofiesh, Gabriel D.

INSTRUCCION PROGRAMA-DA; guía para su uso en los medios comerciales, financieros, industriales y gubernamentales. México, Editorial Trillas 1973.

"Este libro quiere llegar sobre todo a la alta gerencia, para servirle de guía. No se pretende en él que haya terminado el cambio dinámico que

se está efectuando en la educación y el entrenamiento; ni siquiera que haya comenzado a operarse con notable vigor. Pueden observarse los comienzos, lentos y tímidos, que lo constituyen en un ente fetal de débil latido cardiaco que sólo puede descubrirse mediante el uso del estetoscopio. Esto dista muchísimo de ser el estruendo de una revolución.

Probablemente, en otros diez o veinte años, se producirán gran número de innovaciones en la educación y el entrenamiento; aparecerán en rápida sucesión, y los sistemas educativos automatizados serán tan comunes como los aparatos de televisión y los automóviles, y permitirán dar de manera individualizada una enseñanza ideal a cada alumno. Si tal cosa ocurre, sus comienzos se podrán rastrear hasta los murmullos innovadores que se describen en los casos contenidos en la presente obra. Si se cuenta con el apoyo y la comprensión de las esferas superiores del mundo de los negocios y si se crea el clima favorable a la innovación que sólo esas esferas pueden crear, las aportaciones que la industria haga a la comunidad educativa sólo tendrán un rival en las aportaciones realizadas por las revoluciones industrial y tecnológica.

Muchos de los casos que se mencionan en este libro atestiguan que la instrucción programada en la industria ya no es una moda pasajera. Este concepto de la instrucción, nacido hace casi una década en

los laboratorios de los psicólogos conductistas, ha venido madurando constantemente; sin embargo, queremos repetir, que no ha crecido como para alcanzar su pleno desarrollo y aún quedan muchos problemas. Uno de los principios fundamentales del desarrollo humano establece que no hay crecimiento sin conflicto. Hoy día se suscitan muchas discusiones y controversias acerca de la instrucción programada, y las seguirá habiendo durante mucho tiempo aún; pero el signo más saludable lo tenemos en la voluntad de seguir probando, de seguir experimentando y de no quedarse contentos y tranquilos con el statu quo". (Tomado del Prólogo).

Conso, Pierre.

LA GESTION FINANCIERA DE LA EMPRESA. /4 ed/. Totalmente renovada. /Traducido por: Jordi Montañés i Palau. y Dr. Juan Bilbao Bergés. Título de la edición original: "La gestion financière de l'entreprise"/. Barcelona, Editorial Hispano Europea, 1977.

"En sus cinco partes la obra resume la esencia de los mecanismos financieros del funcionamiento de la empresa contemporánea. Y el autor nos conduce con paso firme hacia la determinación final de nuestras acciones y hacia el programa inicial de nuestros proyectos. No se sabe realmente quién tendrá más interés en leerlo, ya que no se duda del placer que ello supondrá. Posiblemente será el estudiante de nues-

tros diversos institutos de enseñanza de métodos de gestión de la empresa, o los financieros profesionales, tanto si son banqueros, contables o administradores; incluso no es insensato suponer que obras tales como la de Pierre Conso podrían ser leídas por nuestros jefes de empresa.

En todo caso, es cierto que esta obra testimonia, más que ninguna otra, el renacimiento de la empresa francesa y señala que aún es posible en nuestro país poner al servicio de todos una síntesis que partiendo de la vida personal cotidiana dé testimonio de la vitalidad y del humanismo representado, de una parte por el esfuerzo personal y, de otra, por la negativa a la alienación. ¿La empresa a la que pertenece hoy Pierre Conso se alegrará tanto como él y ella misma lo merecen?

Para mí, el placer de ver publicado este libro no podrá ser inferior al de sus lectores ni al de su autor". (Tomado del Prefacio).

Peñañiel Millán, Luis.

PROGRAMACION LINEAL; base teórica y aplicaciones administrativas. México, Editorial Trillas, 1976.

"Este trabajo pretende servir tanto al hombre de empresa como al economista, pero posiblemente será más útil al primero que al segundo. La programación lineal es, en su sentido más riguroso, una técnica matemática independiente

de las múltiples aplicaciones industriales y económicas que se han hecho de ella. Desde este punto de vista, el empresario que intente usar programación lineal requiere sólo de buena información para implementar el modelo; no así el economista, para quien su uso tiene implicaciones teóricas de gran alcance y profundidad que se alejan bastante —para nuestro fin, demasiado— de la simple estructura matemática. Para el economista existen obras como las de Chennery y la de Dorfman, Samuelson y Solow que son prácticamente definitivas en la reformulación de la teoría económica en términos de programación lineal y en aplicación de ésta a modelos interindustriales. Además, la mayoría de estas obras traducidas al español, lo que no sucede con los textos que son de mayor interés para el empresario, quien, por lo menos en América Latina sólo recientemente ha comenzado a prestar atención a la aplicación de técnicas cuantitativas que han demostrado plenamente su valor práctico en otros países". (Tomado del Prólogo).

TEORIA Y PRACTICA DEL PLANEAMIENTO INTEGRAL DE LA EDUCACION. /por/ varios autores. Buenos Aires Angel Estrada y Cía., S.A., 1967.

"La principal característica de este moderno enfoque de viejos problemas consiste en el entrelazamiento de los aspectos económicos y sociales con los escolares, o pedagógi-

cos propiamente dichos, y en procurar para éstos un criterio lo más cercano posible al cientificismo y racionalidad que caracterizan a los estudios sociológicos, políticos y financieros en la actualidad. De ello se deriva el aporte de las estadísticas, la necesaria ayuda de la matemática, las técnicas de investigación pedagógica y la formulación de previsiones de corto, mediano y largo alcance.

El público latinoamericano no ha podido disponer hasta hoy, sin embargo, de una bibliografía al alcance de la mano y en su propio idioma, que le permitiera tomar contacto directo con estas nuevas fundamentaciones. Hay un inmenso caudal de documentos, artículos y publicaciones en idiomas diferentes o dispersos en folletos, revistas y series de difícil adquisición, pero faltaban obras que reunieran lo esencial de tan vasto movimiento". (Prefacio de los editores).

Vargas, Julie S.

REDACCION DE OBJETIVOS CONDUCTUALES. México, Editorial Trillas, 1976.

"Este es un libro de autoenseñanza, diseñado para ayudar al lector a redactar objetivos de aprendizaje que sean útiles y estén conductualmente enunciados, de modo que aumenten el valor de sus cursos y atingencia para la vida extra escolar de los estudiantes. Ad más, l enseñará

cómo enunciar esos objetivos de modo que los estudiantes tengan mayores probabilidades de alcanzarlos.

No enseñará cómo elaborar objetivos para actitudes (aunque se examina brevemente el tema), pues el libro está limitado a lo que comúnmente se llama "dominio congnotitivo".

El presente libro en sí ejemplifica el tipo de enseñanza individualizada que los objetivos conductuales hacen posible. Presenta una secuencia de objetivos que usted deberá alcanzar: que van desde identificar objetivos conductualmente enunciados hasta escribir una unidad completa de objetivos conductuales, que incluirá "comprensión", "formación de conceptos" y "creatividad". (Tomado del Prólogo).



ESCUELA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

Programas de Adiestramiento Externo

Durante el último trimestre del año 1980, la “Escuela Nacional de Control Fiscal”, coordinó la realización de los siguientes cursos: En primer término y durante los días del 10 al 21 de noviembre se llevó a cabo el “Seminario sobre Control Fiscal” al cual asistieron Oficiales Superiores, Auxiliares de los Contralores Generales y Directores de Finanzas de la Contraloría General de las Fuerzas Armadas.

Asistieron a este seminario un total de cuarenta funcionarios de la Contraloría General de las Fuerzas Armadas entre Oficiales, Sub-Oficiales profesionales de carrera y personal civil. Se dictaron las Materias “Introducción al Seminario”, “Control de Gastos Secretos”, “Control Previo sobre Causación y Pago de Gastos”, “Control sobre Bienes Nacionales”, “Control Posterior”, “Sistema Integral de Contabilidad Fiscal” y “Discusión final de los Problemas Planteados”. Las charlas fueron dadas por funcionarios de la Contraloría General de la República.

Entrenamiento para funcionarios Municipales.

Para el entrenamiento de los funcionarios municipales,

se han dictado los cursos siguientes:

- Del 17 al 21 de noviembre de 1980, para los funcionarios de las Municipalidades de los Estados Sucre, Yaracuy, Miranda, Lara, Trujillo, y Distrito Federal.
- Del 1 al 5 de diciembre de 1980, para los funcionarios de las Municipalidades de los Estados Zulia, Táchira, Barinas, Mérida, Bolívar, Apure, Monagas y Anzoátegui.
- Del 15 al 19 de diciembre de 1980, para funcionarios de las Municipalidades de los Estados Aragua, Carabobo, Guárico, Portuguesa, Falcón Nueva Esparta, Cojedes, Territorio Federal Amazonas y Territorio Federal Delta Amacuro.

Asimismo, han asistido a esos cursos funcionarios de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda (DINCA) y de la Oficina Central de Presupuesto de la Presidencia de la República (OCEPRE), entidades a quienes corresponde el

asesoramiento y la elaboración de los Registros e instrucciones para la ejecución presupuestaria de los entes regionales.

En total, han participado en estos cursos 345 funcionarios, con lo cual se ha cubierto en un alto grado las necesidades de adiestramiento del área, esperando completar en el transcurso del año venidero, con aquellas representaciones que por diferentes motivos no hayan podido asistir.

Dada la importancia que reviste la enseñanza de esta materia, el ciudadano Contralor General de la República ha

inaugurado formalmente dichos cursos, expresando su confianza de que con la implantación de los Sistemas Contables para las Entidades Estadales y Municipales, se logrará un efectivo avance en la Administración financiera y en los controles, tanto internos como externos, que le son relativos, asimismo ha expresado el ciudadano Contralor la disposición del Organismo para asesorar y auxiliar a estas entidades, con el objeto de que se garantice un idóneo funcionamiento de los sistemas de información financiera, lo cual redundará en beneficio de las comunidades a las cuales dichas entidades sirven.

Giras Administrativas.

EL CONTRALOR RIVERO VISITO YARACUY, LARA, SUCRE, TACHIRA Y ARAGUA

El Contralor General de la República doctor Manuel Rafael Rivero, realizó en el segundo semestre del año 1980, una serie de giras administrativas por las entidades federales de Yaracuy, Lara, Sucre, Táchira y Aragua.

Este programa fue coordinado por el Lic. Juan José González, Director General de Estados y Municipios con sus inmediatos colaboradores Lic. José B. Suárez Grillo, Lic. Gustavo Carvallo y el Lic. Raúl

Peláez, y tuvo como fin principal la instalación de los cursos de "Contabilidad Fiscal" para los Estados y los Municipios de la República, ya que a partir del primero de enero de 1981, entrará en vigencia el nuevo sistema de contabilidad fiscal de obligatorio cumplimiento para los diferentes Estados y Municipios de la República.

El Organismo Contralor persigue mediante adiestramientos intensivos garantizar el

funcionamiento de las Instrucciones y Modelos y la sinceridad de los Registros.

El programa de estos cursos ocupó los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre y se llevó a cabo en Barquisimeto, con asistencia de funcionarios de los Estados Lara, Yaracuy, Portuguesa, Cojedes y Falcón; en Cumaná con la participación de funcionarios de los Estados Sucre, Bolívar, Nueva Esparta, Monagas, Anzoátegui y Territorio Federal Delta Amacuro; en San Cristóbal, con funcionarios de los Estados Táchira, Mérida, Trujillo, Zulia y Barinas, en Maracay, con asisten-

cia de funcionarios de los Estados Apure, Aragua, Miranda, Carabobo, Guárico y Territorio Federal Amazonas y por último en Caracas, en la Escuela de Control Fiscal de la Contraloría General de la República, se dictaron cursos para los funcionarios de los distritos y municipios de todo el país.

El Ciudadano Contralor aprovechó igualmente estas giras administrativas para visitar otras dependencias oficiales que tienen vinculación con el sistema de control pautado en la Ley Orgánica de la Contraloría.

Cooperación Técnica

LA CONTRALORIA FIRMO CONVENIO CON LA UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

Unidad de Coordinación de Educación Continua, celebraron un convenio de Cooperación Técnica para desarrollar conjuntamente un programa de capacitación dirigido a los funcionarios del Organismo Contralor y de la Administración Pública.

Este convenio fue suscrito por el Contralor General de la República Dr. Manuel Rafael Rivero y el Rector de la Universidad Simón Bolívar, Dr. Antonio José Villegas, con la asistencia de los Directores Generales del Organismo Contralor y máximas autoridades de la Universidad Simón Bolívar.

La Contraloría General de la República, por conducto de la Escuela Nacional de Control Fiscal y la Universidad Simón Bolívar, por intermedio de la

Con la Orden Andrés Bello

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CONDECORO AL CONTRALOR RIVERO

El primer mandatario de la República Luis Herrera Campíns presidió el acto de entrega de condecoraciones a instituciones y personalidades del país vinculadas a las letras, la ciencia y la tecnología, como parte de los actos conmemorativos de un nuevo aniversario de la muerte de Don Andrés

Bello. El Jefe del Estado impuso la Orden Andrés Bello a la Academia Nacional de la Historia, al Instituto de Investigaciones Científicas, al Instituto Escuela, a la Fundación Boulton y a 84 personalidades del país, entre ellas, el Dr. Manuel Rafael Rivero, Contralor General de la República.

BRILLANTEMENTE FUERON CELEBRADOS LOS 42 AÑOS DE LA CONTRALORIA GENERAL

El 17 de octubre último, fueron celebrados los cuarenta y dos años de haber iniciado sus actividades la Contraloría General de la República, creada el 15 de julio de 1938 por el Congreso Nacional, mediante normas incorporadas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Posteriormente fue dictada la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que norma actualmente sus funciones y actividades. Doce destacadas personalidades venezolanas han presidido desde entonces el Organismo Contralor.

Hoy la Contraloría General es una Institución que, además

de cumplir su misión fundamental de defensa de los intereses del Fisco, desarrolla una labor socio-cultural-pedagógica de primer orden: De su Escuela Nacional de Control Fiscal han egresado varias promociones de alumnos, la mayoría funcionarios del Organismo a diversos niveles técnicos, dispone para beneficio de su personal de una Guardería Infantil, donde reciben asistencia y protección inmediata los hijos de sus empleados, de un Servicio Médico para todos sus funcionarios, de Servicios de Odontología y Laboratorio Clínico y de Seguros Colectivos que cubren vida, hospitalización, cirugía y maternidad,

para todos los funcionarios. Asimismo cuenta con un taller de Reproducciones donde se imprime todo el material producido por las diversas dependencias del Organismo y se editan desde 1971, una serie de volúmenes de carácter histórico y literario escritos por distinguidos autores venezolanos.

Programa Cumplido.

Varios actos importantes fueron cumplidos con motivo del aniversario de la Contraloría General. El programa Central se llevó a cabo en la sede de la Unidad Educativa de Acción Cultural, contando con la asistencia de los doctores Carlos Sosa Rodríguez y José Andrés Octavio, ex-Contralores Generales de la República, al igual que un numeroso grupo de empleados y sus familiares.

En este acto el ciudadano Contralor General, impuso las condecoraciones "Francisco de Miranda" y "Mérito en el Trabajo" y botones de antigüedad a funcionarios con 25, 20 y 15 años de meritorios servicios prestados a la Institución. La Orden "Francisco de Miranda" en su Segunda Clase, le fue impuesta a los licenciados Juan José González, Francisco José Mendez, Iván Rojas Córdova y José Díaz Díaz. La Orden al "Mérito en el Trabajo", en Segunda Clase, a los funcionarios Dora de Yanes y Gustavo Fernández. En su Tercera Clase a

Damelis Aranguren, Rafael Centeno, Luis A. Balda, Aura Bolaños, Enrique M. Martínez, Miguel Abreu, Jesús A. Rivero, Emilio Amaya, Francisco Navas R. y Faustino González.

El Botón de Antigüedad por años de servicio, fué impuesto a los siguientes funcionarios.

Por quince años:

María Milagros Peñalver E.
Julio Vicente Santos
Pablo I. Alarcón
Ivonne D. de Escobar
Ofelia B. de Jiménez
Corsino Aguilera
Enrique del C. Villarroel F.
Graciela Rojas de Valera
Carmen Ramírez Duarte
Tomás Herrera
Roselvina Laya M.
Gustavo Carvallo B.
Luis A. Guzmán
Ernesto Sánchez C.
Zoila Mendoza
Pedro Suárez Rosales
Rosa M. de Villegas
Carmelo Castro
Floria C. de González
Angel Emigdio Blanco
Emigdio Sánchez
Gladys V. de Rodríguez
Marlene Aparicio
Jeanne Maldonado F.
Félix E. Arcila
Javier Giuseppi
Livio I. Subero
Rafael Tortolero P.
Georgina Meléndez U.
Graciela V. de Medina
Elba Ch. de Bucheri
Alejandro Odreman
Gloria Issa Espinoza

María M. de Sosa
Asunción Pérez
Francisco Villarroel
Josefina Dorta
Marina Gil
Juan O Machado
José Luis Nadal

Por veinte años:

Joaquín Martínez
Aura J. Bolaños
Emilio Hernández
José A. D'Andrea
Anselmo Díaz Boada
Rafael A. Torrealba
Ramon A. Barrios
Jesús David Garmendia
Beatriz A. Cuevas G.

José R. Rivas R.
Jaime Ferro
Alfredo Mosqueda
Miguel Sulbarán
Rafael Centeno
Héctor Peyre Ochoa
Antonio Rangel
Miguel F. Briceño Dunn
Pedro J. García Campos

Por veinticinco años:

Edilia García

Felicitemos muy sincera y cordialmente a este distinguido grupo de nuestro personal por los merecidos galardones recibidos.

A NUESTROS COLABORADORES

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

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

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

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

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

DR. JOSÉ G. ARAUJO SQUERA
Director de Examen de Cuentas

LIC. RAFAEL PADRON DIAZ
Director de Inspección y Fiscalización

ING. OSWALDO GONZALEZ SANABRIA
Director de Inspección de Obras Públicas

DR. ENRIQUE SANCHEZ FALCON
Director de Averiguaciones Administrativas

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE LA
ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

DR. MIGUEL F. BRICEÑO DUNN
Director General

LIC. IVAN ROJAS CORDOVA
Director Asistente

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

LIC. JOSE MANUEL ALVAREZ
Director de Control del Sector Agropecuario

ECON. MIREN B. DE QUINTANA U.
Directora de Control del Sector Financiero

DRA. GEORGINA MELENDEZ U.
Directora de Control del Sector Servicios

DR. HOMERO FERREIRA
Director de Control del Sector Social

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

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

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

DR. JOAQUIN SILVERIA ORTIZ
Director de Averiguaciones Administrativas

DIRECCION GENERAL DE CONTROL
DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

LIC. JUAN JOSE GONZALEZ
Director General

LIC. JOSE BENIGNO SUAREZ GRILLO
Director de Control de Estado

LIC. GUSTAVO CARVALLO BLANCO
Director de Control de Municipios

SR. PEDRO TINOCO YEPEZ
Director de Administración

SR. DOUGLAS ROMERO
Director de Personal

LIC. HERIBERTO AGUILLON S.
Jefe de Prensa