

Revista de
CONTROL
FISCAL

121 - 122

1986-87 vol. 28

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CARACAS - VENEZUELA

DIRECTORIO

JOSE RAMON MEDINA
Contralor General de la República

LUIS BELTRAN PETROSINI
Director General —Encargado—

JESUS DAVID GARMENDIA
Director General Técnico

ANA ALVINS DE VISO
Director General de los
Servicios Jurídicos
—Encargada—

MARIELI MARRERO SANTANA
Directora General de Control
de la Administración Central

LUIS BELTRAN PETROSINI
Director General de Control de la
Administración Descentralizada

JOSE AZPURUA RIOS
Director General de Control
de Estados y Municipios

JUAN R. BEIRUTTY ELJURI
Director de Personal

GISELA HADDAD DE HENRIQUEZ
Directora de Administración.



**REGLAMENTO INTERNO
DE LA
CONTRALORIA GENERAL
DE LA REPUBLICA**

Artículo 25.— Los directivos y demás funcionarios de los Institutos Autónomos están obligados a atender los requerimientos y observaciones que la Contraloría les formule para el mejor cumplimiento de las funciones de control, vigilancia y fiscalización que la Ley Orgánica establece.

Indice

Discurso pronunciado por el Dr. José Ramón Medina con motivo del 48º aniversario de la creación de la Contraloría General de la República	7
Gustavo Carvallo: Auditoría Financiera en las Municipalidades	21
Beatriz Di Totto Blanco: Limitaciones a las potestades conferidas por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República a los diferentes entes públicos en materia de Averiguaciones Administrativas. . .	39
Alberto Blanco Uribe: La responsabilidad Civil de la Administración Pública derivada de la emisión de actos administrativos ilícitos	45
Gilberto Mejías: Notas acerca de la averiguación administrativa de los Organismos de Control	57
César J. Hernández: Los Tributos	65
Armando Rodríguez García: La expropiación como técnica de desarrollo urbano	89
Idelfonso Leal: Nuevos documentos biográficos de Vicente Salas	127
Reseña de libros ingresados a la Biblioteca de la Contraloría.	147

Revista de CONTROL FISCAL



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

Director: Dr. JOSE RAMON MEDINA

**SEPTIEMBRE
OCTUBRE - NOVIEMBRE - DICIEMBRE 1986**

ENERO - FEBRERO - MARZO - ABRIL 1987

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.

**AÑO XXVIII
Nº 121 - 122
CARACAS
VENEZUELA**

En esta edición

Se reproduce el discurso pronunciado por el Dr. José Ramón Medina, Contralor de la República, con motivo del 48º Aniversario de la creación de la Contraloría General de la República. Texto principista, asienta en él: "En esta época de crisis, cuyo elemento dominante no es solamente el aspecto económico sino también el de orden moral, la necesidad de una Contraloría eficiente, que coadyuve más decididamente a erradicar el desorden y a combatir los delitos contra la cosa pública, surge como asunto de la mayor relevancia y urgencia".

Gustavo A. Carvallo ofrece en este número una orientación para efectuar la Auditoría financiera a nivel municipal. Es interesante este trabajo por cuanto, a raíz del instructivo de contabilidad dictado por la Contraloría General de la República en el año 1980, se han sentado las bases para auditar los balances de la Hacienda Pública Municipal. Gustavo A. Carvallo es Contador Público desde 1965 desempeña labores como funcionario de la Contraloría General de la República, donde actualmente es Director Asistente a la Dirección General de Control de Estados y Municipios. Ha sido profesor de Auditoría Operacional en el ILACIF y en la Escuela Nacional de Control Fiscal. Colaborador de la revista CPC, órgano divulgativo del Colegio de Contadores Públicos del Estado Miranda.

Beatriz Di Totto Blanco presenta en su artículo unos comentarios de gran utilidad para los organismos de la administración activa, en el ejercicio de las facultades

que les atribuyera recientemente la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en materia de averiguaciones administrativas. La autora es abogado con post-grado en Ciencias Penales y Criminológicas y se ha desempeñado como Juez Relator Penal, Jefe de la Sala de Sustanciación de la Prefectura del Municipio Libertador del Distrito Federal, Jefe de la División de Asuntos Penales de la Gobernación de Caracas y Primer Suplente de la Fiscalía Sexagésima Tercera del Ministerio Público con competencia nacional. Actualmente presta sus servicios en la Contraloría General de la República y es Profesora de Derecho Penal, Parte Especial, en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello.

Alberto Blanco Uribe indica como objeto fundamental de su trabajo "La responsabilidad civil de la Administración Pública derivada de la emisión de actos administrativos ilícitos", el de "demostrar que de acuerdo a un elenco de casos escogidos, supuestos tipificados de responsabilidad por actos administrativos, nuestro Ordenamiento Jurídico Positivo consagra, bajo ciertas circunstancias, la responsabilidad civil de la Administración Pública, aunque no como regla sino como excepción".

Gilberto Mejías Palazzi, abogado, experto en el área de averiguaciones administrativas, ex funcionario de la Contraloría General de la República, profesor de la Escuela de Control Fiscal y de la Escuela Nacional de Hacienda. En sus "Notas acerca de la averiguación administrativa de los Organismos de Control" aclara varios importantes puntos, entre ellos el de que "...ni el sobreseimiento ni la absolución en materia administrativa impiden, cuando sea proce-

dente, el ejercicio de otras acciones".

César J. Hernández B., abogado, con postgrado en Derecho Tributario y Derecho Público. Miembro y ex Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, del Directorio del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario. Ex funcionario de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República. Ex conjuer de los Tribunales de Impuesto sobre la Renta y actualmente Juez Suplente del Tribunal Séptimo de lo Contencioso Tributario. Profesor de Derecho Fiscal, Derecho Tributario e Impuesto sobre la Renta (UCV, USM y Escuela de Hacienda). Ponente en las VII y VIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario y autor de varios trabajos sobre la materia. Columnista del diario El Universal sobre temas fiscales. En este número de Control Fiscal desarrolla un amplio trabajo sobre "Los Tributos".

Armando Rodríguez García en "La expropiación como técnica de desarrollo urbano" señala algunos criterios de aproximación a dicha institución jurídico-administrativa, como mecanismo o técnica operativa al servicio de la Administración Pública, para la obtención de los fines a los cuales debe atender.

En "Nuevos documentos biográficos de Vicente Salas", el Dr. Ildefonso Leal presenta una nueva versión del trabajo suyo publicado en nuestro anterior número —aparecido con varios errores de impresión—, enriquecido con la incorporación de nuevos documentos históricos, que amplían las facetas biográficas de Vicente Salas y donde se hace referencia al cantante tema de la auditoría del Himno Nacional de Venezuela.

Discurso pronunciado por el Dr. José Ramón Medina con motivo del 48º aniversario de la creación de la Contraloría General de la República

Hoy es un día de fiesta y regocijo institucional para todos quienes integramos la Contraloría General de la República: unos temporalmente por mandato del Poder Legislativo; otros por devoción y mística que han fortalecido por muchos años la vocación de servicio. Día de exultación colectiva, bien entendida, día de gozo militante afincado en una causa digna que por ser plural es de toda Venezuela. Pero día, al mismo tiempo, de imperativos solemnes que van más allá de la pura manifestación del ánimo compartido en la fecunda convivencia del esfuerzo común, puesto que la ocasión que nos congrega constituye, por encima de todo, un acto de fe en nosotros mismos y en el país entero, una manifestación de fidelidad y de responsabilidad en el cumplimiento de un deber que emplaza nuestra voluntad y quehacer personal frente al destino mismo de la comunidad nacional. Porque quienes han servido en el tiempo a esta institución o quienes ahora nos incorporamos transitoriamente con fe y decisión a su servicio, entendemos con toda convicción que estamos ante un mandato moral que exige obediencia y acción sin regateo en el cuadro más general y exigente de la vida pública de la Venezuela contemporánea.

EL DESARROLLO HISTORICO E INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORIA

Sea propicia la celebración de este nuevo aniversario de la Contraloría para recordar algunos episodios relevantes en el desarrollo

de la Institución y algunos antecedentes históricos que nos ayuden a comprender la importancia y trascendencia del control externo del Estado, a cuyo fortalecimiento todos debemos incorporarnos como cruzados de un empeño común y solidario.

Como es materia histórica ya divulgada, en los albores de la colonización española, en el año 1531, por la Real Cédula de Ocaña, Doña Juana la Loca organiza la Administración Hacendaria de la provincia de Venezuela y Cabo de la Vela. Allí se establecen normas incipientes de control que giran alrededor de la muy conocida Arca de las Tres Llaves, según la cual se requería el concurso simultáneo del "factor", el "tesorero" y el "contador" para poder movilizar los fondos del Tesoro Real. Es por su importancia histórica que esta primigenia norma de control se mantiene presente en el logotipo que distingue desde hace algunos años a nuestro organismo contralor.

El largo pasaje de nuestro estadio colonial, incluyendo el proceso de integración fiscal y política con la Intendencia, la Real Audiencia, la Capitanía General y el Tribunal de Cuentas no deja de ser asunto de interés para el estudioso del proceso que marca el destino de la institución contralora en Venezuela, pero es en 1810 cuando se produce una modificación verdaderamente trascendente en el país en esa rama, pues paralelamente a la acción independentista surge —al menos como postulado teórico— el derecho que tiene el pueblo, a través de sus representantes, para vigilar el manejo de sus contribuciones y los gastos públicos. Es allí donde habría que fundamentar el punto de partida esencial de nuestro control contemporáneo, lo cual no es otro que el vínculo estrecho de la fiscalización con el concepto de soberanía popular.

El duro período de la independencia y el difícil proceso de consolidación de la República es rico en postulados y actitudes de defensa del interés fiscal, pero fue sólo en 1938 cuando el principio básico del control popular se hace realidad entre nosotros.

El advenimiento de fórmulas democráticas después del largo período de la dictadura Gomecista, durante la cual la Hacienda Pública se administró como "resnullius", hacía imperativa la creación de mecanismos apropiados y efectivos de vigilancia fiscal, orientados a lograr un correcto y honesto manejo de la cosa pública.

Fue así, hace 48 años, en respuesta a lo que era ya un verdadero clamor popular, como se crea la Contraloría General de la Nación. La nueva Institución, en las manos firmes y probas de Gumersindo Torres, viene a marcar un auténtico hito en la historia fiscal del país, pero, lamentablemente, la irrupción de un golpe de fuerza

interrumpe su desarrollo, el cual se restablece a partir del 23 de Enero de 1958.

El brevísimo recuento anterior sirva sólo para hacer presente que las fórmulas de control real, necesariamente están vinculadas a los sistemas democráticos de gobierno, fundamentados a su vez en la recia estructura de un Estado de Derecho. De esa manera, democracia y control constituyen una asociación indisoluble, con correspondencia directa entre sus términos. Mientras más fuerte es una democracia y mayor su contenido social, más vigorosos y efectivos se toman sus mecanismos de vigilancia fiscal, los que de tal manera pasan a constituirse en una de las bases fundamentales de los regímenes de representación popular.

El ensayo democrático iniciado en Venezuela hace 28 años, puso de manifiesto, además, que el control externo del Estado, para responder cabalmente a las expectativas de la colectividad nacional debe también basarse en algunos postulados fundamentales: la independencia absoluta de los órganos que lo ejercen, su autonomía administrativa y presupuestaria, el apoliticismo en su gestión, el rechazo de influencia de intereses creados y un alto nivel ético y técnico por parte de los funcionarios fiscalizadores. Así lo fijan y demandan tanto la Constitución de la República como la propia Ley Orgánica del Organismo actualmente. La imagen que proyecta un órgano de control depende necesariamente de la absoluta escrupulosidad con que se adhiera a esos principios para el ejercicio de sus funciones. En nuestro país, cuando ello ha ocurrido, el pueblo venezolano ha visto en la Contraloría General de la República la celosa defensora de sus intereses, y así como no le ha regateado reconocimientos en tales circunstancias, han surgido los necesarios y convenientes reclamos cuando en mayor o menor grado ha habido separación de aquellos principios.

De este modo desde el primer día que asumí el cargo, fundamenté mi actuación en el respeto y la vigilancia de esos postulados básicos que orientan el cumplimiento de la misión encomendada a la Contraloría.

Tengo apenas dos meses y medio al frente de la Institución, pero por años he conocido de sus ejecutorias y es firme compromiso con mi conciencia y con mi país, mi propósito de rescatar y restablecer los mencionados principios como base del funcionamiento institucional, para así poder proyectar la imagen de la Contraloría que el país desea y requiere.

En esta época de crisis, cuyo elemento dominante no es solamente el aspecto económico sino también el de orden moral, la necesidad de una Contraloría eficiente, que coadyuve más deci-

didamente a erradicar el desorden y a combatir los delitos contra la cosa pública, surge como asunto de la mayor relevancia y urgencia. A la modernización del Organismo Contralor, a su conversión progresiva en ente sistematizador y preventivo más que represivo, y a su transformación para adaptarlo a la realidad del país, con el objeto de que pueda ejercer sus funciones con un amplio sentido de colaboración hacia la administración activa, pero con estricto apego a la Ley y a la defensa del interés público, pondré el mayor de mis esfuerzos.

Sé que en este propósito he de contar con el apoyo y el respaldo consecuente y decidido de los funcionarios de la Contraloría, porque conozco a ciencia cierta el orgullo con que exhiben las virtudes de la Institución y el dolor con que sufren sus fallas y deficiencias. Asimismo, porque sé que una Institución es, esencialmente, lo que son sus funcionarios, pretendo poner énfasis especial en el área de personal, para volver a lograr que la Contraloría exhiba sus programas de administración de recursos humanos con el carácter adelantado y de avanzada conque lo ha hecho en otras oportunidades según lo comprueba su digno y meritorio historial de institución al servicio de los mejores intereses de la nación. Aspiro de esta manera a que el esfuerzo de vigilancia fiscal en el país descansa en la mística y el interés por la defensa del patrimonio público que sólo un funcionario compenetrado con los objetivos de su misión, disciplinado, bien remunerado, respetado y adecuadamente estimulado es capaz de garantizar para bien de la República.

ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA CONTRALORIA COMO OBJETIVO PRIORITARIO Y FUNDAMENTAL.

Tal como he expuesto reiteradamente en mis declaraciones a través de los medios de comunicación social desde que asumí el cargo que hoy ostento, me propongo tres objetivos fundamentales como metas prioritarias de mi actuación al frente de la Contraloría. El primero que acabo de delinear como rescate de la respetabilidad y confianza pública en la acción contralora del organismo, está íntimamente ligado a la posibilidad de avanzar en su tecnificación y modernización, como una puesta al día imperativa.

Por eso, entre mis propósitos fundamentales ya plenamente definidos, está el de realizar una evaluación integral y progresiva de la organización y funcionamiento de la Contraloría en todos sus órdenes, con el objeto de producir la reforma y las mejoras organizativas que estén planteadas y adaptar su funcionamiento a los requerimientos de la Administración Pública Nacional.

Dentro de este proceso he dado atención preferente a los Servicios Jurídicos, porque considero que la Dirección General que los regula y disciplina es una de las palancas cardinales para la conveniente y necesaria labor de las funciones que la Constitución y las leyes señalan al Organismo Contralor.

En la nombrada Dirección se realizan primordiales diligencias y estudios destinados a fijar criterios conformes a los principios constitucionales y legales, así como otras actividades vinculadas de un modo directo a la defensa y protección del Patrimonio Público.

Cumplida la labor de la Comisión que designé en la Resolución N° CG-06 del 16-09-86, se procederá inmediatamente y progresivamente a la evaluación organizativa y funcional de las otras Direcciones del Organismo, con la finalidad de realizar todas las modificaciones estructurales que resulten necesarias y convenientes al buen orden de su actividad institucional. Pues considero que es indispensable ajustar el orden y actuaciones de todas las Direcciones que integran el Organo Contralor a las necesidades que en la actualidad tiene planteadas, con el propósito de alcanzar el óptimo beneficio de los recursos que se les han destinado.

A pesar del poco tiempo que tengo bajo mi responsabilidad a este Organismo, estoy convencido de que hay áreas que marchan perfectamente bien. La idea de la evaluación y posterior reorganización es mantener éstas, procediendo a los pequeños ajustes requeridos y a tratar de dotarlas de los recursos necesarios e imprescindibles para su propia sustentación y progreso. Por el contrario en aquellas áreas que presentasen deficiencias evidentes o cuyos resultados no fueran los esperados o que se correspondan con objetivos que han perdido validez, serán objeto de una total reestructuración como corresponde al ánimo puesto en la intención de mejorar lo existente. Conviene advertir, por eso, de manera categórica, que por encima de cualquier otra consideración, el proceso de reorganización será para mejorar a la Contraloría General de la República y no para perjudicar en ninguna forma a los funcionarios con quienes cuento para ese proceso, a los cuales garantizo firmemente su total estabilidad mientras cumplan correctamente con los deberes inherentes a su cargo.

Creo que nadie, a estas alturas, pueda discutir u oponerse a ese derecho elemental e indispensable que tiene todo funcionario público al asumir un cargo de alta significación o nivel en el cuadro mayor del Estado Venezolano, de integrar un equipo de trabajo que repose en la confianza, competencia, solidez institucional y vocación de servicio de quienes lo forman. Yo demando ese dere-

cho, justificado e indeclinable y en ello pondré todo mi empeño, decisión y voluntad para, de este modo, integrar un equipo homogéneo y coordinado en este organismo hoy bajo mi dirección, el cual se apoye en la experiencia, competencia y capacidad de sus mejores servidores en el tiempo, pero también de aquellos otros que desde fuera vengan a aportar su esfuerzo y sus conocimientos a la mejor causa de la tarea que se nos ha encomendado.

De allí que pensemos —y en ello pondremos nuestros empeño más alto en hacerla una realidad positiva y segura— que una idónea estructura organizativa, un personal bien entrenado y capaz y compenetrado con las labores que le corresponde realizar con eficiencia y disciplina, a la par que un equipo dirigente que combine la eficiencia con la disciplina y el respeto bien entendido, son en este caso no sólo necesarias sino imprescindibles para lograr que sea realmente efectivo el control fiscal en Venezuela.

Paso de seguidas a discurrir sobre el tercero de los objetivos que me he fijado como metas imprescindibles en el ejercicio de mi cargo como Contralor General de la República, y cuyas características y proporciones actuales merecen un tratamiento más profundo y particular.

LA CORRUPCION EN EL CONTEXTO GENERAL DE LA REALIDAD VENEZOLANA.

Permítaseme ahora en tal sentido hacer algunas consideraciones que juzgo oportunas y pertinentes sobre la situación de deterioro social y de su influencia negativa en el campo de la administración pública nacional de unos años a hoy, y de cómo esas circunstancias, de por sí extremadamente graves y perniciosas, estremecen y perturban la buena marcha y mejor desempeño y eficiencia del sistema político que nos rige como resultado del proceso histórico de las últimas décadas, donde ha jugado papel preponderante la voluntad democrática del pueblo venezolano. Me refiero sin ambages al morbo proliferante de la corrupción que en los últimos años ha alcanzado extremos de dolencia crónica y generalizadora que parece envolvernos a todos en un torbellino sin frenos que, inexorablemente, no tiene otro destino que la ruina y aniquilamiento de las mejores y más dignas causas de la nacionalidad.

La expansión de la corrupción administrativa en nuestros días representa para la nación venezolana una amenaza tan real y grave como la droga, si acaso no lo fuere más. Es superfluo señalar ejemplos. Pero conviene, sin embargo, destacar sus peligros, pues no sólo lesiona el patrimonio material sino que también afecta los valores morales y la más hermosa tradición del país, provocando

de esta forma el deterioro de la identidad nacional y, por consiguiente, afectando al mismo tiempo la seguridad del Estado.

El auge de la corrupción en el presente no es únicamente consecuencia, a nuestro criterio, de la discrepancia existente entre la magnitud de los medios y el número de oportunidades determinados por el nivel de desarrollo alcanzado, sino también de la dificultad para acceder a las mismas, impuestas, por las limitaciones estructurales. Entre éstas pueden señalarse, por ejemplo, la concentración del ingreso, el nivel medio de capacitación de la mano de obra o los niveles de educación de la población en general.

A lo anterior cabe agregar, además, la incertidumbre fomentada por las expectativas de cambio que generan el desarrollo de las comunicaciones y de la informática, la automatización, los nuevos instrumentos financieros y la multiplicación de los servicios, entre otros, los cuales determinan el reemplazo de los modos de vida vigentes. Y, por tanto, la necesidad de adaptación o de renovación de los sistemas de administración y de los de control existentes a las nuevas condiciones surgidas en el tiempo.

El retraso en la adaptación o adopción de nuevos sistemas administrativos y de control, permite el surgimiento de iniciativas y actividades marginales que no dependen de la estructura misma del Estado y del poder legalmente establecido. Pero aún, justamente por esto, tales iniciativas y actividades pueden desenvolverse con mayor provecho para quienes la llevan a cabo —en desmedro de la normativa social— para alcanzar sus fines, mostrando su capacidad de satisfacer los requerimientos de la población sustituyendo a los organismos regulares cuando éstos sufren limitaciones o, sencillamente, no existen. En estas circunstancias se crean las condiciones para el desenvolvimiento de dos sistemas, cuyo antagonismo a veces no se manifiesta abiertamente y que con frecuencia terminan por complementarse, lo cual favorece la aceptación de lo espurio como una alternativa válida. Tal es el caso, por ejemplo, de la ausencia o el manejo inadecuado de un sistema de salarios y de ascensos cónsonos con la capacidad y merecimiento del trabajador, lo cual lleva generalmente en muchos casos a la práctica aberrante del cobro de comisiones y sobornos que terminan por volverse normales.

Lo anteriormente expuesto pone en evidencia lo difícil que resulta enfrentar la corrupción administrativa, así como la complejidad del problema. Igualmente, cómo en determinados momentos, la corrupción es resultado de las circunstancias. De ahí que no sean suficientes las medidas punitivas para detener el avance de la corrupción o combatirla. Esta dificultad aumenta el peligro por cuan-

to la frustración de los esfuerzos que se realizan resta estímulos a los organismos y funcionarios competentes, generando en consecuencia la pérdida de eficiencia que esa realidad demanda.

Ante estas circunstancias es procedente recordar que el control de la gestión pública es inherente a la existencia de un estado organizado y a la actividad que desarrolla para cumplir los fines que le son propios con los medios de que dispone. Estado de derecho y democracia son en tal sentido, y según decíamos al comienzo los pilares indispensables sobre los cuales se fundamenta el control administrativo. En consecuencia es conducente analizar la idoneidad del sistema de control en relación con las condiciones donde actúa porque evidentemente en cada etapa histórica ellos se utilizan en función de determinados medios y fines.

De acuerdo con el enfoque y la doctrina de la administración pública la actividad contralora dentro de la organización estatal persigue el propósito de facilitar el equilibrio de las relaciones existentes entre los diferentes Poderes del Estado. Al efecto, el Ejecutivo ejerce la Administración del patrimonio público, pero el Legislativo se reserva la facultad de controlar ex-ante y ex-post la gestión del primero, mientras el Judicial está capacitado para determinar la responsabilidad que atañe a quienes han manejado fondos públicos. El ejercicio de estas atribuciones no es tan fácil ni tan sencillo como a primera vista parece, sobre todo en el presente, en razón de la complejidad de las relaciones originadas por la actividad del Estado moderno.

Actualmente el Estado desempeña un papel activo tanto en el orden nacional como en el internacional. Interviene en la actividad económica limitando o estimulando su desarrollo conforme a lo que en su opinión convenga al interés nacional. Al efecto procura manejar tanto las circunstancias internas como las externas a través de la política económica y la política internacional que desarrolla. Cabe destacar que anteriormente el Estado no ejercía actividades económicas o si lo hacía estaban circunscritas al ámbito nacional, porque no existía una estructura económica que integrara la totalidad del universo. A partir de la segunda guerra mundial, con el desarrollo de un sistema económico internacional basado en la existencia de organismos creados para fomentar el crecimiento económico planetario a través de la inversión y la promoción del bienestar, no sólo se expande el ámbito de acción gubernamental sino que el Estado asume mayores responsabilidades en lo que respecta a las condiciones de vida de la población. La posibilidad de garantizar dichas condiciones no depende únicamente de la disposición de medios, sino que debe considerarse además

el empleo que se hace de los mismos. Ese uso tiene que ser acorde con las normas legales, pero también cónsono con la conservación y fomento de dichos recursos, Y, desde este punto de vista, ello supone que debe cuidarse su mantenimiento y deben ser usados eficientemente. Esta premisa impide emplearlos en favor de minorías o para usos particulares o parasitarias, además de imponer la obligación de cuidar su rendimiento. Tales responsabilidades imponen al gobierno el ejercicio de funciones gerenciales y es la supervisión y vigilancia de esta actividad gerencial desarrollada por el Ejecutivo la que es objeto del control del Poder Legislativo. El fin o la razón de esta gestión es la de salvaguardar el patrimonio colectivo.

Desde este punto de vista está claro que el control se ejerce tanto con el propósito de mantener el patrimonio como el de auspiciar su fomento. Ello impone necesariamente la vigilancia del cumplimiento de responsabilidades, pero también la evaluación de las iniciativas.

Dentro de esta perspectiva, se explica, por ejemplo, la razón por la cual debía escucharse al organismo contralor en el caso de los reparos petroleros, razón fundamentada, además, en una preceptiva legal incuestionable. Asimismo, justifica el motivo por el cual se hacen imperativas las medidas preventivas contra la corrupción administrativa cuyas consecuencias no se traducen únicamente en pérdidas financieras, ya que realmente pueden determinar y en efecto determinan también daños morales como hemos indicado en otra parte de este discurso. En este sentido es oportuno señalar que en la actualidad la función de control trasciende el aspecto puramente financiero porque abarca al propio tiempo el control de la ejecución presupuestaria, lo que representa algo más que la simple verificación contable, porque en efecto supone comprobar si el “que” “cómo” “cuándo” “dónde” y “por qué” de la acción pública se ajusta a las normas vigentes derivadas de la instauración de los sistemas de planificación y presupuesto. No basta, por tanto, que las cuentas estén correctas, es necesario ponderar los resultados del uso de los recursos a fin de conocer si se ha hecho una utilización idónea de los mismos; si no se ha satisfecho este requerimiento los recursos se habrán desperdiciado y su desperdicio afecta el patrimonio de la nación.

Esto que acabamos de decir no significa en modo alguno que la actividad del Ejecutivo debe subordinarse al visto bueno del Organismo Contralor, sino que éste, además del control ex-post que se le reconoce y en base a la experiencia acumulada en el curso de su ejercicio, puede y debe prever los efectos de la acción que se desa-

rolla, alertando a tiempo acerca del peligro o sugiriendo las iniciativas que estime oportunas a los poderes competentes: el Ejecutivo o el Legislativo, según sea el caso.

Este aspecto nos lleva a enfrentar el conocido debate acerca de si el control debe ejercerse ex-ante o ex-post. Y el peligro que existe de entabrar el desempeño de la administración pública si ésta debe esperar que se autorice la puesta en marcha de los planes o por lo menos someterlos a consideración del órgano contralor. Igualmente se plantea la posibilidad no descartable de corrupción de los funcionarios responsables del control que tal situación estimularía, auspiciada por la impaciencia de los responsables de ejecutar los planes. Todo esto no es nada nuevo, sin embargo. Se trata de un problema que padecemos y conocemos como “el problema de la permisología”. En nuestra opinión, se hace un falso planteamiento cuando se considera el asunto en esta forma. Es obvio que el organismo contralor no puede limitarse a dar prioridad a los aspectos formales. La función de control representa también una evaluación de la gestión, a fin de suministrar elementos de juicio idóneos al Poder Legislativo, del cual es auxiliar. Justamente, desde el punto de vista de la administración pública, esta función evaluadora es lo que impone la autonomía del Poder Contralor para garantizar la objetividad e imparcialidad del mismo.

El ejercicio posterior del control es una evaluación del pasado y en la práctica se queda sólo en la verificación de la forma. Las observaciones o admoniciones a que da lugar esta evaluación ex-post, por consiguiente, la mayor parte de las veces se circunscribe a la reforma de las normas de procedimiento. Y es así por cuanto difícilmente este tipo de control permite descubrir las causas del problema o pone en evidencia a tiempo su incidencia. De ahí el señalamiento que hiciéramos precedentemente acerca de la necesidad de estimar el “que” “cómo” “cuánto” “dónde” y “por qué” de la acción administrativa, lo cual no es difícil de hacer si se utilizan las técnicas modernas.

A riesgo de extendernos un poco más sobre el tema señalaremos un caso que apoya nuestro pensamiento. Uno de los problemas más graves del país en el presente lo constituye el monto de la deuda pública externa. En un buen porcentaje ésta se debe a la posibilidad que tenían algunos organismos y empresas del Estado, —en razón de su ordenamiento jurídico y de sus funciones— de solicitar créditos externos. Tales solicitudes se cursaban de acuerdo con las normas establecidas y aparecían justificadas en razón del destino que se daba a los créditos. Estos pudieron incluso ser bien utilizados, pero aún así contribuyeron a comprometer la capacidad de

acción autónoma del Estado al exceder los límites aconsejados por la prudencia. Es de señalar que en Estados Unidos ha ocurrido algo similar, pero cuando el peligro se ha revelado el Congreso ha sido advertido y se ha abocado a estudiar los modos de conjurarlos. De ahí los reparos hechos a los proyectos presupuestarios presentados por el Ejecutivo recientemente en aquel país. La limitación de los fondos para la investigación del proyecto de defensa espacial y, más directamente, la aprobación de la Ley Graham-Rudman que impone la obligación de reducir en un plazo determinado el déficit presupuestario a través de reducciones sucesivas de los gastos programados anualmente.

A la luz de la situación confrontada por Venezuela hoy día cabe reflexionar en qué medida una "evaluación" de la gestión de los organismos como la que hemos sugerido en relación al "qué", "cómo", "dónde", "cuándo", "por qué" (y cabría hasta agregar "para qué") no habría puesto en evidencia la velocidad del gasto y el monto del endeudamiento que se originaba para, así proceder a denunciar lo conducente ante los organismos competentes, a fin de que se tomaran las previsiones del caso. Estos aspectos son importantes porque el peligro subsiste todavía, aunque ahora aparezca frenado por la disminución del crédito externo. Pero, debe tenerse en cuenta el riesgo de aumento de las acreencias implícito en el refinanciamiento.

Junto a lo anterior cabe destacar lo siguiente: la Administración Pública requiere de medios para cumplir sus fines. De este modo su rendimiento puede ponderarse, a través de la estimación de los medios empleados y de los resultados obtenidos. Mas aquí surge una dificultad, porque esta relación no es tan fácil de establecer dado que no siempre los resultados pueden ser cuantificados, porque, con frecuencia, los fines perseguidos no son tangibles y por tanto no pueden traducirse en metas susceptibles de materializarse físicamente. Tales son, por ejemplo, los casos del control de los planes de Seguridad y Defensa, Administración de Justicia, Orden Público y otros similares. En estos casos es necesario aplicar criterios distintos a los utilizados en las actividades productivas. Aquí es preciso evaluar las situaciones y las funciones. Diríase que debe darse prioridad a lo esencial. Una solución práctica es considerar los aspectos globales, evaluarlos ponderando las circunstancias de lugar y tiempo por la vía de la comparación, observando la periodicidad, frecuencia, regularidad, etc., prescindiendo, si es el caso, de la discriminación y el detalle contable.

No está demás meditar, asimismo, en relación con lo anteriormente expuesto, sobre los alcances de la integración regional y

mundial de nuestra economía (Pacto Andino, Internacionalización del Petróleo, Empresas de capital mixto y otros), lo cual constituye ya una realidad, pero cuyo desarrollo debe observarse para evaluar oportunamente su incidencia. Esta no debe estimarse sólo en términos cuantificables, sino, que debe evaluarse también en relación con la correspondencia entre el propósito de la acción y los objetivos nacionales, por cuanto, el primero puede ser congruente con las necesidades de un organismo en particular o en un momento dado pero inconveniente en función del interés general y de la realización de los objetivos permanentes de la nación.

Graves como se presentan las circunstancias actuales sería oportuno pensar en contrarrestarlas frontalmente. De hecho no hay quien no rechace la corrupción y abogue por frenarla. La opinión pública está de acuerdo en que es necesario detener el proceso del delito contra la cosa pública. El gobierno amonesta, hace declaraciones de principios, promueve investigaciones. Los congresantes indagan y denuncian. El Ministerio Público procesa las denuncias y acude ante los tribunales. Los jueces hacen esfuerzos por establecer las responsabilidades pertinentes. La Contraloría vigila, amonesta, rechaza, alerta, estudia y observa con dedicación los casos que llegan a su conocimiento; pero los resultados de tales acciones parecen no resultar acordes con los esfuerzos realizados.

Todo ello nos lleva a pensar en la necesidad de promover un plan general y eficaz de lucha contra la corrupción cuyos objetivos fundamentales deberían ser, a corto plazo, la de promover una acción destinada a fomentar la mayor comunicación entre los organismos competentes, recabar la cooperación de instituciones como Fedecámaras, CTV, Partidos Políticos y Colegios Profesionales, a fin de despertar el sentimiento de solidaridad de la ciudadanía en relación a la acción que demanda el problema. A largo plazo debe fomentarse una actitud cívica y educativa entre la población para que cada ciudadano se convierta en un cruzado contra la corrupción. Utópica como podría parecer a primera vista esta idea, es, sin embargo, oportuna, conveniente y necesaria, por cuanto el peligro es inminente y extremadamente grave, puesto que ya la corrupción comienza a ser aceptada y peor aún, hasta justificada en razón del beneficio logrado a las posiciones alcanzadas por quienes la promueven o auspician. La generalización de esta actitud deja puerta franca a la desmoralización de la colectividad. Aumenta así la vulnerabilidad de la nación en momentos en que sus derechos y su patrimonio deben ser preservados, dados los procesos de transculturación e internacionalización propiciados tanto por la integración

económica como por la intensificación de las comunicaciones impuestas por los avances tecnológicos.

De tal manera está planteada con urgencia indiscutible una movilización general del país, en forma que se constituya en una batalla colectiva contra ese cáncer que corroe actualmente el cuerpo de la sociedad nacional.

UN MENSAJE DE FE Y OPTIMISMO.

A pesar de todo lo dicho hasta aquí, sin embargo yo quiero finalizar mis palabras con un mensaje de fe y optimismo en el destino estelar de Venezuela. Sin cerrar los ojos ante la realidad que nos enfrenta es necesario armarse de voluntad y coraje para derrotar el escepticismo y no flaquear en la demanda imperiosa. El desafío que nos emplaza debe asumirse con toda decisión a fin de convertir el deterioro de nuestros días en una espléndida manifestación de resultados positivos que marque el signo promisorio de una recuperación integral de la nación enferma de hoy, asistidos en el trance por el ejemplo virtuoso del pasado.

Vuelvo a ser reiterativo al afirmar que son más las cosas positivas que alientan en el alma del pueblo venezolano que las negativas que impiden su desarrollo y consolidación institucional en el tiempo.

El conglomerado nacional espera todavía de esta generación que empiece a dar paso a la que viene detrás, una acción creadora capaz de hacer que el país de hoy robustezca su perfil en la inspiración de los que ayer lo hicieron patria.

El futuro nos compromete y a ese compromiso debemos corresponder con la disposición más consistente y solidaria a fin de que esta determinación reivindique aquella imagen gloriosa del bravo pueblo soberano de nuestros albores republicanos.

Auditoría Financiera en las Municipalidades

GUSTAVO CARVALLO

El Concejo Municipal ejerce la administración local a través de un órgano ejecutivo que es el Administrador Municipal y en los Municipios con población menor de 50.000 habitantes el Presidente del Concejo también ejerce dicho cargo.

Conforme al ordinal 15 del artículo 65 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Administrador está obligado a presentar al Concejo, en el mes de mayo de cada año, el informe anual de las gestiones a su cargo. Este informe deberá acompañarse indudablemente del Balance de la Hacienda Pública Municipal y del Estado de la Ejecución Presupuestaria, entre otros documentos necesarios para rendir cuenta de la gestión. En cuanto a la Hacienda Pública Municipal, se define en la Ley como el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Municipio, es decir, cuantitativamente, la diferencia entre sus activos y pasivos. Por su parte el Presupuesto comprende tanto la estimación de las inversiones como los gastos de operación de las diversas unidades del Municipio, así como los distintos ingresos que percibe la Municipalidad.

Una auditoría financiera perseguirá como objetivo dictaminar acerca de la razonabilidad de las cifras contenidas en el Balance de la Hacienda y sobre los resultados de la ejecución del presupuesto.

La auditoría financiera así concebida tendría que ser efectuada por auditores independientes de la administración, a fin de garantizar la idoneidad del Dictamen, y para que el mismo sea aceptado

por otras autoridades y por la comunidad, a quienes interesa conocer el grado de corrección con el cual se ha manejado el patrimonio colectivo. Estarían en capacidad de realizar esta auditoría los funcionarios calificados de los organismos de control externo (Contraloría General de la República y Contraloría Municipal) así como Contadores Públicos que actúen con carácter de auditores externos. La Contraloría General del Estado también podría efectuar este tipo de trabajo a petición del Concejo Municipal.

Contabilidad Fiscal del Municipio.

A los fines de este escrito es necesario señalar las características de la Contabilidad Municipal de la siguiente manera:

La Contabilidad Patrimonial de los Municipios debe regirse por las instrucciones y modelos prescritos por la Contraloría General de la República, contenidos en la Gaceta Oficial N° 2.681 Extraordinario de fecha 31 de octubre de 1980 vigente a partir del 1° de enero de 1981 (Publicación N° 21). La contabilidad de la ejecución del presupuesto de gastos se regula a través de las instrucciones aprobadas por la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa (DINCA), dependiente del Ministerio de Hacienda y la Oficina Central de Presupuesto, publicadas en la Gaceta Oficial N° 3.019 Extraordinario de fecha 20 de septiembre de 1982.

La descripción general del sistema prescrito por la Contraloría General de la República, es como sigue:

“El sistema consiste en el registro contable tanto de las operaciones del Tesoro, como las referentes a los bienes, derechos y obligaciones que conforman la Hacienda Pública Municipal...”

“Estructuralmente el Balance de la Hacienda Municipal comprende cuatro (4) grupos de cuentas: del Tesoro, de la Hacienda, del Presupuesto y de Orden. En las cuentas del Tesoro se enfrentan los activos disponibles y realizables a los pasivos exigibles y las reservas de previsión, para establecer la Situación Financiera del Tesoro. En las cuentas de la Hacienda figuran los demás bienes patrimoniales de la Municipalidad representados en activos fijos y otros derechos de contenido económico enfrentados a los pasivos a largo plazo, de cuya comparación se determina el monto de la Hacienda Pública Municipal. A través de las cuentas transitorias del presupuesto se muestran acumulativamente durante cada vigencia tanto los ingresos como los gastos para establecer por comparación los resultados de su ejecución. Finalmente, las cuentas de orden son utilizadas para fines de control e información contable”.

En cuanto a los registros principales y auxiliares se establece lo siguiente:

Registros Principales.

Los libros "Diario" y "Mayor" constituyen los registros principales que han de ser llevados por la Administración Municipal.

En el libro "Diario" se registrará al final de cada mes un resumen de las operaciones mensuales que afecten a cada cuenta de Mayor, sobre la base de la información contenida en los comprobantes, auxiliares, listados y resúmenes que se preparen en relación con los mismos. Posteriormente se efectuarán los pases al "Mayor" en los rubros correspondientes. El resultado del movimiento mensual de las operaciones se reflejará en la forma prevista en los "Balances de Comprobación" y "Balance General" comprendidos en el Anexo N° 3 de dicha Publicación.

Registros Auxiliares.

Los registros auxiliares básicos a utilizarse son los previstos en las publicaciones Nos. 15 y 19 de la Contraloría General de la República relativos a la contabilidad de proveedurías y almacenes y de deuda pública, respectivamente. Asimismo deberán llevarse auxiliares para las demás cuentas que lo ameriten.

Se llevará también un "Libro Auxiliar de Tesorería" y los formularios "Resumen Mensual del Movimiento de Tesorería" y "Movimiento de la Columna Varios". Asimismo la Publicación N° 21 contiene un anexo con las instrucciones y modelos de registro e inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

Las principales operaciones sujetas de registro contable son:

1. Los ingresos y egresos de los fondos ordinarios y del Situado Coordinado.
2. Los ingresos presupuestarios liquidados.
3. Los fondos especiales con destinación específica y las retenciones y devoluciones de depósitos de terceras personas.
4. Las inversiones transitorias del Fisco Municipal en cédulas, bonos, pagarés, etc., y las de carácter permanente realizadas en empresas, entes autónomos, etc.
5. Los fondos girados en calidad de avance y los anticipos concedidos a contratistas.
6. Los gastos por pagar y los préstamos a corto plazo.
7. La situación financiera del Tesoro resultante de comparar el activo corriente, por una parte, con el pasivo exigible y

las reservas de previsión, por la otra, la cual muestra cada mes y al cierre del ejercicio, el estado de liquidez del Tesoro, en su conjunto.

8. La situación de la deuda pública municipal, cuando exista, y la de los intereses relativos a la misma.
9. Las operaciones relativas a los activos fijos del Municipio, tales como bienes muebles, inmuebles y materias de depósitos, así como las que se refieren a las responsabilidades fiscales establecidas a cargo de funcionarios.
10. Los ingresos de lenta y de difícil recaudación.
11. Las operaciones correspondientes a otros activos, tales como deudas a favor del Municipio a largo plazo, etc.
12. Las deudas administrativas sin disponibilidad presupuestaria y la constitución de reservas para activos dudosos.
13. El resultado anual de la ejecución presupuestaria obtenido por comparación entre los ingresos y los gastos presupuestarios.
14. La creación y mantenimiento de las reservas de previsión”.

El sistema de contabilidad prescrito por la Contraloría General de la República acoge normas establecidas legalmente y principios y convenciones generalmente aceptados en el ámbito gubernamental y privado, como son los referidos a:

- Sujeción a la Ley
- Adaptación a la estructura administrativa
- Aplicación de la partida doble
- Universalidad, unidad y uniformidad
- Valoración de bienes y obligaciones
- Clasificación y separación de cuentas y estructuras del Balance.

La contabilidad presupuestaria del gasto, a su vez registra los compromisos, los gastos causados y los pagos correspondientes, y debe producir la información para completar el Balance de la Hacienda Pública Municipal.

A continuación se inserta un modelo del Balance General y otro de la Ejecución Presupuestaria.

Programa de Trabajo de la Auditoría.

La planeación de la auditoría será similar en muchos aspectos a lo que se realizaría en una empresa; tal vez en algunos procedimientos y su alcance, pudieran estar diferencias importantes.

En el programa de trabajo que trataremos de desarrollar no haremos mención a ciertos detalles elementales que se consideran rutinarios en la labor del Contador Público.

Aspectos Generales.

Bien sea con el objeto de establecer los recursos humanos necesarios para efectuar la auditoría en determinado tiempo, o estimar su costo y honorarios, es imprescindible el conocimiento primario de la entidad y las condiciones bajo las cuales se desarrollará el trabajo, así como efectuar las pruebas básicas del control interno, en cuanto a la actualización y detalle de los registros, archivos de comprobantes, auditorías o análisis realizados anteriormente, personal auxiliar disponible por parte de la entidad, etc.

Antes de iniciar formalmente la auditoría es necesario también definir claramente el objetivo y alcance de la misma, en el sentido de no crear falsas expectativas. En este caso se persigue dictaminar sobre la razonabilidad del Balance de la Hacienda Pública Municipal y los resultados de la ejecución presupuestaria en términos financieros, descartándose la opinión sobre la efectividad o eficiencia en la administración de los recursos. El Dictamen podrá incluir un anexo de ajustes y deficiencias del control interno y las recomendaciones pertinentes al Administrador y al Concejo Municipal. Lógico es, por supuesto, que ante elementos especiales que surjan en el transcurso de la auditoría, los análisis necesarios o investigaciones se podrían adelantar con la anuencia de la entidad o en ejercicio de la autoridad con que esté investido el auditor.

Ya decidido el inicio formal de la auditoría, debe integrarse el archivo básico de análisis y consulta tanto de disposiciones legales como administrativas; sobre la naturaleza y alcance de las actividades; normas y procedimientos vigentes; estructura organizativa; autoridad y responsabilidad asignada a los diferentes niveles; etc. Asimismo se integrarán al archivo los estados contables, presupuesto -programa, estadística financieras, resumen de actas del Concejo Municipal y en suma tendríamos la siguiente lista inicial de leyes, documentos, etc., para la formación de ese archivo.

Constitución Nacional, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Ley Orgánica de Crédito Público, Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, Código Tributario, Ley Orgánica del Situado Coordinado, Ley de Creación de la Municipalidad; Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones sobre Hacienda Municipal, Presupuesto, Tasas e Impuestos, Personal, Ejidos y Terrenos Municipales, Licitaciones y Compras, Catastro, Fundaciones y Empresas Paramunicipales; Manual e Instructivo sobre Contabilidad y Presupuesto (Publicaciones Oficiales); Balance de la Hacienda Pública Municipal y Estado de la Ejecución Presu-

puentaria de los dos últimos años y sus anexos; y registros auxiliares pertinentes. Esto será completado luego, con los demás documentos que el auditor estime prudente en el transcurso de sus análisis.

Cabe señalar que existe gran diversidad de disposiciones nacionales y estatales que pudieran incidir directa o indirectamente en la actividad financiera del Municipio y que no reproducimos por razones de espacio.

Evaluación del Sistema de Control Interno.

La verificación de los principios generales y específicos del control interno tienen como objetivo cerciorarse de que las operaciones se realizan con cierto margen de seguridad en cuanto al apego a la legalidad y sanos principios administrativos, y además que se hayan tomado previsiones para evitar desviación en la utilización de los recursos financieros, asegurar el oportuno registro en la contabilidad patrimonial y presupuestaria y producir los informes y balances correspondientes de manera razonable, todo lo cual nos servirá también para continuar la programación de la auditoría.

La evaluación del control interno debe abarcar desde la estructura organizativa y su correlación con las áreas de responsabilidad financiera, hasta las normas y procedimientos de las principales rutinas y operaciones.

La metodología a emplear puede incluir en principio la comprensión y estudio de las normas legales y administrativas, y, mediante cuestionarios, entrevistas, seguimiento de operaciones, e inspecciones, examinar los siguientes aspectos:

Estructura General.

Tomando en cuenta la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal que señala ciertos cargos básicos, el Concejo debe comenzar por definir la estructura de la entidad y clasificar los niveles directivos y asesores, de apoyo y operativos. Esta separación permitirá establecer en principio las responsabilidades y funciones departamentales, segregar las tareas incompatibles, y dar una visión de conjunto sobre la organización.

De acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas vigentes deberán estar descritas las funciones básicas de cada Dirección, Secretaría o Departamento para después desarrollar las correspondientes a las subdivisiones departamentales y de algunos funcionarios en particular, por su importancia y características; que será complementado con los detalles relativos a cómo se cumplen en la

práctica las actividades, o sea, con los instructivos de normas y procedimientos específicos, a los cuales se les anexarán los flujogramas o gráficas descriptivas del curso seguido por las transacciones o actos administrativos.

La estructura administrativa municipal, a los particulares, se puede ilustrar generalmente con el siguiente organigrama:

El auditor verificará en el aspecto estructural y organizativo que se cumplan los principios básicos relativos a:

1. Un plan lógico de organización basado en la Ley y Ordenanzas.
2. Dependiendo del tamaño de la Municipalidad que exista una auditoría interna ubicada al máximo nivel de la organización, y que sea responsable de una continua revisión, evaluación y mejora de los controles internos.
3. Responsabilidades delimitadas en forma individual y claramente definidas por escrito.
4. Las funciones de carácter incompatibles deben estar separadas a nivel departamental y de empleados.
5. Las instrucciones de importancia o fuera de rutina deben darse por escrito.

Contabilidad Patrimonial y Presupuestaria.

La evaluación de control interno para el área contable debe tomar en cuenta:

- 1º Una ubicación apropiada del Departamento con la dotación necesaria de personal y equipos.
- 2º La utilización de los sistemas prescritos por la Contraloría General de la República (Publicación N° 21) y la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda (DINCA).
- 3º La existencia de normas y procedimientos que garanticen el suministro de información y datos para el registro de todas las operaciones de la Municipalidad.
- 4º La actualización y manejo de los archivos de comprobantes.
- 5º Que los informes de ejecución presupuestaria y situación financiera se elaboren en las fechas previstas, así como sus anexos complementarios.
- 6º Que las empresas o entidades en donde existieren aportes de la Hacienda Pública Municipal, presenten periódicamente los estados contables y datos necesarios para su registro centralizado.

- 7º Que los datos relativos a las operaciones del Situado Coordinado estén conciliados con los que al respecto suministre la Gobernación.
- 8º Que se haya efectuado el corte de cuentas y se hayan realizado al cierre del ejercicio arqueos generales y simultáneos de fondos, conciliaciones bancarias, inventarios físicos y rendición de las cuentas hasta esa fecha, y se haya hecho la liquidación anual del presupuesto de ingresos y gastos.

Tesorería.

Sin duda que el área de Tesorería es la más vigilada tanto interna como externamente, en virtud del riesgo probable que conlleva el manejo de dinero. No obstante, es también donde tradicionalmente se localizan las mayores fallas de control interno, inclusive las más elementales. La falta de programación de muchos aspectos administrativos, por otra parte, hacen vulnerables el control interno en lo referente a los desembolsos, por las urgencias en iniciar una obra, cancelar deudas atrasadas o efectuar compras de emergencia.

En el aspecto de los ingresos, el sistema de control interno debe establecer normas y procedimientos escritos y prever revisiones periódicas tanto al proceso de liquidación como de la efectiva recaudación.

Los funcionarios que conforman el servicio de Tesorería deben tener claramente establecidas sus atribuciones, las cuales serán ajenas a la recepción de mercancías, liquidación de planillas de ingresos, diligenciar cobranzas, concesión de ayudas o contribuciones, registros de operaciones en la contabilidad principal y elaboración de conciliaciones bancarias.

Factores esenciales del control interno a verificar serían entonces:

1. Los documentos o formularios básicos que comprueban las transacciones, deben ser prenumerados.
2. Debe utilizarse un sistema de Caja Chica para los gastos menores y usar el cheque para las demás erogaciones.
3. Los ingresos deben ser depositados intactos diariamente o tan pronto como se perciban, en una cuenta bancaria cuya movilización esté reservada al nivel superior.
4. No debe existir proliferación de cuentas bancarias y las mismas deben conciliarse mensualmente.
5. Todos los funcionarios responsables por manejo y custodia

- de fondos y bienes, deben prestar caución de acuerdo con la Ley. Asimismo se considerarán los que reciban periódicamente órdenes de avance para pagos de sueldos y otros conceptos. Cuando se movilicen fondos de una dependencia o localidad para otra distinta, debe solicitarse la custodia policial apropiada. Es aconsejable que la combinación de la caja fuerte, sea del conocimiento exclusivo del cajero, y en el caso de bóvedas, ésta se manejará mancomunadamente. Los detalles de las combinaciones se mantendrán en sobre lacrado o bajo custodia de la máxima autoridad.
6. Seguro contra robos, atracos y pérdida no intencional.
 7. Las cuentas bancarias principales o cuyo movimiento sea considerable, deben manejarse con dos firmas conjuntas, estableciéndose límites o categorías de desembolsos en relación con los funcionarios que las movilizarán.
 8. Las planillas de depósitos deben llevar el sello del banco indicando la fecha y monto recibido, para que se puedan tener como válidas.
 9. Los comprobantes de las erogaciones deben llenar, entre otros, los siguientes requisitos.
 - Que sean originales escritos a máquina o bolígrafo, y sin tachaduras, borrones y enmendaturas.
 - Que estén debidamente autorizados por funcionarios competentes.
 - Que conste la recepción del bien o servicio.
 - Que hayan seguido la rutina normal del proceso de cancelación, incluyendo la afectación presupuestaria.
 - Que coincidan con la naturaleza de los fondos.
 10. Con relación a ciertos pagos fijos o que se hagan regularmente, debe existir un cronograma para evitar retrasos u olvidos en su cancelación.
 11. La Tesorería debe remitir diariamente al Departamento de Contabilidad todos los comprobantes que amparan los ingresos y egresos ocurridos, con un balance del movimiento de los fondos.
 12. Los cheques deben emitirse a nombre de sus legítimos beneficiarios y nunca al portador.
 13. La Tesorería debe mantener un archivo organizado con el mínimo de documentos posibles, para evitar una duplicidad con el Departamento de Contabilidad, específicamente.
 14. La legalidad de los convenimientos de pago que suscriban los contribuyentes y su cobro oportuno.

Ingresos Municipales.

El área de los ingresos es también de un alto riesgo y, por ello, incluiremos un buen número de factores a examinar mediante la evaluación de control interno como son:

1. Existencia del padrón o censo actualizado de contribuyente y bienes que produzcan rentas, y, de las ordenanzas por cada ramo de ingresos que lo requiera.
2. Archivos ordenados y actualizados por cada contribuyente.
3. Formación apropiada de los expedientes que sirven de base para los aforos a los contribuyentes.
4. Clasificación lógica y una custodia apropiada de los recibos por cobrar.
5. Existencia de cauciones de los empleados que intervienen en el proceso, y pólizas de seguros contra fraudes, robos y atracos.
6. Formalidad en la asignación de rutas y recibos a los cobradores.
7. Realización periódica de arqueos a los cobradores y custodios de recibos, así como a los cajeros.
8. Depósitos diarios e íntegros de ingresos, y conciliaciones bancarias actualizadas.
9. Registros auxiliares conciliados con el mayor general y con el inventario de recibos.
10. Análisis de morosidad actualizado.
11. Servicio de fiscalización a contribuyente para verificar la sinceridad de las declaraciones de rentas y demás datos pertinentes, así como para confrontar los pagos efectuados al Municipio.
12. Aprobación por funcionario competente en cada caso de aforos, reparos, exoneraciones, multas, etc.
13. Custodia de recibos en blanco y control de su numeración.
14. Reportes diarios y mensuales sobre la gestión de liquidación y cobranzas.
15. Diligencias de cobros sobre contribuyentes morosos (administrativas y judiciales).
16. Controles en la expedición de solvencias.
17. Actualización del Libro Auxiliar de Tesorería.
18. Verificación interna de los cálculos de las liquidaciones.
19. Distribución apropiada de las copias de los recibos.
20. Recuperación oportuna de los cheques devueltos de contribuyentes.
21. Rotación de las rutas entre los cobradores.

22. Remisión periódica de Estados de Cuentas a los contribuyentes.
23. Rotación de los fiscales.
24. Disfrute oportuno de las vacaciones del personal relacionado con los ingresos.
25. Medidas adoptadas con relación a ingresos con características especiales, tales como: “carreras de caballos” y “5 y 6”, “loterías”, espectáculos públicos, propaganda comercial, vehículos, permisos de construcción, comercio no localizado y eventual, etc.
26. Otras previsiones como son: cajas registradoras y sus combinaciones, endoso inmediato de cheques a depositar, etc.

(Para mayor abundamiento en relación con la auditoría de Ingresos puede verse la Revista de Control Fiscal N° 108, Pág. N° 147).

Compras y Contratos.

Para la adquisición de bienes y servicios mediante órdenes de compra así como para la firma de contratos, la administración debe guiarse por las disposiciones legales referentes a licitaciones, garantías, oportunidad y calidad, así como por normas administrativas que garanticen la rectitud y conveniencia de tales operaciones. En este sentido la evaluación de control interno debe confrontar que:

1. En cuanto sea posible las compras estén centralizadas en una unidad administrativa.
2. Las funciones de dicha unidad estén desligadas de contabilidad, recepción de los bienes y materiales y de su custodia y despacho.
3. Existan políticas, normas y procedimientos tendientes a lograr los mejores precios y ventajas en las adquisiciones.
4. Se verifique la disponibilidad presupuestaria antes de incurrir en compromisos.
5. Se controle la expedición de las órdenes de compra y la recepción de las mercancías.

Bienes Muebles e Inmuebles.

Las instrucciones y modelos para la contabilidad de los municipios también incluye lo referente a los bienes muebles e inmuebles en un anexo que regula el inventario, los movimientos por incorporaciones y desincorporaciones, y el resumen para los asientos contables.

El control interno aplicable a este rubro abarca tanto los procedimientos de adquisición o construcción como los de registro, mantenimiento y control físico.

El auditor debe enfocar su trabajo a comprobar los siguientes aspectos :

1. Que exista un funcionario o una sección encargada del control contable de los bienes, con autoridad para constatar en cualquier momento la existencia física.
2. Que la adscripción de los bienes muebles se haga en cabeza de cada funcionario de acuerdo con el cargo desempeñado o la relación que pueda tener con el bien.
3. Que exista un mantenimiento preventivo de los bienes y medidas sobre su custodia, para evitar sustracciones o que se les causen daños irresponsablemente.
4. Que el servicio de contabilidad incorpore a las cuentas respectivas las adquisiciones y construcciones de bienes muebles e inmuebles oportunamente.

Nóminas.

Aparte del bajo rendimiento de algún departamento o algunos empleados, los fraudes más comunes que se presentan con el pago al personal se refieren a:

- Personas que cobran sin trabajar.
- Empleados que incumplen el horario consuetudinariamente.
- Empleados que no asisten regularmente.
- Empleados que cobran doble remuneración.
- Obreros en reposo médico que cobran al Seguro Social y a la entidad.
- Ex empleados que continúan figurando en nómina.
- Asignaciones sin justificación apropiada.
- Cancelación de sueldos que difieren del presupuesto.
- Empleados que desempeñan funciones correspondientes a cargos inferiores.
- Retenciones mal calculadas o extranómina.
- Contratados que no satisfacen el objeto para el cual fueron requeridos sus servicios.

En consecuencia, se requiere verificar si están en práctica normas de aceptación general y las establecidas en leyes y reglamentos, tales como las siguientes:

1. Cada Jefe Departamental debe verificar si los pagos efectuados o que se vayan a efectuar están acordes con los recursos

- humanos asignados. Los pagos excepcionales tienen que ser conformados por el supervisor del empleado beneficiario.
2. Las fases de la nómina conviene separarlas por escrito, delimitando las funciones de los empleados o departamentos que intervienen en su preparación, cálculo, verificación, conformación, pago, archivo y rendición.
 3. El servicio de auditoría interna debe contemplar en su programa el control perceptivo periódico y selectivo, para comprobar la sinceridad de la nómina.
 4. Los expedientes del personal deben estar debidamente organizados a los fines de cualquier verificación.
 5. Control permanente de las novedades relacionadas con el Seguro Social, a fin de remitir oportunamente todos los datos que afecten la facturación y recuperar los pagos hechos estando los obreros en reposo médico.
 6. Todo beneficiario de sueldo o salario debe firmar un recibo o la nómina como constancia de haber cobrado su remuneración, así el pago se haga por cheque o acreditándole en alguna cuenta bancaria.
 7. Si el pago se hace por cheques individuales se requiere abrir una cuenta bancaria exclusiva para ello, la cual debería presentar saldo cero después de cada quincena o cada mes, tomándose las demás medidas acostumbradas para el manejo de cuentas corrientes.
 8. Si se paga en efectivo, las medidas de control guardarán relación con el llenado de los sobres, custodia física del dinero, prohibición de retenciones extranóminas y arqueo de los sobres no retirados.

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA PARA LA VERIFICACION DE SALDOS Y COMPROBACION FINAL DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Una vez efectuada la evaluación preliminar del control interno, procederemos a la aplicación de procedimientos de auditoría orientados a establecer la corrección de los asientos; la sinceridad y razonabilidad de los saldos de las cuentas de mayor; su apropiada clasificación; y satisfacernos suficientemente de la efectividad del control interno. Las cuentas de gastos las revisaremos tomando como base el estado de la ejecución presupuestaria, y, analizados los grandes grupos de ingresos y egresos, automáticamente tendremos resuelta la opinión sobre la cuenta de superávit y déficit del ejercicio.

El Balance de la Hacienda Pública Municipal incluye una serie de cuentas, donde diversos procedimientos aplicables no merecen

desarrollo o comentarios, por ser normales dentro de cualquier auditoría financiera, aun cuando es necesario advertir al auditor que debe estar atento al cumplimiento por parte de la administración de ciertos aspectos legales que son imprescindibles.

A manera de ilustración se incluyen los principales procedimientos de auditoría aplicables para el análisis del Balance de la Hacienda Pública Municipal.

Tesorería Municipal — Cajas y Bancos.

1. Compruebe la disponibilidad de los fondos en Caja mediante arqueos simultáneos, certificaciones y el examen retrospectivo correspondiente.
2. Cerciórese de que los fondos no tengan ninguna restricción para ser utilizados en el gasto presupuestario, excepto lo correspondiente al Situado Coordinado.
3. Verifique si los fondos con destinación específica se mantienen en cajas o cuentas bancarias separadas.
4. Constate si los empleados de Hacienda han prestado caución y efectuado la declaración jurada de patrimonio.
5. Efectúe pruebas para verificar que los ingresos se depositan íntegros diariamente.
6. Examine el manejo de las cajas chicas y revise selectivamente las reposiciones de gastos, comprobando el cumplimiento de los requisitos formales sobre sinceridad, legalidad e imputación presupuestaria.
7. Solicite confirmación a los bancos sobre las cuentas y demás datos pertinentes y verifique las conciliaciones bancarias, investigando las partidas antiguas o movimientos fuera de lo normal.
8. Revise la validez de las firmas autorizadas, que todas las cuentas estén a nombre de la Municipalidad y se manejen mancomunadamente, en cuanto sea posible o funcional.

Fondos del Situado Coordinado.

1. Determine si el manejo de las cuentas bancarias respectivas se hace de acuerdo con la Ley Orgánica del Situado Coordinado y los convenios firmados con la Gobernación.
2. Compruebe que todas las operaciones se hayan registrado oportunamente.
3. Solicite confirmación de la cuenta y su movimiento tanto a la Gobernación como a la entidad bancaria.
4. Obtenga copia de la Ley de Presupuesto Anual del Estado

- para cotejar el monto y demás datos del Situado Coordinado.
5. Evalúe los controles vigentes para el manejo de la cuenta, emisión de cheques y verificación de la sinceridad y legalidad de las erogaciones.
 6. Revise la legalidad de las reformulaciones de los convenios y el tratamiento dado a los reintegros de fondos.

Documentos Negociables.

1. Revise el origen del saldo y determine la correcta contabilización en esta cuenta.
2. Verifique la transitoriedad y convertibilidad de los documentos.
3. Asegúrese de que no se incluyan en esta cuenta “Aportes de Capital y Acciones”, ni letras de cambio aceptadas por contribuyentes.

Ingresos por Recaudar.

1. Compruebe que todas las liquidaciones se basen en leyes u ordenanzas vigentes.
2. Verifique si los registros auxiliares por ramo y contribuyente coinciden con el saldo del Mayor General.
3. Mediante pruebas selectivas verifique cálculos y cobrabilidad de los ingresos por recaudar.
4. Considere la conveniencia de efectuar circularizaciones selectivas y visitas a contribuyentes para comprobar los saldos adeudados y declaraciones de rentas.
5. Compruebe la efectividad del control interno en relación con las cobranzas y custodia de recibos o planillas liquidadas.

Fondos en Avance.

1. Examine la actualización del saldo y la oportuna rendición de cuentas.
2. Verifique la procedencia de los fondos en avance.
3. Examine selectivamente la validez de los comprobantes.
4. Revise que se haya hecho el corte apropiado al cierre del ejercicio para el reintegro de los fondos no utilizados.

Anticipos a Contratistas.

1. Verifique la existencia de un registro auxiliar con los datos básicos de la operación.
2. Examine las cláusulas contractuales que originan el anticipo

- y las garantías dadas por el beneficiario.
3. Examine la amortización de los anticipos, y que no hayan quedado saldos pendientes después del último pago.
 4. Compruebe que no se hayan dado anticipos en forma de "vales de caja".

Fondos de Terceros.

1. Observe que los Fondos de Terceros coincidan con los Depósitos de Terceros y se lleven los registros auxiliares correspondientes.
2. Circularice y revise las conciliaciones de las respectivas cuentas bancarias utilizadas para depositar los fondos.
3. Compruebe que los pagos se hayan hecho a los legítimos beneficiarios y por los montos correctos según las retenciones efectuadas.

Ordenes de Pago.

1. Compruebe que el saldo de la cuenta corresponda a obligaciones legítimamente adquiridas pendientes de cancelación.
2. Efectúe un inventario de las órdenes de pago y concilie el saldo en forma retrospectiva.
3. Verifique la secuencia numérica de las órdenes y el control sobre el procesamiento de cancelación y archivo.

Gastos por Pagar.

1. Examine selectivamente la sinceridad y legalidad de los gastos acreditados en esta cuenta.
2. Confirme la causación del gasto registrado y pendiente de pago.
3. Verifique selectivamente la correcta imputación presupuestaria.
4. Confirme selectivamente con los acreedores los saldos pendientes de pago e indague sobre las respuestas inconformes.
5. Efectúe pruebas después del cierre del ejercicio para constatar cancelaciones no registradas oportunamente.

Bienes Inmuebles.

1. Examine el inventario de bienes inmuebles y cerciórese de que se hayan elaborado expedientes por cada uno de ellos.
2. Cerciórese de la propiedad a favor del fisco municipal y si se soporta en documentación fehaciente.

3. Verifique si el registro se ha hecho al costo de adquisición, de construcción o con base a un avalúo razonable.
4. Examine si la clasificación se ha hecho correctamente con base al anexo N° 4 de la Publicación 21.
5. Revise si las obras hechas con fondos del Situado Coordinado para el uso privado del Municipio fueron incorporados a su patrimonio.

Bienes Muebles.

1. Confronte los registros auxiliares con el saldo del Mayor.
2. Compruebe el cumplimiento del Instructivo anexo a la Publicación 21, relativo al registro y control de los bienes muebles.
3. Efectúe pruebas selectivas sobre la existencia y valoración de los bienes muebles.
4. Revise la correcta clasificación de los bienes por su naturaleza y ubicación física.
5. Verifique las autorizaciones para desincorporar bienes muebles y el avalúo correspondiente.
6. Revise si gastos extraordinarios de mantenimiento y reparaciones fueron capitalizados.

Con relación a las otras cuentas del Balance de la Hacienda Pública Municipal, ellas quedan cubiertas al analizar la contrapartida mediante los procedimientos ya señalados.

Cabe advertir, respecto a la cuenta “Hacienda Pública”, que el auditor debe tener cuidado al observar en su movimiento ajustes relativos a faltantes de caja o bienes, ingresos por recaudar u otra partida que afecte el patrimonio municipal. En estos casos se requieren ciertas formalidades como pueden ser acuerdos de la Cámara Municipal o sentencias tribunalicias.

Una vez cumplido el proceso de la auditoría financiera aplicando las normas y procedimientos de auditoría generalmente aceptados, el auditor podrá emitir su opinión favorable o negativa, sobre el Balance General de la Hacienda Pública Municipal y la Ejecución Presupuestaria, tomando como modelo el formato del dictamen y sus variantes previstas de acuerdo con los resultados obtenidos.

Un dictamen limpio o sin salvedades quedaría redactado de la siguiente manera:

Hemos examinado el Balance General del Municipio ————— al 31-12-— y el Estado de Ejecución Presupuestaria, correspondiente a la vigencia terminada en esa fecha. Nuestro examen se efectuó de acuerdo con las normas de au-

ditoría generalmente aceptadas y en consecuencia, incluyó las pruebas de los registros de contabilidad y los demás procedimientos de auditoría que consideramos necesarios en las circunstancias.

En nuestra opinión el Balance antes mencionado presenta razonablemente la situación financiera al 31-12-— y el resultado de la ejecución presupuestaria del ejercicio que terminó en esa fecha, los cuales fueron elaborados de acuerdo con las normas de contabilidad dictadas por los organismos competentes y con principios de contabilidad generalmente aceptados que fueron aplicados uniformemente en relación al año anterior.

Limitaciones a las potestades conferidas por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República a los diversos entes públicos en materia de Averiguaciones Administrativas

BEATRIZ DI TOTTO BLANCO

La reciente reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República introdujo innovaciones en materia de averiguaciones administrativas al extender la potestad sustanciadora, atribuida hasta ese momento tan sólo a la Contraloría General de la República, hasta los órganos de control interno de los diversos entes públicos, los cuales cuentan con facultades para abrir, recabar elementos probatorios y decidir los expedientes derivados de las presuntas irregularidades que ellos mismos detecten.

Sin embargo, esta potestad de las Contralorías Internas se ve reducida proporcionalmente a la existencia de asuntos cuya competencia está reservada, por mandato legal, al máximo Organismo Contralor. Incluidos dentro de esta categoría, debemos mencionar:

1. La facultad de abstenerse de seguir conociendo de las investigaciones, cuando el monto del perjuicio causado no exceda de cien mil bolívares, por disposición del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
2. La potestad revisora de todas las averiguaciones acometidas por los órganos de control interno y el control de tales procesos con facultades para asumir directamente las investigaciones cuando lo estime pertinente este Organismo, tal como lo expresan los Parágrafos Segundo y Tercero y el último aparte del artículo 92 del citado instrumento legal.

3. El conocimiento y decisión de averiguaciones administrativas en las cuales surjan indicios que pudiesen comprometer la responsabilidad de Ministros, Directores de Ministerios, Presidentes y Miembros de Juntas Directivas de Institutos Autónomos, Sociedades y Fundaciones Estatales, por mandato del artículo 92, primer aparte, ejusdem.

Analicemos estos tres supuestos:

1. Con relación a la potestad de abstención en los casos de presuntos perjuicios de cuantía inferior a los cien mil bolívares, señala al Parágrafo Primero del artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República:

“Parágrafo Primero.— Para la apertura y tramitación de averiguaciones administrativas por los órganos a que se refiere la primera parte de este artículo, se aplicarán las normas establecidas en las disposiciones precedentes de este Capítulo, salvo lo dispuesto en el artículo 91...”, (subrayado nuestro).

Asimismo, el Reglamento Especial N^o 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ratifica en su artículo 2^o, los términos de la citada disposición, de la manera siguiente:

“Artículo 2^o.— Para la apertura y tramitación de averiguaciones administrativas por parte de los entes mencionados, en el artículo anterior se aplicarán las disposiciones del Título VI, Capítulo III de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República *salvo lo dispuesto en el artículo 91*, y las contenidas en el Título IV de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (Subrayado nuestro).

Como puede inferirse de la lectura de ambas transcripciones, toda atribución relativa a la posibilidad de abstenerse de conocer de averiguaciones administrativas, queda reservada a la Contraloría General de la República dentro de los términos del citado artículo 91, por haber estimado el legislador más conveniente, a los fines de garantizar la total pureza de las investigaciones, que el máximo organismo de control conservara “la rectoría del procedimiento”, tal como lo expresa la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Esta limitación de tipo legal determina, de manera incontrovertible, la obligatoriedad de los órganos de control interno de los organismos ya indicados, de acometer todos los procesos investigativos que surgieren con ocasión de las transgresiones a que se refiere el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría Ge-

neral de la República, con independencia del perjuicio que se hubiere causado y su monto.

2. La segunda potestad a que hemos hecho referencia supone una limitación en la autonomía para concluir la sustanciación del procedimiento y, parcialmente, para decidir el expediente respectivo, puesto que la Contraloría General de la República cuenta con la más amplia discrecionalidad para asumir el control de la investigación e incluso revocar, si encuentra méritos para ello, las resoluciones dictadas por los organismos públicos cuando hayan declarado la absolución de los presuntos responsables o el sobreseimiento de la causa administrativa.

3. Finalmente, en cuanto al último supuesto, se advierte que la disposición legal que le sirve de fundamento es diáfana y no deja lugar a dudas en cuanto a la incompetencia de los órganos de control interno para instruir y decidir averiguaciones administrativas donde surjan indicios contra funcionarios de alta jerarquía. Por su parte, el artículo 4º del Reglamento Especial N° 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República ratifica esta atribución de competencias en los términos plasmados en la Ley.

Cabría determinar solamente, si esta normativa rige también para el caso de que los funcionarios antes mencionados hayan dejado de serlo.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece en la parte “in fine” del artículo 81, que la averiguación administrativa procederá aún cuando el funcionario público contra quien surgieren indicios comprometedores, hubiere cesado en sus funciones.

También el último aparte del artículo 84 ejusdem, refleja como característica de la averiguación administrativa, la permanencia de sus efectos más allá del desempeño funcional, cuando indica:

“Artículo 84.

(omissis)

Esta sanción de inhabilitación podrá ser aplicada en el supuesto indicado, aún cuando el declarado responsable se haya separado de la función pública, en cuyo caso, el funcionario competente para imponerla será el máximo jerarca del organismo donde ocurrieron los hechos”.

Similar orientación se desprende de otras disposiciones legales que regulan materias distintas, pero referidas también al enjuiciamiento de funcionarios públicos o a la cualidad de funcionario como elemento a considerar en juicio. En efecto, el Parágrafo Pri-

mero del artículo 82 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, expresa:

“Artículo 82.—

(omissis)

Parágrafo Primero: La competencia de los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público para conocer de los juicios a que se refiere el ordinal 1^o) (sic) de este artículo, subsiste aún después que el funcionario haya cesado en su cargo, siempre que el delito que se le impute hubiere sido cometido durante el ejercicio de sus funciones”.

y el artículo 237 del Código Penal señala:

“Artículo 237. En el caso de que la cualidad del funcionario público es el elemento constitutivo o circunstancia agravante de un hecho punible, se comprende aquél en que éste es perpetrado, cuando ya el funcionario dejó de serlo, si se ha cometido por causa de las funciones que ejercía”.

Todas las disposiciones transcritas son reveladoras del interés del legislador de preservar la permanencia de los efectos del proceso seguido a quien haya ejercido cargos públicos, aún más allá del desempeño funcional. Más concretamente, en materia de responsabilidad administrativa, podemos afirmar, con fundamento en esas normas, que el cese en la función pública por parte del ciudadano investigado, deja inalterables las características del procedimiento, cuyo objeto no es otro que el esclarecimiento de la conducta puesta de manifiesto por el enjuiciado en relación con hechos realizados durante el ejercicio del cargo desempeñado. Al procesársele, no como cualquier ciudadano, sino en razón de haber incurrido en los supuestos del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su condición de funcionario, carece de relevancia la situación laboral en que se encuentre para el momento de la investigación, ya que la existencia o no de una posterior relación con el Estado, no aporta elemento alguno que introduzca variables en la naturaleza y fines de la averiguación administrativa y excede el marco de referencia tomado para incoarla.

En este orden de ideas debe expresarse que es la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República el instrumento que fija las competencias en materia de averiguaciones administrativas y su contenido atribuye expresamente al máximo Organismo Contralor la potestad de conocer de los procesos seguidos a los altos funcionarios, sin que esté prevista disposición alguna que

extienda estas facultades a las Contralorías Internas; por consiguiente y como quiera que la investigación donde resulten involucrados ex-funcionarios de alta jerarquía viene a constituir, según hemos concluido, un supuesto similar al anotado, es forzoso interpretar que las normas contenidas en los artículos 92, primer aparte, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y 4^o del Reglamento Especial N^o 1, rigen también para estos casos.

La responsabilidad civil de la Administración Pública derivada de la emisión de actos administrativos ilícitos

ALBERTO BLANCO URIBE

SUAMARIO

I. INTRODUCCION. II. IMPOSIBILIDAD DE APLICAR LA DOCTRINA DE LOS ACTOS EXCLUIDOS. III. REQUISITOS PARA QUE UN ACTO ADMINISTRATIVO PUEDA GENERAR RESPONSABILIDAD CIVIL. IV. BASE CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, POR SUS ACTOS LICITOS. V. ANALISIS EXEGETICO PARTICULARIZADO DEL ELENCO ESCOGIDO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS LICITOS, SUSCEPTIBLES O NO DE GENERAR RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION. 1.— LEY ORGANICA DEL AMBIENTE. 2.— LEY DE SANIDAD NACIONAL. 3.— REGLAMENTO GENERAL DE ALIMENTOS DICTADO MEDIANTE DECRETO No. 525 DEL 12 DE ENERO DE 1.959. 4.— REGLAMENTO GENERAL DE PESTICIDAS DICTADO MEDIANTE DECRETO No. 1151 DEL 9 DE JULIO DE 1.968. 5.— LEY DE PROTECCION A LA FAUNA SILVESTRE. 6.— LEY SOBRE DEFENSAS SANITARIAS VEGETAL Y ANIMAL. 7.— LEY FORESTAL DE SUELOS Y AGUAS. 8.— LEY DE PROTECCION Y CONSERVACION DE ANTIGUEDADES Y OBRAS ARTISTICAS DE LA NACION. VI. CONCLUSION. VII. BIBLIOGRAFIA.

I. INTRODUCCION:

Más que un análisis doctrinal, se trata de un estudio exegetico de los textos positivos, sin menoscabo del hecho de que se encuentra precedido de un pequeño esquema doctrinario, como base principista.

El objeto fundamental del presente trabajo, radica en demostrar que de acuerdo a un elenco de casos escogidos, supuestos tipificados de responsabilidad por actos administrativos, nuestro Ordenamiento Jurídico Positivo consagra, bajo ciertas circunstancias, la responsabilidad civil de la Administración Pública, aunque no

como regla sino como excepción.

Como idea inicial, debo señalar que yo soy partidario en cualquiera rama del Derecho, de las Teorías Generales, y creo que el Derecho evoluciona hacia las Teorías Generales en todas sus áreas. No sólo en la Teoría General del Proceso, del Contrato y de las Obligaciones, observamos en la Doctrina Universal esta evolución, sino en todas las manifestaciones de la ciencia jurídica.

En este sentido considero que existe una Teoría General de las Obligaciones, aplicable tanto a los particulares como a la Administración Pública. Por supuesto que hay excepciones, y precisamente ellas, en cuanto a los entes públicos, no hacen otra cosa que confirmar la existencia de una Teoría General.

Una de tales excepciones, consiste en el hecho de que la responsabilidad civil de la Administración, se cimenta en la Doctrina de la Responsabilidad Objetiva, no así el caso de la responsabilidad de los particulares, que por regla, por lo menos a lo que a Venezuela se refiere, se fundamenta en la llamada Responsabilidad Subjetiva, vale decir, en la culpa lato sensu del agente del daño. Salvo casos como el de la guarda de cosas.

De acuerdo al objeto del presente trabajo, el autor se propone hacer un análisis de los distintos dispositivos legales investigados, que sin ser todos, constituyen una muestra representativa de los casos en que la Administración, actuando lícitamente, al emitir un acto administrativo, genere responsabilidad civil en la hacienda pública.

II. IMPOSIBILIDAD DE APLICAR LA DOCTRINA DE LOS ACTOS EXCLUIDOS:

Antes de hacer el análisis exegético, debo dilucidar el problema relativo a la inaplicabilidad de la Doctrina de los Actos Excluidos, aunque sin gran profundización.

Es el criterio sostenido por la mayoría de nuestros autores, y por nuestra jurisprudencia, que no existen actos provenientes del Poder Ejecutivo, ni como Gobierno, ni como Administración, que estén excluidos del control jurisdiccional. Así como tampoco existen actos emanados de los otros poderes, o de los órganos dotados de autotomía funcional, que estén exceptuados de dicho control.

Esta afirmación es una consecuencia del postulado establecido en el Artículo 206 de la Constitución, el cual señala que: “Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho...”, sin consagrar excepción alguna. Además, cuando el referido texto habla de actos administrativos, no es para contraponerlos a los actos de gobierno, sino por entenderlos como actos provenientes del Poder Ejecutivo (como Administración o

como Gobierno), o de otros poderes en función administrativa.

Cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia ya ha tenido ocasión de entrar en conocimiento de recursos contra actos de gobierno, como es el caso de los indultos, en donde si bien es cierto que declaró sin lugar el recurso, dió cabida al procedimiento, por cuanto haya circunstancias revisables, como lo son el mérito, el abuso de derecho, la desviación de poder, la competencia, la legalidad lato sensu, etc.

Por tanto, el acto administrativo bien sea generador de responsabilidad civil para la Administración, o no, está sujeto al control de los órganos jurisdiccionales, en este caso, de los órganos competentes integrantes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por disposición constitucional. No debemos olvidar que los órganos competentes de otras Jurisdicciones como la Civil, la de Tránsito, etc., conocen de acciones por responsabilidad civil de la Administración, pero ello, por circunstancias distintas de la emisión de actos administrativos, por lo que es materia que escapa al objeto de este trabajo.

III. REQUISITOS PARA QUE UN ACTO ADMINISTRATIVO PUEDA GENERAR RESPONSABILIDAD CIVIL:

La razón por la cual yo considero en particular, que los actos administrativos susceptibles de generar responsabilidad civil de la Administración, están sometidos al control jurisdiccional, no estriba simplemente en la eliminación de la Doctrina de los Actos Excluidos, sino en la posibilidad de que el funcionario público incurra en abuso de derecho, desviación de poder, extralimitación de atribuciones o cualquiera otra manifestación de ilegalidad, al dictar un acto correspondiente.

En tal sentido, y volviendo a lo que expuse anteriormente sobre la Teoría General de las Obligaciones, todos sabemos que dentro de un régimen de responsabilidad subjetiva, una persona que ocasione un daño, puede excluirse de la responsabilidad, si ese daño no se debió directamente a su acción dolosa o culposa. Tales circunstancias excluyentes de la responsabilidad, se conocen como las causas extrañas no imputables, dentro de las cuales están la fuerza mayor, el caso fortuito, el hecho de la víctima, el hecho del tercero y el hecho del príncipe.

Sobre este particular quiero establecer que el caso del hecho del príncipe, no sería argumentable por la Administración, para eximirse de responsabilidad, por cuanto ella es "el príncipe". Pero lo llamo a colación, porque cuando la Administración dicta un acto susceptible de generar responsabilidad civil, y efectivamente produce daños en un particular, la Administración sólo va a responder del daño ocasionado por ese acto concreto, en la medida en

que el acto haya sido dictado o con abuso de derecho, o con desviación de poder, o con extralimitación de atribuciones, o con otro vicio de ilegalidad.

En caso de que el acto sea jurídicamente perfecto, no generará responsabilidad civil de la Administración, a menos que la ley disponga que habrá lugar a la responsabilidad, debiéndose pagar indemnización.

Por tanto, en esta materia la regla es que la Administración no estará obligada a responder civilmente, aun cuando sus actos administrativos ocasionen daños y perjuicios a los particulares, siempre que tales actuaciones sean lícitas, y siempre que la ley no consagre excepcionalmente la responsabilidad civil de la Administración, para un determinado acto.

Este es un razonamiento que yo planteo previamente al análisis exegético, pero que ha sido deducido del estudio efectuado sobre los textos legales que serán objeto de comentario, donde encontré que la ley señala casos en que se genera responsabilidad civil, indicando que la Administración deberá indemnizar, y casos en los cuales dispone que no habrá indemnización. Por tanto en mi criterio, la Administración cuando dicte un acto ajustado a derecho, aun cuando ocasione un daño, no estará obligada a responder civilmente, salvo que la ley excepcionalmente establezca que se deberá indemnización. Vale decir, que frente al silencio de la ley, la Administración no será responsable civilmente, no pudiéndose además utilizar la analogía, por cuanto tratándose de excepciones, la interpretación de las normas jurídicas debe ser restrictiva.

Como otra gran conclusión consecuencia de todo lo expresado, y producto también del análisis exegético indicado y del estudio de la autorizada doctrina y jurisprudencia del Derecho Administrativo, debo destacar que en caso de que el acto no esté ajustado a derecho, no sea jurídicamente perfecto, siempre se deberá responder civilmente por los daños provocados, por cuanto el Derecho no tutela actuaciones ilegítimas y antijurídicas de ningún tipo.

En otro orden de ideas, debemos recordar que existe el Principio de Igualdad entre la Administración y los particulares, a los efectos del régimen de la responsabilidad civil.

Sin embargo, este principio encuentra una gran excepción, en lo relativo a las sanciones. Así, cuando la Administración dicta un acto que es contentivo de una sanción, vale decir, cuando el Estado multa, detiene, arresta, clausura, etc., actuando por tanto de forma sancionatoria, no existe responsabilidad alguna. La circunstancia de que a alguien lo priven de su libertad, o le cierren su establecimiento, o lo multen, no explica la responsabilidad civil, por

cuanto la Administración está actuando investida del *Ius Imperium* el cual le permite ser el supremo velador del bien colectivo. Ejemplos de estas actuaciones sancionatorias, existen en la Ley de Protección al Consumidor y muchas otras.

Evidentemente que si la sanción ha sido impuesta con abuso de derecho, desviación de poder, extralimitación de atribuciones, o violando de otra manera la ley, siempre se generará la responsabilidad civil de la Administración.

Debo destacar que todo lo indicado en el presente trabajo, se refiere exclusivamente al campo de la responsabilidad civil extracontractual de la Administración, ya que en lo relativo a la responsabilidad civil contractual, rigen para la Administración y para los particulares, los mismos principios de Derecho Privado, salvo excepciones y privilegios que les son conferidos en circunstancias especiales, a los entes públicos.

IV. BASE CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, POR SUS ACTOS LICITOS:

Entrando ahora al análisis exegetico, presentaré un pequeño pero representativo elenco de actos administrativos lícitos, unos de los cuales generan responsabilidad por mandato legal, y otros no.

Pero antes, circunscribamos la problemática dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico Positivo, partiendo de la Constitución.

El Texto Fundamental en su Artículo 47 señala que en ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros, que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones, que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública. Yo considero que aquí se establece la responsabilidad civil extracontractual de la Administración, no ya tratando de buscarle asidero en las doctrinas del hecho ilícito o del abuso de derecho, sino en un tipo especial de fuente de la responsabilidad extracontractual, distinto a las citadas, y al enriquecimiento sin causa, al pago de lo indebido y a la gestión de negocios, como lo es la ley. Es por tanto la llamada Responsabilidad Legal.

La Administración responderá siempre que el acto provenga de una autoridad legítima, en el ejercicio de sus funciones, y como veremos del desarrollo legal posterior, cuando la ley lo disponga expresamente; a menos que el acto no se ajuste al derecho, caso en que siempre se responde.

Como corolario de lo anterior, y para mostrarse El Constituyente consecuente con sus principios, en el Título relativo a La Ha-

cienda Pública, encontramos el Artículo 232, según la cual, “El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con las leyes”. Así, no debe caber duda alguna en relación a que la responsabilidad civil de la Administración Pública es de fuente legal, y originada sólo por los auténticos titulares de las potestades públicas, extremos que serán determinados por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para condenar a la Administración cuando se trate de un acto lícito y así lo ordene la ley, y siempre cuando se trate de un acto ilícito.

Por otro lado, debo destacar que la Constitución consagra grandes facultades de intervención al Estado, dentro de las esferas jurídico-económicas de los particulares, como supremo garante y propulsor del interés colectivo, que son ejercidas por la Administración en las condiciones fijadas por las leyes, las cuales en unos casos ordenan indemnizar y en otros no. Así, el Artículo 76 dispone que todos tienen derecho a la protección de la salud, frente a lo cual se ha creado la Policía Sanitaria, parte de cuyo desarrollo legal veremos posteriormente.

También, el Artículo 99 tras consagrar el derecho de propiedad, establece que en virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que fije la ley con fines de utilidad pública o interés general. Observaremos casos tales como las declaratorias de monumentos históricos, de parques nacionales, reservas forestales, etc., que si bien pueden provocar daños a los particulares, no generan responsabilidad salvo que la ley expresamente lo diga.

El Artículo 106, relativo igualmente a los derechos económicos, señala que el Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos. De acuerdo al cuerpo legislativo que veremos, existen infinidad de limitaciones a la propiedad, en resguardo de esta disposición, generadoras de responsabilidad en unos casos y en otros no.

Entrando ahora a una materia diferente pero regulada igualmente en la Constitución, debo indicar que en el Artículo 190 Ordinales 6 y 7, se señalan como atribuciones del Presidente de la República, declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos en la Constitución, y adoptar medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía en casos de emergencia internacional.

En estos dos ordinales se establece la posibilidad de que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, es decir, la plana mayor del Poder Ejecutivo Nacional, ejerza el máximo del poder

que le confía la Constitución, como gran tutelador de la seguridad patria, que consiste en la suspensión de las garantías constitucionales, lo cual presupone una cantidad de atribuciones en manos del Gobierno, que pueden ser susceptibles de generar responsabilidad civil de la Administración, tanto por la muerte de personas que sean sustento de hogar, y por tanto haya lucro cesante, daño emergente, etc.; o de personas que sin ser tales sustento, se cause un dolor que provoque daño moral; como por la destrucción o deterioro de bienes; entre otros hechos posibles.

El lector podrá preguntarse cómo estas actuaciones del Poder Ejecutivo son susceptibles de generar responsabilidad civil, si son extraordinarias. La respuesta es simple, y se basa en todo lo expuesto anteriormente: todos estos actos están sometidos al control jurisdiccional, incluso éstos al control parlamentario, y en caso de que hayan sido dictados con abuso de derecho, desviación de poder, extralimitación de atribuciones u otra manifestación de ilegalidad, son susceptibles de generar responsabilidad civil.

Ahora bien, si fueron dictados con apego al derecho, por cumplir los requisitos constitucionales, y fueron meritorios y oportunos, es lógico pensar que todos los daños que eventualmente puedan haber ocasionado, no son susceptibles de generar responsabilidad civil, por cuanto aquí operaría una causal de exclusión de la responsabilidad, como lo es la fuerza mayor o el caso fortuito (Teoría General de las Obligaciones), fundamentándose en el estado de necesidad, y quizás en lo que en Derecho Penal se conoce como la no exigibilidad de otra conducta, ya que debe sacrificarse el derecho particular, en beneficio del interés colectivo.

Para cerrar el régimen constitucional de la responsabilidad civil de la Administración, por la emisión de actos administrativos, sólo me resta citar el Artículo 206, el cual dispone que los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Sobre esta disposición constitucional no tengo nada más que observar, por lo que respecta al objeto de este trabajo, por lo que remito a las alusiones hechas sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

V. ANALISIS EXEGETICO PARTICULARIZADO DEL ELENCO ESCOGIDO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS LICITOS,

SUSCEPTIBLES O NO GENERAR RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION:

1.— LEY ORGANICA DEL AMBIENTE:

El Artículo 35 dispone que las prohibiciones y restricciones que se impongan de conformidad con esta Ley, constituyen limitaciones de la propiedad, y no darán derecho al pago de indemnización.

Dentro de las prohibiciones y restricciones que esta Ley consagra, está por ejemplo la cesación de actividades económicas que en criterio del Ejecutivo, sean contaminantes o de otra manera degraden el ambiente.

Si la Administración ordena el cese de actividades de una empresa, por considerar que está menoscabando el ecosistema de un determinado río, es evidente que se produce un daño de considerable magnitud, sobre el cual la Administración no estará obligada a responder, salvo que el acto administrativo sea ilícito.

2.— LEY DE SANIDAD NACIONAL:

En las normas que regulan las funciones de la denominada Policía Sanitaria, encontramos el Artículo 13, el cual dispone que cuando hubiese amenaza de invasión de una enfermedad contagiosa, o que por su naturaleza sea peligrosa para la comunidad, o reinare en el país alguna de esas enfermedades, el Ejecutivo queda facultado para ejecutar y hacer ejecutar las medidas que juzgare necesarias para prevenirlas o combatirlas en resguardo de la salud pública.

En este caso no hay una enumeración taxativa de las medidas a tomar, sino que se confía plenamente a la Administración, a su discreción, la naturaleza y oportunidad de los actos administrativos a dictar.

El Artículo 14 ejusdem dice que la construcción, reparación o reforma total o parcial de las obras, edificios, casas, urbanizaciones, públicos o privados, quedan sometidos a la vigilancia del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones sanitarias. En caso de incumplimiento, la Administración podrá ordenar la paralización de las obras, la modificación y la destrucción.

En éste como en otros casos previstos por esta Ley, no se señala que la Administración no habrá de indemnizar, pero ésto no puede interpretarse por la idea de que se deberá responder, sino todo lo contrario, vale decir, para que se deba reparar el daño, debe ordenarlo el texto legal expresamente, por tanto remito a las consideraciones preliminares.

3.— REGLAMENTO GENERAL DE ALIMENTOS DICTADO MEDIANTE DECRETO N° 525 DEL 12 DE ENERO DE 1959:

De acuerdo al Artículo 1º Ordinales 6º y 7º, corresponde al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social todo lo relacionado con la higiene de la alimentación, por lo que podrá decomisar previamente aquellos alimentos sobre cuyo estado y condiciones sanitarias, existieren sospechas y mientras duren éstas; también podrá destruir o desnaturalizar sin lugar a compensación, todo alimento que se considere impropio para el consumo humano.

El Artículo 44 ejusdem dispone que los alimentos que se ofrezcan al consumo infringiendo este Reglamento, serán decomisados sin ninguna compensación.

4.— REGLAMENTO GENERAL DE PESTICIDAS DICTADO MEDIANTE DECRETO N° 1151 DEL 9 DE JULIO DE 1968:

En los Artículos 33 y siguientes se dispone que la autoridad sanitarias podrá decomisar o prohibir, toda actividad de publicidad o propaganda realizada sin autorización; adoptar medidas preventivas para evitar el uso indebido de pesticidas; decomisar toda cosa o animal sospechoso de estar contaminado con pesticidas, y hasta ordenar su destrucción; restringir o suspender el uso de cualquier pesticida; etc.

Muchas de estas atribuciones revisten el carácter de sanciones, por lo que no generan responsabilidad civil, salvo que las medidas tomadas estén viciadas de ilegalidad, o hayan sido dictadas con abuso de derecho, desviación de poder o extralimitación de atribuciones.

5.— LEY DE PROTECCION A LA FAUNA SILVESTRE:

De acuerdo al Artículo 33 corresponde al Ministerio de Agricultura y Cría, la determinación de la forma como habrán de efectuarse los planes de ordenación y manejo de la fauna silvestre, estando la Administración en la ejecución de sus Resoluciones, en la obligación de indemnizar a los propietarios de los terrenos donde se ejecuten las medidas, y debiendo pagarlas bienhechurías por perjuicios causados en sus labores agropecuarias o industriales.

De conformidad con los Artículos 30 y siguientes, el Ejecutivo podrá declarar Reservas, Refugios y Santuarios de Fauna Silvestre, que constituyen limitaciones a la propiedad privada, y no causarán ninguna indemnización, a menos que impidan las labores agrícolas, pecuarias o industriales a los propietarios de las zonas afectadas, debiendo utilizarse el procedimiento de la expropiación.

6.— LEY SOBRE DEFENSAS SANITARIAS VEGETAL Y ANIMAL:

El Artículo 7 señala que los propietarios de vegetales o animales y sus productos, cuya destrucción, muerte o incineración haya sido ordenada, tendrán derecho a una indemnización que se fijará tomando como base el estado en que se encontraban en el momento de matarlos o destruirlos, y no habrá lugar a la indemnización, cuando se probare que las enfermedades o las plagas, por su intensidad o su naturaleza, debían producir su destrucción.

7.— LEY FORESTAL DE SUELOS Y AGUAS:

Con arreglo a esta Ley, el Ejecutivo podrá declarar como Parques Nacionales, aquellas regiones que por su belleza escénica natural o por sus poblaciones de fauna y flora, así lo ameriten. Igualmente, podrá declarar Zonas Protectoras, Reservas Forestales, etc.

Tales declaratorias constituyen limitaciones a la propiedad privada, y no causarán indemnización alguna, salvo que en los terrenos afectados, se realicen labores agrícolas o pecuarias, debiendo procederse a la correspondiente expropiación.

8.— LEY DE PROTECCION Y CONSERVACION DE ANTIGUEDADES Y OBRAS ARTISTICAS DE LA NACION:

Por esta Ley, se creó la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, integrante de la Administración Pública, la cual tiene por finalidad la determinación de los monumentos y demás obras históricas y artísticas, que conformen el patrimonio histórico y artístico de la Nación, estando facultada para declarar como tales los bienes que considere oportuno.

Sus resoluciones no generan responsabilidad civil para la Administración, a pesar de limitar el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad, por cuanto la ley no consagra esa consecuencia. Sin embargo, queda a salvo lo establecido sobre la ilegalidad de los actos.

VI. CONCLUSION:

De acuerdo al Ordenamiento Jurídico Positivo venezolano, todo acto administrativo está sujeto, por mandato constitucional, al control jurisdiccional ejercido por los órganos competentes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ahora bien, concretándonos al objeto de este trabajo, es decir, a la responsabilidad civil de la Administración Pública, proveniente de daños y perjuicios ocasionados en virtud de la emisión de

actos administrativos lícitos (ajustados a derecho), encontramos una regla o principio demostrado por los casos legales observados, según el cual, la Administración no está obligada a responder civilmente, aun cuando sus actos administrativos ocasionen daños y perjuicios a los particulares, salvo que la ley expresa y restrictivamente consagre su responsabilidad, debiéndose indemnización.

Por último, cuando el acto administrativo adolezca de abuso de derecho, desviación de poder, extralimitación de atribuciones u otra forma de ilegalidad, será ilícito, y por ende, siempre generará responsabilidad civil, y la correspondiente indemnización de daños y perjuicios.

VII. BIBLIOGRAFIA:

- GRATEROL, Zoilo. LA RESPONSABILIDAD DE LA NACION EN SU CONCEPTO DE ESTADO. El Profesional, Tomo VI, N° 93-94. San Felipe, Febrero-Marzo 1924.
- GUERRA, Luis Beltrán. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO POR LOS HECHOS ILICITOS DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Revista de la Facultad de Derecho N° 53, U.C.V. Caracas. Diciembre 1972.
- LARES MARTINEZ, Eloy. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas — U.C.V. Caracas, 1983.
- NIETO, Alejandro. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Revista de Derecho Público, N° 10. Caracas, 1982.
- RIVERO, Jean. DERECHO ADMINISTRATIVO. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas — U.C.V. Caracas, 1984.

Notas acerca de la averiguación administrativa de los Organismos de Control

GILBERTO MEJIAS

1. NI EL SOBRESEIMIENTO NI LA ABSOLUCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA, IMPIDEN, CUANDO SEA PROCEDENTE, EL EJERCICIO DE OTRAS ACCIONES.

No son pocos los que creen que la mera circunstancia de un *sobreseimiento* (a no ser por muerte del indiciado, que extinguiría la acción penal, la disciplinaria, la política) o de la absolución, en materia de responsabilidad administrativa, impediría en todo caso, el ejercicio de la acción civil, penal, etc. Olvidan quienes así piensan que es otra la realidad, dada la autonomía de las acciones, que hace pertinentes tales acciones, inclusive tratándose de un solo acto, hecho u omisión *antijurídicos*, es decir, lo contrario a derecho que resulte *imputable* a una persona en oficio de Hacienda.

Por lo tanto, y valga a manera de ejemplos: *el sobreseimiento* por prescripción de la acción administrativa (en responsabilidad administrativa) no impediría que el hecho perseguible sea accionado civil, penal, disciplinaria y hasta políticamente (*acciones autónomas*) en la medida en que esté expedita la posibilidad temporal de hacerlo; *la absolución* (en igual terreno) tampoco impediría el ejercicio de las acciones últimamente mencionadas, siempre y cuando los hechos cometidos se traduzcan en daños, de litos u otras faltas administrativas.

Es más, el hecho de que, aun por inadvertencia, se llegare a expresar, al momento de decidir una causa administrativa, que no se desprende la comisión de hechos irregulares, ello no impediría el

ejercicio de las citadas acciones, por cuanto no puede considerarse una afirmación así, que sólo sería ligereza, como cercenadora del ejercicio de las acciones que legalmente estableciere la Ley.

Por ello, por la anotada autonomía de acciones, es por lo que los Artículos 56 y 85 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, establecen respectivamente:

Artículo 56: “Las averiguaciones o actuaciones que practiquen la Contraloría General de la República o el Ministerio Público, de conformidad con las atribuciones que le confiere esta Ley, no impiden ni menoscaban las de los tribunales competentes en materia de Salvaguarda del Patrimonio Público, y, en ningún caso, podrán ser opuestas aquéllas como cuestión prejudicial ante el órgano jurisdiccional”.

Artículo 85: “El procedimiento pautado en este Título no impide el ejercicio inmediato de las acciones civiles y penales correspondientes ante los tribunales ordinarios, y los procesos seguirán su curso, sin que pueda alegarse excepción alguna por falta de cumplimiento de requisitos o formalidades exigidos por esta Ley...”

En conexión con los particulares antes señalados, es menester recordar que *los organismos de control a quienes se faculta para procesar o decidir en el ámbito de averiguaciones administrativas, no tienen facultad para declarar la responsabilidad civil, penal ni política*. Por tanto, cuando ellos, verbigracia, deciden un sobreseimiento o absolución, si los hechos sobre que versa la averiguación, hicieren presumir que se está ante ilícitos civiles, penales o de otro tipo, deben remitirse las actuaciones correspondientes a las autoridades competentes.

Precisamente, la existencia de tal interdependencia o autonomía de acciones se explica en razón de las consecuencias que no coinciden unas respecto de otras. Así, si una persona incurre en *peculado*, contra ella, por ese acto, individualmente visto, podría el Estado accionar diversamente. En otras palabras, contra el autor del mismo podrían ejercerse varias acciones: *la penal* (delito-prisión), *la civil* (daño o perjuicio), *la administrativa* (falta en el manejo de fondos públicos), *la disciplinaria* (causal sancionatoria), etc. Queda, pues, claro, por el ejemplo anotado, que no es, como algunos creen, que se “*castiga*” (uso el vocablo común) varias veces por un mismo asunto, sino que éste puede implicar al mismo tiempo diversas consecuencias jurídicas.

En ciertas ocasiones hemos visto ejercitadas acciones civiles contra funcionarios públicos, bajo el argumento del accionante de que los organismos de control administrativo habrían encontrado incursos en responsabilidad a funcionarios. Ello no sería válido, no sólo por el hecho de carecer los tales organismos de competencia para ello, sino porque, por elemental conocimiento de la ley, no debería razonarse que ello sea sensato o posible.

2. TENDENCIA A LA VIGENCIA PLENA DEL *NULLUM CRIMEN SINE LEGE*, QUE, CON PROPIEDAD, HABRA DE TRADUCIRSE, *MUTATIS MUTANDI*, COMO; "NO HAY ACTOS, HECHOS U OMISIONES CONTRARIOS A UNA DISPOSICION LEGAL O REGLAMENTARIA, SIN LEY QUE ASI LO DETERMINE". EL ACTO, EL HECHO Y LA OMISION. DEFINICION DE FALTA ADMINISTRATIVA EN AVERIGUACIONES ADMINISTRATIVAS.

La lectura del Artículo 42 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, que es norma residual, podría hacer pensar en dos hipótesis contrarias: 1) Que la remisión que ella hace sólo es a otras leyes que contengan hipótesis de responsabilidad administrativa. 2) Que tal remisión cubriría no sólo las hipótesis contenidas en otras leyes, sino, además, cualesquiera otras que juzgare la autoridad competente para decidir, fueren violatorias de la Ley Hacendaria. La primera posición crea más seguridad jurídica que la segunda.

Por cierto que a la hora de declarar la responsabilidad administrativa de un sujeto, es menester tener en cuenta que no debe entenderse como fundamento de la decisión, al menos en el caso de quienes estén con la primera opinión antes señalada, el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Será preciso, por tanto, mencionar la norma violada.

Fuere cual fuere la tesis a seguir, es lo cierto que hay la tendencia progresiva de tipificar las conductas que el Legislador pretende sancionar. Prueba de ello se encuentra en los Artículos 25, 40, 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; en los Artículos 35, 36, 37 y 38 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público; en las Resoluciones diversas que ha dictado el Contralor General de la República atinentes a la burla del control previo, etc.

Por otra parte, es bueno precisar lo que ha de entenderse por *acto, hecho y omisión*, que son las expresiones a que se refiere el Artículo 32 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público y que luego tomó la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su artículo 81, antes mencionado.

Acto o acción.- Traduce conducta humana, ejecución de algo por persona dotada de voluntad. Cuando es antijurídica equivale a

acción por Comisión y, por ende, a *falta por comisión*. En ese caso *se hace lo prohibido*.

Hecho.- No es un hecho cualquiera, es decir, un mero acontecimiento o fenómeno. La expresión se refiere a suceso de interés para el Derecho. Ese término, que para el derecho penal, por ejemplo, sería impropio, al decir de algunos tratadistas, por indicar cualquier acontecimiento, emane del hombre o de la naturaleza, no trae inconvenientes en materia de responsabilidad administrativa, porque ésta no exige, necesariamente, la voluntad del sujeto culpable para la evidencia de la falta. Bastaría la transgresión, aunque no sea querida, para que tal responsabilidad sea posible.

Omisión.- Independientemente de que, en lo jurídico, *forma parte de la acción*, implica un dejar de hacer o un hacer incompleto; la abstención de algo o inejecución de algo en un oficio público hacendario. Traduce el no impedir voluntariamente un resultado. Cuando es antijurídica equivale a *acción por omisión* y, por ende, a *falta por omisión*. En este caso *no se hace lo mandado*.

Por lo indicado, y dada la delimitación de conceptos, *no sería apropiado hablar indistintamente de acto, hecho, suceso, acontecimiento*, por cuando cada uno de esos términos sugiere ideas distintas; y no sólo eso: tiene consecuencias distintas en el Derecho y más específicamente en el terreno jurídico que examinamos.

De modo que los *actos, hechos y omisiones* de que trata el Artículo 32 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, incumben al elemento *imputabilidad* (véase la expresión “*sus*” contenida en ese artículo), al *de antijuricidad* (contenida en la expresión “*contrarios a una disposición legal o reglamentaria*”, del mismo artículo). Basta con que el acto, omisión o hecho sea antijurídico, aunque no reporte daño.

A diferencia de lo que acontece en penal (donde sólo es delito el hecho humano y antijurídico generador de una pena), la responsabilidad administrativa está ligada a algo más que a una conducta querida (verbigracia el hecho jurídico). Puede no aparecer tal conducta y, sin embargo, generarse (“consecuencia”) tal responsabilidad.

Visto lo anterior, podríamos intentar una *definición de falta administrativa* (que a nuestro efecto será sinónima de transgresión, infracción, violación, administrativas) aplicable al caso de la responsabilidad administrativa.

“Es toda acción (comprendiva de la omisión) o hecho jurídico tipificado por la Ley como contrario a Derecho, que re-

sulta imputable a una persona en un oficio de Hacienda y que acarrea una consecuencia generalmente sancionatoria”.

Como puede advertirse, la anterior definición contiene los elementos equivalentes a lo que en Derecho Penal se entiende como *acto* (expresión amplia por lo visto), *tipicidad*, *antijuricidad*, *imputabilidad* y *pena* (sanción en Derecho), y excluye el elemento culpabilidad por cuanto la tendencia legislativa es la de calificar la falta objetivamente.

El último elemento de la definición, antes mencionado, es decir el sancionatorio, podría o no formar parte de tal definición, y sólo entenderse como una consecuencia de la evidencia de los otros elementos sobre que versa la misma definición.

3. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS ARTICULOS 39, 40 Y 41 DE LA LEY ORGANICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PUBLICO.

Existen opiniones contrarias a la responsabilidad administrativa, cuando se den los supuestos jurídicos previstos en los tres precitados artículos, y, por ende, sugeridoras de que sólo sería pertinente, cuando el supuesto normativo no involucre tarea hacendaria, la multa de que tratan esos preceptos legales.

No compartimos esas opiniones, por varias razones, pero antes es menester afirmar que la hipótesis contenida en el Artículo 39 antes citado, de que se expidan certificados o constancias que justifiquen indebidamente la inasistencia de “*Particulares*” a su trabajo, no haría viable la responsabilidad administrativa, con su aditivo la multa, por cuanto ello no constituiría una acción irregular en el manejo de fondos públicos, sino que, en todo caso, el afectado sería otro patrimonio.

De la misma manera, en la medida que las hipótesis contenidas en el Artículo 40 *ejusdem* no se vinculen al manejo de fondos públicos, tampoco sería viable tal responsabilidad administrativa, ni su aditivo la multa.

Ahora bien, las razones que me llevan a afirmar que los otros supuestos jurídicos contenidos en los Artículos 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público sí motivan responsabilidad administrativa con su aditivo la multa son las siguientes:

A) El título IV de esa Ley, que se refiere expresamente de *responsabilidad administrativa y civil*, aunque de esta última trata muy someramente. En ninguna norma de ese título aparece norma que haga pensar que podría la sanción-multa existir desvinculada de la responsabilidad administrativa,

norma que indique que en los casos no hacendarios sólo es pertinente la multa.

B) El acaecimiento de cualesquiera de las referidas hipótesis (menos las exceptuadas), que podrían de manifiesto que se trata de funcionarios (lo serían de Hacienda) manejadores de fondos públicos, o custodios de bienes públicos, autores de una conducta ilícita, elementos suficientes para que tal responsabilidad sea posible.

C) El señalamiento expreso del Artículo 42, el cual, por vía residual alude a otras hipótesis generadoras de la responsabilidad administrativa, necesarias, de donde se infiere que las anteriores hipótesis son las principales, aunque, por inadvertencia del legislador éstas, las principales, no coincidan, todas, aunque sí la mayoría, con los supuestos generadores de responsabilidad administrativa y su aditivo la multa. El hecho de la inadvertencia legislativa no puede conducir a la interpretación de que cuando quien incurre en la falta no es sujeto cuya conducta antijurídica encuadre en la hipótesis del manejo de fondos públicos, o custodio de bienes de igual naturaleza, le sería aplicable únicamente la multa.

Si la tendencia del Legislador, en esa área, fue la de tipificar conductas, ¿por qué calló o silenció los casos en qué sólo sería indispensable la multa? No, lo que realmente ocurrió es que el Legislador no cayó en cuenta que hay situaciones en las cuales no existe oficio hacendario. De modo que si el hecho es generador de responsabilidad administrativa, es ésta la pertinente, no la multa sola.

Por tanto, no concebimos, en el terreno de los Artículos 39, 40, 41, citados, una sanción administrativa de multa, a solas. Cuando se dé la hipótesis que haga posible la responsabilidad administrativa, debe surgir, entonces, el procedimiento de averiguaciones administrativas el cual podrá concluir con responsabilidad administrativa (auto mero-declarativo, eventualmente generador de sanción disciplinaria) y su aditivo la multa.

4. SANCION PECUNIARIA APLICABLE CASO DE QUE EL SUPUESTO JURIDICO ESTE PREVISTO EN MAS DE UNA LEY DE IGUAL JERARQUIA.

Ante el dilema de la concurrencia de hechos ilícitos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, con consecuencias jurídicas distintas en cuanto al monto o sanción pecuniaria, estimamos que la solución sería la siguiente :

1) Si la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público *expresamente* ha considerado la hipótesis, ella privaría por encima de cualquiera que por vía residual se establezca en otra Ley, verbigracia la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

2) Si en ambas leyes está la misma hipótesis, con sanciones distintas, independientemente de que no ha de entenderse derogatoria de la anterior, la posterior, si no se ha dispuesto así, ¿por qué no estar en favor de la sanción más benigna? ¿No es esa la tendencia contemporánea, la de humanizar la sanción?

Los Tributos

CESAR J. HERNANDEZ

SUMARIO

I. CONCEPTO . II. CLASIFICACION. III. LOS IMPUESTOS. A) La teoría del Precio de cambio. B) La Teoría de la prima de seguros. C). La teoría de las distribución de la Carga. D) Tipos de impuestos. IV. LAS TASAS. V. Las CONTRIBUCIONES. VI. CONCLUSIONES.

I. CONCEPTO.

Como punto de partida diremos, que los tributos corresponden al género y la especie está determinada por tres especímenes, a saber: impuestos, tasas y contribuciones, los cuales, participan del género tributo, pero se diferencian individualmente, dando lugar a especies de tributo, por lo que empezaremos por destacar los elementos característicos del tributo, que constituye el género, para luego desentrañar las características de los impuestos, tasas y contribuciones, que constituyen la especie. En otras palabras cuando hablamos de tasas, contribuciones e impuestos, estamos hablando de tributos y los cuales constituyen los ingresos tributarios que conforman el presupuesto nacional o la Hacienda Pública.

Ahora bien, cuál es el concepto genérico de tributo. Definido como aquella prestación comúnmente en dinero, que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio a los particulares, según su capacidad contributiva, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines, entraña un con-

cepto donde podemos desentrañar varios elementos fundamentales, que son los que van a ilustrar las características del fenómeno tributo.

En primer lugar, prestación comúnmente en dinero. En la antigüedad tenemos ejemplos de tributos en especie; en la actualidad ya esta figura ha desaparecido y se ha extinguido. Quiere decir esto, que en las legislaciones modernas, salvo algunos casos muy particulares, como podría anotarse en el Brasil, el tributo está determinado por una prestación que el particular sufraga al Estado, cancela al Estado en dinero, en moneda efectiva.

En segundo lugar, la definición que traemos a comentario nos habla de poder de imperio o potestad tributaria, la cual traduce la capacidad, la facultad del Estado de imponer, establecer o crear contribuciones, entendiendo por contribuciones, en su acepción, digamos, de sinónimo de tributo, no en su acepción específica de contribución especial. Ese poder de imperio, esa capacidad de establecer contribuciones, va a significar algo fundamental, que es el elemento coacción. Si hay algo inherente al fenómeno tributo, es la coacción o facultad del Estado para compeler, exigir coactivamente por la violencia jurídica, el pago de la contribución o tributo, y esa coacción, naturalmente se manifiesta, en la oportunidad que el obligado o contribuyente se resiste al pago del tributo. El Estado, en virtud de las leyes existentes, tiene la posibilidad de exigir ese pago y en caso de resistencia, ejecutar, demandar y embargar al sujeto obligado, en su patrimonio. Es esa palabra coacción, la que va a caracterizar y determinar el tributo.

Cuando dijimos en el concepto que traemos para el análisis, según la capacidad económica del contribuyente, con lo que ya estamos también reproduciendo un concepto, implícito en el genérico de tributo, que es muy caro a la doctrina tributaria. Ese concepto, "según su capacidad económica", sugiere ya la igualdad, entendida como igualdad de sacrificio, no una igualdad proporcional, sino una igualdad progresiva, porque toda igualdad proporcional en definitiva se convierte en una desigualdad, mientras que la progresividad, como elemento coadyuvante en el fenómeno tributario, es la que con mejor fortuna, logra, realiza y obtiene el reparto de la carga tributaria entre los obligados, particulares o contribuyentes, según sus distintos grados de riqueza, en lo que se desprende que de quien más tiene se obtiene más y de quien menos tiene se obtiene menos y de quien nada tiene, nada se obtiene.

Prestaciones en dinero, coacción, igualdad, siguiendo con el concepto genérico del tributo, en virtud de una ley, esto es la consagración del llamado principio de la legalidad, que traduce la exi-

gencia u obligatoriedad para establecer contribuciones de leyes preexistentes, es decir, que no existe tributo sin ley que lo contemple y tributo contemplado o consagrado sin ley anterior que lo provea, será ilegal, por cuanto no está apoyado, ni amparado en una ley preexistente creada por legislador.

Y por último, dentro de este concepto genérico de tributo, en virtud de ley y “para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines”.

He ahí la finalidad y objetivo fiscal, porque objetivo fiscal significará la persecución o la obtención de recursos financieros para cubrir las necesidades públicas, que el Estado como entidad, resultante y producto de la evolución social, tiene entre sus cometidos fundamentales; tales como: vivienda, educación, salud, todos los ejemplos que se puedan idear sobre para qué el Estado recauda ingresos, en nuestro caso particular, tributos.

Dicho esto, ese concepto que hemos descrito y destacado con sus elementos característicos, vale para el impuesto, vale para la tasa y vale para las contribuciones, es decir, que con este concepto estamos definiendo tanto a una contribución, como a una tasa o a un impuesto. Son tributos porque son prestaciones económicas, comúnmente en dinero, exigidas por el Estado a los particulares, en ejercicio de su poder de imperio, según la capacidad contributiva de esos contribuyentes, particulares u obligados, en virtud de una ley preexistente y para cubrir los cometidos o necesidades públicas, o gastos públicos que el Estado tiene demanda.

Ese es el género, que como concepto es aplicable a cualquiera de las tres especies. Ahora, dónde comienzan las diferencias. Cuándo decimos que estamos en presencia de un impuesto de una tasa o de una contribución. O por el contrario, que no estamos en presencia de ninguno de esos tres elementos y eventualmente podríamos estar en presencia de lo que llaman un ingreso dominial o patrimonial, que no tiene origen o fuente tributaria, o de un ingreso proveniente del crédito público o de ingresos llamados monetarios, que no son tributarios. Bueno, ese es el objeto de la exposición de hoy y vamos a ir descendiendo en los conceptos para explicarlos mejor. Esto de los impuestos, tasas y contribuciones, como especies de tributo, ha dado lugar a que algunos tratadistas se planteen la discusión en cuanto a cuál es el elemento fundamental que nos diferencia los impuestos de las tasas, o las contribuciones de las tasas, o viceversa, las tasas del impuesto, es decir, dónde comienzan las diferencias.

II. CLASIFICACION.

Hay un tratadista brasileño que ha sido un estudioso en este particular y a quien se han agregado otra serie de autores sobre la materia, coincidiendo con sus puntos de vista. Este tratadista brasileño se llama Geraldo Ataliva y ha hecho estudios sobre esa diferenciación llegando a la conclusión, junto con otros maestros de que podemos decir, que en materia de tributos existen fundamentalmente dos grandes tipos; los llamados tributos vinculados y los no vinculados. Ahora nos preguntaremos vinculados a qué, y esto es importante, porque a partir de este momento comenzamos a descender el primer escalón de las diferencias y estaremos en capacidad de ir captando dónde está la clave, para saber porqué esto es una tasa, porqué esto es un impuesto y porqué esto es una contribución.

Vinculados a cierta actividad estatal, o a alguna actividad estatal y no vinculados a actividad estatal alguna. Vamos a transcribir o a citar al propio autor, para conocer qué entiende por tributos vinculados o tributos no vinculados. Los primeros, tributos vinculados, son aquellos en que la obligación de pagar el tributo, depende de que ocurra un hecho, un hecho vinculado con una actuación estatal, relativa al obligado, sea este hecho la prestación de un servicio o la generación de un beneficio. Mientras que en los tributos no vinculados, el hecho generador de esa obligación, está desvinculado de la actuación estatal. Vamos a profundizar en esto. Vinculados serán para este autor, las tasas y las contribuciones, porque el hecho que genera la obligación de pagar la tasa o la contribución, estará superditado, condicionado y determinado a que el particular, contribuyente obligado, reciba algo particularizado del Estado. Ese algo particularizado del Estado, bien puede ser un servicio o un beneficio, y si es un servicio, estaríamos en presencia de un tributo vinculado llamado tasa y si es un beneficio, estaríamos en presencia de un tributo vinculado llamado contribución especial. Pero cuando la obligación que genera el hecho acaecido, no tiene especial conexión o relación con actividad estatal alguna, es decir, que se causa independientemente de que el Estado se obligue a devolver en servicio, contraprestación alguna. Entonces, cuando no hay esa vinculación, cuando esa obligación no tiene contrapartida en una actividad estatal especificada y determinada, estamos en presencia del tributo llamado impuesto. Para las tasas y las contribuciones, hay como un juego de contrapartida. Yo doy y el Estado me devuelve servicios, beneficios, inmediatos, divisibles, concretos, particularizados. En materia de impuestos, yo doy e ignoro

qué me devuelve el Estado. Se causa y se paga, punto, independientemente de qué haga el Estado con esos reales, a qué los aplique, a qué los destine.

Sigamos descendiendo en el análisis de estos conceptos. Este introito sirve para ubicar el tema. Los tres juntos son el género. Los impuestos, las tasas y las contribuciones, son las especies; como tales participan del concepto tributo, del género tributo, tienen una definición en común, cual es la que analizamos al principio de la exposición, que no cuesta mayor trabajo asimilarla. Pero como especies de un género, sí tenemos, forzosamente, que descubrir diferencias entre ellos, cuales son las que le van a dar su particular autonomía, nombre y categoría. Esto es un impuesto, ésto es una tasa y ésto es una contribución.

III. LOS IMPUESTOS.

Entonces vayamos ahora y tratemos de entrar a esos detalles, vamos a definir que son los impuestos, partiendo de la premisa de que ya tenemos el primer concepto, son tributos, y hundámonos en las profundidades, porque los llamamos impuestos.

Sobre este particular, tratadistas en la materia, reconocen que en la definición de impuestos, si hay algún problema conceptual, es que es precisamente el impuesto, el tributo por excelencia y como tal, su propia definición se confunde con la del género y cuesta trabajo buscarle esa diferencia. Sin embargo, vamos a analizar ahora, o vamos a ensayar una diferencia de impuestos para distinguir su oposición o contraste con las otras especies. Es el tributo exigido por el Estado, no hay inconveniente en esta afirmación, a quienes se hallan o encuentren en las situaciones consideradas por la ley, o sea, a los que estén incurso en el impuesto de hecho contemplado en una ley que caracteriza y determina que la ocurrencia o acaecimiento, en el espacio y el tiempo, de esa actividad o hecho económico, da lugar a un impuesto, causa un impuesto.

Decíamos entonces, el impuesto es el tributo exigido por el Estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles. Aquí viene la clave, ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado, es decir, independientemente de su causación o actividad o a cualquiera actividad alguna estatal, en relación al obligado. En otras palabras paga el impuesto, al Estado, independientemente de lo que haga con esos reales. Es una obligación, porque yo como Estado, en ejercicio del poder de imperio o potestad tributaria, tengo la facultad de crear el impuesto, crear el tributo y una vez creado ese tributo llamado impuesto, bástese que ocurra en el tiempo o el espacio, las circunstancias que pre-

ven su causación, para que el sujeto obligado por la percepción de esa renta, por la producción de esa riqueza, por el traslado de la riqueza, por el consumo de riqueza, cause el impuesto, dé nacimiento al impuesto y a partir de ese momento, se constituye en sujeto obligado o deudor del Estado, deudor del pago del tributo al Estado y su obligación será pagar el tributo simple y puramente, independientemente de cualquier actividad estatal que pretenda recibir en contraprestación.

Sin embargo, independientemente de estas afirmaciones, a la larga, si los impuestos se recaudan para cubrir los gastos y esos gastos se llaman educación, sanidad, cultura, comunicación, indirectamente, y ahí es donde está la clave, indirectamente a la larga, a mediano o largo plazo, yo voy a recibir una contraprestación o me voy a beneficiar de una real y especial actividad estatal. Verbo y gracia, quien esté recibiendo una enseñanza en un Instituto del Estado, *es gracias a qué?*. A los ingresos públicos que van al presupuesto y conforme al cual se aplican al gasto llamado Educación Superior Universitario. Pero fijémonos en un detalle, es un fenómeno a más largo plazo, es algo que no se percibe inmediatamente. Sin ir muy lejos, pudiéramos estar en presencia de personas que no causan impuestos, que no pagan impuestos. Si alguien trabaja pagará su impuesto sobre la renta, pero si no trabaja, salvo los impuestos al consumo, como cuando compra una caja de cigarrillos o se toma una cerveza, prácticamente no es un contribuyente al Tesoro Público y sin embargo se está beneficiando de esto que llaman la Educación Pública. Se está beneficiando, porque hay una cosa que llamamos el Presupuesto Nacional, con cargo a cuya masa común, fondo común o bolsa común, se afectan los distintos gastos y créditos presupuestarios, para cubrir las necesidades del Estado.

Lo vamos a comprender con mejor propiedad, cuando entremos a definir las tasas y las contribuciones. Es decir, vamos a ver, con mayor evidencia, por qué hablamos de impuestos y por qué hablamos de tasas. En las tasas sí, inmediatamente, divisiblemente, particularmente, la contraprestación se hace inmediata por parte del Estado. Cuando Ud., paga tres bolívars para bajar aquí a La Guaira, acto seguido, inmediatamente utiliza una vía pública y su vehículo se beneficia de tiempo y ahorro de combustible y esta obligación consiste en el pago de la tasa; tan divisible es, que lo es por tres bolívars.

Vamos a continuar con el impuesto, para que cuando lleguemos a la tasa y a la contribución, podamos tener mayor comprensión.

Ahora, para seguir analizando el concepto, cabe preguntarnos, cuál es el fundamento del impuesto. El fundamento del impuesto es el principio genérico de la sujeción del particular a la potestad tributaria del Estado. Basta que exista el Estado y sea súbdito del Estado, para que esté obligado a acatar los mandatos del Estado. Pareciera como una evolución de la tesis del absolutismo divino. Bátese lo que diga el rey para que como súbdito del rey, acate la voluntad del rey. En honor a la verdad, lo que hemos cambiado es la forma. El rey no existe, existe el Estado. También es verdad que el absolutismo de aquella época, resulta graduado, con la contraprestación o contrapeso que significaban la representación popular, el Parlamento, el Congreso, las elecciones. La verdad es que la distancia es del sol a la luna.

Pero sí subsiste una idea de que hay un poder por encima de nosotros. Ayer se llamaba el rey y los impuestos iban a las arcas del rey, hoy se llama el Estado y los impuestos van a las arcas públicas.

Ahora, ese es el fundamento, digamos, por excelencia del impuesto. La sujeción del particular a la potestad tributaria del Estado. Por eso se dice que el impuesto se adeuda, independientemente de la afectación que le dé el Estado. De la afectación, quiere decir, del uso que le dé a los dineros, producto de la recaudación de los impuestos.

A) La teoría del precio del cambio.

Ahora, a lo largo de los tiempos, ha habido varias teorías que fundamenta o justifican el impuesto, porque cuando hablamos de fundamentación, lo que estamos diciendo es esa palabra, justificación, es decir, dónde se justifica, en qué se justifica, dónde se fundamenta el impuesto. En otras palabras, por qué el impuesto, por qué. La primera teoría que encontraremos en los tratados o libros, comúnmente conocida como la "Teoría del precio de cambio". La teoría del precio de cambio, ya esta frase está surgiendo la respuesta. Es decir, por qué se justifica el impuesto, porque se entendía, se interpretaba, se afirmaba, que el impuesto no es otra cosa más que una compensación que satisfacen los contribuyentes por los servicios que les presta el Estado. En dos palabras, un precio que pagamos por los servicios que el Estado realiza en nuestro nombre, llámense esos servicios; carreteras, vivienda, educación, salud, cultura, recreación. Esos precios que pagamos por eso que el Estado hace para nosotros, como contribuyentes obligados.

B) La teoría de la prima de seguros.

Otra teoría fundamenta la razón de ser del impuesto, en lo que se conoce, y es el nombre y el enunciado de esa teoría, como la "teoría de la prima de seguros", una variante del anterior. La anterior nos habla de precios, ésta nos habla de prima, y cuando nos habla de prima, asocien inmediatamente Uds., a la definición de un seguro. El seguro es un contrato en virtud del cual, mediante el pago de una suma denominada prima, se asegura la cobertura de unos riesgos o eventualidades en perjuicio de nuestro patrimonio, o la salud o la vida. Entonces, ésta idea ha sido asimilada a la justificación o fundamentación del impuesto, para decir que el impuesto es una especie de prima de seguro que pagamos a una compañía aseguradora que se llama el Estado, para cubrirnos de los riesgos que puedan afectar nuestra vida, nuestra seguridad, nuestros bienes, es decir, que por la protección de nuestra vida y nuestros bienes, porque podamos gozar y disfrutar lo que nos es propio, la casa, el carro, la vida, pagamos el impuesto. Aquí hay una entidad que se llama el Estado, que vela porqué no me roben, no me asalten y no me maten, aunque en este país, eso se pueda decir que es muy relativo.

Pero esa es la idea, esa es la esencia, independientemente, mal o bien, de la medida en que nosotros somos objeto de la protección del Estado, pues se justifica que paguemos impuesto, porque estamos pagando una prima a esa compañía aseguradora, para que nos proteja de esos riesgos.

Es una variante de la anterior, de la llamada teoría del precio de cambio, y en definitiva, tanto la teoría del precio como la teoría de la prima, responden a un común denominador. La idea de que de la obligación de pagar el impuesto es un contrato bilateral, entre el Estado y el particular, y como contrato entre uno y otro, yo doy para que tú me des, yo te doy un dinero, para que me cuides una casa, un carro. Yo pago un precio, yo doy una prima y el Estado me da en contraprestación un servicio o un bien.

C) La teoría de la distribución de la carga.

Estos conceptos, han sido superados por una tercera posición, o tesis, que en la actualidad es la que más fundamentación tiene, y digamos, la que más se arraiga en la concepción actual de las teorías políticas. Es la llamada teoría de la distribución de la carga pública, como fundamentación del impuesto. Qué nos dice esa teoría. En oposición a las anteriores nos dice sencillamente, que la obligación de pagar el impuesto, no deriva de una prima de seguros

ni de un precio de cambio, sino de una elemental solidaridad social. Elemental solidaridad social. Por qué y con quién. Vivimos en sociedad y si vivimos en sociedad, estamos obligados los unos a los otros, mutuamente, a contribuir a que esa sociedad subsista, sobreviva, porque ya es algo que va más allá del individuo, ya no es un hombre solo en una isla como Robinson Crusoe, ya son cien mil, un millón, diecisiete millones en Venezuela. (catorce nacionales y tres indocumentados) y hay que ver lo que significa la cobertura de servicios públicos para tantos, si ya para catorce millones de venezolanos es deficiente, agreguenle la presión social o demográfica de tres millones más.

La solidaridad, para sustentar la llamada teoría de la distribución de la carga, para la subsistencia de ese ente llamado el Estado, demanda de la sociedad venezolana, distribuirnos la carga y la fórmula por excelencia, es la previsión o creación de impuestos, con distintas técnicas y mecanismos para poder así financiar al Estado.

D) Tipos de impuestos.

Ahora, los impuestos, dicha su fundamentación, dichos sus conceptos, tienen sus clasificaciones. Unas en desuso, otras sin importancia y otras con real importancia. La primera distingue el impuesto o a los impuestos, en internos y externos. La palabra ya dice, internos, por cuanto acaecen en el país, ocurren en el país, se generan de actividades realizadas en el país y externos porque se generan de actividades aduana o la importación aduanera, que es entrada o salida de mercancías al país, mercancías que vienen de afuera. Pero esta es una clasificación, que no soporta un mayor análisis. Por qué, porque en definitiva, llamémoslos internos o externos, estamos en presencia de impuestos que se perciben en Venezuela, no se trata de impuestos que se perciben fuera de Venezuela, para llamarlos externos.

Es decir, es una clasificación que tuvo cierta importancia o tiene algún interés, desde el punto de vista de ciertos análisis macroeconómicos, pero que en esencia no producen nada. Todos los impuestos se perciben en el país, se causan en el país, ocurren en el país, porque cuando traemos una mercancía por las aduanas, lo que viene de afuera es la mercancía, pero al nacionalizar la mercancía, en el puerto o aeropuerto, se causó el impuesto. Cómo? Con la introducción de la mercancía. El hecho que causa el impuesto aduanero es la introducción al territorio nacional, de una mercancía extranjera, y en la aduana y en el puerto es donde se va a recaudar, nace el impuesto y se recauda el impuesto. Porque el im-

puesto no nace en las aguas del mar cuando viene la mercancía, sino cuando se descubre ante la autoridad aduanera la mercancía y entonces tiene lugar lo que se llama, la nacionalización de la misma, el reconocimiento y el cálculo o aforación de la mercancía.

De manera pues, que internos y externos es una clasificación en desuso.

Otra clasificación menos en desuso distingue entre los impuestos ordinarios y extraordinarios. Obviamente, ya ordinarios quiere decir que responden o atienden a la vigencia en el tiempo. Serán ordinarios aquéllos que perduran en el tiempo. Serán extraordinarios aquellos que obedecen a criterios de emergencia y tienen un período definido de vida. En la actualidad, nuestros impuestos todos son ordinarios, sin perjuicio de que algún día se cree un impuesto extraordinario.

La tercera sí es más importante, más teórica, más doctrinaria. Distingue los impuestos entre los llamados impuestos personales e impuestos reales. Personales y reales. Qué serán los unos, qué serán los otros? Cuando se dice que se trata de impuestos personales, es porque estamos en presencia de impuestos que atienden, que toman en cuenta, que tienen presente, la especial situación de la persona del contribuyente. Toma en cuenta que es soltero, que es casado, que tiene carga familiar, que su capital es tal, que su patrimonio es tanto; por eso se llaman personales, toman en cuenta la especial situación de la persona o contribuyente, su status, sus circunstancias, sean éstas personales o económicas. Mientras que los impuestos reales no toman en cuenta la especial situación del contribuyente, la desconocen, les es independiente, no la toman en cuenta, como diríamos, no le hacen caso.

Para distinguir mejor esta clasificación en personales y reales, podríamos decir, que los impuestos personales están presente, juega papel fundamental la cualidad del contribuyente, su ubicación en el mercado, su patrimonio, su capital, si estamos hablando de personas jurídicas o sociedades anónimas; su status, su carga familiar, sus gastos, si estamos hablando de personas naturales, y cuando se dice que se toman en cuenta estas especiales circunstancias de la persona es porque, en atención a esos detalles, se gradúa el impuesto, se establecen regímenes de desgravámenes, que suena como decir, se le aligera la carga, que es lo que traduce la palabra desgravámenes, que es como quitar el peso que llevamos en la espalda, se desgrava, se le aligera la carga. Si es una persona jurídica, se le reconocen los gastos bajo la común acepción de deducciones, los costos, tales como la materia prima, la mano de obra, la energía empleada para la producción de esos bienes y

servicios. Bueno, ese universo de deducciones, rebajas, desgravámenes, rebajas, incentivos, ya son mecanismos, de la tributación o de los impuestos personales y ejemplo por excelencia de los impuestos personales lo constituye el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la sucesión hereditaria.

Ahora, los impuestos reales, donde no se toma en cuenta esta situación, donde se considera en forma exclusiva la riqueza gravada con prescindencia de la especial situación del contribuyente. Salta a la vista y no cuesta trabajo identificarlos, están caracterizados por los impuestos al consumo y al gasto. Consumo y gasto. Allí lo que se grava es la manifestación mediata de riqueza, se desconoce al contribuyente. Al fisco le es indiferente quién compra la caja de cigarrillos o de cerveza, sea el rico, sea el pobre, el impuesto que se causa es el mismo. Los impuestos a la producción, al consumo y al gasto son típicos ejemplos de impuestos reales, no se toma en cuenta la especial situación del contribuyente, se ignora al contribuyente. quién es, cuántos hijos tiene, qué capital tiene, cuál es su verdadero giro como empresa.

Y por último, dentro de las clasificaciones, repito, más importantes, que la cátedra trae para analizar, qué realmente merece actualizar, la comúnmente denominada clasificación, que distingue impuestos directos e impuestos indirectos. Directos e indirectos, entendiendo por los primeros, los directos, aquellos que extraen el tributo en forma inmediata del patrimonio o la renta, gravando en consecuencia y oírgase bien, manifestaciones inmediatas de riqueza. Extraen el tributo inmediatamente sobre el patrimonio o la renta, patrimonio o capital. Típicos impuestos directos, si nos ubicamos dentro de esta clasificación, el impuesto a la renta, el impuesto al capital o patrimonio, que en el país es conocido como impuesto a las sucesiones o donaciones. No existe en Venezuela un impuesto al patrimonio neto, pero sí existe un impuesto al patrimonio hereditario. Esto, distinguimos impuesto a la herencia, pero punto, se impuso, se estableció, se causó el gravamen a la herencia, a la muerte de una persona y no se pagará, en el futuro más ningún impuesto por el capital o patrimonio, hasta que el legislador cree o establezca un impuesto de esa naturaleza. Pero en nuestra legislación fiscal, sólo tenemos como ejemplos de impuestos directos, el impuesto a la renta y el impuesto a las sucesiones o herencias.

Ahora, en los impuestos indirectos, la exacción, como diríamos, no opera directamente sobre la riqueza y por eso se dice indirectamente, y, como tal, y es otro elemento de distinción, cuando se

dice que los impuestos directos gravan manifestaciones inmediatas de riqueza.

Por oposición se dice que los impuestos indirectos gravan manifestaciones mediatas de riqueza, es decir, como decíamos, gravan el gasto y el consumo. Cuando alguien gasta o consume, ciertamente está en ese acto, manifestando un determinado grado de riqueza, porque compra una botella de whisky o una caja de cerveza, o un cartón de cigarrillos. Quien puede comprar una caja de whisky, una caja de cerveza, un cartón de cigarrillos, está demostrándole al Estado, en ese acto y operación, de que tiene un cierto poder adquisitivo, de que tiene una cierta riqueza o una aparente riqueza. Pero en definitiva, si vamos a la esencia de las cosas, en todo caso ese acto es un indicio de riqueza, pero no una certeza de riqueza. Mientras que en los impuestos directos lo que se grava son manifestaciones inmediatas, allí sí hay certeza de riqueza. Si su capital es un millón o su renta en un millón, el impuesto caerá sobre ese millón, porque se conoce y se sabe que Ud. detenta un capital de un millón de bolívares o percibe una renta de un millón de bolívares anuales. Por eso se dice que los impuestos directos gravan manifestaciones inmediatas de riqueza, mientras que los indirectos, en el ejemplo que transcribimos para Uds., nos dan indicios pero no certeza, porque quien compra la caja de whisky o la caja de cigarrillos proyecta, aparenta, indica, que posee una cierta riqueza, pero con efectividad, esa manifestación de riqueza no es suficiente para conocer en propiedad, con certeza, cuanta riqueza tiene.

De allí que se dice y repito, que los impuestos indirectos gravan el gasto o consumo, no capital y renta, o sea, transferencia de riqueza y gravan en consecuencia manifestaciones mediatas de riqueza, de allí que los primeros, ya por oposición y contraste, de los directos, se dirá que nos dan certeza o muestras de certeza de riqueza, mientras que los segundos, los indirectos, nos dan indicios de riqueza.

Con esto cubrimos las características de los impuestos, su definición o conceptos, su fundamento, las teorías que los justifican o los fundamentan, sus clasificaciones, y en la medida que avancemos descubriremos por diferencia o contraste, qué es un impuesto, por oposición o una tasa.

IV. Las tasas.

Vamos a entrar a definir las tasas y así descubrir en que se diferencia de un impuesto o de una contribución.

Por tasa decimos que también es un tributo. Ya lo hemos definido, pero cuyo hecho generador está integrado con una actividad

del Estado, divisible e inherente a su soberanía. Cuando decimos divisible, lo estamos diferenciando del impuesto. El impuesto es indivisible. La tasa es divisible y cuando decimos inherente a su soberanía, los estamos asemejando al impuesto, ambos devienen de la potestad tributaria del Estado, hallándose esa actividad estatal relacionada directamente con el contribuyente.

Dicho esto, encontramos que al igual que el impuesto, la tasa es un tributo, al igual que el impuesto, creada por la ley, pero a diferencia del impuesto, relativo a una actividad estatal específica y determinada, mientras que el impuesto no guarda vinculación con actividad estatal alguna, en relación al contribuyente y la tasa sí establece una relación de actividad o relación del contribuyente con el Estado, por esa especial actividad que el Estado hace en su beneficio o a su favor. Y algo que va a diferenciar la tasa, con carácter prioritario del impuesto, es que el producto de los impuestos, no está afectado a gasto alguno, sino que se recauda y constituye una masa o fondo común, con cargo al cual se van a gastar o a aplicar los créditos presupuestarios, pero el producto de las tasas, dicen los teóricos, que está afectado exclusivamente, a la finalidad del mismo servicio, es decir, el producto de la tasa será reaplicado o reinvertido al mismo servicio que se presta. En otras palabras, lo que recaudamos por la autopista Coche-Tejerías, se aplicará al mantenimiento, en ampliación y construcción de la misma autopista Coche-Tejerías. Lo que entra, se recicla en la misma obra o servicio y si fuera correo, al correo.

Dicho esto, podemos diferenciar a la tasa del impuesto, en que en el impuesto no hay una vinculación con actividad estatal alguna del Estado, mientras que en la tasa sí existe una vinculación con una especial actividad del Estado.

. Otros autores nos van a traer otros conceptos, pero también en desuso y ya veremos porqué. Hay quienes dicen que la tasa se diferencia del impuesto por cuanto en la tasa se percibe un provecho, en el impuesto no. Si ahondamos y profundizamos en las disquisiciones teóricas al respecto, descubrimos que en realidad en la tasa el provecho es inmediato, pero en el impuesto, el provecho es mediato en el tiempo; a la larga todos nos beneficiaremos con el pago de los impuestos, en la medida que el Estado, con los recursos del presupuesto que provienen en grado bastante importante de los impuestos, construya, edifique, dé enseñanza, para citar un caso.

Y en cuanto a otro elemento, para diferenciar a la tasa del impuesto, algunos hablan de la voluntariedad, que son palabras, como diciéndonos, la tasa es voluntaria, el impuesto es obligado.

También se critica eso de la voluntariedad, porque en el fondo eso es relativo. Ciertamente que la tasa es voluntaria en la medida en que si yo quiero o no quiero, utilizo o no utilizo el servicio. En ese sentido la tasa es voluntaria, el impuesto no, el impuesto se adeuda y se paga y Ud., está obligado a ello, bástese que ocurra, en el espacio y el tiempo, las circunstancias que dan lugar al nacimiento del mismo, que se genere el impuesto, que se cause el impuesto, que ocurra lo que llaman el hecho imponible, o sea, aquel susceptible de causar esa obligación para que se quede obligado con el Estado a pagar el tributo, independientemente de su voluntad, de que lo quiera o no lo quiera. Se causó el tributo, se paga el impuesto. Se percibió la renta, se paga el impuesto sobre la renta. Se recibió una herencia, se paga el impuesto a la herencia. Se compró una caja de cigarrillos, se paga el impuesto en el precio. Se compró una caja de whisky, se paga el impuesto en el precio. Pero en la tasa, dicen algunos, no, la tasa es voluntaria, si quiero la utilizo, si no utilizo el servicio, no pago la tasa. Se critica que esto también es relativo, porque desde ese punto de vista podemos entender, que hay una voluntariedad. Pero si nos ubicamos en otro terreno, desde el momento que Ud., utiliza el servicio, está obligado a pagar la tasa, no puede sustraerse al pago de la tasa, no puede decir, yo no pago la tasa. Entonces, en el fondo, también es obligatoria.

La tasa, y aquí vamos a caer en una acepción o concepto que no constituye materia de ingresos tributarios, pero que es interesante para conocerlo, porque les van a responder a una fuente de financiamiento de otras entidades y que conocemos como los precios públicos. Aunque en esencia la palabra responde a la misma idea de precios en el mercado. Pero qué son los precios públicos. Son otros ingresos, pero que no tienen contenido tributario, como tampoco lo tienen los ingresos provenientes del crédito público, como tampoco lo tienen los ingresos dominiales o patrimoniales, del dominio del Estado.

Entonces traemos a colación los precios que son otros ingresos públicos, pero no de origen tributario, o sea, no son tributos, para concatenárselos con las tasas y para que Uds. puedan descubrir cuando están en presencia de una tasa o cuando están en presencia de un precio. Se dice que la diferencia entre el precio y la tasa, es que en el precio se recobra el costo del servicio, más un margen de utilidades. Queda utilidad, mientras en la tasa, sólo se recobra el costo del servicio. La tasa cubre el costo y punto. El precio cubre el costo más utilidad. También se dirá, que a medida que descendamos en su análisis. las fronteras se hacen imprecisas. Se hacen

imprecisas porque de repente vamos a confundir una tasa con una contribución o viceversa. Pero hay quienes dicen que a lo mejor esta diferenciación no es la clave para distinguir un precio de una tasa, porque podríamos pensar en que, tasas que cubren el costo nada más, a mediano y largo plazo, se hacen deficitarias, como mecanismos de financiamiento del servicio. Por qué. Primero porque los costos suben y segundo, porque un servicio que sólo cubre los costos, acaso dejará margen para el mantenimiento. Entonces hay quienes dicen, que podemos hablar también de tasas, aunque no haya utilidad. Ahora, Uds. me preguntarán y si también hay utilidad, entonces como la distingo del precio, si me dicen que la diferencia del precio con la tasa es que en el precio queda un margen de utilidad, por oposición a la tasa que sólo cubre el costo. Ahí entran otros tratadistas a decir, en que se puede admitir, que la tasa cubre el costo del servicio más un razonable y prudente margen de utilidad, que asegure el mantenimiento del servicio, pero cuando ese margen de utilidad no es ni razonable ni prudente, sino más evidente, sí estamos en presencia de un precio y precios son los ingresos o mecanismos de financiamiento con que otras entidades públicas subsisten y sobreviven. Cómo sobrevive la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. Es una empresa estatal, y de qué deriva el sostenimiento de su presupuesto empresarial? Del abono o suscripción del servicio telefónico, y ese abono o suscripción del servicio telefónico se conoce como precio, el precio de ese servicio no es una tasa, no tiene origen tributario, no hay ley que establezca el pago del abono del servicio telefónico. Pero sí existe una compañía que presta ese servicio y es del Estado, algunas personas dicen que cuando estamos en presencia de un servicio monopolizado por el Estado, independientemente de por donde o a donde desemboca el pago de ese servicio, estamos en presencia de tasas.

Fíjense como los conceptos se van entremezclando y ahí es donde uno tiene que hacer, como diríamos, esfuerzo por tratar de desentrañar y detectar la sutil diferencia que en un determinado momento nos puede reivindicar un argumento o posición y decir, no señores, lo que se paga en la C.A.N.T.V. es un precio público, y si ustedes hablan de un precio público, todavía pueden diferenciar otras especies de precios. No estamos hablando de tributos. Pueden hablar de un precio político. Entonces el precio político se diferencia del precio público, en que en el precio público hay utilidad y en el precio político, hay déficit, pero el Estado absorbe el déficit, porque es por razones políticas que debe prestar ese servicio, con carácter de exclusividad o monopolio.

Pero en conclusión, obviamente, y este es otro razonamiento que traemos, la tasa por oposición al precio, tendrá dos diferencias fundamentales. La tasa es un tributo y está dirigida a la cobertura del costo y su afectación o producido será aplicado al mismo servicio. El precio también es un mecanismo de financiamiento de órganos del sector público, en virtud de los cuales, por el mercado o la libre competencia donde juegan o entran a participar estas entidades, la C.A.N.T.V., el INOS, cuyo presupuesto debe ser financiado, mediante recursos financieros que asumen la denominación doctrinaria de precios, porque aquí es de ineludible necesidad para el ente público que presta el servicio, no solamente la cobertura del servicio, del costo del servicio, sino reinversiones de gran envergadura y proyección de ampliaciones que reclaman como mínimo de subsistencia, para que esas empresas sobrevivan financieramente, con márgenes de utilidad suficientes para multiplicar las reinversiones a lo largo de los años, máxime con el crecimiento de la población y la demanda de bienes y servicios.

Ahora bien, otra diferencia de la tasa es que está en función de actividades inherentes a la soberanía estatal. Cuando se dice eso, de que la tasa está en función de actividades inherentes a la soberanía estatal, parece que nos están diciendo, que la tasa se justifica, se causa y existe, cuando estamos en presencia de servicios que el Estado presta porque son inherentes a su soberanía. Policía, fronteras, para dar un ejemplo de manifestaciones de la soberanía del Estado, por oposición a las actividades que no son inherentes a la soberanía estatal, que no han sido funciones clásicas y tradicionales del Estado, como por ejemplo, transportes, actividades que muy bien pueden y han desempeñado los particulares. Pero qué pasa cuando el Estado se mete a transportista y percibe ingresos por el transporte que presta, pues hay quienes nos dirán, en obsequio de estas diferenciaciones que tratamos de destacar que si estamos en presencia de actividades inherentes al Estado, podemos hablar de tasas, pero si estamos en presencia de actividades no inherentes, que no son de la esencia del Estado, pues, sencillamente estamos en presencia de precios públicos, cuando hablamos de ingresos por determinada actividad.

Resumiendo, la tasa es un tributo divisible, particularizando y singularizado, cuyo financiamiento tiene por esencia la cobertura del costo del servicio y su afectación o destino, una vez cobrado o recaudado, es el mismo servicio de que se trate, llámese ese servicio autopista, correos almacenes, en fin, el universo de servicios que el Estado presta directa, individual y particularizadamente a

un sujeto y en contraprestación, el sujeto le paga una suma de dinero llamada tasa.

Para cerrar tenemos que la clasificación de las tasas distingue fundamentalmente dos tipos. Las tasas judiciales, que son aquéllas que se causan y se pagan por la utilización de eso que se llama la justicia. Qué es la justicia. Una actividad clásica inherente al Estado, dar justicia. La justicia es una actividad propia del Estado, clásica por antonomasia. Quien hace justicia es el Estado, no nosotros, porque sino fuera la ley del talión, "ojo por ojo y diente por diente". Y las otras tasas, comúnmente denominadas administrativas, lo sugiere ya la palabra, son aquéllas otras actividades que recibimos del Estado, de contenido administrativo, y entonces estamos en presencia de legalizaciones, controles, autorizaciones, inscripciones y eso causa tasas administrativas.

V. Las contribuciones.

Para finalizar, traemos el concepto de contribuciones especiales, también son tributos, de escasa significación económica-financiera, dentro del presupuesto actual, pero de especial importancia doctrinaria y concretamente factibles de ser creados, en los próximos años.

Las contribuciones especiales son tributos, debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales. Con este concepto, parece que estuviéramos rozando el mismo concepto de la tasa. Son tributos. La tasa también es tributo. Debido al Estado. La tasa también se paga al Estado. En razón de beneficios individuales, yo pago una tasa. Es por un servicio individual, un beneficio individual que me presta el Estado. O de grupos sociales, pero aquí viene la diferencia con la tasa, derivados de la realización de obras o gastos públicos. Por las obras podemos diferenciarlas, pero por los gastos públicos podemos confundirlas con las tasas.

Bueno, aquí vamos a detenernos ante un ejemplo patético, que nos va a confundir todo el panorama de la exposición. El peaje que conocemos, como lo que se paga por la utilización de un camino público, verbo y gracia, los tres bolívars que pagamos a la entrada de Catia, para llegar a La Guaira y volver a subir. Allí se paga una suma de dinero por la utilización o por la percepción de un beneficio. Llámelo utilización de la vía pública, llamada autopista Caracas-La Guaira, o el beneficio consistente en esa utilización de la vía, con el subsecuente ahorro de tiempo y de gasolina o combustible.

Planteada así, escuetamente, esa definición, nos preguntamos, ¿Es una tasa o una contribución especial? Algo está claro, obvia-

mente es un tributo, la discusión estriba en si es una tasa o una contribución. Quienes afirman que es una tasa, nos dirán, que lo es porque es una suma de dinero, o prestación en dinero, que se paga al Estado por la percepción de un beneficio particularizado o individualizado, consistente en el uso de la carretera o autopista para mi vehículo, en menor tiempo, y yo, particular, contribuyente, beneficiario, con el pago de tres bolívares, inmediatamente recibo en contraprestación, una actividad estatal que se materializa en una construcción de una vía pública, hecha para el servicio mío, por lo que es una tasa.

Hay otros que dicen lo contrario. No es una tasa, es una contribución especial. ¿Por qué?, Porque independientemente de lo que el Estado pueda hacer con el producido de ese ingreso, pudiera no aplicarlo al mismo servicio. Es decir, lo recaudado por la autopista Caracas-La Guaira pudiera tener otro destino, porque obviamente, la autopista ya está construida esos dineros no se van a volver a aplicar a la construcción de la misma, donde está el elemento de afectación distinto.

Hay quienes dicen que esa afirmación, de que un elemento característico de la tasa es la afectación al mismo servicio de los recursos provenientes de esa fuente, es algo muy relativo, porque para esas personas, independientemente de eso, el Estado puede aplicar esos dineros o recursos a otros fines del Estado, sin que por eso pierda la naturaleza de la tasa, es decir, los dineros se pueden utilizar para otros fines públicos.

Creemos nosotros que la clave está en lo siguiente. Sí es verdad, que cuando yo utilizo la autopista Caracas-La Guaira percibo un beneficio, pero de qué naturaleza es ese beneficio? Y cuando decimos percibo un beneficio, estamos en la frontera indefinida o indecisa entre la tasa y la contribución. En la tasa se percibe un beneficio divisible y particularizado, en la contribución también se percibe el beneficio. Pero nosotros crecimos respetando la opinión de algunos maestros, para quienes el peaje es una contribución especial y no una tasa. Nosotros creemos que es una tasa por lo siguiente. Porque la palabra beneficio tiene dos connotaciones, beneficio en el sentido de que me beneficio de un servicio o beneficio en el sentido económico, de que aumenta mi riqueza, crece mi patrimonio. Qué pasa, como podremos detectar la definición? Cuando hablamos de contribuciones, las definimos como aquellos tributos debidos en razón de beneficios, individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras o gastos públicos. Reconocemos que cuando pagamos el peaje Caracas-La Guaira, estamos percibiendo un beneficio, consistente en ahorro de tiempo

y de combustible, porque si nos viniéramos por la vieja carretera de La Guaira, consumiríamos más tiempo y, combustible. ¿Pero qué pasa con nuestro patrimonio? Crece, aumenta mi riqueza? Si la cuantificamos contablemente, si mi capital son cinco mil bolívares, cuando tomo la autopista Caracas-La Guaira, me desprendo de tres bolívares y en contraprestación, el Estado me da acceso a una vía pública. Estoy de acuerdo, pero que pasó en mi capital, de cinco mil bolívares me quedan cuatro mil novecientos setenta y siete. No me he enriquecido patrimonialmente, económicamente, he gastado, he usado, he consumido, claro que en compensación recibo el beneficio, de que por tres bolívares el Estado me da quince minutos de tiempo y un ahorro de combustible, gracias a esa vía pública. En ese sentido estoy recibiendo un beneficio, pero no me estoy enriqueciendo en el otro sentido, o sea acrecentando mi patrimonio y aquí viene la nota que distingue la característica de la contribución. La contribución también distingue, fundamentalmente, dos tipos. La llamada contribución por mejoras y las llamadas contribuciones por seguridad social. Para generalizar mejor, las contribuciones parafiscales. Vamos a ver que es una contribución por mejoras. Es un tributo que deriva de una situación particular. Se le llama contribución por mejoras, aquel tributo que el Estado establece en función de una obra pública, para el financiamiento de la misma o para la realización de una actividad que beneficia a un determinado grupo social y aquí atengámonos al de obra pública, si el Estado decide la construcción de una carretera, de una calle, de una red de cloacas, de un parque, de una plaza y lo construye, qué le pasa a los que viven en la zona o área de influencia de esa casa, parque, calle, autopista, plaza. Se benefician de la obra pública por cuanto su inmueble, su propiedad, acusa una plusvalía o valorización, resultante de la obra pública. El que está a la salida del Metro, el que está frente a una autopista, el que está frente a una plaza o a un parque hecho por el Estado, si aquel apartamento, terreno o casa le valía cien mil bolívares, después de que terminan la autopista, la plaza o el parque, su casa le vale doscientos o trescientos mil bolívares, ha acusado un incremento de su patrimonio llamado plusvalía, resultante de la mejora de la obra pública y ese sujeto particular que se ha beneficiado del incremento patrimonial, realmente le adeuda al Estado, no solamente las gracias porque le hizo la autopista, el edificio, la plaza, la calle, la pavimentación, el alumbrado, la cloaca o la luz, que pasó por allí el troncal. Ese propietario, además de las gracias, se ha beneficiado en un incremento patrimonial, ha percibido una ventaja económica material, por oposición a quien tenía cinco mil

bolívares y se despojó de tres para utilizar la vía Caracas-La Guaira. Ese particular tenía cien mil y a los seis meses tiene trescientos mil bolívares, como resultante de una valorización del inmueble. Ahí hay un evidente crecimiento del patrimonio, ahí la riqueza aumenta. En el otro caso la riqueza disminuye, aunque hay un beneficio, cual es el ahorro de tiempo y combustible.

Si profundizamos un poco más, también ese es un beneficio económico, porque estoy ahorrando tiempo y ahorrando combustible. Si por la vieja carretera consumo un tanque de gasolina, por la autopista consumo apenas un décimo del tanque de gasolina. Podemos reconocer que ahí hay un ahorro, hay un beneficio económico también, pero el beneficio económico tiene sentido inverso; no es que mi patrimonio sea incrementado, sino que mi gasto es menor, o mejor dicho, mi erogación o el decrecimiento de mi patrimonio, es menor que si yo hubiera ido por la carretera antigua de La Guaira. Hubiera gastado más gasolina y más tiempo, lo que podíamos traducir en una variable matemática: cien bolívares en tiempo y gasolina, que si me voy por la autopista, son veinte bolívares en tiempo y gasolina y me he ahorrado ochenta. Pero en definitiva, algo he gastado.

En cambio, cuando me hacen una obra pública, sin yo hacer nada, sin utilizar servicio alguno, sin demandar servicio alguno del Estado, solamente por ser propietario de este terreno, de esta casa y beneficiarme de la suerte que me hicieron la autopista, la calle, la pavimentación o la red de cloacas enfrente, mi casa se valoró en trescientos mil bolívares. ¿Cómo juega la contribución por mejoras? Por la llamada zona de influencia de la obra pública, el Estado, una vez censada la población beneficiaria de la obra, determina el costo de financiamiento, que en justicia, los beneficiarios de las plusvalía o valorizaciones deben repartirse con el Estado. Si la autopista costó un millón y se beneficiaron quinientos, deberán contribuir. Eso lo decide el Estado por ley y aquí viene el común denominador del tributo, la contribución especial también debe ser establecida en una ley. Esos quinientos ciudadanos, propietarios de todos los terrenos adyacentes a la autopista, deberán financiar, cubrir el costo del cincuenta por ciento de la autopista. Entonces la ley respectiva, traerá los mecanismos de graduación o reparto de la carga social que significa la autopista, y los propietarios, beneficiarios de las valorizaciones por la autopista que se trazó, deberán, por ley, contribuir al financiamiento del cincuenta por ciento de la obra, según su patrimonio. Si su casa vale cien mil, por oposición al vecino, que la casa le vale quinientos mil, yo pagaré sobre una determinada cuota de contribución,

obviamente menor que la de mi vecino, cuya valorización fue superior en su patrimonio, lo que entraña la graduación de la contribución. El criterio puede ser el patrimonio o puede ser, lo que llaman, una tasa porcentual, o puede ser, en proporción a las zonas de influencia, si estoy más cerca de la salida del Metro, indudablemente que mi propiedad, mi negocio, mi casa, mi apartamento, vale más que el que está a dos cuadras de la salida del metro.

Eso es la característica de la contribución por mejoras. No existe en Venezuela, pero está previsto, existe un proyecto de ley en el Congreso y en la medida en que a este país, las obras públicas cada día son más costosas y mayores, en cualquier momento los parlamentarios o el Estado, o el gobierno se vera en la necesidad de crear la Ley de Contribución por Mejoras y a partir de ese día, todos los propietarios beneficiarios de ventajas económicas en su patrimonio, se verán obligados a contribuir. Aquí si encaja con propiedad la palabra contribuir, como sinónimo de contribución; a contribuir con el financiamiento de las obras públicas.

Pero también hay otras contribuciones, que no son las llamadas contribuciones por mejoras, y volviendo a la definición conceptual, son aquellos tributos debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales. Grupos sociales. Cuando es la casa mía la que se valoriza, el beneficio mío es individual, fue mi patrimonio el que se valorizó. Pero a lo mejor pueden ser grupos sociales, especialmente los que se benefician de algo. Entonces estamos en presencia de la llamada contribución por Seguridad Social. Hay un grupo social determinado, los empleados y trabajadores, en beneficio de ellos es que se establece la contribución, porque el producto de esa contribución es para ser aplicado a la cobertura de la salud, a cubrir pensiones de jubilación, vejez, muerte, nupcias, pero pensiones de vejez, muerte, nupcias, no de toda la colectividad venezolana, sino de un determinado grupo social, ese grupo social se llama empleados y trabajadores, afiliados al Seguro Social. Los patronos no, los patronos pagan, están obligados a dar la contribución, pero no son beneficiarios de la contribución.

Son leyes que crean esos Institutos, o contribuciones de seguridad social y como tal, la palabra lo dice, son tributos creados por la ley y aplicados a determinados grupos sociales y estas contribuciones de seguridad social, también tienen la común denominación de contribuciones parafiscales.

Decíamos entonces que fundamentalmente tenemos dos, contribuciones por mejoras y contribuciones parafiscales. Cuando decimos parafiscales, hay un elemento que es importante detectar y que a su vez puede dar pie a distintas polémicas o discusiones.

La contribución o el tributo llamado contribución, puede ir al presupuesto nacional, a la hacienda pública nacional, cuando se recauda, pero pudiera ir a otra entidad, a otro organismo, cuyo patrimonio sea independiente del presupuesto nacional, o sea, un patrimonio separado, un presupuesto separado y cuando decimos Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, obviamente que es un órgano del Estado, es una entidad, es un instituto autónomo, como tal ubicado dentro de la administración descentralizada y como tal, un organismo o entidad de la administración pública con patrimonio separado y autónomo, creado por la ley y cuyo producto o cuyos ingresos, la ley aprovecha el mecanismo de la contribución, pero se lo destina, no a financiar el Presupuesto Nacional o la llamada Hacienda Nacional, es decir, que esas contribuciones llamadas cotizaciones del Seguro Social o del Ince, se quedan en el camino, por eso se dice "para", paralelo a lo fiscal, porque lo fiscal viene siendo el fisco, pero se le dice parafiscal, porque no terminan de llegar allí, sino se quedan en el camino y el camino es el Instituto Autónomo, separado del Presupuesto Nacional, con patrimonio propio por ley que lo crea. De allí viene la acepción parafiscal, es una especie, si lo quieren llamar así, de las contribuciones. Es una especie de las contribuciones.

Algunos críticos dicen que como tal, si es parafiscal, no es contribución, porque no desemboca en el Estado, en el Presupuesto Nacional, sino, se queda en el camino, en el presupuesto de un Instituto Autónomo. Creemos que ésta es una crítica que no desnaturaliza en esencia la idea. En definitiva es una contribución, creada por una ley y es contribución, y no tasa o impuesto, porque el beneficio que se recibe en contraprestación, se traduce en patrimonio o riqueza. Plusvalía, mejora, ventaja económica, por eso es que se paga la contribución porque yo recibo un beneficio económico que se traduce en crecimiento de mi patrimonio y se diría, **está** bien en el ejemplo de la plusvalía, se entiende que mi patrimonio crece, pero en el ejemplo de la seguridad social, la cotización o contribución de seguridad que yo pago me retrotrae al ejemplo de la tasa por la vía Caracas-La Guaira. Ahí no estoy incrementando mi capital, ahí me estoy desprendiendo de veinte o treinta bolívares mensuales por vía de contribución al Seguro Social y mi patrimonio, económicamente, contablemente, decrece. Reconozco que aquí hay un elemento de confusión. Aquí podríamos estar discutiendo horas, si entonces estamos en presencia de una contribución o nó, en ese sentido, en esa acepción, pero no es menos cierto también, que hay un capital que no es contablemente cuantificable, pero que tampoco por eso no deja de ser capital. Acaso la

inversión en seguridad social, o la utilización del beneficio de la seguridad social, salud, exámenes médicos, operaciones, no redunda en beneficio de mi capital humano. Concluimos entonces, que también tenemos y podemos apreciar la idea de substrato del beneficio, como determinante de la contribución, con especial indicación de que en la contribución especial, el beneficio tiene una cantificación o magnitud económica, más evidente o detectable que en la tasa. En la tasa es una contraprestación por una actividad estatal, como igual en la contribución, por un beneficio que recibo del Estado, pero mientras que el beneficio resultante de la tasa, es un beneficio en servicio, el beneficio de la contribución por mejoras es un beneficio resultante de una ventaja económica, de una plusvalía, de un incremento patrimonial y hay una gran diferencia entre el servicio que yo uso y el beneficio económico resultante de una mejora de obras públicas, para destacarles, por contraste, la diferencia en el mundo de la tasa, por oposición a la contribución por mejoras.

Pero cuando descendemos al mundo de la contribución parafiscal y si nos situamos exactamente en el terreno de las contribuciones por seguridad social, o por capacitación educativa, o por previsión social, reconozco a los tratadistas que nos traían el ejemplo del peaje para confundirnos y decirnos que no es tasa, sino contribución. Reconocemos entonces que las fronteras se hacen imprecisas y pudiéramos estar en presencia de una tasa. En nuestro caso el problema no se nos presenta, porque el producido de la contribución del Seguro Social o del Ince, o del Instituto de Previsión Social del Abogado o del Médico, o del Ipas-me, no va al presupuesto nacional y por allí, en Venezuela podemos descartar, sin temor a equivocarnos, que no estamos en presencia de una tasa, porque si fuera tasa, iría al Presupuesto Nacional, porque es una actividad estatal que proviene del gobierno central, del Estado, mientras que en nuestro caso, proviene de Institutos Autónomos, como tales separados del presupuesto nacional, con presupuesto propio y por ley específica que los crea. Y entonces lo que se percibe del Ipas-me, del Seguro, del Ince, se queda en el patrimonio del Ince, del Seguro Social o del Ipas-me. Se aplica al refinanciamiento de su presupuesto, no va al presupuesto nacional, se queda en el camino de la Hacienda Nacional.

VI. CONCLUSIONES

Para cerrar, la discusión, en lo que se conoce como modelo de Código Tributario para América Latina, se pusieron de acuerdo, la O.E.A. y el B.I.D., para preparar un modelo de Código para to-

da América Latina, donde los conceptos fundamentales, tributo, impuesto, tasa y contribución, tuvieron una definición mínima, en que todos pudiéramos estar de acuerdo, sea en Argentina, sea en Chile, sea en México, sea en Ecuador, sea en Venezuela.

Ese modelo de Código Tributario para América Latina, define al tributo, como las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Luego define al impuesto como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador, una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente. Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador, la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Luego, contribución por mejoras, es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador, beneficios derivados de la realización de obras públicas y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o a las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación y dentro de las contribuciones especiales, las especies de ella, la contribución por mejora, es la instituida para costear la obra pública que produce una valorización inmobiliaria, y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento del valor del inmueble que ha sido beneficiado.

Y por último, la contribución por seguridad social. Es la prestación a cargo de patronos y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinado a la financiación del servicio de previsión social.

La expropiación como técnica de desarrollo urbano

ARMANDO RODRIGUEZ GARCIA

SUMARIO

I. INTRODUCCION. II. LA EXPROPIACION COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO URBANO. 1.— La presencia del sector público en el desarrollo Urbano. 2.— Las nuevas formas de concebir la actuación pública. III. LA EXPROPIACION URBANISTICA EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURIDICO POSITIVO. 1.— La Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social. 2.— Nuevas disposiciones legales sobre expropiación en materia de desarrollo urbano. IV. CONCLUSIONES.—

INTRODUCCION

La Expropiación constituye una institución jurídico-administrativa consistente en la transferencia coactiva de la propiedad u otro derecho, por razones de interés social o utilidad pública.

Se expresa como una potestad jurídica propia de entes públicos cuyo ejercicio implica, como se indicó, el traslado de un patrimonio a otro, del bien o derecho objeto de la expropiación.

En términos generales puede afirmarse que el enfoque usual que se utiliza para abordar el instituto de la expropiación está dado por la consideración del mismo como un mecanismo de limitación al ejercicio del derecho de propiedad, y más concretamente, a la facultad de disposición que es inherente a ese derecho.

Este es, realmente, un enfoque acertado. la expropiación configura una excepción al principio general de autonomía de la voluntad de las partes para la realización de negocios jurídicos. Al

tratarse de actos de disposición, vinculados además con el derecho de propiedad, que tan decisivamente ha influido en la evolución del pensamiento jurídico, social y político, se puede entender fácilmente, que la fórmula de abordar el estudio de esta institución sea teniendo el concepto de derecho de propiedad y las condiciones o circunstancias que pueden rodearlo de manera normal o anormal, como telón de fondo o marco de referencia.

No obstante lo anteriormente señalado, existen otras posibilidades para enfocar el instituto de la expropiación, que lejos de excluir la que ha sido tradicionalmente aplicada (y en consecuencia desarrollada con mayor intensidad y perfección), la complementa, dando así una posibilidad de ampliación en su imagen conceptual.

Mediante el presente estudio pretendemos señalar algunos criterios de aproximación a la expropiación, como mecanismo o técnica operativa, al servicio de la Administración Pública, para la obtención de los fines a los cuales debe atender.

Se busca ofrecer una perspectiva que hace énfasis no tanto en la incidencia sobre el ejercicio del derecho de propiedad, y consecuentemente en los elementos que para la protección de ese derecho han sido diseñados como fórmulas o mecanismos de protección jurídica, sino en su singular valor como instrumento operativo, puesto a disposición de la Administración Pública, para poder llevar a cabo eficientemente, actuaciones dirigidas a satisfacer el interés colectivo.

Pero resulta evidente que una misma institución puede ser más importante o relevante en cuanto a su aplicación y efecto, en un campo o sector de la administración que en otros. Esto sucede con la expropiación. Por esta razón, hemos seleccionado un sector de la actividad administrativa pública, para destacar los aspectos relativos a la expropiación, a los cuales hicimos referencia en líneas anteriores.

Vamos a desarrollar nuestros comentarios sobre la expropiación como técnica administrativa, teniendo como marco de referencia el sector del desarrollo urbano, dentro del amplio aspecto de actividades desplegadas por la Administración Pública, en el Estado contemporáneo.

La selección de este sector de actividades o responsabilidad de la Administración Pública no es una decisión caprichosa o arbitraria, antes bien, obedece al hecho de que, como podremos comprobar en las páginas siguientes, es ésta una de las áreas en las cuales el instituto expropiatorio puede ser empleado con mayor intensidad y profusión. Ello obedece, probablemente, a las

circunstancias propias del medio en el que debe desenvolverse el actuar público para alcanzar los fines a los cuales debe dirigirse la intervención del Estado, que imponen o exigen la aplicación de este tipo de medidas.

El enfoque que aquí proponemos no se agota en una simple elucubración teórica y abstracta sobre un tema. Se pretende, al mismo tiempo, ofrecer un punto de vista adecuado para el análisis crítico, como efecto práctico de su elaboración. En este sentido, se incorporan referencias a la legislación sobre la materia, así como en torno al "Proyecto de Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o interés social", actualmente sometido al proceso de discusión parlamentaria en la Cámara de Diputados del Congreso de la República.

Sin lugar a dudas, la noción de propiedad, con todos los matices, enfoques, adaptaciones, o adjetivaciones que puedan aplicársele, ha constituido un concepto central en la evolución misma de la Sociedad, a través de sus más diversas manifestaciones.

Es claro que para las ciencias sociales, y dentro de éstas para el Derecho y las Ciencias Políticas, el concepto de propiedad juega un papel transcendental.— "Que la propiedad y su distribución ocupan una posición central — y en opinión de muchos, decisiva — en la sociedad industrial contemporánea, es idea que comparten los filósofos del derecho y de la política desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda. El derecho de propiedad, como derecho inalienable, "natural", del ciudadano inmune a las intervenciones del gobierno o de otros individuos, se convierte en un elemento central de la filosofía del derecho de Locke, de los Padres Fundadores, de la Declaración de Derechos del Hombre, a la vez que impregna la interpretación de la Constitución de los Estados Unidos y la filosofía política y jurídica neo-escolástica de la Iglesia Católica. La propiedad de la tierra representó desde luego un papel dominante en la sociedad feudal. Pero fué la *tenencia* de la tierra, lo que caracterizó el papel de la propiedad en la sociedad feudal de la Edad Media. La separación o aislamiento del derecho de propiedad como tal, acompaña al nacimiento de la moderna sociedad industrial y comercial de Occidente (1).

Siendo de esta manera, es lógico entender cómo un concepto que juega una posición clave dentro del proceso de evolución de

(1) FRIEDMANN, W.— "El Derecho en una Sociedad en Transformación". Fondo de Cultura Económica, México, 1966, pág. 81.

la Sociedad, esté impregnado de una suerte de omnipresencia, que lo hace punto de referencia constante, permanente y fundamental, ante la perspectiva que se pueda ofrecer para el diseño o análisis de cualquier institución.

De allí que sea lo usual, tal como indicábamos antes, que la conceptualización de la expropiación se presente como una limitación al derecho de propiedad.

Este enfoque parte inclusive desde las propias formulaciones normativas que consagran en el derecho positivo la institución, delimitan sus contornos.

Así, el artículo 101 de nuestra Constitución de 1961, ubicado en el Capítulo V (Derechos económicos) del Título II (De los Deberes, Derechos y Garantías), señala:

“Artículo 101.— Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente.”

El contenido de esta disposición es una consecuencia lógica de la formulación del derecho de propiedad, como un haber garantizado por el Estado, de manera prioritaria, a tenor de lo dispuesto por el mismo texto constitucional en su artículo 99, donde establece:

“Artículo 99.— Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”.

Formulación de carácter y contenido similar se encuentran consagradas con rango de norma fundamental, en prácticamente la totalidad de los ordenamientos jurídicos positivos de los países del mundo occidental, lo cual confirma la universalidad y trascendencia del concepto de propiedad.

Citaremos solamente algunos de estos textos, no con el ánimo de abordar un estudio de derecho comparado sobre el tema, sino más bien a los efectos de ilustrar la afirmación que se ha lanzado, y corroborar el tratamiento que la expropiación tiene, de manera uniforme, como limitación al derecho de propiedad.

Comencemos por la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, promulgada el 23 de mayo de 1949, la cual en su artículo 14, contiene la siguiente disposición: (2)

“Artículo 14.— 1.— Se garantizan la propiedad y el derecho hereditario. Su contenido y límites serán fijados por la ley.
2.— La propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien de la generalidad.

3.— La expropiación sólo es lícita para el bien de la comunidad. Sólo puede llevarse por una ley o en virtud de una ley, que regule el modo y medida de la indemnización. La indemnización. Se determinará teniendo en cuenta una justa ponderación de los intereses de la generalidad y los del interesado. En caso de disputa sobre el monto de la indemnización queda abierta la vía judicial ordinaria.”

Por su parte, la Constitución de la República Checoslovaca, promulgada el 9 de junio de 1948, contiene, en su artículo 9 la formulación siguiente: (3)

“Artículo 9.— 1.— La propiedad privada sólo puede ser limitada por ley.

2.— La expropiación no es posible más que en virtud de la ley y previa indemnización, a no ser que la ley presente y futura estipule que no ha lugar a indemnización.

3.— No se permite a nadie abusar del derecho de propiedad en perjuicio de la comunidad”.

En su artículo 42, la Constitución italiana de 31 de enero de 1947 contiene la disposición siguiente: (4)

“Acticulo 42.— La propiedad es pública o privada. Los bienes económicos pertenecen al Estado, a las personas morales o a los individuos.

La propiedad privada está reconocida y garantizada por la ley que determina los modos de adquisición, de goce, así como sus limitaciones, al objeto de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos.

La propiedad privada puede ser, en los casos previstos por la

(2) INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS.— “Constituciones Europeas”, U.C.V., Caracas, 1.960, pág. 25.

(3) IBIDEM, Pág. 74

(4) IBIDEM, Pág. 164

ley, y previa indemnización, expropiada por motivos de interés general.

La ley establece las normas y los límites de la sucesión legítima y testamentaria y los derechos del Estado sobre la herencia”.

Los textos citados son coincidentes en sus elementos fundamentales, y conllevan a conclusiones o consecuencias uniformes, aún cuando cada ordenamiento jurídico positivo pueda ofrecer modalidades o características de detalle propias y diferenciadas de las que configuran la realidad precisa y concreta de cada uno de los otros.

En todo caso, resulta una constante, el carácter dado al derecho de propiedad que se protege a través de una garantía consagrada constitucionalmente.

Esta garantía encuentra diversas fórmulas de expresión, algunas de las cuales se vinculan directamente con el instituto de la expropiación.

Así, en primer término encontramos que la propiedad (el derecho de propiedad, para ser más preciso) se consagra como una materia de reserva legal.

Esto significa que sólo mediante la ley formal —expresión de la voluntad general— pueden establecerse limitaciones válidas al ejercicio de este derecho.

La expropiación es, desde este punto de vista, una limitación al derecho de propiedad, que afecta fundamentalmente a la facultad de libre disposición inherente a ese derecho. De allí, que deban ser normas de rango legal las que regulen la expropiación, respeto a la garantía constitucionalmente consagrada en favor del derecho protegido jurídicamente.

Pero la expropiación es probablemente el mecanismo que de manera más grave afecta a la propiedad, al punto de que produce la extinción de su titularidad, a través de la transferencia coactiva a otro sujeto. Por ello, está más recubierta de formalidades y requisitos, que otras limitaciones, restricciones o cargas que se imponen a los derechos individuales, por razones de interés común o colectivo.

Así, en la expropiación se comienza por la necesidad de indentificar la causa o motivo que la fundamenta, todo ello, dentro del concepto general de interés social o utilidad pública. Además, se hace necesario hacer explícito que el cumplimiento de los fines concretos de utilidad pública que se persiguen, requieren la transferencia de la propiedad u otro derecho sometido a expropiación.

Por último, es menester definir el precio justo por lo que haya de ser transferido, y pagarlo.

La Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o interés social, resume estos requisitos básicos, en el texto de su artículo tercero, cuando señala:

“Artículo 3º.— No podrá llevarse a efecto la expropiación de bienes inmuebles sino mediante los requisitos siguientes:
1.— Disposición formal, que declare la utilidad pública.
2.— Declaración de que su ejecución exige indispensablemente que se ceda o enajene el todo o parte de la propiedad.
3.— Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse.
4.— Pago del precio que representa la indemnización...”

Es de destacar que la declaratoria de utilidad pública o interés social, como categoría jurídica que fundamenta la aplicación eventual o inmediata del instituto expropiatorio, es una facultad que corresponde a los órganos deliberantes en los diversos niveles territoriales. Esto significa que no puede, el órgano ejecutivo, el administrador establecer categorías de asuntos como de utilidad pública o interés social, a los fines expropiatorios. Sólo en casos urgentes permite la ley que el órgano administrador realice tal determinación, lo cual sirve para corroborar el carácter excepcional de esta facultad en manos de los órganos ejecutivos. (5).

Esto imprime un mayor carácter de garantía en favor del derecho de propiedad, pues excluye del ámbito de facultades naturales de la Administración, la determinación de aquellas categorías que le servirán de fundamento para poner en ejercicio la potestad expropiatoria.

- (5) El artículo 10 de la Ley fue modificado por Decreto No. 184 de 25-4-58. Su texto es el siguiente:

“Artículo 10.— El Congreso Nacional declarará que una obra es de utilidad pública siempre que en todo o en parte haya de ejecutarse con fondos nacionales, o se le consideren de utilidad nacional. De igual modo procederán las Asambleas Legislativas de los Estados, y en su receso, y en casos urgentes, el Poder Ejecutivo de los mismos, cuando se trate de obras que correspondan a la Administración de éstos. En las Municipalidades, la declaratoria de utilidad pública o social, es siempre atribución del respectivo Concejo. El Ejecutivo Nacional queda facultado para decretar de utilidad pública la posesión por el Estado de aquellos terrenos y construcciones que considere esenciales para la seguridad o defensa de la Nación. En tales casos el Ejecutivo Nacional dispondrá que se siga el procedimiento de expropiación establecido en la presente Ley”. (subrayado nuestro).

Pero resultaría absurdamente complicado, el determinar para cada ocasión, el carácter de utilidad pública o interés social que pueda tener un objetivo específico, a los fines de la aplicación de la expropiación. Por ello, el legislador optó por hacer una declaratoria general, en la propia ley, de aquellas actuaciones del sector público, que considera como de evidente utilidad pública, entendiendo que para estos casos no es menester, entonces, cumplir con el requisito formal de la declaratoria.

Esta declaratoria general, contenida en el artículo 11 de la Ley, expresa de manera poco sistemática, un conjunto de actuaciones, operaciones, obras o construcciones de diferente índole, a las cuales califica como de utilidad pública, en cuanto que su ejecución legítima el empleo de la potestad expropiatoria, si éste fuera el caso.

Al análisis más detenido del contenido de esta disposición de la Ley, vamos a dedicarnos en el próximo punto. Por lo pronto, importa destacar el hecho de que todo este conjunto de formulaciones, es considerado en los estudios jurídicos, desde la perspectiva de la garantía al derecho de propiedad, o cuando más, como estructura limitante al ejercicio de una potestad pública, en función de proteger el interés individual puesto en juego con motivo de la relación jurídico-administrativa que pudiera surgir, todo ello, en función de estar involucrado el derecho de propiedad en esa relación. (6).

Además de la declaratoria de utilidad pública o interés social, la garantía al derecho de propiedad sujeto a la aplicación de la institución expropiatoria se expresa a través de la necesaria sujeción de la decisión administrativa a un proceso judicial, para determinar el pago que debe acordarse como contraprestación del derecho expropiado y la declaración formal de transferencia de la propiedad.

Se trata, en síntesis, de la intervención del poder judicial, a través de un proceso contradictorio para preservar la integridad del derecho de propiedad, ante eventuales arbitrariedades del poder público a través de la Administración mediante decisiones que podrán considerarse como abusivas.

En último término se encuentra el pago de la justa indemnización a la cual tiene derecho el titular del bien sometido a expropiación, como contraprestación a la pérdida de esa condición de titularidad y en consecuencia, al ejercicio del derecho extraído de su patrimonio sin poder presentar oposición.

(6) Cfr. BREWER-CARIAS, Allan: "Urbanismo y Propiedad privada" Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, pág. 411 y stes.

La justa indemnización es, en definitiva, la compensación que recibe el sujeto expropiado. Equivale, en un sentido práctico, a la indemnización recibida por cualquier tipo de lesión patrimonial que genere responsabilidad civil.

De esta forma al producirse la aplicación de la potestad expropiatoria en un caso concreto, no se causa realmente una lesión jurídica ni patrimonial, pues, en primer término, se trata de la natural y lógica prevalencia del interés general o colectivo frente al interés particular o privado, en cuanto a situaciones jurídicas se refiere. Por otra parte, una vez que se produce el pago de la indemnización, el sujeto expropiado está recibiendo una compensación equivalente al precio justo del bien que sale de su patrimonio, de manera tal que el resultado objetivo debe ser que ninguno de los sujetos involucrados en la relación jurídica derivada de la expropiación (ente expropiante y sujeto expropiado) resultara perjudicado ni beneficiado ilegítimamente. No se enriquecerán ni empobrecerán con la expropiación.

En síntesis, la expropiación constituye un instrumento jurídico configurado como potestad pública, cuya concepción y tratamiento científico ha estado centrado fundamentalmente en su valoración como fórmula limitativa del derecho de propiedad privada. En los párrafos anteriores hemos hecho referencia a los elementos de análisis que exteriorizan la aproximación en referencia. Seguidamente pretendemos ofrecer algunas ligeras reflexiones sobre lo que vendría a ser la otra cara de la moneda, es decir, la expropiación vista como fórmula de actuación pública dirigida a obtener satisfacción del interés colectivo. Para ello, hemos optado por seleccionar un campo o área de actuación del Estado, en el cual el instituto de la expropiación juega papel de significativa importancia, no sólo por lo usual que es su aplicación, sino por el valor cualitativo que como instrumento jurídico-administrativo tiene en el proceso de decisiones y operaciones del Estado.

Nos referimos al sector del desarrollo urbano en el cual, como vamos a ver, se ha producido un proceso de transformación en las concepciones de la intervención pública, que bien puede ayudarnos a comprender de una manera diferente y más amplia el verdadero valor de la expropiación, y hacer más práctica y eficiente, a la acción administrativa, al deslastrarla de concepciones y conductas superados por la realidad.

II LA EXPROPIACION COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO URBANO

1.— *La presencia del sector público en el desarrollo urbano.*

El tema que nos hemos propuesto plantear, nos obliga a establecer un contrato inicial con el campo o sector administrativo que seleccionamos como marco de referencia para el análisis del instituto de la expropiación.

De esta forma, vamos a ver porqué interesa de manera especial la expropiación, a quienes deben tomar las decisiones públicas en el área del desarrollo urbano, lo cual nos lleva a considerar en primer lugar el alcance de la responsabilidad pública en el desarrollo urbano, para destacar hasta qué punto la expropiación puede jugar papel importante dentro del elenco de instrumentos jurídico-administrativos de actuación, con los que cuenta el Estado.

Aunque usualmente se nos pretende hacer ver que la presencia del sector público en el proceso de desarrollo urbano es algo relativamente reciente, producto de lo que pareciera una actitud deliberada que se identifica con la nomenclatura de Estado intervencionista, lo cierto es algo muy diferente. El sector público ha estado siempre presente de una u otra manera en lo que a la formación y desarrollo de las ciudades se refiere. La forma, intensidad o protagonismo del Estado en este y otros muchos campos de las manifestaciones sociales, no obedecen a cambios o transformaciones premeditados o sujetos a un patrón o concepción que se ha fijado previamente y hacia el cual se dirige la configuración del aparato estatal y su conducta.

Resulta por tanto más adecuado, entender que las transformaciones en la conducta o concepción del poder público son producto del proceso general de evolución de la Sociedad, que impone necesariamente, la adaptación de estructuras organizativas y formas de comportamiento a las demás que la dinámica y dimensiones del proceso demandan. (7)

De una u otra manera, desde el inicio de la civilización, el sector público ha estado presente en las decisiones que se toman en torno a las ciudades, a las agrupaciones humanas en función de sus asentamientos.

Tanto en el caso de la ciudad griega como de la romana, existen disposiciones emanadas de los centros de poder y conducción de la

(7) Véase GARCIA PELAYO, Manuel: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Alianza Editorial, Madrid, 1977.

población, que de alguna u otra manera orientan y ordenan desde el punto de vista físico y conceptual, los asentamientos humanos.

Desde luego, en estos casos las regulaciones no obedecen a criterios de desarrollo urbano tal como lo entendemos modernamente, sino a razones pragmáticas de efecto inmediato (militares, sanitarias, de limitaciones ambientales, etc.) o de carácter cultural, como lo son las de orden religioso.

El valor cultural de la ciudad, del centro poblado como eje del proceso de desarrollo y civilización se pone de relieve al punto de que la formación de ciudades implica en buena medida una marca, un hecho histórico de trascendencia que invita a los gobernantes a dejar su huella en las características urbanas.

El proceso de conquista y colonización de América constituye una oportunidad sin par a los efectos de promover y aplicar concepciones nuevas y propias sobre el proceso de asentamiento poblacional.

La fundación de ciudades y en general todo el proceso de urbanización de América, es producto de la intención final de asentamiento, de dominio y permanencia como objetivo que inspiró la empresa colonizadora en los países europeos y principalmente España.

Es absolutamente falsa la apreciación distorsionada que en ocasiones se pretende dar, al indicarse que el patrón de asentamientos humanos en el continente americano obedece a una exclusiva finalidad de extracción de recursos naturales (fundamentalmente minerales) por parte de la Metrópoli, por lo que las poblaciones se asientan en las cercanías de los lugares utilizables como puertos.

En primer lugar, esta "teoría" — si es que puede alcanzar tal calificativo no alcanzaría a explicar la existencia de las ciudades más importantes del período de la conquista y la colonización (México, Bogotá, Quito, Lima, son ejemplos que demuestran tal afirmación). Pero junto a esto, se encuentra el hecho de que los colonizadores fundaron verdaderas ciudades con vocación de permanencia, y no simples campamentos cercanos a las fuentes de extracción de recursos naturales, como hubiera sido lo lógico de ser cierta la aseveración que ahora criticamos por contraria a la realidad.

Hasta tal punto esta regularidad en la fundación de ciudades fue tal, que en 1573, Felipe II dicta en Segovia las "Ordenanzas de Descubrimiento, Nueva Población y Pacificación"; conjunto

de disposiciones normativas dictadas a lo largo de años, y que se ordenan y sistematizan en ese documento. (8)

Lo que importa destacar es el hecho de la influencia o presencia del gobierno en el proceso de urbanización, la cual se va perfilando de manera progresiva hacia lo que podríamos denominar una teoría de la ciudad, en el sentido de tener a lo urbano, al proceso de urbanización, como centro y objetivo de la atención pública.

Este proceso continúa, y nos encontramos en la segunda mitad del siglo pasado, con la Revolución Industrial operada en el escenario de la ciudad barroca que está presente en toda la geografía europea.

La estructura urbana de la ciudad medioeval no es compatible con la magnitud y complejidad de actividades que desarrolla una sociedad inmersa en el proceso de industrialización. Esto hace surgir una serie de problemas que se manifiestan primordialmente en el área sanitaria, y que provocan su tratamiento mediante regulaciones dirigidas a controlar la edificación, generando de esta forma lo que podríamos denominar el germen del moderno Derecho Urbanístico. (9)

Por ello encontramos como una constante —y la experiencia venezolana no escapa a esto—, el hecho de que las primeras regulaciones dictadas en materia de construcción, edificación y arquitectura en general, derivan de consideraciones de carácter sanitario, y están dirigidas en todo momento, a la preservación de la salud de los pobladores.

Dentro de este proceso, llega a concebirse el desarrollo mismo de la ciudad, como un ámbito natural de responsabilidad del Estado, ya no por razones aisladas o perspectivas singulares o de la defensa militar. Se entiende la responsabilidad pública, como una responsabilidad directa y global por la ciudad misma, por el medio ambiente urbano, como escenario donde se realiza el mayor volumen y lo más intenso y cambiante de las actividades de una Sociedad.

Así se llega, entonces, al establecimiento de disposiciones y sistemas de regulación que fundamentan esta intervención del Esta-

(8) Al respecto puede verse: AGUILERA ROJAS, Javier: "Teoría Urbanística en la Colonización española de América. Las Ordenanzas de Nueva Población". En: Ciudad y Territorio, Instituto de Estudios de Administración Local, No. 1/77, Madrid, 1977, págs. 9 y siguientes.

(9) En relación con este tema puede verse, entre otros, a CHUECA, Fernando: "Breve historia del Urbanismo", Alianza Editorial, Madrid, 1970.

do; dirigida a ofrecer a la población un medio ambiente adecuado al nivel de diversificación e intensidad de las actividades que realiza.

Como parte de este mismo proceso, se presenta una marcada evolución en el ámbito de la organización administrativa pública. Se perfilan cada vez con mayor grado de precisión, organismos encargados del manejo de los asuntos que configuran este sector de actuación del Estado. Se establecen organismos de corte operativo, con carácter empresarial en algunos casos, mediante los cuales se opera puntual y especializada sobre algunos aspectos concretos (urbanización, servicios públicos urbanísticos, construcción de viviendas, etc.). (10).

Son éstas, manifestaciones de un cambio en la perspectiva de aproximación al tratamiento de estos problemas, por parte del Estado. La complejidad misma de los problemas que se presentan y que no se pueden considerar en forma aislada como asunto de salubridad, o de circulación, origina una transformación en la concepción de la actuación pública, así como en los medios empleados para llevarla a efecto. Se pasa así, de una administración fundamentalmente ordenadora (que agota su función al dictar regulaciones o aplicar las normas de superior rango, supervisando y controlando la actividad de los particulares quienes son los únicos actores en el proceso), a una administración cada vez más operativa, en el sentido de su mayor presencia y participación como un agente directo en la ejecución de aquellas acciones que se consideran importantes estratégicamente, para orientar el proceso en un determinado sentido, o darle mayor o menor impulso y velocidad a una determinada tendencia, en función de los resultados u objetivos que se pretende lograr.

Esto sucede, en buena medida, por las demandas que plantea el proceso de urbanización en sí mismo, dado que resulta imprescindible alcanzar determinadas metas, lo cual no puede lograrse dependiendo de la iniciativa particular. Es menester ofrecer mecanismos eficientes para la expansión de las ciudades, debido a la velocidad de crecimiento que el desarrollo urbano presenta. Al mismo tiempo, resulta imposible en la práctica, dar satisfacción oportuna a estos requerimientos, haciendo descansar la oferta de manera exclusiva en la iniciativa privada, sujetándose al momento en que una operación rentable alcance un grado de madurez suficiente

(10) HEREDERO HIGUERAS, Manuel: "Las estructuras de Organización de la Administración Urbanística", Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1968.

para responder a las expectativas de seguridad y recuperación financiera que inspiran este tipo de decisiones.

Tengamos presente que, en todo caso, la iniciativa privada —a diferencia de lo que sucede con la Administración Pública—, actúa para satisfacer intereses personales, individuales, aun cuando su actuación esté dirigida a dar respuesta a las demandas o solicitudes de colectividades.

En el momento en que las demandas de una Sociedad se diversifican, se hacen más complejas y a la vez se intensifican, el Estado debe buscar fórmulas de actuación que le permitan dar respuesta efectiva a la solicitud planteada por la población. Esas fórmulas, a su vez, influyen en los esquemas organizativos, provocando cambios sustanciales en los anteriores cuadros clásicos del aparato administrativo público.

Se produce así, una transformación en la forma como se presenta la administración urbanística tradicional, no sólo en lo que se refiere al enfoque que antes señalábamos, pasando de una administración estructuralmente reguladora y controladora de la actividad de los particulares, a una administración operativa, inserta como actora dentro del mismo proceso.

Lo que tal vez resulta más importante y trascendente, a los efectos del presente análisis, es la transformación operada en criterios y concepciones propios de un actuar administrativo diferente, hacia la aplicación cada vez más acentuada y generalizada, de actitudes de tipo gerencial, mediante la incorporación de perspectivas de inversión, rentabilidad y economía de las decisiones, que no tenían cabida en concepciones de administración pública tradicional. A esto nos referimos de manera más concreta en los párrafos siguientes.

En síntesis, dentro del proceso de evolución que hemos indicado, podríamos entender, fácilmente, que el concepto tradicional, clásico, de derecho de propiedad individual, sigue jugando un papel esencial en cuanto a las relaciones jurídicas y económicas que puedan surgir entre el particular y el Estado.

Es evidente, que el respeto al dogma de la propiedad constituye un factor siempre presente en las decisiones públicas, con lo cual la expropiación viene a ser un instrumento de aplicación realmente excepcional.

2.— Las nuevas forma de concebir la actuación pública.

Las transformaciones profundas operadas en la evolución global de la Sociedad a raíz de la Revolución Industrial afectan

también, como es lógico, a las concepciones y formas de actuación del Estado.

Por una parte, el crecimiento generalizado de la economía en su conjunto, contribuye decisivamente a aumentar el poder económico del Estado y lo convierte en sujeto activo del proceso económico; por otra, ese mismo crecimiento provoca la presencia de nuevas demandas y presiones sociales que el Estado debe atender, y para lo cual requiere modificar sus tradicionales estructuras de actuación y sus fórmulas de intervención en los diferentes tipos de relaciones sociales.

La expansión del Sector Público clásico; es así, una lógica consecuencia de la situación indicada. Al incorporarse nuevas y diferentes responsabilidades y vincularse de una manera más estrecha con el campo de la actividad económica, se genera el cambio consistente en síntesis, en la adopción de sistemas, formas de actuación y métodos cuyo origen está en el medio de la administración privada. (11)

Podría resumirse este cambio fundamental, indicando que la administración pública expresa su transformación, mediante la progresiva y sostenida aplicación de criterios de gerencia moderna, como única forma de poder responder eficaz y eficientemente, a la satisfacción de las demandas que la colectividad le impone como responsabilidad.

Unido a las tradicionales formas de manifestarse el poder público, a través de regulaciones y controles, aparecen de manera estable y progresivamente generalizada otras manifestaciones que lo conforman como un gerente de sus propios programas para el logro efectivo de los objetivos de interés público que debe alcanzar y para lo cual ya no es adecuado o suficiente el concepto tradicional de administración. (12)

Este nuevo protagonismo del Estado se manifiesta con diverso grado de intensidad en sus diferentes campos de actuación, por ser más fácil la aplicación de los criterios gerenciales modernos en más áreas del actuar público que en otras.

Una de las áreas más permeables a la adaptación y aplicación de los nuevos criterios a los cuales nos venimos refiriendo, es el sector del desarrollo urbano, que en buena medida debe su nivel

(11) Véase: GARCIA PELAYO, Manuel: "Las transformaciones del Estado Contemporáneo" Alianza Editorial, Madrid 1977.

(12) BEER, Stafford: "Platform for Change", Ed. John Wiley, Londres 1975.

definición precisamente, a la incorporación de esos criterios gerenciales en su concepción.

Probablemente debido a la estrecha vinculación de este campo con la actividad económica, o al carácter de síntesis de una amplia gama de aspectos que tiene el tema del desarrollo urbano, dentro de la evolución general del Estado y de la administración pública adquiere posición de vanguardia en la actualización y modernización de criterios administrativos y técnicas de actuación.

Resulta claro entender entonces, como comienzan a incorporarse técnicas como la planificación y la actuación anticipada mediante formulación de estrategias a mediano y largo plazo, que no encontraban cabida en una administración clásica sujeta a la regulación de relaciones que le eran externas y hasta cierto punto extrañas.

Las antiguas regulaciones a la construcción, y las tímidas “acciones” consistentes en apertura de calles y plazas, y el ornato público, se ven sustituidas por el establecimiento de sistemas para el establecimiento de redes de suministro de servicios públicos urbanos, operaciones de expansión y renovación urbana que comprenden la generación de nuevas áreas para la localización de edificaciones de carácter tanto público como privado, programas de adquisición anticipada de suelo para el desarrollo de programas de urbanización que a su vez permiten la puesta en práctica de programas masivos de vivienda, establecimiento de sistemas de transporte masivo, programas de desarrollo de complejos turísticos y recreacionales, e inclusive, programas destinados al establecimiento de fórmulas y sistemas de financiamiento y de generación y captación de recursos financieros para ser aplicados a la realización de programas de desarrollo urbano, tanto del sector público como de iniciativa privada.

Dentro de todo este amplio espectro de transformaciones, es evidente que el instituto de la expropiación también se afecte, en este caso como técnica jurídico administrativa de importante aplicación en el logro de objetivos propios del sector.

En este sentido pierden vigencia, o son superados, conceptos tales como obra pública y gasto público, para dar paso a conceptos más avanzados y apropiados a los nuevos enfoques, como son los de operación urbanística o inmobiliaria, e inversión.

En efecto, debemos entender que el objetivo, la finalidad de la Administración Pública no está en la construcción de obras. La ejecución de obras públicas no es un fin del Estado, antes bien, la única manera de entenderlo y justificarlo, es concibiéndola como

un medio, a través del cual se logra un fin de interés social o colectivo.

Si bien tradicionalmente, la expropiación ha sido entendida y aplicada como un mecanismo útil para la realización de obras públicas, en el sentido de construcciones o edificaciones, a través de la aplicación de los recursos presupuestados como “gasto público”, la situación actual, y la perspectiva futura en lo que a la intervención operativa del Estado en el campo del desarrollo urbano, lleva a reorientar esta concepción hacia un cambio fundamental.

La incorporación de criterios de gerencia moderna en la actuación administrativa del Estado provoca una progresiva sustitución de términos que no son sólo y simplemente el cambio de utilización de una palabra por otra; son, en efecto, cambios conceptuales o de criterio, dentro de los cuales está el que hemos mencionado, consistente en el reemplazo del término obra pública, por el más adecuado de operación urbanística u operación inmobiliaria. Esto permite expresar más clara y precisamente, que el objetivo de la administración pública general, y dentro de ésta, de la administración urbanística, no está en la construcción. El objetivo de la Administración del Estado en el sector desarrollo urbano, no se agota, ni puede ser medido en cuanto a su eficiencia, en el número de aulas, habitaciones hospitalarias o de metros cúbicos de concreto vaciado, que se puedan acusar como realización en un período de tiempo determinado. Desde luego, tampoco es válido en un esquema moderno de administración, calibrar el grado de eficiencia a través de la expresión del volumen de recursos fiscales aplicados a la construcción de obras públicas.

La responsabilidad del Estado en esta materia, es mucho más profunda, y va mucho más allá de los parámetros que usualmente ofrecen los dirigentes políticos como resultado o meta de una gestión administrativa determinada. La presencia del Estado en estos campos está dirigida a ofrecer el soporte necesario para que el desarrollo de un conjunto de actividades propias de la sociedad moderna, puedan realizarse de la manera más adecuada posible, y revertir así a la propia sociedad, en beneficios de carácter económico y social que promuevan su impulso hacia estadios superiores.

Dentro de los múltiples aspectos que debe cubrir la Administración del desarrollo urbano, se encuentran dos áreas o tipos de programas, que están estrechamente vinculados, y en cierta medida requieren como presupuesto o elementos básico, la propiedad del suelo. Nos estamos refiriendo aquí, a los programas o acciones

urbanísticas relativos a la expansión de ciudades y a la renovación urbana.

Es en relación con estos tipos de programas, que se ha puesto de relieve con mayor intensidad y profusión, el tema de la propiedad del suelo, dando origen a un conjunto de aproximaciones que en algunos casos se llegan a perfilar como verdaderas posiciones filosóficas o políticas sobre el asunto. Se va así, desde las posiciones más extremas que postulan como única y necesaria base de partida la propiedad pública del suelo, o la absoluta iniciativa privada, dejando al Estado un simple papel de regulación y control, pasando por apreciaciones menos radicales y en buena medida mejor fundamentadas y orientadas tanto desde un punto de vista conceptual o teórico, como desde el plano de las consecuencias prácticas.

Tales planteamientos se vinculan con el tema de los llamados “patrimonios públicos de suelo”, concebidos en algunos casos como un modelo al cual debe apuntar la Administración urbanística si pretende ser eficaz en sus cometidos. Incluso, en alguna legislación —como sucede con la Ley del Suelo Española—, se regula la existencia de estos patrimonios de suelo, entendidos como un factor básico de la presencia del sector público en el campo urbanístico (13).

Este tema permite reafirmar, en este momento, nuestro enfoque de aplicación de modernos criterios de gerencia a la administración pública. En efecto, la idea de establecer patrimonios de suelo en favor de un ente público territorial o no territorial, a los efectos del desarrollo urbano, parece inobjetable, cuando el planteamiento no pasa de una simple formulación como la que se ha indicado. Sin embargo, al profundizar un poco más en los criterios que rodean esa formulación preliminar, podemos encontrarnos con inclinaciones que conducen a resultados acertados y positivos, o con otras, impregnadas de tradición, que aplicadas en las actuales circunstancias que rodean la acción del Estado, se convertirían en el más rotundo fracaso administrativo, financiero e incluso político.

La idea de patrimonio público de suelo, a los fines urbanísticos, planteada en una realidad moderna, signada por la dinámica cada vez más acelerada y compleja del proceso urbanístico, sólo tiene cabida, entendiendo como tal, la intervención permanente, cons-

(13) En relación a este tema, puede verse: GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano: “Lecciones de Derecho Urbanístico”, Civitas, Madrid 1981, Vol. II, págs. 111 y siguientes.

tante, sostenida del ente público, en el proceso de intercambio inmobiliario, en el mercado inmobiliario en su conjunto.

Esto significa una aproximación diametralmente opuesta a la que pudiera concebir el “patrimonio” en un sentido estático, es decir, como la acumulación de riquezas o de bienes, a efectos de perpetuarse en la propiedad de los mismos.

Por ello, la aplicación del término patrimonio a esta faceta de la intervención pública, no resulta la más apropiada, pues conduce a distorsionar su verdadera razón de ser.

En el proceso de urbanización moderno, carece de sentido el mantener a los entes públicos en la propiedad del suelo sobre el cual se realizan los desarrollos. Tanto desde el punto de vista financiero como operativo o gerencial, resulta negativa tal tendencia o posición. Por una parte, financieramente, consiste en la congelación de un volumen de recursos importante, durante un período de tiempo prolongado. Si bien es cierto que existe un proceso de incremento en el valor de los bienes raíces, no lo es menos, que tal progresión o incremento alcanza un tope máximo en el cual debe considerarse madura la inversión como tal. En el caso de operaciones inmobiliarias realizadas por entes públicos con fines urbanísticos, su objetivo no está, ni puede estar en la búsqueda de enriquecimiento derivados de las operaciones realizadas; antes bien, se persigue la obtención de un beneficio colectivo, tanto por la amplitud del público a satisfacer de manera inmediata, como por el beneficio común que deben provocar las medidas en cuanto a estabilidad y mejora de las condiciones generales de una determinada situación o sector de actividades.

Precisamente, los criterios de moderna gerencia, hacen ver este tipo de intervenciones públicas, no como un “gasto” constante en la aplicación de unos recursos financieros previstos contable o presupuestariamente, a un objetivo o fin predeterminado, con lo cual la función de administrar se limita a la correcta aplicación de los recursos al objetivo para el cual han sido presupuestados. Al poder concebir la aplicación de tales recursos como una operación financiera e inmobiliaria se amplía el espectro de responsabilidad del ente público, debiendo entonces, actuar con criterios de rentabilidad —que no debemos confundir con especulación ilegítima o enriquecimiento—, esto es, con mecanismos que permitan maximizar la aplicación de los recursos y recuperar (cuando no incrementar) los fondos aplicados, a objeto de reinvertir en nuevos programas, o subsidiar los programas o actuaciones de carácter social, que no tienen posibilidad de ofrecer un grado de rentabilidad mínima o aceptable.

La causa inmediata que demanda la intervención pública, puede ser vinculada a un conjunto de actuaciones adicionales que van a determinar, en definitiva, una acción más eficiente y probablemente menos onerosa desde el punto de vista económico, en contraposición a la acción singularizada. Así, por ejemplo, el desarrollo de un sistema de transporte masivo rápido (Metro) requiere, como obra de ingeniería, la realización de una serie de actuaciones que demandan la obtención de espacios en puntos estratégicos de la ciudad. Los accesos al sistema de transporte se convierten, o mejor dicho, son en sí mismos, centros importantes de concentración de actividades, por el volumen de tráfico que concentran. La realización de un proyecto de esta naturaleza, puede generar, (y de hecho, es eso lo que permite la aplicación de criterios gerenciales), un programa de renovación urbana, que además de permitir la captación o recuperación de las inversiones necesarias para la construcción del sistema, ofrezca cambios o adaptaciones importantes en las áreas de la ciudad que más van a ser impactadas por las nuevas características de movilidad que el sistema de transporte va a generar.

Esto hace, desde luego, que el criterio o la concepción del instituto expropiatorio, al cumplirse como técnica jurídica al servicio del desarrollo urbano, cambie, y se mire y aplique bajo un enfoque que dé igual preponderancia o valor a la garantía de la propiedad privada, como a la consecución de los fines de utilidad o interés público para los cuales ha sido concebida.

Tomar los criterios de gerencia avanzada, implica interpretar la ley de una manera más apropiada y ajustada al medio y a la dinámica en la cual se debe actuar. El Estado no interviene en el campo del desarrollo urbano, aplicando el mecanismo de la expropiación, o a través de cualesquiera de las otras vías que el Derecho pone a su disposición para adquirir suelo, con el único objetivo de construir obras, porque la finalidad del Estado no está en la construcción de obras, como hemos señalado antes. El objetivo final de la intervención pública es el de ofrecer a la población más condiciones de vida satisfactorias. En el campo del desarrollo urbano esto se traduce no solamente en servicios públicos, vías, parques, áreas de deporte, cultura y recreación, sino también en condiciones estables del mercado inmobiliario para así permitir una posibilidad real de acceso a la vivienda.

De esta manera, es posible entender con mayor objetividad el alcance de nuestras disposiciones legales en materia de expropiación, a lo cual dedicaremos los párrafos siguientes.

III.— LA EXPROPIACION URBANISTICA EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURIDICO POSITIVO.—

Hasta ahora hemos visto como la expropiación, que usualmente se nos presenta como un mecanismo jurídico de limitación al derecho de propiedad (más concretamente a la facultad de disposición contenida o derivada de ese derecho), puede también ser entendida como instrumento de actuación de la Administración Pública, para el logro de objetivos de interés general, proponiéndose, de esta forma, una visión más completa y en consecuencia más real, de lo que el instituto expropiatorio puede significar no sólo en el campo estrictamente jurídico, sino también en el medio administrativo o de toma de decisiones.

La expropiación, no obstante, está regulada de manera muy precisa, por disposiciones legales, que definen sus contornos conceptuales, desde la perspectiva del ordenamiento jurídico positivo, limitando así, las posibilidades de especulaciones interpretativas, en cuanto a dar alcances mayores a los suministrados por la norma, a la expropiación en sí misma, o los elementos complementarios, adicionales o derivados que la pueden rodear en un momento determinado.

Nos proponemos revisar algunas de las disposiciones relativas a expropiación, contenidas en nuestro ordenamiento jurídico positivo, a los efectos de aplicar el enfoque y los criterios que sobre el tema hemos venido exponiendo, para de esa manera aportar nuevas posiciones de reflexión en lo referente al asunto y comprobar, al mismo tiempo, la validez conceptual y práctica de nuestra perspectiva de análisis.

1.— La Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

Es este el texto legal que desarrolla en forma general la garantía de reserva legal prevista constitucionalmente como protección al derecho de propiedad, fijando así los postulados básicos y globales de la expropiación, que encuentra algunas disposiciones adicionales de carácter específico en otros textos legales que se dirigen a la regulación de materias especiales (Ley de Reforma Agraria, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio).

En primer término debemos destacar, en cuanto a la Ley de Expropiación que —a pesar de la usual aproximación en sentido contrario—, la consideramos como una ley concebida primordialmente para fundamentar la actuación del sector público en el campo del desarrollo urbano.

En efecto, es normal encontrar repetidas referencias a la necesidad de dictar disposiciones legislativas específicas para regular las “expropiaciones urbanísticas” y dado que la Ley de Expropiación no permite actuar con la debida especialidad de tratamiento en este campo. (14)

Independientemente de lo avanzado o no de las disposiciones de la Ley de Expropiación de 1.947, (a lo cual haremos referencia más adelante), lo cierto es que, como hemos indicado, su objetivo es fundamentalmente la regulación del instituto de la expropiación, para fines urbanísticos, y esto comienza por ser señalado en su primer artículo.

“Artículo 1º.— La expropiación forzosa no podrá llevarse a efecto sino con arreglo a la presente Ley, salvo lo dispuesto en las Leyes de Minas y de Hidrocarburos. Sin embargo, *en lo concerniente a la reforma interior y al ensanche de poblaciones prevalecerán las disposiciones de esta Ley*; y en cuanto a la expropiación de tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria, se regirá además por las disposiciones contenidas en la Ley que se dicte al efecto”. (Subrayado nuestro).

Más adelante se reafirma la perspectiva antes indicada, cuando se hacen constantes referencias a actuaciones de carácter urbanístico como fundamento u objetivo de la expropiación. Así sucede, por ejemplo, en el artículo II, que al establecer la excepción del requisito de declaratoria de utilidad pública a los efectos de decretar la afectación de bienes a expropiación, contempla entre otros casos las actuaciones relativas ... al saneamiento, ensanche o reforma interior de las poblaciones”, señalando con mayor precisión en el siguiente párrafo:

...“Tampoco se requiere la declaración previa de utilidad pública para las obras comprendidas en el Plan Regulador de la ciudad de Caracas, o en los planes de acondicionamiento o

- (14) Al efecto puede recogerse lo que afirma BREWER (“Urbanismo y Propiedad Privada”, op. cit, pág. 418), al respecto: “No existe en Venezuela una normativa especial aplicable a las expropiaciones con fines urbanísticos, por lo que las normas que la rigen son las generales previstas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Aún no se han dictado normas específicas que la regulen, tal como, por ejemplo, ha sucedido con las expropiaciones agrarias reguladas, en especial, en la Ley de Reforma Agraria”. En este sentido cabría preguntarse cual sería el contenido de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social si se extraen de su texto las disposiciones relativas a la expropiación dirigida a la realización de acciones urbanísticas.

modernización de otras ciudades o agrupaciones urbanas, siempre que se elaboren y aprueben previamente por las autoridades competentes”.

De esta manera, resulta claro que la Ley de Expropiación va dirigida a regular la aplicación del mecanismo expropiatorio primordialmente en aquellas actuaciones públicas que tienen como finalidad orientar o promover el desarrollo urbano. La terminología empleada en la Ley resulta obsoleta hoy día, en lo que a criterios o conceptos urbanísticos se refiere, y esto es explicable, por la antigüedad misma del texto, en el cual se incorporan términos usuales en la época, que fueron superados por la evolución misma operada en el contexto científico y tecnológico propio del campo urbanístico.

Conceptos tales como “ensanche o reforma interior”, “apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas o jardines...”, que constituían el contorno usual de la intervención pública, —más orientada al ornato y embellecimiento que al desarrollo urbanístico como objetivo final de la acción—, son en la actualidad criterios que ni siquiera se manejan, salvo como referencias históricas.

Los conceptos de moderna gerencia, aplicados en el campo del desarrollo urbano, llevan a establecer los procesos de toma de decisiones, con base en nociones más avanzadas, tales como operaciones urbanísticas, de renovación urbana, de incorporación de nuevas áreas al desarrollo urbano, de generación de complejos o conjuntos urbanísticos, en fin, operaciones de simple transferencia de propiedades para mejorar las condiciones del mercado inmobiliario, son formas de manifestarse en la actualidad, la presencia del sector público en este campo. Como se ve, bajo esta perspectiva, la presencia del sector público en este campo. Como se vé, bajo esta perspectiva, la intervención pública se orienta al logro de objetivos finales que no dependen de la construcción de obras, ni por supuesto, de la aplicación de recursos marcados como gasto público a tales fines.

También en este sentido es factible interpretar y aplicar las disposiciones de la Ley de Expropiación, realizando desde luego, la necesaria labor de adaptación a los criterios que permiten hacer hoy día efectiva y eficiente la intervención de los órganos del Estado en esta materia.

Existen, sin lugar a dudas, algunos elementos propios de la expropiación que no son susceptibles de interpretación, tal como sucede con la potestad expropiatoria, que se resuelve en definitiva en la competencia para ejercer las facultades derivadas de tal potes-

tad, y en los aspectos de trámite o procedimentales, que son exteriorización de la garantía misma establecida en favor del derecho de propiedad.

En cuanto a la potestad expropiatoria, ésta consiste en el poder jurídico derivado de la norma expresa, y mediante el cual se ostenta la facultad de obligar coactivamente la transferencia de la propiedad u otro derecho real, en función de un fin de utilidad pública o interés social. Es ésta una potestad exclusiva de los entes públicos territoriales (República, Estado y Municipios), con la cual es evidente que no tienen tal facultad ni los particulares, ni los entes públicos de naturaleza no territorial.

De esta forma, consideramos equivocada la posición de Brewer cuando sostiene que los entes autónomos de la Administración Pública detentan la potestad expropiatoria, poniendo como ejemplo al Instituto Nacional de la Vivienda, con base en el artículo 49 de la Ley que regula su actividad (15). En efecto, el citado autor confunde la titularidad de la potestad expropiatoria con la posibilidad de actuar en el proceso o juicio de expropiación, lo cual a nuestro entender configura dos posiciones jurídicas perfectamente diferenciables.

La potestad expropiatoria, como indicamos antes, se manifiesta y consiste en la posibilidad de ordenar, legítimamente, la transferencia coactiva de la propiedad u otro derecho, con lo cual el ente dotado de tal potestad podrá no sólo ordenar tal transferencia identificando los bienes o derechos sometidos a la decisión (afectación) sino además, continuar todo el procedimiento legalmente establecido para la efectiva transferencia de la propiedad o derecho afectado, previo el pago de la indemnización correspondiente.

No obstante lo anterior, la Ley prevé la posibilidad de que otro sujeto distinto a aquel ente territorial que dicta o decreta la expropiación, pueda, por encargo suyo, subrogarse en sus derechos y obligaciones en cuanto a la expropiación se refiere. Señala el artículo 9º, lo siguiente:

“Artículo 9.— Los concesionarios o contratantes de obras públicas así como las compañías o empresas debidamente autorizadas por la Administración Pública, se subrogarán en todas las obligaciones y derechos que correspondan a ésta por la presente Ley”.

Debe entenderse la disposición citada, como una subrogación a partir de las relaciones surgidas con motivo de la decisión de expropiar, es decir, todo lo referente al proceso expropiatorio —una

(15) Cfr. BREWER, op. cit., pág. 419 y siguientes.

vez iniciado éste, por decisión de la autoridad territorial competente— y el pago de la propiedad o derecho expropiado. No se trata aquí de “que el ejercicio de una potestad de carácter público, como la potestad expropiatoria, pueda corresponder a particular” (16), como erróneamente se señala. La potestad expropiatoria, es intransferible, y en el caso presente, no se trata, como se ha indicado del ejercicio de tal potestad, pues la afectación a expropiación siempre está en poder del ente territorial.

Tampoco sucede la cuestión planteada con entes públicos no territoriales. El artículo 49 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda no confiere a tal instituto potestad expropiatoria como equivocadamente se plantea. Esa disposición se limita a calificar como de utilidad pública, a los fines expropiatorios, las actividades que en materia de desarrollo urbano realice el Instituto:

“Artículo 49.— A los efectos de la expropiación se declaran de utilidad pública la construcción de viviendas, la urbanización de terrenos, la renovación o remodelación de áreas urbanas que emprenda y realiza el Instituto Nacional de la Vivienda”.

Entender que una disposición como ésta, confiere potestad expropiatoria al INAVI, equivaldría a considerar que igualmente lo tiene todo aquél que se dedique a realizar alguna de las obras o programas referidos en el artículo 11 de la Ley de Expropiación, mediante el cual —al igual que sucede con el artículo 49 de la Ley del INAVI— solamente se califica previamente el carácter de utilidad pública que tienen determinadas actividades, para evitar tener que hacer tal declaración en cada caso, conforme lo pauta el artículo 10 de la Ley de Expropiación.

En conclusión, podemos indicar que la potestad expropiatoria es *exclusiva* de los entes públicos territoriales, independientemente de que puedan actuar como legitimados activos en el proceso expropiatorio entes públicos no territoriales o incluso particulares que, conforme al artículo 90 de la Ley de Expropiación, ostenten el carácter de concesionarios o contratantes de obras públicas, los cuales, en ningún momento tienen la posibilidad de decretar expropiación alguna, esto es, de ejercer la potestad expropiatoria.

Pero además de ello, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social permite su aplicación al ejercicio de la actividad urbanística del Estado mediante la puesta en práctica de criterios gerenciales avanzados. Claro está que, dada su antigüedad

(16) Ibidem, pág. 420

es recomendable una adaptación que modernice sus concepciones, a través, precisamente, de la incorporación de estos criterios y enfoques en su propio texto.

Así por ejemplo, el artículo 11 de la Ley en su párrafo primero, señala textualmente lo siguiente:

...Tampoco se requiere la declaración previa de utilidad pública para las obras comprendidas en el Plan Regulador de la ciudad de Caracas, o en los planes de acondicionamiento o modernización de otras ciudades o agrupaciones urbanas, siempre que se elaboren y aprueben previamente por las autoridades competentes.

Con base en el texto transcrito, debe entenderse que las actuaciones urbanísticas previstas en los Planes correspondientes de las Administraciones involucradas en tal proceso, no requieren declaratoria previa de utilidad pública, a los efectos de fundamentar la decisión de expropiar, con lo cual, evidentemente tales actuaciones son consideradas como susceptibles de generar la aplicación de la técnica expropiatoria, al punto de que la norma expresamente las califica como de utilidad pública, sin exigir la especificación o individualización concreta de la obra de la cual se trate, bastando que la misma esté contemplada en un Plan formalmente aprobado por la autoridad competente.

A partir de esta base, podemos consignar algunas apreciaciones adicionales en torno al tema planteado. Fundamentalmente es importante detenernos en el alcance o amplitud conceptual que el texto en comento encierra.

La actuación de la Administración Pública Urbanística, con base en planes, constituye un principio uniformemente aceptado, y podría decirse que prácticamente una necesidad ineludible del Estado contemporáneo, no sólo en el campo del desarrollo urbano, sino en cualesquiera de las áreas que alcanzando un mínimo grado de complejidad en sus manifestaciones, esté comprendida dentro del espectro de acción que abarquen los procesos de toma de decisiones del sector público (17).

En consecuencia, la referencia que la Ley hace a los Planes debidamente aprobados en la norma sujeta a comentario, no implica que los órganos públicos puedan por interpretación a contrario,

(17) Véase RODRIGUEZ GARCIA, Armando: "Nuevas Perspectivas en la Planificación Territorial", en Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Instituto de Derecho Público, Vol. V, U.C.V., Caracas, 1983, pág. 263 y siguientes.

actuar sin planes, porque ello, independientemente de la consideración que sobre la legalidad o ilegalidad de una conducta similar, pudiéramos hacer, sería contrario a elementales principios de administración. De esta manera, toda actuación pública debe conceptualmente estar enmarcada en un criterio previo, en una predeterminación que la fundamenta y origina. Tal criterio o predeterminación puede estar más o menos sofisticada y formalmente expresado, alcanzando así la categoría de Plan desde el punto de vista técnico o jurídico.

Una vez precisado este punto, vale la pena al menos una ligera reflexión en relación al alcance del término "obras" que contiene el texto transcrito. Una aproximación inicial, con poca carga reflexiva, llevaría a la impresión de que el término empleado alude a la idea de estructura física, de edificación o construcción, en síntesis de lo que usual y tradicionalmente se identifica como obra pública, designado el resultado de una actividad constructiva enmarcada en los cánones técnicos de la ingeniería civil.

Sin embargo, una simple meditación lógica sobre el tema, tratando de aplicar criterios mínimamente científicos, nos lleva a una conclusión diferente, con un contenido más amplio, flexible y productivo que el indicado en el anterior párrafo.

El concepto de Plan, urbanísticamente hablando, implica la idea de gestión, de acción dirigida al logro de determinados objetivos, mediante la aplicación de los recursos previstos y las vías de acción seleccionadas. De esta manera, plan y estrategia son conceptos muy vinculados, independientemente del campo de responsabilidades en que se apliquen (18).

Los planes, de esta manera, se traducen en acción, decisiones, programas y operaciones que ejecutan los mismos, para obtener los resultados preconcebidos.

Así, es perfectamente factible y hasta deseable que un plan urbanístico no contemple "obras" en el sentido indicado de construcciones, sino objetivos a acciones, dentro de los cuales, o para cuya realización, será necesario realizar tales actividades constructivas.

Este es el sentido lógico, que mediante la visión o perspectiva general puede darse a la Ley de Expropiación. Como acertadamente propone Gustavo Urdaneta,... "al término "obra" puede dársele un significado menos restringido y no referirlo a la simple estructura material a construirse, sino identificarlo más bien con la idea más amplia de "operación. De esta manera, "lo indispensable para

(18) Ibidem.

la obra” podría entenderse perfectamente como todos los inmuebles contenidos dentro del área global de la operación o programa a ejecutarse...” (19)

Lo absurdo de una posición contraria a la indicada, llevaría a confundir la noción de plan, con la noción de proyecto de obra o de ingeniería. Basta pensar en la decisión de aprovechar un sector de ciudad deteriorado, deprimido o simplemente sub-utilizado en sus efectivas capacidades, mediante la aplicación de un programa de renovación urbana, que se resuelve en múltiples operaciones urbanísticas, inmobiliarias y constructivas, a lo largo de un período de tiempo superior a una década. La idea de actuar ante una situación como la descrita mediante la simple regulación del ejercicio del derecho de propiedad en cuanto a la construcción se refiere, conduce a negar la posibilidad de alcanzar medianamente los resultados que se requieren.

Por otra parte, la única manera lógica de actuar eficientemente a situaciones de tal magnitud y complejidad implica la posición de dominio de los inmuebles para poder desarrollar los programas sin interferencias. Esto conduce a la necesidad práctica de aplicar el mecanismo expropiatorio para obtener la totalidad de las áreas sujetas a actuación y de esa manera desarrollar las diversas operaciones conducentes a la obtención de los objetivos previstos, dentro de los cuales puede estar simplemente la de poner en el mercado áreas, sectores o lotes resultante de la nueva estructura urbana, para con ello mantener las condiciones de operatividad del mercado inmobiliario en rangos aceptables.

2.— nuevas disposiciones legales sobre expropiación en materia de desarrollo urbano.

A través de disposiciones contenidas en leyes de más reciente data, se establecen modificaciones al régimen general contenido en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

Puede decirse que estas modificaciones aparecen más precisamente como dispositivos de carácter normativo dirigidos a corregir la conducta de la Administración en la aplicación de la potestad expropiatoria.

Igualmente es de destacar que estos correctivos van orientados en forma prácticamente exclusiva a la expropiación urbanística, o mejor dicho, por motivos o para fines urbanísticos.

La razón práctica que diera origen a la incorporación de estas normas en textos legislativos no especializados en el asunto, radicó

(19) URDANETA T., Gustavo: “La Ejecucion del Urbanismo”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, pág. 122.

fundamentalmente en el hecho de que la Administración Pública decretó un volumen importante de expropiaciones que no se ejecutaron durante un período de tiempo bastante prolongado, trayendo como consecuencia la lógica reacción de los propietarios que se vieron afectados no tanto por la decisión misma de sujetar sus propiedades al mecanismo de transferencia obligatoria, sino precisamente porque tal decisión no se hizo efectiva, manteniéndolos indefinidamente sometidos a una situación de incertidumbre, que si bien no se traducía jurídicamente en una limitación al ejercicio de su derecho de propiedad, si lo era en la práctica, puesto que en virtud de la publicidad del proceso mismo, la posibilidad de operar negociaciones sobre esos bienes era prácticamente nula. (20).

Obsérvese que en estos casos no puede hablarse de “ilegalidad” o nulidad de la decisión administrativa, ni por la extensión o no discriminación de los inmuebles sujetos a expropiación, ni incluso por el transcurso del tiempo a partir del decreto correspondiente. La jurisprudencia no se pronunció en ninguno de estos casos, por la nulidad del acto expropiatorio, con lo cual, parece reforzarse nuestra tesis dirigida a señalar la posibilidad de aplicar la Ley de Expropiación con criterios avanzados de gerencia, y sin forzar la legalidad.

No obstante, en los casos sometidos a control jurisdiccional se produjo una variación jurisprudencial dirigida fundamentalmente a buscar un equilibrio financiero, una protección pecuniaria en favor del expropiado, como modo de compensación por las lesiones que la conducta administrativa causaba, aún cuando sin violar la legalidad. (21).

Las disposiciones legales a que hacemos alusión se encuentran en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, y como vamos a ver seguidamente, no parecen, a nuestro juicio, haber logrado subsanar o corregir la situación planteada, generando, por el contrario, conflictos o deterioros mayores que los que se intentaba remediar.

(20) Dentro de estas decisiones pueden destacarse los Decretos relativos a Ciudad Fajardo y Ciudad Losada, así como el Decreto 792 del 14-5-75 mediante el cual se afecta a expropiación prácticamente todo el sector de San Agustín en Caracas.

(21) En este sentido puede verse el trabajo de Beatriz LEAL de BREWER: “Recientes cambios jurisprudenciales en relación al justiprecio expropiatorio”, en archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. V, UCV, Caracas 1983, pág. 473 y siguientes.

2.1.— *La Ley Orgánica de Régimen Municipal*

La disposición a que nos hemos venido refiriendo se encuentra en el caso de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el texto de su artículo 85, bajo el tenor siguiente:

“Artículo 85.— Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso podrá exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación. Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo”.

El análisis que nos proponemos realizar sobre el texto transcrito amerita una aclaratoria inicial.

Hemos planteado la disposición citada como parte de una reflexión más amplia sobre el tema de la expropiación; sin embargo, llama la atención que en la letra de la norma que traemos a colación no se menciona la expropiación en ningún momento.

No obstante, resulta evidente, a nuestro entender que, cuando se hace mención a la adquisición de los “terrenos” (debe entenderse inmuebles) afectados para usos públicos se está refiriendo primordialmente, por no decir exclusivamente al modo coactivo propio de los entes públicos territoriales de adquirir la propiedad u otros derechos reales, cual es la expropiación.

Debe ser así, pues resultaría absurdo someter a un plazo de caducidad la adquisición de inmuebles para fines públicos por vía negocial ordinaria.

Por otra parte existe una remisión concreta al acto de “afectación que es propio de la fórmula expropiatoria. En este sentido la disposición que analizamos viene a ser una reafirmación del párrafo primero del artículo 11 de la Ley de Expropiación que exime de la declaratoria previa de utilidad pública, la ejecución de las “obras” —entiéndase operaciones— previstas o contempladas en los planes reguladores de Caracas y otras ciudades.

Es por ello, que la inadecuada utilización del término “*plano*” de Desarrollo Urbano Local, empleada en el artículo 85, hay que interpretarla en un sentido lógico.

El plano constituye una fórmula de expresión gráfica que puede recoger de manera sintética, un conjunto de elementos del *plan* (22), sin embargo, no pueden confundirse las nociones de *Plano* y *plan*, pues representan asuntos totalmente diferentes y diferenciables.

En consecuencia, debemos entender que la “afectación” prevista en el artículo citado, es la derivada del “*plan*” de Desarrollo Urbano Local, que viene a ser la exteriorización, sistemáticamente presentada y fundamentada, de las decisiones a tomar por los entes públicos, para el logro de los objetivos deseados, que también se expresan en el plan.

La innovación incorporada en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal constituye una reacción legislativa que intenta corregir una práctica indeseable de la Administración, consistente en la afectación de determinados inmuebles a expropiación que luego no se ejecuta, manteniendo de esta manera, una indebida situación que afecta ilegítimamente al propietario, y lo que en nuestra opinión resulta más grave, sin producir la acción planeada o prevista, en beneficio del interés colectivo.

La opción asumida no obstante, conduce a situaciones jurídicas y fácticas igualmente indeseables o incluso peores que aquéllas que se pretenden corregir.

En efecto, la norma que comentamos establece que la afectación a expropiación de aquellos inmuebles previstos para un uso de carácter público, tiene una vigencia determinada en el mismo acto (Plan) que produce la afectación y que en todo caso no será superior a cuatro (4) años. Transcurrido este plazo, sin que el Municipio hubiere adquirido los bienes, la afectación caduca; es decir, “se considerará sin efecto dicha afectación”, en términos de la norma.

Ahora bien, una vez operada esa caducidad ¿qué condición tienen los bienes antes afectados? La respuesta lógica a la cuestión planteada, es que los inmuebles quedan “liberados de la afectación del plan respectivo.

Evidentemente esta disposición tiende a proteger el interés individual del propietario afectado, ante una indebida conducta de la Administración Local, que pretenda mantener su propiedad pendiente de una expropiación por tiempo indeterminado. En este sentido parecería una solución aceptable y justa; sin embargo, al profundizar un poco más en el análisis, encontramos que mediante la fórmula empleada, si bien se preserva el interés individual,

(22) Vid. RODRIGUEZ GARCIA, Armando: op. cit. págs. 285 y siguientes.

paralelamente se produce una lesión irreparable al interés colectivo.

En efecto, partiendo de la lógica consecuencia de la caducidad en la afectación a expropiación por transcurso del tiempo, que lleva a reactivar a plenitud el régimen aplicable para el momento de la promulgación del plan, encontramos que el objetivo de interés público previsto, y para el cual se requería la adquisición de la propiedad afectada, no se produjo.

Usualmente, la previsión de espacios para usos públicos urbanos, conlleva una intensificación de los usos privados a los cuales deben dar satisfacción. En caso de no operarse realmente la oferta de los usos públicos previstos, las condiciones urbanísticas serán necesariamente inferiores a las que fueron proyectadas originalmente.

Esto es precisamente lo que sucede en el caso del artículo 85 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Imaginemos una zona urbana reglamentada con una determinada intensidad de usos, sobre la cual se promulga un plan de desarrollo urbano local; en el mismo se prevén áreas públicas, en función de las cuales se incrementan los usos preestablecidos. En caso de no ocurrir la adquisición de los inmuebles necesarios para los usos públicos previstos, los inmuebles afectados podrían soportar desarrollos con base en el régimen anterior, siendo que aquellos que no fueron afectados, aprovecharon el incremento de utilización acordado por la nueva reglamentación. El resultado final será que la zona sufrió un incremento general de utilización, sin contar con las áreas y usos públicos requeridos para tal incremento. En síntesis se produjo un deterioro en el standard de urbanización y seguramente un área urbana altamente congestionada y con inferior calidad a la existente antes del plan.

El interés colectivo sufrió una lesión injustificada y de muy difícil o imposible reparación.

Para evitar tal situación, la regulación debería suspender la aplicación del resto de las previsiones del plan (concretamente el incremento o cambio de usos) hasta tanto la Administración Local haya adquirido y puesto en condiciones las áreas destinadas a los usos públicos, en la cantidad, localización y condiciones requeridos por la nueva densidad o usos previstos para el sector. De esta manera sí se lograría una verdadera protección de interés colectivo, sin lesionar los intereses privados más allá de lo que deben soportar en función del bien común.

2.2. — la ley orgánica para la ordenación del territorio.

El segundo de los casos de nuevas disposiciones legislativas que introducen alteraciones en el régimen general de la expropiación, está dado por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, que en su artículo 69 señala lo siguiente:

“Artículo 69.— Cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio implique la extinción del derecho de propiedad, las autoridades respectivas competentes deberán proceder a decretar la expropiación, conforme a la Ley especial. A tal efecto, en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se deberá establecer un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente, cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizar. Cuando el lapso sea superior a tres años la autoridad competente deberá establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada. UNICO: Vencido el lapso para la ejecución de la expropiación previsto en el Decreto respectivo, sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo”.

El primer comentario que amerita esta disposición en lo inconsistente y confuso de su redacción, en la cual se remite a puntos de referencia diversos, producto, posiblemente de una insuficiente reflexión sobre el asunto que se pretendió regular.

Al efecto señalaremos dos de las contradicciones y confusiones más destacadas.

En primer término es inconsistente la referencia al acto mediante el cual se determina el lapso de vigencia para la ejecución de la expropiación.

Mientras el párrafo primero del artículo indica que “en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se deberá establecer un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente...”, el párrafo UNICO que se presenta inmediatamente a continuación, señala que: “Vencido el lapso para la ejecución de la expropiación previsto en el Decreto respectivo ...”. haciendo referencia sin lugar a dudas al Decreto de expropiación o Decreto de afectación, a tenor de lo indicado en el encabezamiento del mismo artículo, y conforme al procedimiento contenido en la Ley de Expropiación, al cual nos referimos en páginas anteriores.

Cabe entonces preguntarse si el lapso para la ejecución de la expropiación debe estar previsto en el respectivo plan de Ordena-

ción del Territorio, en el Decreto de Expropiación respectivo, o en ambos actos, y en caso de ser así, cual es el punto de partida válido para la determinación de las consecuencias jurídicas previstas en la propia norma en relación a extensión del plazo y su eventual vencimiento sin que se hubiere ejecutado la expropiación.

Evidentemente, al redactar la norma citada se confundió el valor que la Ley de Expropiación da a los planes urbanísticos, en el sentido de configurar en sí mismo la declaratoria de utilidad pública, con la necesaria decisión formal de “identificar” o “afectar” bienes y derechos concretos al procedimiento expropiatorio, lo cual debe hacerse mediante decreto de la autoridad territorial competente a tales fines (Administración Nacional, Estatal o Municipal, según el caso).

En síntesis, la regulación contenida en el artículo que ahora comentamos adolece de una manifiesta inconsistencia desde el punto de vista formal, en cuanto a la determinación del acto válido para establecer el lapso de ejecución de las expropiaciones derivadas de la aplicación de los planes de Ordenación del Territorio. Esta circunstancia puede provocar graves problemas de interpretación, en razón de los intereses puestos en juego.

La segunda de las contradicciones anunciadas, está referida a la obligación de indemnizar prevista en el párrafo único del mismo texto, cuando indica que una vez transcurrido el lapso previsto para la ejecución de la expropiación, sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, “se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad...”.

Es de suponer que la hipótesis aquí prevista está circunscrita a aquellos casos en los cuales el Plan (aparentemente no así el Decreto de expropiación) prevea un lapso para ejecutar la expropiación, no superior a tres (3) años, pues en caso de ser superior, “... la autoridad competente deberá establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada, con lo cual no podría hablarse realmente de “limitaciones” al uso de la propiedad, que pudiera generar legítimamente ningún tipo de indemnización.

Ahora, suponiendo que se tratara de un lapso inferior a los tres (3) años, para el cual no se regulara o estableciera ningún tipo de uso diferente a aquél que tenía la propiedad antes de la promulgación del plan o de dictarse el respectivo Decreto de expropiación, vale la pena preguntarse ¿cuál es la limitación al derecho de propiedad?, en virtud de que por lesión patrimonial debe proceder una indemnización. cuando no se ha extinguido ni limitado —ni

quiera variado— el ejercicio del derecho de propiedad en cuanto a su facultad de uso.

Pero hay algo más, resultaría una consecuencia injusta e ilegítima, que quien ha tenido un uso reglamentado, aunque sea transitoriamente, perciba una indemnización, por el hecho de no ser expropiado en el lapso preestablecido, cuando el artículo inmediato anterior de la misma Ley fija como principio básico la no indemnización por limitaciones derivadas de usos o regulaciones previstos en planes.

“Artículo 63.— Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por sí solos, derecho a indemnizar. Esta sólo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.”

Resulta entonces chocante un trato discriminatorio que pretende proteger exageradamente a quien no ha sufrido una verdadera lesión, ni mucho menos un daño cierto, efectivo, actual ni cuantificable económicamente, por soportar una afectación a expropiación sobre su propiedad u otro derecho real, que no sufre modificaciones o reducciones en cuanto a su régimen de uso, y en algunos casos percibe el beneficio de una utilización graciosa que no tendría de no ser por la sujeción a expropiación.

En buena medida se traduciría en un enriquecimiento sin causa disfrazado de indemnización, en favor de quien habiendo disfrutado de su propiedad, mediante un uso reglamentado en forma especial y hasta privilegiada, percibe además un beneficio económico por el solo hecho de haber sobrepasado la Administración el lapso establecido para ejecutar la expropiación, sin hacerla efectiva.

Viene a ser de tal forma arbitraria la regulación que comentamos, que si la Administración revocara el acto expropiatorio un día antes de vencerse el lapso, no procedería indemnización alguna siendo que la situación de hecho ha podido permanecer vigente por un largo período de tiempo.

Pero a más de las anteriores consideraciones, de carácter netamente jurídico y conceptual, existen otras críticas que desde el punto de vista urbanístico o administrativo pueden hacerse a la fórmula contenida en el citado artículo 64 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

Hacemos referencia a la doble exigencia de “*establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada*”, durante el transcurso del lapso previsto para la ejecución de la expropiación, unido a la obligación de “*reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo*”, para el caso de que transcurrido el lapso señalado, no se hiciera efectiva la expropiación.

Estas medidas confirman el sentido proteccionista de la propiedad absoluta, incluso en detrimento de el interés colectivo, que inspiró al proyectista de la norma.

En primer término no se entiende la razón de atribuir a ultranza un régimen de “uso efectivo de la propiedad afectada”, cuando pudiera mantenerse simple y llanamente el uso que la propiedad ha venido teniendo antes del plan (uso rural o explotación agrícola, por ejemplo), y que no tiene porqué ser contemplado en el plan. En definitiva, el hecho de quedar una propiedad afectada a expropiación, no priva al propietario o titular de un derecho real, a continuar ejerciendo la facultad de uso que deriva de su derecho.

Pero resulta absolutamente contradictorio el segundo supuesto. No sólo se obliga a la Administración a establecer una reglamentación de usos sin base en criterios técnicos o estrategias de acción, sino que además se prevé la asignación de un supuesto uso *compatible* con los fines establecidos en el plan que precisamente ha fijado una utilización de utilidad pública para ese inmueble.

En este sentido viene a ser conceptualmente imposible que un área prevista para un fin de utilidad pública pueda ser reglamentada con un uso privado distinto de aquél previamente señalado, y que además resulte *compatible*, esto es, acorde con las líneas de acción y obtención de objetivos expresados en el plan.

En síntesis, las previsiones de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, a pesar de parecer revolucionarias y avanzadas a primera vista, resultan poco prácticas a los efectos de la adecuada facilidad de actuación que debe ostentar la Administración pública en este campo, además de ofrecer escasas o nulas posibilidades reales de mejores condiciones jurídicas en beneficio de los intereses envueltos en la relación que deriva del ejercicio de la potestad expropiatoria.

Una nueva legislación en materia de expropiación debe considerar no sólo el interés particular, y proteger el derecho de propiedad conforme al postulado constitucional, sino además permitir a la administración la posibilidad de aplicar el mecanismo de la expropiación en términos de gerencia moderna, como instrumento

jurídico al servicio de la mejor consecución de fines de interés colectivo.

La consecuencia práctica de disposiciones normativas como las que ahora aludimos, termina siendo su falta de aplicación práctica, por la propia inconsistencia de su contenido. Con ello, en definitiva no se produce el efecto deseado aunque, por el contrario, se genera un cierto sentimiento de frustración colectiva que conduce a la pérdida de credibilidad en las instituciones y al “agotamiento” de modelos tan común en la temática pseudo científica de los últimos tiempos.

IV.— CONCLUSIONES

Tomando como base el contenido de las reflexiones desarrolladas a lo largo de este trabajo podemos arribar a la comprobación de las proposiciones formuladas inicialmente. Ahora las recogemos a modo de conclusiones presentadas en apretada síntesis, las cuales, a su vez, pueden sugerir la búsqueda de planteamientos que permitan abordar aspectos más allá de los que hemos esbozado, e incluso, revisar el enfoque ofrecido.

- * La expropiación, que tiende a ser presentada mediante el énfasis en su carácter de mecanismo jurídico de limitación al derecho de propiedad privada, configura un importante medio de actuación con que cuenta la Administración Pública para alcanzar objetivos de interés general.
- * En el sector del desarrollo urbano, la expropiación se presenta como un instrumento de significativa importancia como mecanismo de actuación operativa de la Administración Pública para el desarrollo efectivo de sus planes y programas.
- * En nuestro ordenamiento jurídico positivo, las disposiciones de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social están dictadas para regular primordialmente las expropiaciones con fines urbanísticos, dejando a legislaciones especiales las regulaciones de éste instituto para fines diferentes (reforma agraria, explotaciones mineras o de hidrocarburos).
- * La aplicación de enfoques de gerencia moderna en la Administración Pública permite actualizar la interpretación y aplicación de las normas que sobre expropiación existen en nuestra legislación.
- * Más recientemente, se han dictado disposiciones sobre expropiación para fines de desarrollo urbano, en la Ley Orgánica de Regimen Municipal y la Ley Orgánica para la Or-

denación del Territorio. Estas normas —dictadas con el fin inmediato de corregir deficiencias o fallas en la actuación administrativa y proteger los intereses particulares— conducen a situaciones poco favorables en cuanto a la necesaria operatividad que debe acompañar a la función pública, sin lograr, por otra parte la efectiva protección de los intereses colectivos que deben ser el objetivo final de la actividad del Estado.

- * Una futura reforma de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, debe incorporar criterios avanzados de gerencia, en la concepción de la presencia del sector público mediante la aplicación de técnicas como la expropiatoria, a objeto de permitir, además del adecuado equilibrio jurídico de intereses puesto en juego, la eficacia y efectividad que del sector público espera la colectividad.

*Nuevos documentos biográficos de Vicente Salias**

(1776-1814)

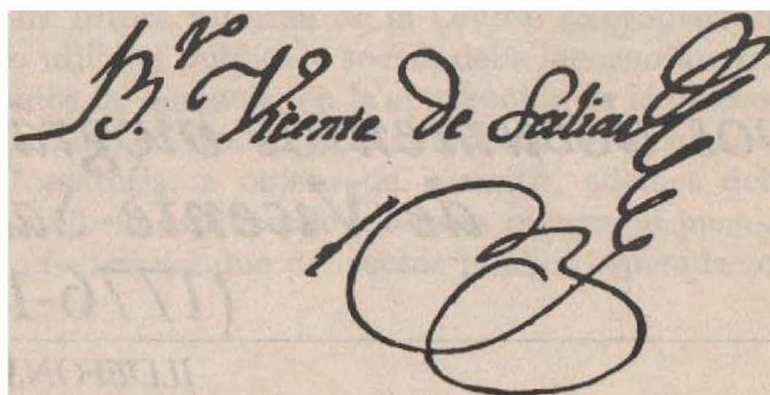
ILDEFONSO LEAL

El Himno Nacional de Venezuela fue decretado por el Presidente de la República Antonio Guzmán Blanco el 25 de mayo de 1881, con el objeto —indicaba el decreto— de “perpetuar en la memoria de los venezolanos todo lo que en la época de nuestra emancipación política contribuyó a la realización del triunfo”. “EL HIMNO NACIONAL —añade—, conocido por el nombre tradicional de Gloria al Bravo Pueblo fue el canto patriótico que los hijos de la Gran Colombia celebraron sus victorias y se alentaban en la adversidad”.

Cabe señalar que en esa disposición legal no se consignan los nombres de los autores ni de la letra ni de la música. Muchos historiadores, por supuesto, señalan que el autor de la letra es el médico Vicente Salias (1776-1814), pero no hay unanimidad de criterios y lo mismo sucede con respecto al autor de la música.

Así, por ejemplo, Juan Vicente González, Ramón de la Plaza y Salvador Llamozas están a favor del músico caraqueño Juan José Landaeta; y don Julio Calcaño, en su libro *Parnaso Venezolano*

* En nuestro número anterior, 119-120, de la Revista Control Fiscal se publicó, con varios errores de impresión, el artículo sobre *Vicente Salias*, del doctor Ildefonso Leal. Para subsanar tal defecto, presentamos a los lectores una nueva versión de aquel trabajo, con la novedad de que el autor ha INCORPORADO nuevos documentos históricos que amplían las facetas biográficas de Vicente Salias y donde se hace referencia al candente tema de la autoría del Himno Nacional de Venezuela.

A handwritten signature in black ink on a piece of aged, light brown paper. The signature reads "B. Vicente de Salas" in a cursive script. Below the name is a large, stylized monogram or flourish that appears to be "V.S." or similar, also in cursive. The paper has some faint, illegible markings in the background.

Esta Firma data del año 1798. La familia Salas vivió por muchos años en la Parroquia de San Pablo de Caracas.

(Caracas, 1892) se inclina por el músico mirandino Lino Gallardo, nacido en Ocumare del Tuy entre 1770 y 1775. Modernamente el Profesor José Antonio Calcaño, en su obra *la Ciudad y su Música* (Caracas, 1958) considera muy difícil resolver la polémica.

“No podemos llegar a otra conclusión —escribe Calcaño— sino a la de que no existe una prueba histórica posible acerca de quién es el autor del Himno Nacional . No hay pruebas de que el compositor haya sido Juan José Landaeta, ni de que lo fuera Gallardo. Pero es también innegable que las presunciones resultan mucho más fuerte a favor de Lino Gallardo”.

El maestro Juan Bautista Plaza adversa esta opinión y señala que por la técnica, la característica de los giros melódicos y otros procedimientos, Juan José Landaeta es el padre de la música de nuestro Himno Nacional.

El profesor Eduardo Lira Espejo se suma a este juicio y recuerda que “hoy es casi imposible desarraigar el afecto y veneración que el venezolano siente por Landaeta como autor de la música del Himno”. El conocido musicólogo, crítico y periodista Rhazés Hernández López se expresa así:

“El polémico tema de que fue Lino Gallardo el compositor del himno, y no Landaeta, es algo que debe olvidarse”. Y advierte que “esa música aparece ya en una canción infantil de aquella época, “Doña Ana”. “Y debe recordarse que los músicos revolucionarios de entonces tonaban aires populares para musicalizar sus letras y octavillas que circulaban clandestinamente”.

Con esta afirmación —anota el periodista Florencio Trujillo en un reportaje publicado en el diario caraqueño *El Nacional* (10-III-1980) da a entender que en todo caso, ninguno de los dos sería el autor original. El Himno lo hizo entonces el pueblo.

“Con todas las pruebas que puedan presentarse —añade Rhazés Hernández López— el Himno Nacional fue escrito musicalmente por Landaeta y su letra por el valiente Vicente Salias. Decir lo contrario sería como aquello de querer minimizar el genio de Andrés Bello reproduciendo las cartas que en su juventud escribiera al Rey de España. Además todavía no se ha podido comprobar que Lino Gallardo fuera el compositor de esta canción patriótica. Por tradición de más de un siglo, Landaeta ha sido reconocido como el autor.”

Por otra parte, el poeta, académico y ensayista Luis Beltrán Guerrero en un magnífico discurso pronunciado en la sesión solemne, que con motivo de cumplirse el centenario de nuestro Himno Nacional, celebró el Congreso de la República el 25 de mayo de 1981, estampa esta elocuente frase: “*Quede Juan José Landaeta*

como autor de la música del Himno Nacional. Muy probablemente lo fue; sino, merece ampliamente serlo”.

VICENTE SALIAS VS. ANDRES BELLO

Durante más de siglo y medio, nadie dudó que Vicente Salias era el indiscutible autor de la letra del Himno Nacional. A esta figura de tanta resonancia en la gesta emancipadora, dedicó el doctor José Rafael Fortique una excelente biografía, que ha sido editada en la estupenda serie de libros de la Biblioteca de Autores y Temas Mirandinos, que patrocina el Ejecutivo del Estado Miranda. A las páginas de esta biografía remitimos al lector, pues allí aparece Vicente Salias analizado en sus múltiples facetas, como médico, poeta, diplomático, periodista y revolucionario hasta ser fusilado por las fuerzas realistas en Puerto Cabello, el 17 de septiembre de 1814. Salias murió joven, muy joven, a los 38 años de edad, y fue sepultado en una fosa común, en el Camposanto de la Puntilla (1).

La duda en torno a la autoría de la letra del Himno Nacional la planteó públicamente el profesor Alberto Calzavara el 22 de mayo de 1987 al localizar una nueva documentación en Caracas y en los Estados Unidos de Norteamérica. Calzavara lleva 10 años preparando una historia de la música en Venezuela y durante sus investigaciones tuvo la suerte de tropezar con un ejemplar del Diario *La Opinión Nacional*, fechado en Caracas, el 10 de marzo de 1874. Allí se comentaba elogiosamente el último número del periódico *El Americano*, editado en París el 16 de febrero de ese año, que tenía como regalo a sus suscriptores, “de todos los países que hablan el español”, una copia del Himno Nacional de Venezuela.

Esa copia del Himno —según el periódico— era “una impresión clara y limpia”, con una “bellísima carátula cromo-litográfica en la cual domina el escudo y armas de Venezuela sobre el pabellón tricolor, de vivísimos matices”. El periódico *La Opinión Nacional*, recordaba que la letra del himno la había compuesto “el ilustre venezolano Andrés Bello. La música, como nadie lo ignora en este país, es obra de nuestro fecundo compositor Lino Gallardo, que interpretó felizmente en ella el ardor épico y la resolución indomable de nuestros pueblos, en la época gloriosa de la independencia nacional”.

1.- Véase: Fortique, José Rafael, *Vicente Salias*, Los Teques, Biblioteca de Autores y Temas Mirandinos. Colecc. Ambrosio Plaza Nº 3, Vol. Nº 27, 1985. Al final de este libro, incluimos un estudio titulado “*Los Estudios Universitarios de Vicente Salias*”.

El profesor Calzavara se interesó vivamente por hallar una copia del periódico *El Americano*, que salía a la luz en Francia bajo el patrocinio del general Antonio Guzmán Blanco. Luego de una espera paciente, la Biblioteca de la Universidad de Texas le comunicó la feliz noticia de contar con un ejemplar. Y con la ayuda de la Fundación Pampero, se logró la rápida obtención de las fotografías de la partitura del himno que había circulado por todo el continente americano en febrero de 1874.

El hallazgo del profesor Calzavara es de una enorme trascendencia para la historiografía venezolana, y ello ha replanteado en la prensa, en la Academia Nacional de la Historia y en la Casa “Andrés Bello”, un debate en torno a la autoría del Himno Nacional. No es nuestro propósito terciar en esa discusión sino enfatizar que por vez primera, en más de siglo y medio, se cuestiona a Vicente Salias como el compositor de la letra, sustituyéndose su nombre por el no menos ilustre de don Andrés Bello. Sin embargo, quedan varias preguntas en el aire: ¿por qué el Presidente Guzmán Blanco se abstuvo de mencionar en su Decreto de 25 de mayo de 1881 los autores del Himno? ¿Por qué don Arístides Rojas (1826-1894), médico e historiador caraqueño, no utilizó el argumento de haber sido Andrés Bello el autor del Himno para defenderlo de los que calumniaban su nombre y prestigio acusándolo de antiguo colaborador de la monarquía española? ¿Por qué cuando muere la madre de Vicente Salias, doña Margarita Sanoja en septiembre de 1844, la prensa caraqueña que alababa las virtudes de esta matrona y de sus hijos, no señaló a Salias como el autor de la heroica canción patriótica de 1810?

Vicente Salias es una figura preclara en los anales históricos venezolanos, sirvió con devoción su profesión de médico, asistió a las tertulias revolucionarias en la famosa Conspiración de Picornell, Gual y España para instaurar el régimen republicano en 1797. Y prueba de ello son las declaraciones dadas por uno de los reos, José Francisco Montilla, el 19 de julio de 1797: “En casa de Ana María Castro —decía— es donde se juntan de tertulia don Manuel Gual, el doctor (Luis) Peraza, don Manuel Salas, don Nicolás Ascanio, todos los Ayala y *don Vicente Salias que estudia medicina... y en esa tertulia tratan libremente de estas materias de libertad y revolución, nuevo gobierno y República, según es notorio en el pueblo*” (2).

2. Archivo General de Indias (AGI), Audiencia de Caracas, Legajo 429.

A la memoria de este procer de la Independencia, hemos dedicado varias horas de paciente investigación en los archivos nacionales con la intención de enriquecer su biografía, que a todas luces resulta ejemplar para la juventud. por su abnegada lucha por la libertad y por la rectitud de su conducta moral. He aquí los nuevos aspectos que amplían la vida de este ilustre caraqueño.

EL NACIMIENTO DE SALIAS

Lo que me intrigó siempre de Salias fue su nacimiento y sus estudios universitarios, pues muchos aseguraban que era oriundo de San Antonio de los Altos (en el actual Estado Miranda), donde los padres poseían ganado y sembradíos de café en la Hacienda "El Hoyo". Tal afirmación hoy no puede sostenerse, pues en el Archivo de la Catedral de Caracas, en el Libro 15 de Bautismo de Españoles, folios 25 y 26, localizamos este importante documento, que textualmente dice:

"En la Ciudad Mariana de Caracas, en primero de abril de mil setecientos setenta y seis años, yo el infrascripto Cura Teniente de esta Santa Iglesia Catedral, bauticé solemnemente, puse el santo óleo y crisma, y di bendiciones a Juan Vicente que nació a veinte y tres del corriente, hijo legítimo de Francisco Antonio Salias y de María Margarita Sanoja, lo bautizó en casa por necesidad del Dr. Don Juan Vicente Echeverría y lo tuvo Geralda Villegas y en las bendiciones el dicho Don, a quien se le advirtió el parentesco y obligaciones, de que certifico. Maestro Don Matheo Monasterios".

Y en este mismo Archivo encontramos la partida del bautismo de su hermano Manuel, nacido en Caracas el 5 de noviembre de 1774, y en el Archivo Histórico de la Universidad Central de Venezuela tropezamos con la de su otro hermano menor Mariano, también caraqueño de la Parroquia de San Pablo, quien vio la luz el 15 de abril de 1787. Y como complemento de nuestras investigaciones, tuvimos la suerte de hallar en el Registro Principal de Caracas, en el Libro Protocolo 4^o Tomo 1^o, Años 1836-1838, folios 1^o al 4^o, el testamento de la madre de Vicente Salias, doña Margarita Sanoja.

TESTAMENTO Y MUERTE DE DOÑA MARGARITA SANOJA

El Testamento otorgado en Caracas el 1^o de octubre de 1838, contiene valiosos datos históricos. Así, por ejemplo, sabemos que doña Margarita era natural de Valencia, hija de Francisco Sanoja y de Francisca Galina. En su primer matrimonio con Francisco Salias (“natural de los Reinos de España”) tuvo doce hijos: Manuel, Vicente, Soledad, Francisco, Pedro, Mariano, Inés, Carmen, Ana, Juan, Juan Manuel y Carlos, de los cuales —confesaba doña Margarita— “Manuel murió sin sucesión; Vicente casó con la señora Juana Muñoz y murió dejando por hija una nombrada Francisca; Francisco caso con la señora Dolores Cedillo y murió dejando tres hijos nombrados Soledad, Vicente y Rafael; Pedro murió sin sucesión; Carmen casó con el señor Vicente Michelena y murió dejando tres hijos nombrados Carmen, Guillermo (3) y Federico; Juan y Juan Manuel murieron sin sucesión, y lo declaró para la debida constancia”.

Doña Margarita contrajo segundas nupcias con el comerciante canario Matías Sopranis y de esa unión nacieron “dos hijos llamados Mercedes y Rosa, que murieron en la infancia, estando aún vivo mi segundo consorte”

Siempre vivió doña Margarita, la madre de Vicente Salias, en una vieja casona situada muy cerca de la Plaza de la iglesia de San Pablo (templo demolido a finales del siglo XIX por el Presidente Antonio Guzmán Blanco para construir el Teatro Municipal). Esa vivienda la compró su primer marido por la cantidad de 3.500 pesos.

Su segundo esposo, Matías Sopranis, adquirió la hacienda de café en la jurisdicción de San Antonio de los Altos, que permaneció casi abandonada por los estragos de la guerra de la Independencia, pero después se recuperó esta propiedad por el trabajo continuo de su hijo Carlos Salias y la criada Cecilia.

- 3.- Una hermana de Vicente Salias, Carmen Salias, contrajo matrimonio con Vicente Michelena. De esa unión nació el famoso médico doctor Guillermo Michelena, graduado en la Universidad de París y doctorado en la Universidad Central de Venezuela en 1854. En esta Casa de Estudios desempeñó el Rectorado en los años 1855-1858 y fundó la cátedra de Medicina Operatoria y Obstetricia en 1855. Véase: Leal, Ildefonso, *Historia de la Universidad Central de Venezuela, 1721-1981*, Caracas, Ediciones del Rectorado, 1981.

En 1838 doña Margarita confesaba que de su larga prole solamente vivían sus hijos Carlos, Mariano, Soledad, Inés y Ana, y sus nietos Francisco, Soledad, Vicente y Rafael Salias, y Carmen, Guillermo y Federico Michelena. Como albaceas testamentarios instituyó a sus hijos Carlos y Mariano, y no firmó doña Margarita “por no poderlo hacer”, y a su ruego lo hizo el presbítero Doctor Mariano Fortique.

Esta ilustre matrona valenciana, doña Margarita Sanoja, “señora llena de gentileza, de talento y encanto personal, escribe el doctor José Rafael Fortique— presidía con gracia y donaire las tertulias que frecuentemente se efectuaban en su casa, situada (en Caracas) en un rincón de la plaza de San Pablo, y a las cuales acudía lo más distinguido de la sociedad caraqueña”. Aquel hogar fue un semillero de inquietudes revolucionarias y al estallar la guerra muchos de sus hijos murieron defendiendo la naciente República: Vicente, fusilado en 1814 en el Castillo de Puerto Cabello; Pedro, muerto en el combate de Aragua de Barcelona en el mismo año, y Juan, decapitado en un Islote del Río Magdalena en 1816. A esto hay que añadir que también su segundo esposo, Matías Sopranis, murió en 1814, víctima de los crueles padecimientos a que fue sometido en las bóvedas del Puerto de la La Guaira por los jefes realistas.

El 12 de setiembre de 1844, a la avanzada edad de 92 años, falleció en Caracas doña Margarita Sanoja. El periódico “*EL VENEZOLANO*”, en su edición del lunes 16 de setiembre, insertaba una emocionada nota necrológica que textualmente decía:

“A esta venerable matrona debe la República, triunfos inmortales y en gran parte su existencia. La señora Sanoja, su esposo en segunda nupcias y sus numerosos hijos varones y hembras, todos se consagraron a la República desde el 19 de abril.

En relación a Francisco Salias, uno de los actores principales en los acontecimientos del 19 de abril de 1810, se sabe que vivía todavía en el año de 1828, según afirma el médico realista José Domingo Díaz, en su libro *Recuerdos de la Rebelión de Caracas*.

Su esposa, Dolores Cedillo de Salias, compró el 7 de diciembre de 1857, una casa, en Caracas, en la esquina de Bolero, N^o 89, por la suma de 1.250 pesos. Al morir doña Dolores en 1859, sus hijos (Soledad Salias de Michelena, Rafael y Juan Vicente Salias) decidieron adquirir ese inmueble. (Véase: Registro Principal del Distrito Federal, Caracas, Libro Protocolo 8^o, Año 1959).

Falleció su esposo, el honrado comerciante, buen ciudadano, patriota eminente, Matías Sopranis, aherrojado en una mazmorra bajo el peso de los hierros con que lo oprimió la tiranía española.

El ilustre literato don Vicente Salias, hijo mayor (sic) de la señora y uno de los autores del 19 de abril, pereció fusilado en Puerto Cabello. Prisionero de los españoles fue conducido al Patíbulo, y sobre el banco de la muerte en un raptó de entusiasmo, exclamó: *“Gran Dios, si en el cielo hay españoles (malvados), renuncio a tu gloria inmortal”*. Tal era su odio al despotismo, tal la fortaleza de su espíritu.

Francisco Salias, es aquel héroe del 19 de abril. La patria debe consagrarle un monumento a su memoria. Restablecida la calma el 19 de abril; desalentados los autores de la revolución, perdida ésta, el Capitán General rodeado del cuerpo municipal y de sus numerosas y veteranas guardias, entraba ya a la Iglesia Metropolitana, cuando Francisco Salias guiado por su heroísmo y por su amor a la libertad, le detuvo, le asió con mano robusta y con tono imperioso le dijo: *“Señor, el pueblo os manda que retrocedáis, os necesita en la Casa Municipal”*. El continente fiero, el tono audaz de Salias ejercieron un poder mágico en el mandatario español. Cual súbdito obedeció la voz de un simple ciudadano, retrocedió en medio de los capitulares a la casa consistorial, y triunfó la revolución, cuyo verdadero autor es Francisco Salias.

En la guerra de la Independencia alcanzó el grado de Teniente Coronel y hoy yacen en la indigencia su viuda e hijos.

Pedro Salias, Coronel del batallón Barlovento, es uno de los más valiosos capitanes de Venezuela. Después de mil triunfos y hazañas heroicas, cayó en la batalla de Aragua traspasado de cien balas, peleando solo contra mil enemigos.

Juan Salias, aquel joven denodado cuyos hechos en San Mateo, Ocumare, Bárbula y otros puntos recuerda la patria con orgullo, fue prisionero en un islote del río Magdalena y cuando en cortas horas debía terminar su vida por la falta de alimento en cinco días, el sanguinario español Warletta lo hizo decapitar. Era Teniente Coronel.

Mariano Salias que hoy arrastra una existencia miserable cargado de una larga familia, también combatió en la guerra de la Independencia en clase de Capitán.

Carlos Salias en la más tierna juventud siguió las armas republicanas, combatiendo por la Independencia en clase de Teniente, y concluida la guerra, adoptó la carrera de comercio, con cuya industria ha sostenido hasta hoy su venerable y virtuosa familia, sin haberes, ni sueldos y por el contrario sirviendo a la República en destinos concejiles.

La señora Sanoja con cuatro hijas abandonaron el país a la entrada de las armas españolas, y anduvieron vagando en países extranjeros hasta que la Providencia las restituyó a sus hogares. Sólo encontraron miserables restos de sus cuantiosos bienes.

La casa de la Señora Sanoja era el punto de reunión de los padres de la Independencia: allí se concertaban los planes para llevarla a cabo, y en medio de aquellos jóvenes entusiasmados germinaron las ideas de libertad que dieron frutos sazonados.

La señora Sanoja ha sido madre de la más tierna y cariñosa y un modelo de virtudes morales y cristianas.

Acepten los manes venerandos de la Sra. Margarita Sanoja, y de los héroes que ella produjo, los homenajes de respeto y gratitud que nos complacemos en tributar a su memoria.

Unos caraqueños" (1)

Observe el lector que de acuerdo al contenido de esta nota, los Salias vivían en el año de 1844 en una tremenda estrechez económica, casi al borde la indigencia. Solamente Carlos Salias se defendía como modesto comerciante en la venta de cigarrillos al mayor

4. Archivo Histórico de la Universidad Central de Venezuela, Caracas. V 2. T 2. N° 339. Libro de Oposiciones y Opositores a varias cátedras, 1841-1843. Como dato curioso, señalaremos que el apellido Salias se ha extinguido en Venezuela.

y detal en aquella Caracas de 1847 y con los modestos ingresos de esas actividades socorría a su familia (5).

VICENTE SALIAS EN LA REAL Y PONTIFICIA UNIVERSIDAD DE CARACAS.

Entre los hermanos Salias, levantados bajo la mirada vigilante de una madre inteligente y preocupada, —anota J. R. Fortique— se distinguía Vicente por su claro talento, por su personalidad definida tempranamente por su acentuada inclinación poética. Desde pequeño mostró disposición al estudio, sobresaliendo en los distintos grados escolares.

Es muy posible que Salias haya cursado sus estudios de primera enseñanza en la escuela pública de Caracas, sostenida con los fondos del Cabildo, y que luego se dedicara a aprobar los cursos de latín indispensables para el ingreso a la Universidad.

Lo cierto es que el primer testimonio de la presencia de Salias en la Real y Pontificia Universidad de Caracas en su inscripción en la cátedra de Filosofía el 18 de setiembre de 1788. El curso filosófico duraba tres años y al final podía optarse al título de Bachiller de Artes, que era como el primer bachillerato que todo estudiante debía aprobar para seguir después los estudios propiamente profesionales. Salias inició su aprendizaje filosófico con un excelente profesor, el doctor Baltazar de los Reyes Marrero, uno de los más ilustres representantes del pensamiento ilustrado del siglo XVIII en Venezuela. Y fue precisamente en 1788 cuando este ilustre maestro decidió remozar la enseñanza para incorporar los temas candentes de la filosofía moderna y apartarse de los principios caducos del escolasticismo.

Este cambio, esta nueva perspectiva de concebir el quehacer decente, produjo resistencia y oposición en los sectores reaccionarios del *Alma Mater* y Marrero fue acusado de rebelde y sedi-

5.- En el periódico caraqueño "*El Liberal*", N° 654, del sábado 5 de junio de 1847, se insertaba el siguiente aviso: "*Carlos Salias: Particpa a sus relacionados que acaba de recibir de La Habana por la goleta española Pepa, tabaco superior de la Vuelta de Abajo y cigarrillos de la acreditada fábrica de "La Céres", que venderá a precios sumamente equitativos por caja y al detal*". Véase: Arch. Hist. UCV, V-2. T-2. N° 339. Ibid.

cioso ante el Real y Supremo Consejo de Indias. Al final se le impuso una multa y se vio obligado a abandonar su antigua profesión de maestro y retirarse a servir el curato del Puerto de La Guaira.

Este amargo incidente fue comentado, años después, por el Licenciado Miguel José Sanz en el periódico El Semanario de Caracas, el domingo 21 de julio de 1811.

“Ha muchos años —exclamaba Sanz— que un benemérito preceptor de filosofía, deseando ocupar últimamente una parte de los tres de su curso, redujo a un estrecho círculo las lecciones peripatéticas, mandadas por la Constitución, empleando el resto en enseñar a sus discípulos lo que permitían las circunstancias, rudimentos los más importantes de matemáticas y física particular.

Pero este laudable intento encontró en su ejecución el extraño capricho de quien creyéndole perjudicial o pueril, se le opuso con todas sus fuerzas; promovió articulaciones en los tribunales de justicia; suscitó cuestiones violentas; y el respetable preceptor (Baltasar de los Reyes Marrero), colmado de disgusto y condenado por sus buenas intenciones tuvo que abandonar la carrera de muchos años y seguir otra eclesiástica” (6).

Al dejar Marrero el curso de Filosofía en la Universidad de Caracas, lo continuó el doctor Francisco Antonio Pimentel hasta 1791, y Salias se mantuvo como cursante hasta concluir el trienio pautado en los estatutos. Sin duda, que las lecciones de Marrero avivaron en Salias el espíritu revolucionario, su simpatía por las nuevas ideas y su afán de superarse por el cultivo de las letras y la ciencia.

Lo que llama la atención es que Salias, en el año de 1791, no hizo ninguna diligencia para recibir su título de Bachiller en Artes sino que de inmediato se matriculó en la carrera de Jurisprudencia, tal vez con el propósito de dedicarse al ejercicio de la abogacía.

Durante dos años (1791-1792) cursó las cátedras de Instituta y Sagrados Cánones con el Licenciado Juan Francisco Zárate y el

6.- El pleito contra Marrero fue publicado por nosotros en el BOLETIN DEL ARCHIVO HISTORICO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA, Nº 2, Caracas, Imprenta Universitaria, 1984.

doctor Diego Domínguez de la Mota, pero pronto comprendió que no tenía vocación por las leyes.

En 1794 se enrumbo por lo que sería la profesión de toda su vida: la medicina. De 1794 a 1796 cursó y aprobó todas las materias bajo la dirección del doctor Felipe Tamariz y también llevó a cabo las pasantías en el Colegio Seminario, en el Hospital Militar y en el Real Hospital de Mujeres con el propio Tamariz y con los doctores José de Zúñiga y José Luis Cabrera.

Para recibirse de Bachiller en Medicina tenía que obtener previamente el grado de Bachiller en Artes. Y en 1798 acudió ante el Rector José Antonio Felipe Borges con todos sus documentos para la fijación del examen. El 6 de agosto de ese año rindió los exámenes ante un jurado formado por los doctores Alejandro Echezuría y Mariano Talavera y ese mismo día, en horas de la tarde, en la Capilla de la Universidad, se celebró la ceremonia de colación académica.

Al año siguiente, el 27 de febrero de 1799, en la misma capilla, Salias optó el título de Bachiller en Medicina.

Dos fueron los títulos que Salias recibió en la Universidad caraqueña: Bachiller en Artes de Filosofía (1798) y Bachiller en Medicina en 1799. Los documentos originales de estos grados académicos se conservan en el Archivo Histórico de la Universidad Central de Venezuela y fueron publicados por nosotros como Apéndice de la excelente *Biografía de Vicente Salias*, de José Rafael Fortique (Volumen N° 27, Biblioteca de Autores y Temas Mirandinos, Los Teques, 1985).

OTRAS ACTIVIDADES

Puede decirse —indica José Rafael Fortique— que Vicente Salias fue el primer mantuano de importancia que se inscribió en Medicina, que estudió con dedicación y brillantez los cursos reglamentarios hasta obtener el grado, y que después ejerció la profesión.

Todo ello es cierto porque vale la pena recordar que la carrera de medicina fue siempre mal vista en los tiempos coloniales por la “gente blanca de distinción”, alegándose que el oficio de curar era ejercido por curanderos y curiosos mulatos y ello impedía al público distinguir “los verdaderos médicos de los empíricos y rudos prácticos”. “Aquí en Caracas —escribía Tamariz— se estima tan poco la profesión (de médico), que algunos tienen a cosa de menos valer el que la estudien sujetos decentes; otros miran como ciudadanos oscuros y sin lustre a los que son médicos y cirujanos”.

Más adelante, el 19 de junio de 1793 el mismo doctor Felipe Tamariz, catedrático de Medicina en la Universidad de Caracas, informaba lo siguiente:

“Es tan poca la estimación en que son tenidos los médicos y cirujanos, a quienes a pesar de la necesidad que hay de valerse de ellos y de la notoria utilidad de su ejercicio, que no falta quien los repunte por indignos de ser colocados en el rango de personas recomendables; y es así que en varias casas y visitas de enfermos los reciben las criadas, teniendo los dueños a especie de bajeza, abatimiento y familiaridad demasiada el rozarse con unos hombres cuya ocupación y oficio es propio o común de mulatos” (7)

Observe el lector que la cátedra de Medicina, en la Universidad de Caracas, había sido fundada en 1763 por el médico mallorquín Lorenzo Campins y Ballester; pero a pesar de haber transcurrido casi treinta años desde su instalación, apenas se habían graduado en 1792 ocho bachilleres (Manuel Benad, Vicente Fajardo, José Luis Cabrera, Juan de Sierra, Francisco Morales, Tomás Martínez, José Miguel Sosa y José Domingo Díaz) y dos Doctores en Medicina (Felipe Tamariz y José Antonio Anzola).

Poco es lo que se sabe de la actividad médica de Vicente Salias, pues lo único que se cita es su labor como Miembro de la Junta Central de Vacunación, donde llegó a escribir varias memorias científicas. Parece que Salias se dedicó con más ahinco a la literatura y a su oficio de intérprete de inglés y francés en la Secretaría de Real Hacienda, que al arte de curar.

Papel importante desempeñó Salias en los sucesos políticos del 19 de abril de 1810 y en la famosa Sociedad Patriótica en 1811. Aquí en el seno de esta corporación asistió con regularidad a las sesiones, animó a los timoratos a sumarse al movimiento en pro de la declaración de la Independencia y hasta llegó a fundar el órgano periodístico de esta institución, el “Patriota de Venezuela”.

En esta Sociedad, según Juan Vicente González, Salias improvisó la letra del “Gloria al Bravo Pueblo”. El conjunto de esta can-

7.- Archivo General de Indias, Sevilla (España), Audiencia de Caracas, Legajo 397.

Todavía el 27 de julio de 1794 el doctor José Domingo Díaz se quejaba de la escasez de médicos en Caracas. “En esta ciudad —apuntaba— son pocos y muy singulares los que se aplican al estudio de la medicina, por cuyo motivo es que se experimenta la falta de verdaderos profesores de esta ciencia y para que pueda de algún modo estar servido el público, es forzoso (conceder) licencia de curar y ejercer la facultad médica en todas sus partes a los mulatos, no obstante que éstos no hacen estudio especulativo alguno.” *Arch. Hist. UCV. Libro de Grados de Br., Lícdo y Dr. en Ciencias Médicas, Años 1775-1801.*

ción lo componen tres estrofas y un coro, y de inmediato se hizo tan popular “en la gran masa de la población... que los soldados la cantaban al aire marcial”.

Mantuvo Salias una estrecha amistad con Francisco de Miranda y éste nombró a tres de sus hermanos (Francisco, Juan y Mariano) como sus edecanes.

Al capitular Miranda ante Monteverde en 1812, Salias fue encarcelado en Caracas, remitido después a las bóvedas de La Guaira y trasladado posteriormente al Castillo de Puerto Cabello.

Quedó liberado en 1813 con el triunfo de las armas republicanas comandadas por Bolívar, pero el 8 de julio de ese año se vio obligado a abandonar el país ante la reconquista del poder por parte de las fuerzas monárquicas. Huyó a la Isla de Curazao en el bergantín “Correo de Gibráitar”, con la mala suerte de ser apresado este buque y conducido a Puerto Cabello.

Por segunda vez Salias purgaba prisión en el Castillo de San Felipe. Rápidamente se le juzgó y el 17 de septiembre de 1814 fue pasado por las armas. Así concluyó la vida heroica de este médico, poeta, periodista y prócer de la Independencia.

Como homenaje a los 211 años del nacimiento de Vicente Salias, reproducimos el texto del testamento de su progenitora, doña Margarita Sanoja, pues consideramos que esta pieza documental (localizada por nosotros en el Registro Principal de Caracas) ayuda a ampliar los rasgos biográficos de una de las familias de mayor abolengo en el Estado Miranda, en cuyo honor hace escaso tiempo, en 1984, nació el Municipio Los Salias. Este Municipio se levanta en el mismo ámbito geográfico donde antes estuvo enclavada la Hacienda “El Hoyo”, finca con café y ganado que doña Margarita cuidaba en compañía de sus hijos en el entonces apacible pueblo de San Antonio de los Altos.

TESTAMENTO DE DOÑA MARGARITA SANOJA, MADRE DE VICENTE SALIAS

En el nombre de Dios nuestro Señor amén, sea notorio como yo Margarita Sanoja, natural de Valencia y vecina de esta ciudad de Caracas, hija legítima de los señores Francisco Sanoja y Francisca Galina, difuntos, hallándome enferma pero en mi cabal juicio, memoria y entendimiento natural que Dios, Nuestro Señor, se ha servido concedernos y creyendo firmemente en el incomprensible Misterio de la Santísima Trinidad, Padre, Hijo y Espíritu Santo, tres personas distintas y un solo Dios verdadero, y en los demás que cree y confiesa la Santa Iglesia Católica, Apostólica Romana, como fiel y ca-

tólica cristiana que soy, en cuya buena fe he vivido y protesto morir, poniendo por mi patrocinator a la Santísima Reina de los Angeles, María Santísima, Madre de Dios y Señora nuestra, para que interceda con su precioso hijo Jesucristo, nuestro Redentor, perdone mis pecados y lleve mi alma a gozar de su celestial morada, pues a su mayor honra y gloria ordeno este mi testamento en la forma siguiente:

1a. Primeramente encomiendo mi alma al Todopoderoso que se sirvió hacerla de la nada y redimirla con el infinito tesoro de su preciosa sangre, pasión y muerte y el cuerpo manda a la tierra de que fue formado, el cual es mi voluntad que hecho cadáver se amortaje del modo que dispongan mis albaceas, a cuya disposición dejo la forma de mi entierro y sufragio.

2a. Item. Declaro que fui casada y velada IN FACIE ECCLESIAE en primeras nupcias con el señor Francisco Salias, natural de los Reinos de España, en cuyo consorcio tuvimos por nuestros hijos legítimos a Manuel, Vicente, Soledad, Pedro, Mariano, Inés, Carmen, Ana, Juana, Juan Manuel y Carlos Salias, de los cuales Manuel murió sin sucesión; Vicente casó con la señora Francisca Muñoz y murió dejando por hija una nombrada Francisca; Francisco casó con la señora Dolores Cedillo y murió dejando tres hijos nombrados Carmen, Guillermo y Federico; Juan y Manuel murieron sin sucesión, y lo declaro para la debida constancia.

3a. Ytem. Declaro que fui casada en segundas nupcias con el señor Matías Sopranis, difunto, natural de las Islas Canarias, de cuyo matrimonio tuvimos dos hijas llamadas Mercedes y Rosa que murieron en la infancia estando vivo el citado mi segundo consorte.

4a. Item. Declaro que yo en mi primer marido el señor Francisco Salias, aportamos bienes al matrimonio, y que durante éste compramos en tres mil quinientos pesos la casa antigua de habitación y en que actualmente habito, situada en la plaza de San Pablo de esta ciudad, en el lugar donde se reedificó la que existe, en cuya cantidad, está comprendida la de dos mil pesos principal de un censo que gravita sobre ella a favor de las madres Monjas Carmelitas de esta ciudad.

5a. Item. Declaro que al fallecimiento del dicho mi primer consorte no quedaron más bienes que los mil quinientos pesos libres en el valor de la citada casa de habitación de los cuales la mitad pertenecía a mí como gananciales y la otra mitad a mis hijos ya citados en la cláusula segunda, como herencia del citado su padre y mi consorte.

6a. Ytem. Declaro que a mi segundo consorcio con el señor Matías Sopranis no aporté otros bienes que los mil quinientos pesos que he expresado en la cláusula anterior.

7a. Ytem. Declaro que durante mi segundo matrimonio y a expensas de mi citado marido el señor Sopranis se reedificó la referida casa de mi habitación, pues aunque éste dijo en su testamento haberse empleado en dicha reedificación la suma de ocho mil pesos aportados por mí a su matrimonio fue con el fin de salvar siquiera esta parte de sus bienes de la confiscación del Gobierno español.

8a. Ytem. Declaro que en mi segundo matrimonio no hubo gananciales, pues lejos de aumentarse los bienes que mi segundo marido aportó al matrimonio se disminuyeron considerablemente.

9a. Ytem. Declaro por mis bienes la renta de los mil quinientos pesos que quedaron de mi primer matrimonio, y con los del valor primitivo de esta casa de mi habitación y que expresé en la cláusula quinta, pues según dije en ella la otra mitad corresponde a nuestros hijos. Y también lo que heredé de mi segundo marido, a saber: el aumento de valor que tiene la misma casa de mi habitación, tal cual se halla hoy; una hacienda de café en jurisdicción del Pueblo de San Antonio, la cual absolutamente perdida por los acontecimientos de la guerra, ha sido después repuesta por mí; una criada nombrada Cecilia y lo que en todo tiempo resulte de los establecimientos mercantiles de mi segundo marido que manejó Santiago Lucías y de que me dio cuenta.

10a. Item. Declaro que mi segundo consorte el señor Matías Sopranis a su fallecimiento me instituyó por mi única y universal heredera con la precisa condición de que después de mi muerte los bienes que quedasen pasasen a mis menores hijos, que entonces lo eran Inés, Carmen, Mariano, Ana, Juan y Carlos y lo expreso para que así se ejecute.

11a. Item. Declaro que mi hijo Carlos ha estado por mucho tiempo suministrándome cuanto he necesitado, así para el sostenimiento de la casa como para los gastos de la hacienda, mando que se le pague de mis bienes el alcance que contra mí resulte de la cuenta que él presente, por la cual deberán pasar mis herederos sin molestarle de modo alguno.

12a. Item. Con el tercio y quinto de los setecientos cincuenta pesos que en primer lugar manifesté como bienes míos en la cláusula novena de éste mi testamento, mejoro a mis hijas Ana e Inés Salias.

13a. Ytem. Nombro por mis albaceas testamentarios en primer lugar a mi hijo Carlos Salias, en segundo al señor Juan Nepomuceno Chaves y en tercero a mi otro hijo Mariano Salias con amplia facultad que les confiero para que entren en mis bienes y con lo mejor de ellos cumplan éste mi testamento y disposiciones en él contenidos dentro del término que les sea posible, pues al efecto les prorrogo todo el que necesiten además del prevenido en derecho, suplicándoles por Dios acepten este encargo para que su Divina Majestad les depare quien por ellos haga otro tanto.

14a. Item. En el remanente que quedaré líquido de todos mis bienes, deudas, derechos, acciones y futuras recesiones, deducida la mejora que dejo hecho por la cláusula duodécima de éste mi testamento; instituyo por mis únicos y universales herederos IN CAPITA a los prenarrados mis hijos, Mariano, Inés, Ana y Carlos Salias, e IN STERPES a mis nietos Francisco, Soledad, Vicente y Rafael Salas, Carmen, Guillermo y Federico Michelena representando a sus respectivos padres para que todo lo hayan, gocen y hereden con la bendición de Dios y la mía.

15a. Item. Revoco y anulo cuantos testamentos y otras últimas disposiciones que antes de ésta yo haya otorgado en cualquier forma para que no valgan ni hagan fe en juicio ni fuera de él, uno sólo este testamento que ahora otorgo en el que declaro se cumple mi última y deliberada voluntad y quiero valga por tal como escritura pública o en aquella vía o forma que más haya lugar en derecho, en cuyo testimonio lo otorgo en presencia del Registrador del Cantón y testigos que se expresarán en el Registro, en esta ciudad de Caracas, a primero del mes de octubre del año de mil ochocientos treinta y ocho, no firmando por no poderlo hacer, lo hace a mi ruego el señor Presbítero doctor Mariano Fortique, actual Cura de la Iglesia Parroquial de San Pablo en esta ciudad. Leído y firmado ante mí y de los testigos que suscriben hoy. Caracas, octubre primero de mil ochocientos treinta y ocho. Testado: consorte, no vale.

A ruego de la otorgante,

Mariano F. Fortique

Como testigos:

Fernando Pérez
Carlos Machado
Ignacio Requena

*Derechos con ida a la casa,
treinta y siete reales.*

*El Registrador:
Francisco Alvarado (8)*

(La copia original del Testamento reposa en: Registro Principal del Distrito Federal, Caracas, Libro Protocolo 4º, Tomo 1º, Años 1836-1838, fol. 1º al 4º).

- 8.- El Testamento trae una nota marginal que textualmente dice: Caracas, octubre ocho de 1839. La Sra. Margarita Sanoja por la cláusula quince de su testamento otorgado hoy, al folio seis del protocolo duplicado, número ciento, de la Oficina de Registro de este Cantón, revoca el presente.

Alvarado (Registrador)".

Reseña de libros ingresados a la Biblioteca de la Contraloría

Boedo Currás, Manuel.

MANUAL TEORICO-PRACTICO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL: Para todos los niveles.— Caracas: Vadell Hermanos, Editores, C.A., 1985.

“A) Estructura:

Este libro está formado por la Ley del Seguro Social, del 22 de Junio de 1966, el Reglamento General de la Ley del Seguro Social, del 27 de diciembre de 1979, el Reglamento de Inversiones, del 13 de Octubre de 1982, y los decretos y resoluciones reglamentarios que la complementan. Al mismo tiempo, se incluyeron todas las disposiciones, procedentes, del Código Orgánico Tributario y otros textos legales.

Con las disposiciones de la ley, reglamentos, decretos, resoluciones y otros textos legales se constituyó un cuerpo único, totalmente agrupado por conceptos, expuestos en forma clara y simple, con un vocabulario sencillo. Sólo, en raras ocasiones, reproducimos textualmente el contenido de normas legales. A continuación de cada concepto, o grupos de conceptos, se indica la referencia correspondiente, de manera que el lector pueda conocer el artículo o artículos de los cuales procede(n).

Para ubicarse más fácilmente en los textos correspondientes, los artículos, que aparecen en la obra, se dividieron, en la generalidad

de los casos, simbólicamente, en parte primera y segunda o inicial, central y final. En otras ocasiones, las menos, se habla de final parte inicial, inicio o final parte central, etc. Debe tenerse en cuenta que las divisiones, señaladas, no pretenden ser matemáticamente exactas, sino simplemente orientadoras para el usuario de la obra, si desea acudir a las disposiciones legales.

Las disposiciones del Código Orgánico Tributario se presentan integrando el texto principal de la obra o bien a continuación de cada concepto o grupo de conceptos. En este último caso, ellas pueden confirmar o derogar disposiciones legales, modificarlas, parcialmente, agregando o no aspectos, hasta ahora, no considerados. Cuando las disposiciones de los textos legales, no coinciden con las del código en referencia, prevalece este último.

La obra comprende veintiocho (28) títulos. Los veinticuatro (24) primeros afectan alguna parte concreta de la ley, reglamentos, decretos, resoluciones, otros textos legales o el Código Orgánico Tributario. Al final de cada uno se indican, referido a la ley, los artículos traídos de otros títulos o

bien los llevados al lugar procedente. De esta forma, se logró una total agrupación de conceptos relacionados entre sí, en cada uno de los títulos que integran este libro. Si el lector, por ejemplo, quiere encontrar algo sobre asistencia médica, verá que, todo lo existente en los textos legales, se encuentran en el título VII, referente a la "Asistencia médica integral". Esta es la gran característica de la obra: El lector no tiene que ir de un lado a otro para encontrar todo lo legislado, vigente, sobre un determinado concepto.

Los cuatro (4) últimos títulos corresponden al cuadro de obligaciones y sanciones, a la utilización de los formularios, al diccionario de palabras y expresiones y a doce casos prácticos que presenta la obra. En el diccionario aparecen todos los términos que pueden ofrecer dificultades al lector, en base a los diferentes niveles de formación de los usuarios, para así hacer honor a la frase, PARA TODOS LOS NIVELES, ubicada en su título.

Con objeto de facilitar la comprensión o ampliación de los conceptos expuestos, la obra cuenta con una serie de comentarios o acla-

raciones, ubicados en algunas de las notas integrantes de este libro.

Para ubicarse en la forma más fácil posible en cualquier título, la numeración, de las diferentes páginas de este libro, va precedida, en números romanos, con el correspondiente al título donde nos encontramos”.

(Tomado de la Estructura y Manejo de la obra).

Duque Corredor, Román J.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS LABORALES.— Caracas: Editorial Jurídica Alva., S.R.L., 1986.

“Este libro fue escrito con el propósito de enfrentar dos criterios aparentemente contrapuestos: el de los administrativistas y el de los laboristas. A ello me impulsó mi formación administrativista y procesalista, y mi experiencia profesional en el campo laboral y, fundamentalmente, mi labor docente universitaria. Últimamente he tenido a mi cargo las Cátedras de Empleo Público y de lo Contencioso Administrativo, que en el Curso de Especialización de Derecho del Trabajo, dicta la Coordinación de Postgrado de la Universidad Santa María. De esta reciente experiencia he sacado en conclusión que entre

la ciencia del Derecho Administrativo y la del Derecho Laboral, existen estrechos vínculos, y que de la integración de sus principios y de la adecuada utilización de sus categorías jurídicas, se logran los fines que separadamente persiguen: el respeto a la legalidad, por un lado, y la justicia social, por el otro. Es más, el Derecho Administrativo se ha convertido en un excelente compañero de equipo del laborista. Y a la inversa, el dinamismo que requieren las soluciones de los problemas laborales, lleva a reforzar las potestades inquisitivas de los órganos de la Administración Pública en los procedimientos administrativos del trabajo, y su carácter no formalista.

A parte de lo anteriormente expuesto, no cabe duda que después que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos uniformó el régimen de dichos procedimientos, los que se aplican a la materia laboral sufrieron su influencia. Hoy en día, no existe un procedimiento administrativo especial que no lo haya modificado dicha Ley. Además queda para la Historia, la afirmación del carácter “cuasi judicial” de los procedimientos laborales, cuando todo trámite que siga la Administración, así sea para resolver problemas en-

tre particulares, queda sujeto a los dictados de la referida Ley. De modo que, si alguna aplicación sigue teniendo la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, es porque en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no se encuentra una norma procedimental expresa.

Por otra parte, si la finalidad del Derecho Administrativo, como modernamente se reconoce, es la de equilibrar las potestades de la Administración y los derechos de los administrados, cuando ésta interviene no como interesada, como sucede en la relación jurídica administrativa tradicional, sino como tercero imparcial para decidir una controversia entre particulares, dicho Derecho tiene por fin permitir que el órgano administrativo busque la verdad por sí mismo, pero respetando los intereses legítimos de las partes, lo que garantiza que se alcancen los objetivos sociales del Derecho del trabajo, dentro de un régimen de legalidad y seguridad en los procedimientos que se siguen ante las autoridades laborales.

He utilizado, pues, un método de confrontación, si se quiere dialéctico, entre los principios y categorías del Derecho del Trabajo y del Derecho Administrativo, buscando una síntesis que permita lograr

los fines que se propuso el legislador, al darle competencia a la Administración para que resuelva algunos conflictos surgidos entre los patronos y sus trabajadores, como fueron los de nivelar las partes del contrato de trabajo, en razón de la desigualdad del trabajador. Pero no cabe duda que éste ha fortalecido su posición en el proceso hasta el punto que disfruta, en algunos casos, de privilegios frente al patrono. Esta circunstancia crea la necesidad de que intervenga la Administración como equilibradora del fiel de la balanza, con el fin de evitar indefensiones y que no se quebrante la legalidad en razón de los privilegios de que disfruta el trabajador. Igualmente, por los poderes inquisitivos que el procedimiento administrativo da a la Administración, ante una deficiencia de la defensa del trabajador, ésta puede oficiosamente, buscar la verdad, para que no se burlen los derechos fundamentales de los asalariados.

La naturaleza administrativa de los procedimientos laborales que se siguen ante las autoridades del trabajo, determina que sea la jurisdicción contencioso administrativa la que controle la legalidad de dichos procedimientos, lo cual obliga a los laboristas a que tengan presentes cuestiones de Dere-

cho Administrativo. En efecto, mientras el legislador prefiera atribuir a funcionarios del Ministerio del Trabajo, o a sus órganos periféricos, la función de resolver algunas controversias entre los patronos y sus trabajadores, olvidándose de la integridad del fuero laboral que consagran los artículos 241 de la Ley del Trabajo y 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, los interesados, bien se trata de asalariados o patronos, tendrán que acudir a aquella jurisdicción, cuando consideren que han sido lesionados sus intereses legítimos. Cobra, pues, importancia lo que denomino en esta obra "el Contencioso Administrativo Laboral", sin la pretensión de proclamar la existencia de una jurisdicción especial en esta materia. Este contencioso no forma parte de la materia laboral, sino del contencioso administrativo, de modo que en su desarrollo no se aplican las categorías del proceso del trabajo. Por esta razón es necesario que los laboristas se familiaricen con las normas de aquel contencioso, porque en este campo es donde tienen que presentar sus defensas. Igualmente los administrativistas tienen que conocer las peculiaridades de la materia laboral que han llevado a que su aspecto administrativo presente características especiales.

Quiera Dios que el propósito que me tracé tenga un buen resultado, o sea que el Derecho Administrativo contribuya provechosamente a la solución de los problemas interpretativos derivados de los procedimientos administrativos laborales, con lo que, en definitiva, se verá que este propósito tuvo la mejor intención".

(Tomado de: A manera de excusa firmada por el autor).

Kieso, Donald E.

CONTABILIDAD INTERMEDIA /por/ Donald E. Kieso /y/ Jerry Waygandt.— México (etc.): Editorial Limusa., 1984.

"En la tercera edición de Contabilidad Intermedia se estudian a fondo los temas tradicionales (intermedios) de la contabilidad financiera, así como los adelantos más recientes en materia de valuación e información contables, promulgados por los organismos profesionales más importantes y aplicados por quienes ejercen la profesión dentro de la disciplina de la contaduría pública. Las explicaciones y los estudios de la contabilidad financiera han sido complementados e ilustrados mediante ejemplos tomados directamente de la práctica y de los ordenamientos autorizados.

Para estar al día con las complejidades de la empresa

comercial moderna, se han incluido muchos temas nuevos, se profundiza en algunos de los ya tratados, se agregaron numerosos ejemplos y se actualizó el material cuando se consideró necesario. Con el fin de ampliar el contenido del libro aún más que las ediciones anteriores, se añadieron un mayor número de apéndices cuidadosamente seleccionados. Los quince que aquí aparecen se refieren fundamentalmente a aspectos complejos, a los métodos menos empleados y a temas especializados. La intención al incluir los apéndices ha sido la de dar más libertad a los profesores, de manera que puedan elegir los temas que se deben tratar u omitir.

La obra está dividida en seis partes principales:

1. Funciones y teoría básica de la contabilidad financiera (Capítulo 1 al 6).
2. Activo circulante y pasivo a corto plazo (Capítulos 7 al 10).
3. Activo fijo y pasivo a largo plazo (Capítulos 11 al 14).
4. Capital social, valores dilutivos e inversiones (Capítulos 15 al 18).
5. Temas relacionados con la determinación del ingreso (Capítulos 19 al 23).
6. Elaboración y análisis de estados financieros (Capítulos 24 al 27).

(Tomado del Prólogo firmado por los autores).

PLANIFICACION Y DESARROLLO REGIONAL INTEGRADO EN AMERICA LATINA, Recife, 7 al 18 de Octubre de 1985.— Compilador David Edelman.— Recife: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional; Fundación Getulio Vargas., 1985.

“Una de las características básicas de las sociedades latinoamericanas es la heterogeneidad estructural que presentan los procesos de desarrollo, heterogeneidad que se expresa en la conformación de espacios regionales que se articulan de manera interdependiente y asimétrica, produciendo como consecuencia, conjuntos espaciales sub-nacionales diferenciados y desiguales.

En los últimos años el estudio del fenómeno de las diferenciaciones y disparidades regionales en América Latina ha cobrado un creciente interés como también el análisis del diseño de políticas para remediar sus efectos.

Concientes de la importancia y significación que reviste la problemática del desarrollo regional en América Latina dentro del contexto de sus aspiraciones de lograr un desa-

rollo nacional más justo y equilibrado y con el propósito de profundizar el análisis de las dimensiones teóricas y empíricas de dicha problemática, la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Fundación Getulio Vargas (FGV), a través de la Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), auspiciaron la realización de un Seminario sobre "Planificación y Desarrollo Regional Integrado en América Latina", evento que contó con el apoyo de la Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) y que se llevó a cabo del 7 al 18 de octubre de 1985, en la ciudad de Recife, Brasil.

El objetivo general del Seminario fue el de focalizar el interés de los participantes y generar ideas prácticas y viables acerca de un enfoque integrado del desarrollo regional, (1) enfatizando los aspectos organizacionales e institucionales de dicho proceso, los mecanismos de participación en el mismo y los impactos socioeconómicos derivados de la ejecución de planes y programas de desarrollo regional.

De otra parte, el Seminario también estuvo orientado a contribuir al conocimiento y

al diálogo respecto a las diferentes experiencias significativas, así como estrategias y políticas nacionales de desarrollo regional, que en esta materia hayan sido desarrolladas en América Latina".

(Tomado de la introducción)

Rangel, Domingo Alberto.

LA CRISIS ECONOMICA MUNDIAL.— Valencia: Vadell Hermanos Editores., 1986.

"Este libro no pretende desde luego captar y desentrañar toda la dimensión de la crisis. Para ello se necesitaría una biblioteca orgánica, dada la complejidad y vastedad de la situación. Pero esclarece los orígenes de la crisis que comenzaron a engendrarse desde los días mismos de la Segunda Guerra Mundial y llegaron a adquirir resonancias fatídicas cuando aún se gozaba de prosperidad. Para seguir el proceso me he guiado por los postulados de Carlos Marx quien, en los Tomos II y III de "El Capital" avizoró como nadie, en perspectiva histórica, las causas y el papel de las crisis en el modo de producción capitalista. Pero siendo abstracto por fuerza, el modelo analítico de Marx debe ser complementado y enriquecido. Las aportaciones de Rosa Luxemburgo son decisivas e insoslayables en ese sentido. Sin embargo, no basta

el pensamiento marxista, del maestro o de sus seguidores inmediatos o más contemporáneos. Es el error en que incurre Ernest Mandel, aferrado a Marx aunque en sus libros haya un cúmulo de informaciones y reflexiones muy ricas. Sin Keynes no se podría comprender por qué esta crisis es tan distinta a las anteriores, por qué ha durado tanto y por qué asoma fenómenos peculiares que no vislumbró ningún pensador del siglo pasado. Para entender esta crisis hay que combinar el enfoque marxista en general, convertido en guía maestra, con los señalamientos de Keynes, Galbraith y otros que han llegado a la médula misma del capitalismo contemporáneo.

En este libro no se analiza la crisis como fenómeno económico aunque a ello se consagra el grueso del trabajo. Los aspectos sociales, políticos e históricos —los militares incluso— están presentes en él. La perspectiva de la crisis, su probable desenlace y el mundo del futuro se vislumbran en el libro hasta donde es posible prever el ulterior desenvolvimiento de las sociedades capitalistas. Creo que este libro llena, lo digo sin ambages, un vacío en la literatura universitaria. A la editorial Vadell y a la Universidad de los Andes, editores de la obra, quiero allegarles el tes-

timonio de mi reconocimiento”.

(Tomado de: Con su Amable permiso querido lector).

Román, Arquímedes.

Informes para tomar decisiones.— Valencia : Vadell Editores, C.A., 1986.

“El informe es interacción entre los integrantes de una situación. Las situaciones en que estamos involucrados son cada vez más complejas. La complejidad de las situaciones también supone que sean cada vez más diversos los intereses de los participantes en juego, que sea mayor el número de objetivos que se puedan trazar o el número de problemas que tengan que encarar. Entonces la comunicación para tomar decisiones es más y más importantes en la vida moderna.

Louis Wirth, en su pequeña obra clásica *El proceso de urbanización*, señala que dicho proceso es el resultado de crecimiento de tres elementos: número de personas, densidad y complejidad de interacciones entre intereses diversos. Lo distintivo de la urbe es su diversidad. Cuando decimos “metrópolis” “cosmopolita”; a diferencia de “pueblo” o “rústico”, queremos precisamente significar el brillo y el interés que suscitan en nuestra observación los contrastes en-

tre los grupos, individuos y obras distintas que nos presenta la vida moderna. Pero la diversidad es difícil de manejar, de allí que su elemento central, la interacción o comunicación entre componentes diversos, deba ser tomada con creciente seriedad. Por esto me impactó tanto reflexionar sobre la obra de Arquímedes Román, la cual, partiendo de un tema aparentemente sencillo y sobre el cual tendemos a pensar un poco, nos presenta un aspecto central de la vida que llevamos y que queremos llevar cada vez mejor.

En el libro encontramos el desarrollo de una tecnología para la preparación, elaboración y presentación de informes para tomar decisiones que, si hurgamos en dicha tecnología, nos encontramos que es conceptualmente sólida de acuerdo con los principios ambiciosos que emitimos en los párrafos precedentes.

La tecnología presentada por el autor parte de la teoría sobre comunicaciones desarrollada en las últimas décadas por los estudiosos de las organizaciones complejas tales como Herbert Simon, Rogers Everett, Paul Lawrence, Lay Lorsch y Gordon B. Davis, entre otros. En este aspecto, se observa en la obra un riguroso respeto por el transfon-

toda comunicación involucra un emisor, un canal o medio transmisor y un receptor; quien a su vez va a reaccionar a la información recibida. De esta forma, se destaca notablemente el hecho que la preparación de un informe debe partir de una cuidadosa reflexión sobre lo que se quiere transmitir y, a la vez, lo que necesita quien lo va a recibir, cómo piensa, cuál es su mentalidad. Esto refleja la difícil, pero inevitable, realidad que conforme nuestras organizaciones y sociedades se hacen complejas, la comunicación se hace más difícil también, porque cada quien juzga el dato recibido desde su posición.

Desde este punto de vista conceptual, también se destaca que la obra concentra esfuerzos en desarrollar la tecnología del informe como canal o medio transmisor. En este aspecto, encontramos tres grandes contribuciones en el libro: La "Estructura del Informe", con sus consideraciones detalladas y prácticas sobre cómo introducir, desarrollar sintetizar y concluir un informe según el objetivo o problema sobre el cual se necesita tomar una decisión. La "Complementación Gráfica del Informe", aspecto que está cobrando cada vez más importancia porque nos hace distinguir entre la "produc-

ción" del informe y la presentación o "venta" de su contenido a los demás. En el aspecto del "Tratamiento del Lenguaje", creo que estamos frente a un gran esfuerzo por tecnificar la manera comprensible, concreta y resumida la forma de lograr los principales atributos de un buen informe y cómo corregir sus desviaciones: claridad, sencillez, concreción, brevedad, articulación, selección de palabras, expresión de cantidades y corrección gramatical. No es de extrañar que muchos estudiantes universitarios y profesionales tengan problemas en el desempeño de sus trabajos. Su comunicación es a veces incomprensible e ineficiente. Su problema, en muchos casos, no es que sean malos profesionales, sino malos pensadores y son malos pensadores porque no saben hablar ni escribir. Sin lenguaje no hay pensamiento y sin construcción gramatical ni síntesis correcta no puede haber lógica en el pensamiento.

Dentro del tratamiento del informe como medio de transmisión también se destaca otro aspecto conceptualmente trascendente, cual es la recomendación del uso del lenguaje impersonal, evitando el apasionamiento a que tiende llevarnos el uso del "yo encuentro", "yo sugiero", "usted

debe", etc. Las razones para evitar la personificación son poderosas: razonamiento objetivo, "escribir impersonalmente obliga al autor a pensar también impersonalmente"; lectura objetiva, "el lector analizará un informe escrito así, con mayor objetividad, ... desprendiendo sus consideraciones de las características del autor, las cuales pueden interferir en sus decisiones"; y "centralización de la atención... sobre lo sustancial del asunto y no sobre su autor". En el fondo de la recomendación del uso del lenguaje impersonal hay una contribución en la técnica propuesta por Román para la elaboración de informes. Desde el punto de vista del análisis transaccional, esta impersonalidad mantiene el tratamiento del asunto a nivel del "adulto", evitando el papel normativo e impositivo del "padre". El "adulto" busca, está abierto e integra la información del medio ambiente con su propia información, con la creatividad que viene de su "niño" interior y con las normas que vienen de su "padre" interior. En cambio, la "información mandato" no es la más conveniente para el análisis de situaciones, la evaluación de alternativas ni la toma de decisiones, ya que puede producir rechazo o sumisión. Este es un aspecto en el cual Arquímedes Román ha

investigado y continúa investigando y esperamos segura produciendo enfoques y aplicaciones prácticas. Buena parte del éxito o del fracaso de las personas en sus carreras profesionales se debe a cómo son percibidas por las demás y no solamente a sus conocimientos y destrezas comunicacionales.

Una última consideración que contribuye a ubicar la obra en el contexto en que vivimos nos conduce a señalar que una publicación como ésta es un indicador del desarrollo de nuestra sociedad. A mayor complejidad de las circunstancias, mayores dificultades se encontrarán, más minuciosidad será necesaria en nuestro trabajo y mayor previsión tendremos que tener en lo que hacemos y decimos. Esta obra es un reflejo de que estamos entrando en la Venezuela que ahora tiene que preocuparse por el cómo hacer las cosas, porque simplemente decir las o quererlas no basta. Hay que pensar en promoverlas, en convencer y en implantarlas. Esta obra es un reflejo de la competencia, la precisión y de la productividad como modo de vida.

Afortunadamente ahora tenemos este libro que es un manual de consulta constante, para todo aquel que, desde cualquier posición de su organización, tiene la responsabi-

dad de emitir, dirigir o recibir información escrita”.

(Tomado del Prólogo)

Salyano R., Raúl.

ESTADO, ADMINISTRACION PUBLICA Y CRISIS EN AMERICA LATINA. Experiencias nacionales. /Raúl Salyano R., Rokaél Cardona /y/ Janina Fernández P.—Caracas., 1968.

“La investigación que se presenta tiene como propósito central explicar la crisis que viene afectando a la sociedad mexicana, a partir de los años 70. Se vislumbra el proceso crítico como un fenómeno político, económico y social, que se reproduce por condiciones internas y externas y por factores coyunturales y estructurales.

La crisis se contempla desde la perspectiva metodológica de observar al Estado mexicano como el centro fundamental del proceso y de los recursos políticos y económicos que pone en práctica para administrar el trance nacional en el período 1970-1983. Se parte de la tesis de que la expresión y el ciclo de la crisis actual debe hallarse en la multitud de factores que se expresan en la estructura política, económica y social del México de hoy. Se busca contemplar la explicación de la crisis desde la pers-

pectiva histórica, social y científica, a fin de dar cuenta —de manera integral— del conjunto de variables que se interponen y superponen en el fenómeno crítico.

Es de interés, en esta investigación, el responder algunas interrogantes que hoy se hace la conciencia nacional: ¿por qué México está subsumido en una crisis?, ¿cómo se llegó a este proceso de trance nacional?, ¿qué tipo de factores y cómo se combinaron para producir esta situación?; finalmente, nos interesa dar cuenta de un problema fundamental que constituye el objeto real de este trabajo, o sea, ¿cómo se administró la crisis en el período indicado?, ¿qué estrategias empleó el Estado para regular el fenómeno crítico del México Contemporáneo?

El objeto de estudio se construye sobre la naturaleza, profundidad y dialéctica del ciclo de la crisis que padece México, visto metodológicamente en tres ejes fundamentales: el agotamiento del modelo de desarrollo que siguió México a partir de los años 40 y que hace erupción, justamente, a finales de los años 60, en que engarza el proceso de crisis que expe-

rimenta el mundo industrializado. Por los problemas sociales acumulados durante el proceso de la industrialización y que irrumpen, justamente, en los años 70 y principios de los 80. Finalmente, por la configuración de una subadministración de características inadecuadas para contribuir a que el Estado regule con mayor efectividad política la esencia de la crisis.

La administración se contempla desde la perspectiva de la dirección, dominación, organización y racionalización de la crisis, que sirve al Estado para formular, orientar y regular las estrategias, acciones y recursos que se despliegan en el proyecto hegemónico, cuya fuente es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como corolario de este análisis, se contempla un apartado dedicado a las reflexiones de una administración para la crisis, delineando alternativas de acción para que el Estado y la sociedad encaren de manera más efectiva y racional los embates de la crisis”.

(Tomado de la Introducción)



**EDITADA E IMPRESA
EN LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA REPUBLICA**