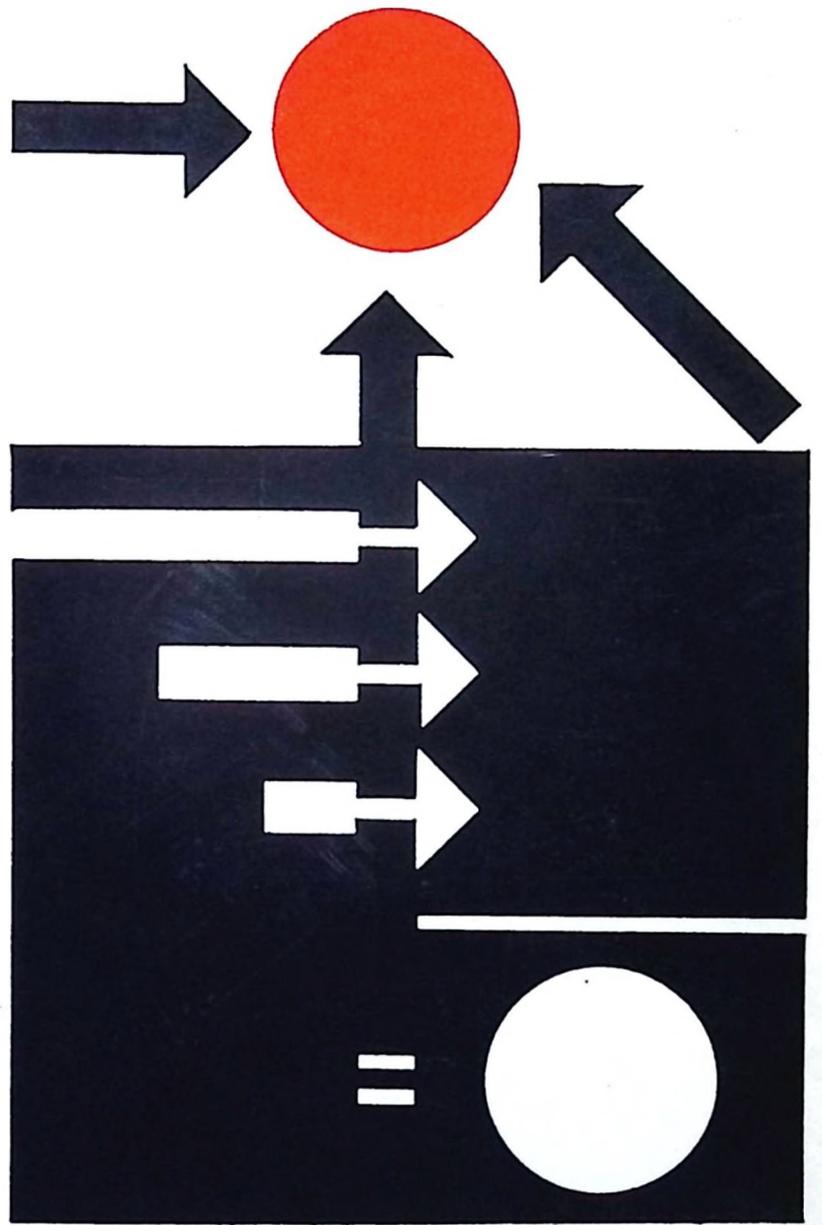


**CESAR TINOCO RICHTER**

**TEORIA DE LA ADMINISTRACION  
Y  
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**



**FEF**

**Coleccion libros**

UNIVERSIDAD CENTRAL  
DE VENEZUELA

*Rector*

Dr. Jesús M. Bianco

*Vicerrector*

Dr. José Lucio González Rivero

*Secretario*

Dr. Víctor González Mendoza

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
Y SOCIALES

*Decano*

Dr. Armando Alarcón Fernández

CONSEJO DE LA FACULTAD

Prof. Bernardo Ferrán  
Prof. Rangel Crazut  
Prof. Emiro Rotundo  
Prof. José Benito García  
Prof. Héctor Malavé Mata  
Prof. Juan Bautista Salazar  
Prof. Tulio Vásquez  
Br. José Enrique Mieres  
Br. Alejandro Caribas

*Representante de los Egresados*

Prof. Antonio Montilla

*Coordinador*

Prof. Jesús Rafael Gutiérrez

DIRECTORES DE ESCUELA

*Economía*

Prof. Celestino Peraza

*Administración y Contaduría*

Prof. Manuel Rodríguez Campos

*Sociología y Antropología*

Prof. Rómulo Henríquez

*Estadística y Ciencias Actuariales*

Prof. Ernesto Rivas González

*Estudios Internacionales*

Prof. Gustavo González Eraso

*Trabajo Social*

Prof. Elena de Chamorro

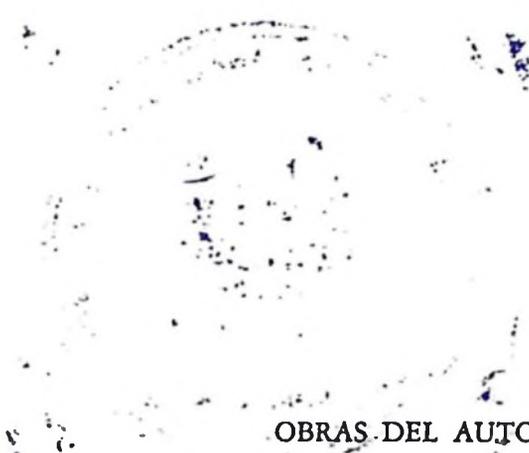
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS Y SOCIALES

*Director*

Prof. Pedro E. Mejía Alarcón

*Director de Publicaciones*

Edmundo Aray



OBRAS DEL AUTOR

*Nociones de geografía general* (texto).

*Nociones de geografía universal*.

*Signos de nuestra época* (ensayo).

*Santos Michelena* (biografía). "Fundación Mendoza".

*Nociones de Derecho Administrativo y Administración Pública* (Editorial Arte, 1ra. edición; Editorial Jocoima, 2da. edición; Editorial de la Caja de Trabajo Penitenciario, 3ra. edición).

TEORIA DE LA ADMINISTRACION  
Y  
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO



102-2028

L-2175  
7497

**CESAR TINOCO RICHTER**

*Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela.  
Distinguido con las medallas "José María Vargas" y "27 de Junio"  
en su primera clase*

# **TEORIA DE LA ADMINISTRACION Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA**

**CARACAS / 1970**

# I

## CONCEPTO DE ADMINISTRACION

Su significado etimológico. Concepto funcional de Gulick. Las actividades administrativas y sus funciones. Concepto de administración pública. Operaciones técnicas, materiales y jurídicas. Definiciones parciales de la administración. Relaciones de la administración con la política, la cultura y el derecho. Relaciones con la economía. Administración Pública y Privada.

### PLANTEAMIENTO PREVIO

Los textos tradicionales de derecho administrativo, así como los modernos de ciencia de la administración, empiezan casi siempre su estudio con la siguiente pregunta: ¿Qué es la Administración Pública? Comúnmente, en esta expresión se comprenden varios significados: de una parte, la administración entendida como una organización de personas e instituciones para alcanzar fines públicos; de otra, como un campo de estudios, como ciencia y arte de la organización aplicada a las actividades del Estado. Tanto en la primera expresión, que se refiere a un sujeto, como en la segunda, que se refiere a un conjunto de conocimientos, se están dirigiendo siempre al aspecto público del fin que se persigue o de la materia o asunto que preocupa al interesado. Y entonces, en este último caso, incluso puede ser afectada una empresa o entidad de organización civil o mercantil, es decir, de derecho privado. Por lo cual la separación entre ambos sectores de la administración no es tan radical como se creía hace algunos años. Pero este tema lo consideraremos más adelante.

### SIGNIFICADO ETIMOLOGICO

El Diccionario de la Academia Española dice que el vocablo *administración* procede del latín, donde se forma con las palabras *ad* y *ministrare*, que significan: *ad*, a, y *ministrare*, servir. Administración significa acción y efecto de administrar. Puede emplearse, sin embargo, en un sentido restringido, como cuidado de hacienda, gestión de intereses; o ya en sentido amplio de servicio y ejecución, o de aplicación de medios para la obtención de determinados objetivos. Además de que la palabra indique esta acción, se emplea para señalar también el sujeto que realiza la acción (administrador) o el organismo que administra (la administración).

Por lo tanto, decir *administrar* equivale a ejecutar, servir; en una palabra, referirse a una actividad encaminada al cumplimiento de fines. Y al decir administración pública, quiérese significar la ciencia de la administración, como también el poder que administra, y algunas veces, el derecho administrativo.

Si a la palabra *administración* se le agrega el término *pública* o *privada*, se establecerá una importante diferenciación, tanto referente al sujeto que realiza la acción como al objeto a que se dirige la misma.

Para los alemanes, entre ellos Forsthoff, el concepto de administración está comprendido en el complejo término tudesco *daseinsvorsorge*, que constituye un complejo de tres raíces distintas: la palabra *Sorge* significa cuidado, atención, dedicación; el término *vor* es una preposición que encierra la idea de precedencia o anterioridad; y *Dasein*, por fin, para denominar la existencia humana.

Por contraste con los idiomas latinos, en alemán el sustantivo *Verwaltung* (administración) deriva del verbo *walten*, cuyo significado (reinar, imperar) hace directa referencia a una idea de poder. El *walten* del Estado es la realización de su fuerza, su vigor físico: la administración abarca cuanto el Estado hace; no hay grupo de asuntos estatales que no constituyan la rama administrativa. En cambio, W. Jellinek (*Verwaltungsrech*, tercera edición, 1931, pág. 3) reconoce la mayor fuerza expresiva de la etimología latina para el descubrimiento de lo que deba entenderse por administración. En el uso de nuestro idioma se ha venido empleando el vocablo *administrar* en forma restringida al referirlo sólo a un tipo de funciones y de funcionarios en las organizaciones públicas y privadas. Esta acepción determina incluso una clasificación de los funcionarios y empleados en "técnicos" (los que por su especialidad están encargados del desarrollo de la función encomendada al organismo en cuestión) y "administrativos" (encargados de las labores burocráticas dependientes de la secretaría del organismo). Por ejemplo, cualquier centro de enseñanza tiene personal docente (técnico) y personal administrativo. No hay duda, sin embargo, de que esta reducción de lo administrativo a lo puramente "oficinesco" y subordinado no nos sirve para la elaboración del concepto que nos proponemos: en relación con la administración pública, tal función administrativa es la desarrollada por el personal docente de una universidad del Estado, como por el personal empleado en sus oficinas.

## CONCEPTO FUNCIONAL DE GULICK

Un concepto más amplio de lo administrativo se refuerza con las modernas investigaciones llevadas a cabo por la llamada ciencia de la administración y a las que nos referiremos más adelante. Así Gulick, en su examen de la función administrativa, señala que consiste en las siguientes actividades: planear, organizar, seleccionar el personal, dirigir, coordinar, informar y hacer los presupuestos. Como puede advertirse, todas ellas son actividades de tipo directivo respecto de las cuales la prestación de servicios "técnicos" aparece, paradójicamente, como de tipo subordinado.

En 1937, Luther Gulick delimitó el ámbito de la administración pública. "La administración se refiere a hacer cosas, a la realización de objetivos definidos. La ciencia de la administración es, por lo tanto, el sistema de conocimientos con el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, aunque, evidentemente, hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativas y judiciales. La administración pública es, pues una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales".

## LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

De estos conceptos se desprenden los elementos funcionales de la administración, vista como actividad y como ciencia.

*Planificación*, que es la determinación de las cosas que deben hacerse y cómo deben hacerse para lograr los propósitos fijados por una empresa.

*Organización*, que es el establecimiento de la estructura de autoridad mediante la cual se ordenan y definen los entes y organismos del cuerpo.

*Administración de personal*, que es la función de conseguir y adiestrar las personas y mantener condiciones favorables de trabajo.

*Dirección*, que es la tarea continua de tomar decisiones y formularlas de manera conveniente.

*Coordinación*, que es el deber de interrelacionar las diversas partes del trabajo.

*Información*, que es la importante misión de tener alertas o informadas a las autoridades de la organización.

*Presupuestación*, que es todo lo relacionado con los presupuestos en forma de planificación fiscal y de riguroso control contable.

De todo lo anterior se desprende que la administración pública, en su sentido más amplio, es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, normas, procesos, instituciones que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política para satisfacer los intereses públicos.

#### DEFINICIONES PARCIALES DE LA ADMINISTRACION

Resumiendo, podemos decir que la administración comprende el conjunto de los órganos encargados de registrar las intervenciones del Estado en los diferentes dominios públicos. También el concepto puede referirse a la obra de estos órganos, a la actividad que cumplen, esto es, a las operaciones y actos dirigidos a la satisfacción de las necesidades colectivas. La administración puede ser entendida entonces en un sentido orgánico o en un sentido funcional. En relación a este último sentido, la administración comprende un conjunto de operaciones que pueden dividirse en dos categorías: *operaciones de carácter material* y *operaciones de carácter jurídico*, o lo que propiamente se llama *actos jurídicos*. Cuando la administración pública atiende a la construcción de calles y avenidas, a la labor de desinfección, se realizan operaciones materiales; cuando, por el contrario, se formulan manifestaciones de voluntad que tienden a crear, modificar o extinguir derechos, se realizan actos jurídico-administrativos, y este conjunto de actos materiales y jurídicos sintetizan la actividad administrativa.

*Definiciones de la administración.* Independiente de las concepciones integrales de la administración que más adelante analizaremos, es conveniente precisar algunas definiciones sobre la materia: así White afirma que la administración pública "consiste en todas aquellas operaciones que tienen por fin la realización o actuación de directrices públicas"; Pfinner sostiene que la administración consiste en la "realización de la actividad de gobierno mediante coordinación de las energías y medios a ella destinados"; Gulick escribe que la administración consiste en "la realización de objetivos ya prefijados". Ninguna de estas definiciones es completa, pero da una idea de la materia. Más adelante completaremos el concepto con el análisis de las diversas corrientes que han tratado de dominar la orientación y alcance de la asignatura como ciencia, así como la definición integral que hoy

domina el campo de ella y que surge como consecuencia de una síntesis lógica de las diversas tendencias, y que es la que impera en los modernos estudios. Esa definición está expuesta al final del capítulo y en el siguiente al determinar los principios básicos que inspiran la concepción integral o finalista de esta ciencia.

## POLITICA Y ADMINISTRACION

Con respecto a las relaciones entre la política como actividad y la administración pública se han expuesto dos tesis diametralmente opuestas en teoría: la primera, utópica, sostiene la absoluta y total independencia de la actividad administrativa de la política, por lo menos, en cuanto esta última no debe nunca interferir los lineamientos técnicos de la administración, sobre todo en los actos propiamente administrativos (véase clasificación, sobre todo en los actos administrativos); la segunda tesis sostiene, por el contrario, la estricta dependencia y sujeción de la administración a la política.<sup>1</sup>

Para robustecer la separación entre la administración y la política, la escuela norteamericana llegó a las conclusiones siguientes:

1. Los problemas de la administración pública pueden preverse jurídica y técnicamente.
2. En gran parte son iguales a los problemas de la administración privada, especialmente en el aspecto económico.
3. El tratamiento de estos problemas debe sistematizarse, con exclusión de los ingredientes políticos, para lograr mayor eficiencia.

Uno de los intentos más notables, en este sentido fue el de Hauriou, para quien resulta bastante ilustrativa la tentativa hecha en Francia bajo Napoleón de separar gobierno y administración. Napoleón gobernaba con su Conseil d'Etat, en cuanto que designaba en el seno del Consejo delegados encargados de los "grandes asuntos"; en cambio, los ministros estaban encargados de los "negocios corrientes". Hauriou extrae de aquí las siguientes consecuencias en orden a la distinción que nos ocupa: 1) La función administrativa consiste esencialmente en realizar los "asuntos corrientes del público"; 2) La función gubernativa consiste en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política, y en velar por los grandes intereses nacionales. Se trata de una mera distinción de matiz, basada en la importancia del asunto

---

1. A título de ilustración, el pensamiento de Woodrow Wilson ejerció gran influencia en los Estados Unidos, sosteniendo la primera opinión; pero es de advertir que tal tesis ya no prospera en los publicistas de este país.

que debe resolverse, y que, como criterio práctico, incluso puede resultar en muchos casos insuficiente; pero debe reconocerse que la doctrina no ha sabido, hasta ahora, ir mucho más allá en la precisión de esta diferencia.

Para los sostenedores de la tesis que reconoce la íntima relación entre la "administración" y la "política", se expresa que no es cierto que pueda trazarse una frontera donde termina la política y comienza la administración, porque entre estas dos actividades existe una íntima relación, ya que el régimen administrativo depende en definitiva del sistema político y en los procesos políticos se formulan las normas más generales y fundamentales, las directrices básicas y de mayor amplitud y las decisiones principales. Con razón algunos autores sostienen que "la selección de fines y medios y la formulación de decisiones en toda actuación administrativa dependen en gran parte de la política; sin embargo, la administración pública, ni aun en los sectores más especializados de la rama ejecutiva, puede concebirse como una mera obediencia automática de directrices impuestas por autoridades de gobierno, ni tampoco por la lógica absoluta de una organización técnica".

Hay, afirma Goodnow, en "todos los sistemas de gobierno, dos funciones primarias o fundamentales: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad... Estas funciones son, respectivamente, política y administración. En los Estados democráticos, establecer esta relación armónicamente constituye uno de los problemas fundamentales. Por una parte, la política fija la orientación y los lineamientos del Estado, y por otra, la administración lleva a cabo la acción ejecutiva de esta actividad pública. Cuando falta esta armonía se produce una paralización perjudicial a los intereses colectivos. Al mismo tiempo, nadie dentro de una sana doctrina democrática discute la necesidad del control por los altos cuerpos políticos de la actividad administrativa en sus aspectos fundamentales.

Hay varias clases de funciones administrativas, y por ello el alcance y fuerza del control varían con el carácter de ellas. La administración puede ser de justicia o de gobierno, y esta última puede ser de varios tipos: puramente ejecutiva, casi judicial, estadística, semicientífica, etc. La administración de justicia no admite ningún control, sino los previstos por su propio sistema judicial. Sólo la administración ejecutiva, y en cuanto a su propia esencia, realización de actos, y según el límite señalado, debe ser sometida a la supervisión política y fiscal de los poderes legítimos ordinarios del propio Estado (Congreso y organismos de control fiscal). Sin embargo, los actuales comentaristas no

encuentran tan objetiva y clara la distinción entre política y administración, y por otra parte, consideran que más bien son dos aspectos que se complementan. Así, K.C. Cole, al decir que el Estado moderno está sometido fundamentalmente al derecho, está significando que las ruedas de la administración pueden engranarse de alguna manera en las ruedas de los principios constitucionales. Y C.J. Friedrich, ponderando la distinción de Goodnow, dice que, "si bien tiene gran valor como un punto a que se le debe dar importancia, no puede aceptarse en esta forma absoluta. Política y administración no son dos conceptos excluyentes, sino dos aspectos íntimamente ligados".

Esta armonía de aspectos tiene que concretarse en cada una de las funciones y aspectos de la actividad administrativa con respecto a la política para señalar en cuáles se complementan, en cuáles se confunden y en cuáles significan o pueden significar intereses opuestos para conjugarlos.

Una relación más estrecha entre la administración y la política, especialmente en lo que atañe a la influencia de los partidos políticos, se estudia en las páginas 26-27 y 94-95.

#### ADMINISTRACION Y CULTURA

En cada una de las manifestaciones del Estado y de la vida de la colectividad se encuentran expresiones de la cultura y la formación de cada pueblo. La administración pública, con su elemento técnico y jurídico, tiene, por lo tanto, una íntima y estrecha relación con esa cultura. De lo anterior se desprende que, por lo tanto, los sistemas administrativos dependerán en gran parte del ambiente general y de otros aspectos fundamentales en que se concreta la organización cultural. Una tendencia se está manifestando actualmente en muchos países, consecuencia del desarrollo cultural de las poblaciones actuales, y es la tendencia hacia la descentralización de los servicios, que implica evidentemente una mayor cooperación e iniciativa de múltiples personas.

A su vez, el Estado, al organizarse y elevar su actividad a los múltiples campos en que hoy se desarrolla, actúa en forma extraordinaria como modelador en todos los órdenes de las sociedades actuales, principalmente en el educativo y económico. En otras palabras, la acción del Estado es causa y efecto de la transformación y estructura de las sociedades actuales.

A este respecto conviene tener muy en cuenta la clara opinión del profesor Muñoz Amato cuando dice: "Desde otro punto de vista, tam-

bién es importante entender bien la relación entre los procesos básicos de la cultura y los problemas de la administración pública. No se trata únicamente de comprender la dinámica social y conseguir medios efectivos para orientarla. Es preciso, además, percatarse de las repercusiones que las formas gubernamentales pueden tener sobre las formas fundamentales de la cultura. Así, por ejemplo, puede constituir un notable fracaso, y hasta convertirse en instrumento de destrucción, un plan de desarrollo industrial que formulan y ejecutan funcionarios encerrados dentro de una especialización —digamos de economía—, sin tomar en cuenta los efectos de la industrialización en las preferencias valorativas de la gente, en las relaciones de familia, en la personalidad y en muchos otros aspectos de la cultura. Por eso la preparación del personal para las tareas de planificación debe estar orientada por el conocimiento de las relaciones entre la cultura y la administración pública. Esto es cierto también respecto de los demás aspectos administrativos de la planificación, tales como el grado de centralización y descentralización de las unidades gubernamentales dedicadas a actividades de importancia para el plan”.

#### ADMINISTRACION Y DERECHO

El Derecho Administrativo es en realidad una parte, fundamental de la administración pública, entendida ésta en su concepto funcional y más amplio. En algunos países predomina la opinión de que, siendo tan importante el aspecto jurídico, resulta necesario analizar el ámbito legal para comprender el sistema de la administración pública. Según esta opinión, hoy desechada como veremos más adelante, el pensamiento teórico y práctico sobre ésta se reduce al conocimiento de lo que disponen los preceptos legales, aclarando su significación lógica en cuanto a la forma de organización, funciones, jerarquías y otros aspectos. Casi se puede identificar la administración pública con el derecho administrativo.

La doctrina tradicional parte de la absoluta independencia entre los conceptos de Estado y Derecho. Es el Estado el que produce y sostiene el Derecho, por lo que éste aparece como una creatura de aquél, o al menos, si se entiende que el Estado no es la única fuente de producción del Derecho, como una idea cuya autonomía conceptual no puede negarse. Partiendo de este planteamiento, la sumisión del Estado al derecho es una mera posibilidad histórica que puede o no realizarse. Y cuando efectivamente se ha realizado, ha sido como consecuencia de unos presupuestos histórico-políticos determinados que son los constitutivos de la doctrina del Estado de Derecho. Con todo, siendo el

Estado el creador de tales normas, la sumisión del Estado al derecho únicamente ha podido verificarse a través de un proceso de "autolimitación del poder".<sup>2</sup>

## ADMINISTRACION Y ECONOMIA

En el desarrollo de la vida económica moderna, las relaciones entre la administración pública y la economía son evidentes e inevitables. Tomando en cuenta tan sólo una de las atribuciones de la administración pública, como es la "planeación económica", no podemos menos que aceptar las importantes relaciones entre ambas. A través de la administración, el Estado está interesado en mantener ciertas medidas de política económica, como son: controles sobre la importación, incentivos a la industria y agricultura nacionales mediante subsidios y patrones diferenciales, y ello puede lograrse solamente con el conocimiento exacto de la realidad económica.

La elaboración del presupuesto nacional, acto de gran trascendencia administrativa, requiere, a más del conocimiento adecuado de las finanzas públicas, la estimación de las variedades económicas que integran los márgenes presupuestarios activos y pasivos, valorando con normas de previsión las exigencias y disponibilidades de la estructura económico-administrativa nacional. Como es generalmente aceptado, el Estado cuenta con el instrumento efectivo del Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos para lograr, en determinadas condiciones, cierto nivel del desarrollo económico nacional. La incidencia del gasto público en el ingreso nacional es cuestión indiscutible. En efecto, la teoría económica y las finanzas públicas nos hablan del "efecto multiplicador" de la inversión pública sobre el ingreso nacional. Es esta una razón poderosa que permite a la administración pública, con el conocimiento de la realidad económica del país, ejercer una adecuada política fiscal mediante la aplicación de los principios económico-financieros. Es decir, el Estado puede inyectar el Presupuesto Nacional, en época de deflación, con partidas destinadas a cubrir inversiones públicas, como vías de comunicación, construcción de colonias agrícolas, edificaciones civiles, etc., en virtud de que esta etapa cíclica el nivel de salarios es relativamente bajo, logrando con esta medida redu-

---

2. Esta es la clásica formulación de Jellinek: "Entre las específicas características del derecho público se encuentra la de que la persona que concede la tutela jurídica y la que, directa o indirectamente, está obligada a prestarla, son una sola: el Estado. El Estado puede cumplir su obligación solamente «limitando respecto de sus súbditos su actividad»" (*Sistema dei diritti pubblici subbjetivo*, trad. italiana, 1912, pág. 77). Si el propio Estado dicta las normas que limitan, frente a los súbditos, su actividad, debe hablarse de una "autolimitación".

cir los efectos deflacionistas. Por otra parte, es conveniente, dentro de una política presupuestaria, no incluir en el presupuesto nacional partidas de fuertes inversiones públicas, en época inflacionaria, por cuanto, contrariamente, ello contribuiría a la inminente expansión de la espiral inflacionista. En resumen, el presupuesto público, además de ser un instrumento administrativo destinado a cubrir los gastos causados por el mantenimiento de los servicios públicos, es también un órgano equilibrador de las fluctuaciones económicas.

Cuestiones de trascendencia económica nacional como el aprovechamiento racional de los recursos naturales productivos, la producción agropecuaria e industrial, la distribución de bienes de consumo y factores de la producción, la canalización de cursos fluviales, la supervisión y control de las explotaciones mineras y petroleras del dominio nacional, la fijación de contingentes de importación o exportación, los incentivos a la industria privada de bienes de capitalización, el nivel general de los precios, etc., caen en un círculo de atribución de la administración pública, la cual ejerce su gestión a través de los despachos ministeriales, tomando siempre en cuenta su necesidad o conveniencia, efecto y repercusiones, en arreglo al interés económico nacional. La administración sólo puede, efectivamente, lograr este vasto objetivo contando con organismos sistematizados y orientados por una adecuada doctrina económica.

Finalmente, no es ningún riesgo afirmar que el grado de desenvolvimiento económico de un país dependen en gran medida de que el gobierno actúe con acierto administrativo en cuanto a la legislación y a las actividades por él inspiradas para la conservación y manejo de todas las materias que afecten y estimulen el interés nacional.

ad: a

a) Significado etimológico

Ministrare: servir

b) Diversos significados:

1. Acción y efecto (gestión de negocios).
2. Sinónimo de órgano.
3. Ciencia (sistema de conocimiento).

Elementos funcionales de la administración (POSDCORB) como actividad,

- P — Planning (Planificación).
- O — Organization (Organización).
- S — Staffing (Administración de Personal).
- D — Direction (Dirección).
- CO — Coordination (Coordinación).
- R — Reporting (Información).
- B — Budgeting (Presupuesto).

Gestión administrativa:

a) Sentido orgánico

1. Actos materiales
- b) Sentido funcional
2. Actos jurídicos

Relaciones de la administración con otras ciencias:

- a) Ciencias jurídicas
- b) Ciencias económicas
- c) Ciencias políticas.

## ADMINISTRACION PUBLICA Y ADMINISTRACION PRIVADA

Con frecuencia se ha sostenido que la administración pública y la privada son idénticas, lo cual trae como consecuencia la postura crítica de considerar a la primera deficiente cuando no sigue los valores y obtiene los resultados de la administración privada. Otros, también radicales en su concepción, han venido afirmando que existe una total separación entre ambos sectores de la actividad y ciencia de la administración. Ambas posiciones no son exactas y parecen desecharse. En efecto, existen diferencias de funciones, de campos de actividad; en cierta manera, de objetivos y de valores. Pero ambos campos están hoy íntimamente influidos y sus proyecciones mutuas son evidentes. ¿Podría un administrador privado desconocer la trascendencia, efecto e importancia de la aplicación de las leyes fiscales? ¿Podría, a su vez, desconocer el servidor público las normas, técnicas y propósitos de las relaciones industriales, de las públicas y de las efectivas que hoy se tienen sobre la dirección y manejo del personal? A nadie se le ocurre sostener semejante separación.

Sin embargo, debemos delimitar los campos y caracteres específicos de cada uno de dichos sectores, y que son los siguientes:

Hay una diferencia importante, de efectos políticos y prácticos, entre la administración pública y la privada en los incentivos y motivaciones de ambos campos de especialización. El sector público no tiene que ser medido en función del lucro y del beneficio, como es la estimativa privada. El sector público debe, necesariamente, satisfacer necesidades e intereses colectivos, y encuentra su propia razón de ser en las instancias sociales y en la solución de problemas de la comunidad que no pueden resolverse con otro tipo de organización. Estas necesidades, a diferencia de la administración privada, se articulan y definen a través de procedimientos de naturaleza esencialmente política. Parece, por consiguiente, poco valedera la tentativa de confrontar de manera simple y numérica a la institución pública con la privada. El rendimiento de una universidad del Estado o de un despacho ministerial no pueden ser medidos con la misma vara con que se mide a una empresa comercial cualquiera. E incluso la comparación de dos servicios

públicos de naturaleza diferente no puede ser hecha tampoco con los mismos moldes. Sólo, como es lógico, cabe la posibilidad de comparar y relacionar aquellos procedimientos y operaciones susceptibles de comparación por ser idénticos dejando a salvo los fines diversos de los organismos. Por lo demás, la salvedad hecha no intenta ahorrar críticas a aquellas instituciones públicas que descuidan las normas, procedimientos y sistemas definitivamente eficientes tanto en la administración pública como en la privada por que en el fondo son los mismos.

No puede desconocerse que la administración pública tiene un carácter especial de tutela sobre el orden social, carácter que se manifiesta en diverso grado e intensidad según el orden jurídico y constitucional de cada país. Según Paúl H. Appleby,<sup>3</sup> la administración pública se distingue por su radio de acción, por la diferente forma de determinarse la responsabilidad de sus funcionarios y por el contenido político de sus actos. Existen también diferencias en los medios y límites de acción que se tienen en uno y otro sector, puesto que existe una mayor rigidez legal y reglamentaria en la pública sobre la privada, lo cual, por lo demás es la aplicación del principio jurídico de la limitación y regulación de la competencia del funcionario, mientras que en la empresa privada el principio es el inverso, ya que el mandatario, dentro de las atribuciones generales de su poder, está en capacidad de realizar todo lo que no tiene prohibido.

Hoy en día se pretende lograr que tanto en un campo como en otro el personal sea seleccionado, capacitado, entrenado y perfeccionado a fin de obtener el mayor rendimiento, y sometido a estímulos sociales y de seguridad que le permitan dedicarse a la empresa, cualquiera que ésta sea, con el mayor interés. Sin embargo, no dejamos de advertir la dificultad por diversas razones de lograr este principio en muchos Estados de incipiente organización. Pero ya se ha ganado el estado de opinión de que sea necesario contar tanto en la administración pública como en la privada con personal competente y dedicado por entero a su labor y con la orientación clara de aplicar en el manejo del servicio y de la empresa los principios técnicos de la ciencia de la administración.

---

3. Appleby: *Big Democracy*, Nueva York, 1945; edit. Alfred Knopf.

## II

### CONCEPTO INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION. SU UBICACION Y NATURALEZA

Introducción. La ciencia de la administración. Tipos de administración. Papel e influencia de la administración científica. Diversas concepciones modernas sobre la administración. Definición integral de la administración. Ubicación y clasificación de la administración.

#### INTRODUCCION

Como ha podido verse, la ciencia no jurídica de la administración pública ha tenido en la Europa continental un carácter de excepción, y, desde luego, su construcción siempre se ha intentado a partir y tomando como punto de contraste el derecho administrativo. Cosa distinta ha ocurrido, sin embargo, en los países anglosajones, y quizás por la obvia razón de que en estos países lo que no hubo en el siglo XIX al menos, fue el derecho administrativo. Cuando en ellos hizo su aparición un aparato administrativo de envergadura, fueron los problemas relativos a la eficacia de su funcionamiento los que, naturalmente, preocuparon a la doctrina. El sistema y método de estudio de la *Public Administration* es aquí peculiar. Se describe en estas obras la organización administrativa y los criterios racionales que deben presidirla, los medios personales y reales de la administración y las formas más convenientes de obtención de los mismos. La idea de que la administración debe ser un organismo *eficaz* parece ser la rectora de estos estudios. Los autores americanos lo recuerdan al comienzo de sus libros; así, White señala "que el estudio de la administración debe comenzarse sobre la base de su manejo técnico (*management*), más bien que sobre fundamentos legales, y por consiguiente, cae más en el ámbito de asuntos de la *American Management Association* que en las decisiones de los tribunales".

Ahora bien, así como el estudio jurídico de la administración pública comienza a recibirse en los países anglosajones bajo la forma de *Administration law*, también se percibe en los países de régimen administrativo o europeos un renacimiento de la ciencia administrativa, basada en la consideración no jurídica de la administración pública. Surge así un movimiento de reacción cuyas manifestaciones se

perciben en los diversos países y especialmente encaminado a mostrar la necesidad de las enseñanzas administrativas con un *ars administrandi* o integral.

## LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

Si es cierto que comienza a estarse de acuerdo sobre la necesidad de una ciencia de la administración, no lo es menos que las discrepancias acerca de cuál deba ser su contenido son todavía notables. En el fondo, es posible que los diferentes puntos de vista sean conducibles a dos posturas irreductibles entre sí, como basadas, una en la concepción anglosajona de la administración pública, y otra, en la antigua ciencia europea de la política. No obstante, para no sacrificar otros matices a un esquema tan excesivamente simplificado, estudiaremos a continuación las siguientes posturas metodológicas: 1ª La ciencia de la administración como ciencia política; 2ª La ciencia de la administración referida al estudio del contenido de la función administrativa y especialmente de lo relativo a su manejo técnico; 3ª La ciencia de la administración en cuanto dirigida al estudio de los "hechos administrativos".

Fue el ilustre científico y político norteamericano W. Wilson, en un famoso artículo publicado en 1887,<sup>1</sup> quien sentó las bases teóricas para un estudio científico de la administración pública, como terreno aparte de la política, desde los peculiares puntos de vista que caracterizan la típica doctrina americana. La necesidad de esta ciencia está, para Wilson, en la existencia de las técnicas propias que han de manejarse para conseguir una administración eficaz; debe acabarse con el prejuicio de los llamados "administradores-natos", puesto que la administración es algo que *debe aprenderse*.

A partir de esta posibilidad teórica ha podido surgir una nueva versión de la ciencia administrativa, dominada por la acentuación del factor técnico en el arte de administrar y que, en opinión de Langrod, ha venido a consumir un definitivo divorcio entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. La aportación fundamental en este terreno se debe a Henri Fayol, que publicó en 1891 su conocida obra *Administration industrielle et general*.<sup>2</sup> Para construir su "teoría de la empresa", parte este autor del análisis de las operaciones o funciones que el gobierno de toda empresa comporta; *operaciones*

---

1. W. Wilson; "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, volumen 2, 1887, págs. 197 a 222. Se ha reeditado en el volumen 56 (1941) de la misma revista.

2. H. Fayol: *Administración industrial y general*.

*técnicas* (producción o fabricación de los productos típicos de la misma), *operaciones comerciales* (compras, venta...), *operaciones financieras* (relativas al control del capital, etc.), *operaciones de seguridad* (protección de bienes y personas contra riesgos y accidentes), *operaciones contables* (estadísticas, costos, balances...) y *operaciones administrativas*. Estas últimas constituyen la esencia de la función administrativa, que para Fayol, consiste en "planear, organizar, mandar, coordinar y controlar". Lo interesante es señalar que, sobre esta base, construyó Fayol una teoría o ciencia de la administración que podría indistintamente aplicarse a las empresas privadas y a los servicios públicos, puesto que el principio esencial de la teoría administrativa es la importancia de la "gerencia" (*management*), y tal importancia aumenta con la magnitud de la empresa. "En mi opinión —dice Fayol—, si los servicios públicos causan tantas molestias al actuar, es porque no están bien dirigidos".

La aplicación del análisis de Fayol a los organismos de la administración pública es realizada por L. Gulick. Se hace este autor la pregunta de cuál es la función del ejecutivo: la respuesta —dice— es *Posdcorb*. Esta extraña palabra, tan utilizada ya por los libros de la especialidad, no es sino el anagrama que se forma con las iniciales de las palabras inglesas que, para Gulick, designan las distintas operaciones en que consiste la función administrativa, a saber: *Planning* (planear o planificar) *Organizing* (organizar) *Staffing* (administración del personal), *Directing* (dirigir), *Co-ordinating* (coordinar), *Reporting* (informar), *Budgeting* (presupuestar).

#### LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION EN CUANTO DIRIGIDA AL ESTUDIO DE LOS HECHOS ADMINISTRATIVOS PUROS

La diversidad de tendencias en el estudio de la administración pública demuestra, para Langrod, que es necesario establecer una simetría nueva y lógica para la ordenación de los conocimientos que se refieren a la administración pública. Hay que determinar en esta materia lo que es esencial y lo que no es sino suplementario y accesorio. Para lograr esto, y arrancando de las consideraciones que ya formulara Gumpowicz en 1882, Langrod entiende que hay que encararse con el conjunto de los "hechos administrativos" (como fenómenos sociales cualificados y específicos) y colocar en el centro de los mismos un saber organizado que deriva precisamente de la *especialidad administrativa*, "de lo que es común a todos los sectores y ramas del mecanismo administrativo, de lo que tiene, por consiguiente, un carácter general". Por consiguiente, al comprobar que hay hechos administrativos puros, distinguibles de

los que se refieren primordialmente a los dominios particulares de la actividad administrativa, (seguridad pública, comunicaciones, higiene, enseñanza, etc.) y que su lugar está en el centro mismo del análisis científico, puesto que caracterizan a la acción administrativa en su conjunto y actúan siempre de la misma manera, logramos establecer la simetría buscada.

*La administración científica* es digna de un esfuerzo científico y promete abrir un amplio sector de estudios e investigaciones, debido a las gravitantes condiciones e impulsos de la sociedad contemporánea, que tiene necesidad de una administración y de cuadros administrativos sensibles, eficaces y preparados socialmente para asumir uno de los objetivos más graves que la historia del hombre haya jamás confiado a sus instituciones sociales: la conservación del progreso, la realización de un alto ideal de justicia social y la inevitable y necesaria intervención del Estado moderno, fenómeno indiscutible de nuestro acontecer.

La ciencia de la administración, al afrontar su objeto específico didáctico, encuentra en la conducta administrativa la distinción entre los elementos empíricos y los esencialmente técnicos del deber ser, así como la correspondiente armónica o en conflicto entre la realidad y la ética, y la realidad y la orientación política que se persigue por un determinado régimen o tendencia en función de gobernar a una colectividad.

De todo esto se desprende que el administrativista, en su noble función, debe marcar los caminos a lo largo de los cuales, y mediante el estudio objetivo y analítico, se oriente y construya una seria ciencia de la administración, la cual toma hoy como rumbo definitivo la integración de todos sus grandes aspectos, como son la realidad administrativa y el ideal por obtenerse, la consideración de la técnica en el acontecer y la fisonomía jurídica del fenómeno, la preocupación del sentido público y la influencia y radio de acción en el campo de la empresa y de la iniciativa privada, puesto que todos son aspectos de un mismo todo como es la realidad administrativa y sus repercusiones en la vida social y económica de los pueblos, aunque se mantenga el campo específico de la empresa privada.

Domina hoy, por lo tanto, y ésta es la concepción que seguimos en estos estudios administrativos, la tentativa de conciliar las extremas corrientes tradicionales de separar diametralmente la administración en sus aspectos públicos y privados; y en el estudio de la primera, la consideración del acto y la operación administrativa, comprendiendo esta última un aspecto jurídico y uno técnico. De allí que hoy en día se integran entre otros los estudios con un rubro más amplio, ciencia de la adminis-

tración, que tiene como auxiliares y más bien pilares que sostienen el edificio, los estudios relativos al derecho administrativo, la economía, la estadística, la contabilidad, las relaciones públicas, y el estudio de sectores y funciones más especializados como la presupuestación, la planificación, el control fiscal, o la administración educativa o minera.

La consecuencia académica de este movimiento, con éxito en otras latitudes, ha sido la de ampliar y desarrollar los estudios administrativos y no mantenerlos, como hasta ahora, como un estudio limitado a un año de estudios de carácter jurídico o técnico, según la corriente dominante.

#### PAPEL E INFLUENCIA DE LA ADMINISTRACION CIENTIFICA

Si distinguimos los objetivos y esencia de la administración pública, y con ésta su orientación científica moderna, hallamos que contribuye a simplificar los problemas del trabajo, mejora el nivel de vida, es instrumento eficaz para abolir la pobreza y la miseria, y asegura más tiempo libre para hacer la vida más grata.

Tras la era de la máquina, como expresión del capitalismo, viene la era de la tecnología y de la administración científica, que, en definitiva, es manifestación de la primera. Enseñará a administradores y autoridades, como a los ciudadanos, a comprenderse y relacionarse mejor mediante una cooperación permanente. Es innegable que cualquier programa y planificación de gobierno, así sea formado por los objetivos sociales más dignos y de la mejor causa, fracasará y no logrará sus objetivos si no cuenta con una administración pública eficiente y con ella su principal instrumento que es la aplicación de los métodos y procedimientos científicos a la investigación, ordenación y ejecución de los programas y objetivos. De allí que en todos los centros serios de estudio y en las principales universidades ya no sólo se estudia a fondo el aspecto jurídico de la administración como se hacía hasta hace algunos años, sino que la técnica de la misma, o administración en su sentido más restringido, ocupa lugar de importancia en planes de estudio y en programas de enseñanza.

La honrosa tradición jurídica de Europa fue seguida en los Estados Unidos, especialmente por Goodnow, con sus esfuerzos académicos de carácter comparativo, y luego por sus continuadores de relevante papel como publicistas, entre ellos Fairle, Freund, más recientemente Terry y el ilustre profesor Waldo,<sup>3</sup> que han completado la consideración de la materia con un nuevo impulso de carácter netamente administrativo, que se ha denominado la corriente de la "Nueva Administración", y que

---

3. Autores de obras de administración pública.

es la posición actual que domina la materia y que se caracteriza por la doble consideración del fenómeno en sus aspectos técnico y jurídico con base fundamentalmente científica.

Dentro de esta corriente, no puede negarse la extraordinaria influencia ejercida por la empresa privada y por la administración privada. En general, la ideología y los procedimientos de la industria y del comercio producen influencias en los correlativos de la administración pública.

Por ejemplo, en la administración de personal, que hoy constituye una verdadera especialidad dentro del campo general de la administración, se ha notado la influencia de la administración privada al crear una nueva mentalidad de estimular al servidor público de la misma manera que se alienta al servidor privado.

Con los lineamientos claros y precisos de un orden constitucional, el binomio política-administración puede complementarse bajo la base necesaria y eficaz de la ciencia. El político, en su acepción más amplia, se hará más objetivo y científico, y el administrativista menos práctico, para conjugarse armoniosamente en la búsqueda de la justicia y el buen orden democrático.

#### CONCEPCIONES MODERNAS SOBRE LA ADMINISTRACION

##### a) *Concepción jurídica de la administración*

Por la resonancia que ha tenido el estudio del derecho administrativo, la consideración de la administración desde el punto de vista jurídico constituye enorme importancia y significado, tanto más cuanto que durante mucho tiempo se ha pretendido confundirlos.

Así como el humanismo pedagógico tuvo su sede en Europa, también el viejo continente fue el centro y matriz de esta corriente que hoy deja su paso a la integracionista moderna de nuestros tiempos.

Es en el Estado de Derecho, como es obvio, donde se desarrolló esta escuela hasta su máximo esplendor, por cuanto es este sistema político y social el que salvaguarda los derechos subjetivos contra la injerencia abusiva de los poderes públicos, y procura un equilibrio entre las libertades constitucionales, por una parte, y las prerrogativas de la administración pública, por otra. Predomina en estos estudios una preocupación esencial, la de la legalidad de los actos. Resultaba marginado, entonces, el problema de la eficacia y cualquier otro aspecto de orden técnico. Lo que trae como consecuencia un olvido de un aspecto tan fundamental como es la intención y el "arte administrativo", que impulsa y alienta toda la vida de la administración. Por eso, cualquier texto de derecho administrativo lleva una visión unilateral del problema,

y tanto más cuanto más se hace la investigación de la materia relativa a la legalidad formal de los actos. Partiendo de esta concepción, la administración tiene que aislarse voluntariamente de aquellas corrientes de pensamiento que penetran e integran la administración privada, que tanta influencia positiva ha producido actualmente sobre la administración en general, tanto en su aspecto científico como en la propia acción administrativa. Por esa desviación se ha llegado a alterar la finalidad propia del derecho, que en lugar de concebirse como un medio e instrumento social del hombre para mejor vida, se le convirtió por esta escuela en un fin de la sociedad y por ende de la administración, dándose lugar a que sólo se hablara de derecho administrativo y de la administración como una parte de su problemática, aunque la más importante.

El rígido esquema debe servir y sirve para garantizar la acción uniforme de la administración, institucionalizar su organización, constituir el medio idóneo para prevenir y evitar las arbitrariedades, regular los procedimientos, y determinar los derechos y obligaciones de administradores y administrados, así como precisar los niveles administrativos y las formas de delegación de funciones. El derecho es útil para la administración sin preocuparse de las causas y factores sociales que motivan los cambios, y por consecuencia, sin entenderse con la dinámica de la administración. Por ello, la concepción jurídica de la administración examina, de hecho, el fenómeno administrativo desde las fuerzas internas del mismo.

#### b) *Concepción productivista*

La corriente productivista se desarrolla en los Estados Unidos, consecuencia del movimiento filosófico del pragmatismo y del extraordinario auge de la economía capitalista y de la revolución industrial. No tiene más preocupación que el sentido de la productividad y de la eficacia de la acción administrativa. Esta corriente nos presenta a la administración como una máquina, que constituye su modelo, y buscando sólo que las operaciones sean desenvueltas de manera económica y eficiente. De allí que hasta las expresiones tomaron ese rumbo, hablándose de "máquina burocrática", y haciéndose el símil de la administración con la máquina de vapor. Posteriormente esta tendencia se extendió también a Europa, influenciada por la idea de que todos los fenómenos podían reducirse a ciencia. Sin embargo, los estudios decisivos de esta tendencia se encuentran en los estudios de la administración privada, y más concretamente en la corriente más limitada que se conoce con el nombre de "Organización científica del trabajo", cuyo precursor fue Frederick Taylor, que empezó como obrero y supo llegar a técnico especializado, después

a jefe de taller y luego a ingeniero. Una de sus características fundamentales, quizás la más importante, la tenemos en el significado atribuido a la actividad directiva, analizado para constituir rango de ciencia, conocida con el nombre de *management science*. Taylor insistió con éxito en la necesidad de acabar con la improvisación conforme al viejo proverbio de que "el administrador se hace". Por ello recomienda en sus estudios el análisis completo e integral de todas y cada una de las actividades y etapas en que se desarrolla la actividad administrativa, para dar lugar a reglas y orientaciones precisas sobre los fines y procedimientos a seguir en ellas. Además insistió en la idea de la profesionalización de la función directiva y del personal de toda empresa, para lo cual valorizó las funciones de adiestramiento y selección del personal.

En resumen, el único criterio digno de tomarse en cuenta para establecer la mayor o menor bondad de la actividad administrativa, era el de la eficacia, término tomado del campo de la física y utilizado para indicar la relación entre la máxima cantidad producible y el consumo de los bienes requeridos para tal producción.

Algunos de los aspectos de esta analogía, al decir de Mosher,<sup>4</sup> resultan desagradables y mezquinos aplicados a la ciencia de la administración. Uno de ellos es el de que existe un único y simple objetivo impuesto desde arriba por la autoridad y aceptado tanto por la dirección como por el personal. Para esta corriente sólo hay una preocupación reducida al "cómo hacer", mientras que en la realidad social surge inevitablemente el estudio del "qué", "cuándo", "dónde" y "en qué medida" hacer las cosas. Y estos actos, en un sistema democrático, deben ser el producto del debate y de la opinión de la mayoría, lo cual no es obstáculo para obtener la eficiencia que tanto preocupa a los tayloristas.

Esta corriente llegó a la exageración cuando el célebre Woodrow Wilson, en notable ensayo, antes de ser electo presidente de los Estados Unidos, sostuvo el criterio, hoy totalmente desechado, de separar la administración de la política, y de considerar a aquélla como un simple negocio, al decir: "el campo de la ciencia de la administración es un campo de negocios que se encuentra apartado de las luchas de la política y en último término hasta separado de las disputas de carácter constitucional".

### c) *Concepción política*

Paralelamente, con la nueva estructuración del Estado contemporáneo, surgido principalmente de la crisis económica y social después de

---

4. Mosher y Cimino: *Ciencia de la Administración*.

la primera conflagración mundial, se han renovado las influencias de las escuelas de carácter político que tratan de buscar una mayor relación y más bien establecerlas entre las instituciones gubernativas, el ambiente social y la administración. La separación radical entre política y administración, cualquiera que sea la orientación del sistema de gobierno imperante en una colectividad, ya no tiene razón de ser. Más bien exageradamente, la concepción política pretende lograr una mayor influencia de este factor de la dinámica histórica y de sus estudios constitucionales sobre la administración. En capítulo anterior hemos visto cómo los constitucionalistas y los políticos puros han considerado erróneamente, por lo menos parcialmente, a la administración como una manifestación meramente ejecutiva de las directrices políticas. Es decir, llegan a una confusión de términos y conceptos entre política y administración. (Es claro que nos estamos refiriendo estrictamente al campo netamente público de la administración y no al privado, aunque ya hemos comentado también cómo hoy modernamente tampoco se puede establecer para muchas actividades de la vida social esta separación absoluta). Son varias las razones históricas del tiempo en que vivimos que colocan a la política y a la administración en íntima relación, pero sin que se confundan como una sola y única materia. Estas son:

1º) La política gubernativa y los lineamientos y orientaciones de la administración no se originan sólo en los altos cuerpos legislativos (Cortes, Parlamentos, Congresos). En todos los sistemas, sean presidencialistas, mixtos o parlamentarios, la sociedad y su organización dependen hoy más no sólo de las superiores decisiones de dichas instituciones políticas, sino de la propia administración y de la influencia de los diversos sectores de la colectividad.

2º) Es una característica de la evolución contemporánea la mayor intervención de los cuerpos supremos de legislación ya citados en una esfera netamente administrativa. La tradicional competencia de carácter esencialmente político ha sido rebasada por una nueva actitud y preocupación de naturaleza administrativa. Y para asumir esta posición tienen fundamentalmente, como fuente de conocimiento y de decisiones, el oír y apreciar las múltiples opiniones del conglomerado (origen democrático de las altas decisiones administrativas).

3º) Otro factor que hace más compleja la conducta colectiva y no sitúa el problema en el simple binomio política-administración, está en el papel e influencia de los denominados grupos de presión en el estudio y en la formulación de las superiores directrices de la cosa pública, en-

tendida ésta en su sentido más amplio. (En los capítulos VIII y IX se considera la importancia de este tema).

Colocar en sus justos términos a la administración frente a la política, sin pretender separar lo inseparable, y más bien buscar la armonía entre aspectos de un mismo todo, como es el beneficio colectivo y la justicia social, constituye hoy un esfuerzo de estadistas y políticos, hombres de empresa y funcionarios, partidos e individualidades. Uno de los aspectos en que se manifiesta ese intento de equilibrar intereses y facetas se encuentra en la clasificación de los funcionarios públicos en funcionarios de carrera (ya sean técnicos, gubernativos, de gestión) y los funcionarios de carácter esencialmente políticos y por lo tanto removibles y fundamentalmente alternativos.

#### d) *Concepción psicosociológica*

Esta concepción parte de un principio fundamental indiscutible y el cual valora con primacía: el valorar y atender la conducta humana asociada, base de todo sistema administrativo. Se le ha denominado con el término *relaciones humanas*.

No se piense que el estudio de las relaciones humanas sea una cosa reciente y que por lo tanto represente una verdadera novedad. Estas surgieron con el primer esfuerzo inteligente del hombre por conocer a sus semejantes. Sin embargo, la sistematización de principios, el análisis de la conducta humana al servicio de la empresa y la formulación ordenada de valores y medios e instrumentos para obtener un mayor rendimiento en el manejo y utilización del personal, constituyen un adelanto de nuestra era tecnológica. El acontecimiento histórico que marcó un hito por haber iniciado un tratamiento científico y práctico sobre la materia, fueron las conocidas experiencias llevadas a cabo durante el período de 1927-37, en la Western Electric, establecimiento industrial de las cercanías de Chicago. Y los estudios fueron hechos por la renombrada Universidad de Harvard.

Los experimentos demostraron que la productividad en grupos de trabajadores aumentaba no sólo tomando en cuenta factores físicos (grado de iluminación y espacio de trabajo por ejemplo, tal como decían los tayloristas), sino también los factores que actuaban y actúan sobre la personalidad individual, tales como las relativas a las actitudes mentales y a las relaciones humanas.

Las conclusiones prácticas de las citadas experiencias renovadoras de un tratamiento del personal en el mundo de la empresa, sea pública o privada, son:

1º) La empresa está constituida por grupos de individuos, y por lo tanto toda organización y dirección debe descansar en la consideración de los elementos humanos que lo componen.

2º) Como seres humanos, la conducta de los componentes de la empresa está condicionada por los valores y factores psicológicos, y no simplemente como una "máquina racional".

3º) El hombre es, ante todo, un ser social. Gran parte de su actuación se expresa en función de la relación con sus semejantes y con el ambiente social y físico que lo rodea.

4º) La organización empresarial debe considerarse como la suma de las relaciones entre los componentes de la entidad. Por lo tanto, las mejoras, cambios de operación y programas de una empresa deben estar en función directa de un estudio del personal de la misma, tanto en su contexto individual (valores y conducta individual) como en un estudio del grupo y sus reacciones e intereses.

Resultado de esta corriente ha sido su innegable aporte a una mejor organización y dirección de la empresa y de los servicios públicos modernos. Para lograr esta saludable influencia, se han concretado sus contribuciones así:

#### CONTRIBUCIONES DE LAS RELACIONES HUMANAS (CONCEPCION PSICOSOCIOLOGICA)

1. Estudios de las motivaciones y de las actitudes individuales.
2. Estudio de los grupos y sus reacciones colectivas.
3. Estudio de la función de mando.
4. Estudio sobre los modos de conducir reuniones y conferencias.
5. Estudio de los problemas de las comunicaciones en la empresa.
6. Estudio sobre el mejoramiento del personal ejecutivo y sus funciones directivas.
7. Estudio sobre el adiestramiento, selección, estímulo y perfeccionamiento del personal de la empresa.
8. Estudio sobre las reacciones y actitudes del personal con respecto a las reformas y cambios e innovaciones de la empresa.

#### LA ADMINISTRACION Y LA CONCEPCION BUROCRATICA

El uso del término burocrático se emplea para describir un determinado tipo de organización social y administrativa. Todavía hoy prospera una importante corriente de estudios sociológicos y políticos que examina la administración pública como un ejemplo típico de aquel

modelo de organización social, que se conoce con el nombre de burocracia.

En la organización burocrática el aspecto jerárquico es el predominante y por ello el término es sinónimo de organización administrativa en gran escala.

La confusión y sentido despectivo del término en el orden semántico se encuentra agravada con una de las interpretaciones limitadas y parciales, como aquella que expresa que la burocracia no es la organización como institución, sino más bien un término referido a las personas que la componen y que trabajan en ella. Incluso, se entiende la burocracia como el espacio físico y las personas que prestan un servicio para una determinada entidad; otras veces, parece indicar la carrera pública en general y por ende a las categorías de empleados; otra, a las categorías directivas de la empresa, sea ésta pública o privada.

Toda esta variada interpretación y otros factores han dado lugar a la consideración despectiva del término. Los políticos militantes de todas partes lo han usado para lanzar sus invectivas y críticas refiriéndose a burócratas y burocracia.

No podemos menos de reconocer, en el orden científico, el esfuerzo de Max Weber, que ha estudiado objetivamente en el mundo occidental todas las implicaciones y aspectos del problema de la burocracia. Con sus estudios se ha precisado a la burocracia como el instrumento social y político que surgió en el Estado democrático y como un sistema opuesto al feudalismo. El estudio de los servicios administrativos de su país, así como una consideración racional del personal, dio origen a la iniciación de tecnificar tanto el servicio como la administración del personal, y como consecuencia, de la carrera administrativa. En abierta oposición con el término y su acepción simplista y vulgar, Weber presentó a la burocracia como ejemplo racional de la cooperación social y política. Según Weber,<sup>5</sup> los principios fundamentales que debe cumplir toda eficiente organización burocrática, sea pública o privada, son los siguientes:

a) La organización burocrática se basa en la eficacia de la autoridad disciplinada formalmente.

b) Todo complejo burocrático y organizativo debe basarse en un sistema de normas jurídicas generales y abstractas, a fin de aplicar dichas reglas a casos concretos y específicos.

c) Las personas que representan la autoridad ocupan un cargo con poderes sancionados por la misma norma jurídica.

---

5. Max Weber: *The theory of social and economic organization*. Oxford Press, 1947, pp. 329-340.

d) Las secciones y divisiones que componen una organización administrativa actúan dentro de las respectivas esferas jurisdiccionales, cuya competencia está también fijada por la norma jurídica.

e) La organización de cada división obedece al principio de la jerarquía, y por ello cada sección de grado inferior está bajo la obediencia y supervisión del superior.

f) La ejecución de cada actividad puede ser de una naturaleza técnica, y por ello debe determinarse el grado de adiestramiento y perfeccionamiento.

g) Los actos administrativos, decisiones y cualquier otro tipo de manifestación, deben ser registrados y archivados para la revisión, historia y mejor tratamiento de la actividad de la empresa.

Después de la muerte de su autor, algunos estudiosos de psicología industrial y organización privada han extremado una dura crítica contra el modelo weberiano. Y para ello han tomado en cuenta los efectos funestos que una aplicación formalista del sistema del autor acarreó en la economía alemana. La personalidad individual sufrió extraordinariamente por los defectos, según decían, del modelo y que se podían concretar en "la formalidad de las relaciones, la impersonalidad de los reglamentos y las técnicas, el énfasis otorgado a la jerarquía y al mando, que constituyen elementos perjudiciales que concurren a suprimir la capacidad expresiva y la iniciativa individual, degenerando en estados de frustración y de disgusto psicopatológico".

Con todo, Weber contribuyó, sin duda, enormemente al mejor conocimiento técnico de la administración pública en su sentido más amplio, habiendo aportado una metodología y un criterio de medición y de valoración para una actividad sometida hasta su tiempo, en gran parte, al empirismo y la imprevisión.

#### DEFINICION INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION

Del análisis etimológico, así como del estudio de los elementos y aspectos que comprenden el término, tal como lo hemos hecho en las anteriores páginas, y de una consideración de las diversas corrientes modernas sobre la materia, podemos llegar a una concepción integral de nuestro vocablo. Administración es, entonces, una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.

De la expresión antes señalada se pueden sacar diversas conclusiones concretas: en primer término, es una rama o parte de la ciencia social, por lo cual tiene su cuerpo doctrinal y sus técnicas y artes aplicadas. Segundo, tiene como finalidad satisfacer necesidades y aspiraciones específicas de la colectividad y del hombre. En tercer término, tanto sus conocimientos como su arte y el objetivo fundamental que persigue deben ser el resultado de un esfuerzo sistemático racional que descansa en el auxilio y cooperación de la economía, la cultura y el derecho. Por último, la moderna concepción del papel y alcance de la administración tiene que descansar esencialmente en el horizonte de buscar el equilibrio entre el interés individual y el colectivo, como consecuencia de la intervención del Estado.

Por eso, muy sabiamente Brook Adams define la administración como "la capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales con frecuencia conflictivas, en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad".<sup>6</sup>

#### UBICACION Y CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION

Se ha discutido de manera continua la ubicación y clasificación de esta ciencia, lo cual es importante y decisivo como en toda ciencia para determinar sus métodos, alcances y objetivos. Incluso hay quienes le niegan su carácter científico. Argumentan que la administración, por su naturaleza cambiante y dinámica, no puede reducirse a leyes de validez universal, puesto que cada situación es única. Se agrega además que los factores que inciden en la actividad administrativamente son resultado de tan variadas complejidades específicas, que pareciera que los hechos no se repiten, y por ello lo útil es dar preceptos y no principios generales. La historia presente y el devenir de la organización económica y social de nuestro tiempo reafirman con creces la idea de que todo en la actualidad trata de someterse a normas y previsiones técnicamente elaboradas. No es por obra del azar por lo que la acción privada y la pública alcanzan progresos indiscutibles en aquellos países desarrollados que sistematizan y ordenan su actividad. Ya nada se deja a la imprevisión y la suerte. Todo hoy se somete a principios y serios estudios para lograr el mejor resultado.

La falta de acuerdo de parte de algunos tratadistas sobre el carácter científico indudable que tiene la administración hoy día es comparable

---

6. Brook Adams: *The Theory of Social Revolutions*. Citado por Leonard D. White. *Introduction to the Study of Public Administration*. Nueva York, Mac Millan Company, 4ª ed., 1957.

al que tuvieron algunas ciencias exactas en otro tiempo. Muy pocos discuten, ante los progresos alcanzados en los últimos años en investigaciones sociales aplicadas o en campos administrativos concretos, que si bien es cierto que los principios y leyes de la administración no son inmutables, como tampoco pueden serlo los de otras ciencias sociales, también lo es que ha formado un cuerpo doctrinal que ha demostrado validez y, lo que es mejor, sentido de la utilidad en beneficio de la organización tecnológica contemporánea.

Como la administración se refiere fundamentalmente al hombre en su vida colectiva, tanto pública como privada, está ubicada en el campo de las ciencias sociales y políticas. Su eficiencia no consiste sólo en sus principios, sino en el arte, en la técnica con que se aplican. Y por la interdependencia científica de hoy, más conocida aunque existente siempre, la administración, en su concepción integral y amplia, requiere del esfuerzo cooperativo del derecho para la institucionalización de la estructura y organización administrativa y la normalización de los procesos; de la cultura, por ser causa y efecto de su acción social sobre el hombre y recoger el grado de conciencia de la humanidad a quien va dirigida; de la economía, para que acredite y se fundamente en el principio del rendimiento y de la eficiencia productivista y útil, sin el cual dejaría su puesto de instrumento y medio del individuo y de la colectividad, y en general de todas las ciencias y ramas del saber social y político del hombre. Incluso hoy se nutre del aporte de las ciencias especiales y concretas como la minería, la ingeniería industrial, etc., que le dan información y constituyen su fuente para elaborar el aspecto técnico y operacional de la administración.

En conclusión, se ha indicado que la administración aplica sus principios a situaciones o aspectos humanos del hombre en sociedad, formando parte de las ciencias sociales y estando, por lo tanto, en íntima relación con las otras ramas del saber de la misma estirpe, tales como la sociología, la historia, la geografía, la antropología y, por supuesto, la economía y el derecho.

Como resultado de la mayor acción interventora del Estado contemporáneo en busca de la justicia social, la administración se ha convertido en el principal instrumento de la política, sea como ciencia, sea como actividad social colectiva. Esta relación la hemos comentado en páginas anteriores.

La conducta o actividad administrativa de nuestro tiempo, tanto en el campo del acontecer como en el del conocer científico, está enmarcada dentro de elementos éticos y racionales. Se nota, afortunadamente para

la sociedad, una tendencia a alejarse de la acción de valores empíricos. Tanto en el campo de la administración pública (sector del Estado y de su intervención) como en la actividad privada (organización empresarial), se ha anotado, así en los estudios europeos como en la corriente productivista norteamericana, una tendencia a buscar la sistematización de principios y valores comunes que incuestionablemente están constituyendo el fundamento y la base de la orgánica y unitaria ciencia de la administración futura. La otrora separación brusca y radical entre la pública y la privada dejará de existir en cuanto a la formulación de los principios fundamentales, para sólo continuar tratando en aspectos diferentes aquellos típicos o característicos de ambas caras de la misma materia.

Hoy en día, todo esfuerzo sistemático de consideración científica de la administración tiende a la presentación lógica y crítica, con vistas a una síntesis del conocimiento del fenómeno administrativo en su conjunto, partiendo de la idea de la unidad de su contenido, tomando en cuenta tanto su aspecto técnico como el jurídico. La concepción actual, y la de este trabajo en particular, es la de tender a una conciliación entre todas las tendencias que discuten no sólo el concepto de administración, como hemos dicho, sino también el fin último de la actividad administrativa y su aspecto fundamental (recuérdense las diversas corrientes que se disputan esta cuestión: corriente jurídica, productivista, burocrática, sociológica, etc., señaladas en capítulo anterior).

Esta conciliación no es un compromiso sin valor, sino más bien un camino para afirmar que cualquier esfuerzo de este signo conciliador está dirigido a aumentar el conocimiento del hombre de un fenómeno tan importante para nuestra civilización actual como el administrativo.

La administración científica tiene, pues, el extraordinario papel de formular los principios, analizar los procedimientos e instituciones, a fin de disponer una aplicación racional de aquéllos al mejor rendimiento de la cooperación colectiva en cualquiera de sus formas. Y para su mejor resultado cuenta, como hemos expresado, con el concurso y el auxilio de las disciplinas científicas que le son conexas, como son el derecho, la economía, la estadística, la contabilidad y las múltiples ciencias aplicadas y sus técnicas como la minería, ingeniería, etc.

Uno de los signos de nuestros países hispanoamericanos en este mundo tecnológico es el del atraso administrativo y técnico. Nosotros tenemos, pues, un gran reto histórico con la necesidad de adaptar las mejores fórmulas ya iniciadas o experimentadas en otras latitudes organizativas y científicas.

### III

## PRINCIPIOS BASICOS Y LA SISTEMATIZACION ADMINISTRATIVA

*Las operaciones de la administración.* Operaciones técnicas. Operaciones comerciales. Operaciones financieras. Operaciones de seguridad. Operaciones de contabilidad. Operaciones administrativas.

*Principios básicos de la administración.* La División del trabajo. La autoridad - responsabilidad. La disciplina. La unidad de mando. La unidad de dirección. Subordinación del interés particular al interés general. La remuneración del personal. La centralización. La jerarquía. El orden. La equidad. La estabilidad del personal. La iniciativa. Unión del personal. Sistematización administrativa.

Administración es el conjunto de funciones mediante las cuales se ejecutan o llevan a cabo los objetos fundamentales de una empresa. Originalmente, toda empresa es promovida, planeada y desarrollada de manera que su programa de acción — guiado a través de un trabajo efectivo— se identifique finalmente con los fines para los cuales ha sido creada. Las directrices que rigen la conducta y autoridad de los miembros del cuerpo social deben basarse en las relaciones de interdependencia, en las relaciones recíprocas, y la dificultad radica en la coordinación de todas ellas para alcanzar un propósito común.

No justificándose ninguna empresa sin objetivos y entendiéndose que la consecución de éstos requiere un plan administrativo previo que incluye todo el proceso desde su iniciación hasta su término, el concepto de administración queda perfectamente definido por el conjunto de funciones que en estrecho grado de interrelación llevan a cabo las empresas.

Según Henry Fayol, en su obra *Administración Industrial y General*, las operaciones que una empresa privada realiza pueden dividirse en seis grupos.

### LAS OPERACIONES DE LA ADMINISTRACION

1º *Operaciones técnicas.* El grado de prosperidad de una empresa depende en gran parte de las funciones técnicas, aun cuando no siempre éstas suelen ser las de más importancia en el conjunto. Se identifican como técnicas aquellas operaciones que, como el uso de la maquinaria, la transformación de materias primas en productos acabados y en general, todas aquellas que intervienen en la transformación de bienes, y en relación al proceso productivo.

2º *Operaciones comerciales.* Como operaciones comerciales podemos mencionar la compra, la venta y permuta de productos o mercancías. La empresa dedicada a procesos de manufacturación necesita proveerse de materias primas con que nutrir la fabricación y ello es causa de erogaciones. En la totalidad de las empresas de directrices económicas, se fabrica para vender. De no acontecer así, terminaría por desaparecer. Por esta razón, es tan importante para la empresa vender como fabricar. El rendimiento de las operaciones comerciales depende en gran medida de la capacidad comercial, y ésta implica un adecuado conocimiento del mercado mediante el análisis de la demanda y el poder de competencia que pesa sobre el mismo.

3º *Operaciones financieras.* Nada puede hacerse sin intervención de la función financiera, bajo cuya denominación se incluye la búsqueda, gestión e inversión de capitales, y todo lo relacionado con la estructura financiera de la empresa, constitución de reservas, operaciones de crédito, operaciones sobre empréstitos en lo referente a pago de intereses y amortización. Es fundamental para el buen desarrollo de una empresa evitar situaciones anormales caracterizadas por la escasez de capital con que cubrir las obligaciones inmediatas, y por ello resulta conveniente mantener siempre al día un verdadero control financiero de la empresa que permita el desarrollo de su proceso productivo.

4º *Operaciones de seguridad.* Toda empresa necesita actuar dentro de cierto margen de seguridad que le permita salvaguardar bienes, máquinas e instalaciones, y proteger al personal contra todo riesgo profesional (muertes, accidentes y enfermedades industriales) que menoscabe el rendimiento de las fuerzas productivas del cuerpo social. Las funciones de seguridad también se extienden hasta la prevención de cualquier siniestro, como incendio, derrumbe e inundación. Modernamente, mediante un plan de seguro, las empresas mantienen, con el pago de una prima, la cobertura de los riesgos previsibles por siniestros.

5º *Operaciones de contabilidad.* Este tipo de operaciones permite establecer en unidades monetarias el resultado de la situación de conjunto de la empresa, mediante la clasificación y condensación de los datos en cuadros que revelan el monto de las obligaciones, exigencias y disponibilidades, los saldos activos y pasivos y el estado de pérdidas y beneficios. La función contable de una empresa aporta una serie de conocimientos (como costos unitarios, coeficientes de liquidez, etc.), indispensables para el desarrollo de una política de ventas, la apreciación del mayor o menor grado de rendimiento de los factores productivos y el mantenimiento de una política de inversiones.

6º *Operaciones administrativas.* La función administrativa es, desde el punto de vista directivo, la más importante de una empresa. Aun cuando complementa a las demás funciones, se sobrepone a ellas. Ninguna de las funciones anteriormente mencionadas pueden llevarse a cabo sin la intervención de la operación administrativa. Esta tiene por objeto todo lo relacionado con el personal, y como en todas las demás el factor humano juega un papel fundamental, es de suponerse lógicamente primordial la función administrativa en cuanto actúa sobre las demás complementándolas e integrándolas en un todo orgánico. Según Fayol, la función administrativa comprende la previsión, organización, mando, coordinación y control en la empresa.

Finalmente, atribución específica de la gestión administrativa es la de programar el plan de acción general de la empresa, establecer las normas y medidas en lo atinente a la organización y coordinación del cuerpo social.

#### PRINCIPIOS BASICOS DE LA ADMINISTRACION

Para asegurar el funcionamiento normal del cuerpo social de la empresa, es conveniente que el órgano administrativo establezca las condiciones y medidas que faciliten el cabal desarrollo de las funciones. Esta serie de condiciones constituye lo que Fayol ha denominado *Principios Generales de Administración*, y que propiamente son requisitos cuya aplicación depende en gran medida de la capacidad administrativa del jefe y de la magnitud de la empresa, y en ningún momento de una absoluta e inflexible disposición de autoridad. Tales principios son:

1º *La división del trabajo.* Mediante este principio se logra la limitación del trabajador a la actividad para la cual revela mejores aptitudes, siendo posible la asignación de funciones que requieren diferentes condiciones de habilidad u operarios cuyas dotes personales mejor los indican para llevarlas a cabo. Los mejores resultados económicos —expresan Kimball y Kimball— se obtienen cuando cada operario dedica todo su tiempo y su energía a una operación. El reiterado ejercicio sobre una misma operación permite al trabajador mayor destreza en su función, aportando a la vez mayor rendimiento a la empresa.

2º *La autoridad - responsabilidad.* La autoridad es el derecho a mandar y el poder de hacerse obedecer. El ejercicio de la autoridad acarrea al mismo tiempo la existencia de la responsabilidad. Las acciones correctas o erróneas de quien ejerce la autoridad son objeto de sanciones —reconocimientos o penalidades— legales y morales, las cuales constituyen requisitos esenciales en una administración bien desarrollada. La responsabilidad es una coraza moral para quien ostenta la autoridad,

por cuanto el ejercicio indefectible de aquélla origina respeto y orden en el ámbito administrativo.

3º *La disciplina.* Consiste este principio en el conjunto de manifestaciones que como asiduidad, obediencia, actividad y expresiones de respeto son llevadas a cabo por los miembros del cuerpo social, de acuerdo con las normas establecidas en la empresa.

4º *La unidad de mando.* Todo agente de la empresa debe recibir órdenes de un solo jefe para la realización de cualquier acto. La práctica de este principio permite que la autoridad permanezca siempre incólume y la disciplina y estabilidad de la empresa no se perturben. Puede ser motivo de confusión y malas interpretaciones el ejercicio de autoridad de dos jefes sobre un mismo trabajador mediante expresiones simultáneas de mando. La dualidad de mando corrompe el orden y perturba los procedimientos del organismo social.

5º *La unidad de dirección.* Fayol define este principio así: "Un solo jefe y un solo programa para un conjunto de operaciones que tienden al mismo fin". Mediante este principio se logra la "unidad de acción" y coordinación del trabajo en la empresa.

6º *Subordinación del interés particular, al interés general.* El interés de la empresa es el que realmente debe prevalecer. El interés particular de cada trabajador o de un grupo de agentes no debe sobreponerse al interés de la empresa. La función administrativa debe buscar la manera de conciliar estos dos intereses de caracteres diferentes, generalmente contrapuestos, y lograr el equilibrio y la armonía de las fuerzas concurrentes en el funcionamiento de la empresa.

7º *La remuneración del personal.* Es la retribución de los servicios prestados a la empresa. El modo de retribución debe ser equitativo, exacto, recompensador del esfuerzo productivo, estimulador del celo y no ser excesivo.

8º *La centralización.* Mediante la centralización, las órdenes emanan de la dirección y se mueven por todo el organismo de la empresa, y asimismo, se hace del conocimiento de la dirección todo acto, operación o acontecimiento verificado en las estructuras inferiores de la empresa. La conveniencia de un sistema centralizado o descentralizado depende de la naturaleza, magnitud, funciones y necesidades de la empresa.

9º *La jerarquía.* Es la serie de jefaturas que va desde la autoridad superior hasta los agentes inferiores del cuerpo social.

10º *El orden.* Comúnmente el orden material se expresa: *un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar.* Además de la correcta elección del sitio, el orden material es fundamental para el rendimiento

de la empresa, por cuanto implica un lugar para cada objeto y cada objeto en su lugar.

El orden social se define mediante la fórmula siguiente: *un lugar para cada persona y cada persona en su lugar*. Este orden es indispensable para una buena organización y supone un lugar para cada agente y cada gente en su lugar adecuado.

11° *La equidad*. Según Fayol, *equidad es la combinación de la benevolencia con el espíritu de justicia*. Este principio debe ser aplicado en la resolución de problemas y conflictos y en la exacta interpretación de los contratos de la empresa.

12° *La estabilidad del personal*. El trabajador requiere un tiempo determinado para desempeñar a cabalidad su función. El traslado o desplazamiento de un agente en pleno período de aprendizaje o entrenamiento no le dará oportunidad de rendir un trabajo eficiente.

De esto, precisamente, se desprende que la constante repetición de transferencias de personal limita considerablemente el ejercicio de las funciones asignadas, restándole al programa de la empresa efectividad y rendimiento. La estabilidad del personal es un principio que debe cumplirse como "cuestión de medida" en las organizaciones serias, y debe ser norma de consideración administrativa para lograr mayor rendimiento, favorecer el orden y ubicar las responsabilidades.

13° *La iniciativa*. Es la capacidad de concepción y ejecución de los planes de la empresa en la medida exacta de los intereses generales. Lo importante, desde el punto de vista administrativo, es la iniciativa que desemboca en el éxito, estimulando la actividad de la empresa. La concepción y ejecución de los programas de acción dirigidos a la obtención de mayor rendimiento y más economía, constituyen un principio que inyecta a la empresa la dosis necesaria de estímulo y actividad para mantenerse en un mundo de competencia económica.

14° *Unión del personal*. Deben realizarse todos los esfuerzos posibles por mantener el cuerpo social unido y en armonía. La empresa debe ser una unidad moral guiada antes que todo por el principio de la unidad de mando. La unión del personal es factor que contribuye a una atmósfera de comprensión y colaboración entre los trabajadores, eliminando las dificultades originadas en las incoherencias administrativas y manteniendo en la empresa un verdadero espíritu de solidaridad.

#### SISTEMATIZACION ADMINISTRATIVA

Los rasgos característicos de la organización moderna se definen por la observación de las normas de sistematización aplicadas en actividades comerciales, industriales o propiamente administrativas. La siste-

matización consiste en establecer el orden y las condiciones de la continuidad y desarrollo administrativos con instrucciones precisas sobre las operaciones que interesan al funcionamiento de la empresa; el mecanismo administrativo de las distintas funciones y normas que estructuran el sistema de acuerdo con las necesidades de control sobre hombres, máquinas y bienes en general. "Un sistema concebido de esta manera —dice Georges de Leener en su *Tratado de Organización de Empresas*— tiene como resultado el que todas las funciones constituyan un conjunto perfectamente regulado". En efecto, de esta manera la empresa —u organización— logra la realización de sus actividades engranando, sin dificultades ni interrupciones, todo el instrumental de que dispone. La reglamentación de las actividades individuales o por equipo, bien sea para la asignación del trabajo en el taller, bien para establecer responsabilidades a los jefes de secciones, se hace indispensable mediante la instauración de un sistema administrativo.

La sistematización consiste en una serie de normas diversas mediante las cuales se establecen definiciones y reglamentaciones de índole administrativa sobre materia específica de trabajo. Los procedimientos de la sistematización deben ser claros, precisos, inteligibles y expresados por rasgos indelebles y tangibles que permitan sustraerlos del riesgo de la tergiversación, error u omisión y del peligro de mala interpretación y el desorden. Las disposiciones textuales emanadas del cuerpo ejecutivo deben presentarse mediante carteles, circulares, reglamentos internos, etc., que permitan a los integrantes del cuerpo social conocer las medidas e instrucciones que les interesan. Los textos deben ser redactados de manera sencilla, evitando que de su lectura se desprendan dudas y vacilaciones. En algunos casos resulta conveniente ilustrar el texto con la sinopsis o dibujos del tema tratado, de manera de dar una idea más gráfica y facilitar la exacta comprensión de su contenido.

Son varias las ventajas derivadas de la sistematización:

1. Definiendo rigurosamente las funciones, mediante la implantación de sistemas, se evita la confusión perturbadora del buen desarrollo de las operaciones.
2. Una adecuada aplicación de sistemas exime —en gran medida— a los ejecutivos de la permanente revisión sobre la exactitud de las operaciones.
3. Mediante la sistematización, los directores de empresas reducen, en gran parte, los riesgos sobre errores y peligros de las falsas interpretaciones y repeticiones innecesarias.
4. La sistematización evita imputar responsabilidades a trabajadores inocentes de irregularidades acaecidas.

## IV

### EL ASPECTO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION

Las funciones del Estado y de la comunidad. La acción administrativa. Introducción. El concepto del derecho. Derecho objetivo y subjetivo. Derecho público y derecho privado. Su distinción. La característica del derecho y el Estado Gobierno. División del derecho. Derecho constitucional y administrativo. Concepto de instituciones.

#### INTRODUCCION. LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y LA COMUNIDAD

Para el logro de sus fines, las comunidades humanas se organizan políticamente.

La acción del Estado se manifiesta en formas diversas que pueden ser las siguientes: establecimiento por vía general de las normas a que deben ajustarse las conductas de los miembros de la comunidad política; decisión concreta de los conflictos intersubjetivos de intereses que se plantean entre los individuos o entre éstos y la comunidad; ejecución concreta de las medidas pertinentes para satisfacer las necesidades que plantea la vida en común. Estas son, tradicionalmente, las llamadas funciones del Estado, y cabe decir que cualquier acción estatal es, desde el punto de vista de su sustancia o contenido, reducible a una u otra de estas tres formas esenciales de actuación. Tales funciones se conocen, respectivamente, con los nombres de legislación, jurisdicción y ejecución.

Hay que reconocer que la acción es característica de la función ejecutiva, pero no es rasgo distintivo suficiente para su adecuada delimitación. Cuando el Estado dicta una ley estableciendo un plan quinquenal para la construcción de carreteras, está claro que la función legislativa se agota de suyo con el propio hecho de que dicha ley haya sido elaborada y debidamente promulgada; asimismo, cuando se dicta sentencia condenando a un delincuente a una determinada pena, por resultar probada su condición de autor de cierto delito, la función jurisdiccional se agota, en principio, emitiendo tal juicio. Ahora bien, ni con la ley de carreteras ni con el pronunciamiento judicial quedan totalmente satisfechas las necesidades sociales y jurídicas que justificaron aquellas funciones; es necesario, además, que las carreteras sean construidas y que el delincuente cumpla su condena en una prisión del Estado. He aquí la necesidad de la ejecución (de la ley o de la sentencia), y por ende, de que el Estado *actúe* materialmente para que dicha ejecución se realice.

Ahora bien, hay un importante sector de la doctrina para el que no hay la menor duda de que los términos función ejecutiva y función administrativa son equivalentes entre sí,<sup>1</sup> lo que hace que todo se reduzca a una mera cuestión terminológica.

## EL ASPECTO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION

La administración, como cualquier otro objeto que pueda serlo del conocimiento humano, es susceptible de ser considerado científicamente desde ángulos diversos. El objeto de la disciplina jurídica que conocemos con el nombre de derecho administrativo no es —como frecuentemente se ha dicho— la administración pública. La administración pública constituye la realidad social conformada, reglamentada por esta rama del derecho. Es objeto del derecho administrativo como sector del ordenamiento jurídico.

*Planteamiento inicial del problema.* Siendo el derecho administrativo una construcción tardía en relación a la existencia de la administración pública, no debe extrañarnos que con anterioridad a su nacimiento se conocieron ya otros estudios administrativos. Así, en la época del "Estado-policía", la ciencia consideró como misión propia registrar sobre qué objetos se extendía la tutela policial y qué motivos impulsaban la intervención del Estado. Surge así, como primera manifestación de las ciencias administrativas, la ciencia de la policía, disciplina nada jurídica que, como ha dicho Jordana de Pozas, "se integra en el conjunto de doctrinas políticas, económicas, administrativas e incluso filosóficas que comienzan a mediados del siglo XVII, llenan todo el XVIII e incluso se prolongan durante parte del XIX, en Austria y Alemania, y suelen designarse con el nombre general de cameralismo o de ciencias camerales".

La posibilidad teórica del derecho administrativo no supuso, sin más, el abandono de las consideraciones no jurídicas sobre la administración pública, pues, antes bien, éstas abundan e incluso forman en gran parte el contenido de obras que llevan el título de derecho administrativo.

- 
1. En la enumeración que antes hemos atribuido a Sayagués, el término función ejecutiva aparece ya sustituido por el de función administrativa. Zanobini declara que prefiere evitar el término función ejecutiva, por entender que esta expresión hace pensar en una actividad de mera aplicación de las leyes, siendo así que la administración (y con mayor razón, la política) carece de tales caracteres; por todo lo cual estima preferible hablar de actividad administrativa (*Corso di Diritto Amministrativo*, vol. I, 5ª ed., 1947, pág. 43). Claro es que el anterior razonamiento es, lógicamente, incorrecto, pues el hecho de que la administración no pueda reducirse a ejecución, no justifica de suyo que la función ejecutiva deba desaparecer, como carente de autonomía, del cuadro estatal; lo único que justifica, y ello es obvio, es que la administración no puede reducirse a ejecución. Pero ésta es una cuestión distinta.

## EL CONCEPTO DEL DERECHO. DERECHO OBJETIVO Y SUBJETIVO

El *Derecho* es el conjunto de normas y principios que regulan las mutuas relaciones de los individuos entre sí, entre las personas y el Estado, y los Estados entre sí. El estudio del derecho como ciencia independiente es bastante antiguo; se remonta hasta la época romana, durante la cual fueron establecidos claramente sus fundamentos. La definían con su característica más general diciendo que era la ciencia de lo justo y de lo injusto. Significa que el fundamento primero del derecho está en el concepto de la palabra justicia, a la cual definían como la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde. Juristas de esa época hicieron la clasificación más general de las ramas en que se divide el derecho, clasificación que aún se mantiene en pleno vigor. Ulpiano y Justiniano, dos grandes jurisconsultos, lo dividieron en dos campos: *derecho público*, que es el que se ocupa de las cosas del Estado romano, o sea la rama del derecho donde se señalan las normas que regulan las relaciones del Estado con los individuos y con los otros Estados; *derecho privado*, que era el que se ocupaba de la utilidad singular, es decir, que señala las relaciones de los individuos entre sí. Actualmente la legislación de muchos países se rige por esta idea y ha sido defendida por la escuela alemana formada por Meyer, Jellineck y Laband. Esta división estaba justificada porque fue hecha con miras a hacer prepotente, política y civilmente, a Roma, al considerar al Estado por encima del individuo.

La teoría contraria, o sea la que dice que el derecho no se debe dividir en dos sectores, es sostenida por Duguit y Kelsen. El primero considera que los varios intereses del derecho, al estar fundamentados en el afán de justicia, no deben estar separados. Kelsen, creador de la teoría del derecho puro, opina que toda la legislación tiene un mismo origen, la Constitución, y al tener un mismo nacimiento, sería arbitrario establecer una separación.

## DERECHO OBJETIVO Y DERECHO SUBJETIVO

El derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Trátase de preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que además de imponer deberes conceden facultades. Frente al obligado por una norma jurídica descubrimos siempre a otra persona facultada para exigirle el cumplimiento de su deber. La autorización o facultad concebida al pretensor por el precepto es el derecho en sentido subjetivo. El vocablo se usa en la acepción que acabamos de indicar cuando se dice, por ejemplo, que todo propietario tiene derecho a deslindar su propiedad

o exigir que se haga la demarcación de la misma. En las frases: Pedro es estudiante de Derecho, el Derecho Romano es formalista, las ramas del derecho público, la palabra se emplea en su sentido objetivo.

Entre las dos acepciones fundamentales del sustantivo *derecho* existe una correlación perfecta. Esta es la forma que permite o prohíbe; aquél, el subjetivo, el permiso derivado de la norma.

## DERECHO PUBLICO Y DERECHO PRIVADO

Aunque las teorías modernas de la unidad del derecho, sostenidas por Duguit y Kelsen, establecen que no hay tal división en público y privado, se puede considerar al derecho dividido en esta forma para su estudio más práctico. La diferencia fundamental entre el *derecho público* y el *privado* es que el primero estudia las normas que relacionan al Estado con los particulares o con los otros Estados; el privado tiene por objeto las relaciones de la vida civil y mercantil; en él los particulares son sujeto y objeto del derecho; en cambio, en el público interno, el Estado es el sujeto y los particulares el objeto del derecho.

El derecho público se caracteriza: a) Por sus normas, que son de orden público; b) Porque las normas del derecho público establecen ciertas prerrogativas en favor del Estado que se traducen por lo que se conoce como el "imperium". El poder que tiene el Estado para aplicar sanciones a los actos que se opongan a las normas que él mismo ha establecido recibe ese nombre. Por este motivo, en muchos aspectos, el derecho público condiciona al privado predominando sobre él. c) Porque en general, el derecho público presenta una elasticidad en sus teorías que lo hacen susceptible de futuras transformaciones, de evolucionar constantemente, de acuerdo con la realidad concreta del país, de un modo más claro que el derecho privado, el cual es más general y toma para sus normas teóricas menos en cuenta las diferencias locales entre naciones. Así que se puede considerar al derecho público como mucho menos firme que el privado, debido a su constante desarrollo y a su evolución continua, que lo llevan a no dar por estables definitivamente todas las normas que haya podido imponer.

La distinción tradicional, con muchos siglos de existencia, a que venimos refiriéndonos, corresponde más o menos a la de gobernantes y gobernados: el público contiene, como derecho objetivo, el conjunto de reglas relativas al estatuto de los gobernantes; el privado, las reglas o normas relativas a los gobernados en sus relaciones entre sí. Sin embargo, muchas veces la frontera no es fácil establecerla y por ello se estudia la esencia y contenido intrínseco del derecho. Para esto se apela a

la ayuda de algunos criterios posibles. 1º Se puede intentar la diferencia considerando la calidad de las personas jurídicamente relacionadas (distinción orgánica). Es una consecuencia del criterio expuesto en el anterior párrafo. 2º Se puede hacer descansar la distinción entre el derecho público y el privado en el contenido de cada una de las reglas propias de cada uno de ellos y en los intereses que dichas normas tratan de proteger y defender (distinción material). El derecho público tratará de obtener el bien colectivo y la satisfacción por medio de su ordenamiento de los intereses generales de la colectividad. El derecho privado buscará satisfacer los intereses particulares de sus miembros, llamados intereses privados. 3º Puede considerarse como último criterio el concebido en los procedimientos empleados para la elaboración de las reglas del derecho (distinción formal). El derecho público surge de las manifestaciones ordenadas de la opinión pública, y en los Estados de democracia representativa, por la voluntad de la mayoría en la búsqueda del interés colectivo. El derecho privado nace y se desarrolla en los acuerdos de voluntades de los individuos para la satisfacción de sus negocios y asuntos privados.

#### LAS CARACTERISTICAS DEL DERECHO Y EL ESTADO GOBIERNO

El poder público, atributo del Estado al organizarse jurídicamente, tiene en el derecho y en sus reglas un medio e instrumento eficaz de apoyo y sostén. Por ello, el derecho significa para el Estado, en primer término, un instrumento eficaz de organización. Al asentarse las normas se fija la conducta de gobernantes y gobernados, y mediante su coercibilidad o posibilidad de sanción, el medio idóneo para hacerse cumplir. En seguida, el derecho representa un medio de institucionalizar el poder del Estado. En sus comienzos el Estado tenía como instrumento de gobierno las reglas parciales y subjetivas que accidentalmente se dictaban. Los sociólogos han señalado, entonces, que ha habido un tránsito del poder individualizado al poder institucionalizado. Es decir, que los fines de la sociedad se van ordenando mediante reglas objetivas y de carácter general. Por último, y es la característica más importante para un Estado democrático, cuya distinción fundamental es seguir un orden jurídico, es la de que el derecho constituye una garantía fundamental del individuo frente al Estado y que, sin lugar a dudas, es la característica más importante del sistema democrático. En los regímenes dictatoriales, de derecha o de izquierda, republicanos o colectivistas, el derecho nace sin la participación de las mayorías y se establece para el mantenimiento de un orden social y político que sólo interesa a la clase dominante en el poder o al presunto grupo minoritario que lo detenta.

Esas garantías individuales consagradas por el derecho se expresan en los procedimientos legales y en las protecciones sustantivas del derecho positivo, civil, penal, mercantil, etc.

#### DIVISION DE DERECHO

Según la clasificación tradicional, el derecho constitucional y el administrativo son ramas del derecho público, encargándose, por lo tanto, de las normas que relacionan al Estado con los particulares que lo forman. El derecho constitucional y el derecho administrativo son ciencias relativamente nuevas; esto no significa que antes no existieran, ya que en la época feudal, en el absolutismo y aun en la actualidad, aparecen normas que rigen la conducta del Estado para con los individuos, pero en una forma puramente casuística y sin organización. Sólo en la Revolución francesa y en la americana comienzan a desarrollarse como ciencias autónomas, surgiendo los códigos que regulan las ramas del derecho constitucional y del administrativo. Estas normas no han surgido en una forma espontánea, ya que las sucesivas transformaciones históricas, económicas, sociales, etc., han dado materia para la creación de estas nuevas ciencias, surgiendo, por lo tanto, de situaciones mudables, leyes constantes que sólo pueden ser derogadas por una nueva ley, originada por una nueva situación; un ejemplo lo vemos en la creación de la ley constitucional, nacida como consecuencia de necesidades actuales.

El derecho constitucional es la ciencia que se ocupa de la organización interna del Estado, de las formas de gobierno, de los límites entre los poderes públicos. Es el derecho esencial y fundamental que señala las normas y principios que regulan y determinan las relaciones del Estado con los particulares y las normas que definen las reglas de gobierno. La filosofía, ocupándose de lo esencial y permanente, y la historia, estudiando lo accidental y mudable, dan materiales importantísimos para el perfeccionamiento del derecho constitucional. La influencia de las concepciones filosóficas y de las situaciones históricas las vemos reflejadas en infinidad de leyes. Las Leyes de Indias nos muestran cómo determinan las ideas filosóficas (y en este caso especialmente, teológicas) las formas que toma una legislación. La Ley de Patronato Eclesiástico también nos da las mismas pruebas, mostrando, además, el aspecto histórico de las relaciones que existieron entre la Iglesia y el Estado. Es así como el derecho constitucional se nos presenta como la parte normativa del derecho público: sería el aspecto estático del Estado y, desde un punto de vista biológico, la anatomía del Estado. El derecho administrativo, en oposición al constitucional, ya no determina la ocupación

de los diferentes organismos del Estado, creada por el derecho constitucional, sino que estudia su funcionamiento, el mejor modo de llevar a la práctica las leyes creadas por la Constitución, estudiando para ello la organización administrativa. Haciendo las mismas comparaciones del derecho constitucional, se puede decir que el administrativo es la parte dinámica del derecho público, o biológicamente, la fisiología del Estado. Concretándonos al caso de Venezuela, nos encontramos con que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, el derecho administrativo no se ha codificado en un todo orgánico; aparece disgregado en una serie de artículos independientes; se encuentra en la Ley de Hacienda y en la de los ministerios, así como en las múltiples leyes administrativas especiales. Esta falta de ordenamiento en las leyes administrativas dificulta en alto grado la aplicación de sus normas, lo que trae como consecuencia que no existan jueces especializados en esta rama del derecho y que el resolver los problemas administrativos se haga sumamente difícil.

De esta explicación se desprende también una relación diferenciada entre ambos derechos de carácter jerárquico y de nivel.

El modo de designación del Presidente de la República y el de designación del cartero de la población de Cabimas interesan a la organización del Estado y se refieren al derecho público. Cuando el primero de los personajes mencionados promulga una ley y el segundo entrega una carta certificada, ambos ejercen una función estatal y en virtud de una competencia previamente trazada por el derecho público. Sin embargo, presentimos que los estatutos jurídicos correspondientes tanto al uno como al otro no pueden ser estudiados por la misma disciplina. Cuando tratamos de diferenciar ambas funciones notamos que hay una diferencia de "nivel". Desde este punto de vista se considerarán como comprendidas en el derecho constitucional las reglas más importantes. Las reglas esencialmente relativas a la organización y a la actividad del Estado, y las referentes a los sistemas, procedimientos y mecanismos, son del derecho administrativo.

Históricamente, el término *derecho constitucional* está ligado íntimamente a la aparición del Estado democrático liberal, así como al movimiento nacido de la Revolución Francesa. Porque el derecho que tiene como matriz el aspecto constitucional no puede darse sino en los regímenes liberales que eran los constitucionales para el siglo XIX y surgieron con sus constituciones para limitar el poder absoluto de monarcas y príncipes. Por eso, el estudio científico del derecho no abarcaba más que a los países que poseían instituciones políticas liberales, es decir, un régimen constitucional.

Hoy, el concepto se ha ampliado y no mantiene de manera absoluta tal limitación. Siguiendo a Duverger, el derecho constitucional es cada vez menos el estudio o el derecho relativo a la Constitución como ley fundamental de una sociedad política, para convertirse cada vez más en el derecho de las instituciones políticas.

La expresión, entonces, de derecho constitucional designa en realidad lo que podría denominarse el derecho político, es decir, el que estudia la organización general del Estado, su régimen político, su estructura gubernamental. De esto se desprende que el derecho constitucional se comprende y define hoy como el derecho que se aplica a las instituciones políticas, es decir, por su objeto y no por la forma.

#### CONCEPTO DE INSTITUCIONES Y POLITICA

Originariamente, la palabra *institución* significaba "todo lo que es inventado y creado por los hombres" en su vida social, en oposición a su vida natural. El acto sexual, por ejemplo, es natural, pero el matrimonio que lo organiza es una institución civil. Para Durkheim, con un concepto más amplio, podría entenderse la institución como un conjunto de ideas, de creencias, de usos que constituyen un todo coordinado y orgánico, ya dirigido por las leyes o por las costumbres (el matrimonio, la familia, las elecciones, el gobierno, la propiedad).

Partiendo de un sentido etimológico, algunos llaman instituciones políticas a las instituciones del Estado, es decir, de la sociedad mejor y más perfecta creada por el hombre. En dicho sentido se emplea el adjetivo *política* en la frase *economía política* para oponerse a la economía, por el contrario, familiar o doméstica. Otros, considerando la esencia del concepto, entre ellos Durguitt, relacionan el concepto con un fenómeno social fundamental como es la formación y existencia de gobernantes y gobernados; porque en toda sociedad hay dos tipos de personas, los que mandan y los que obedecen. Por ello se denominan instituciones políticas todas las que se refieren a las autoridades, a sus atribuciones, limitaciones y a las correlativas posibilidades de los ciudadanos para actuar en relación con el Estado.

## EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Definición. Su evolución histórica. Sus diversas concepciones.

### EVOLUCION HISTORICA. DEFINICIONES

Sólo a contar de 1869, después de la reorganización del Consejo de Estado de Francia, comenzó la extraordinaria revolución de esta rama del derecho público, como una verdadera categoría de disciplina jurídica, con problemas e instituciones propias, dejando de ser, como era antes, un conjunto de estudios teóricos literarios y descriptivos, para convertirse, como es hoy, en un cuerpo orgánico de principios prácticos y científicos verdaderamente jurídicos.

Múltiples definiciones se han dado sobre la materia. Una de ellas muy comprensiva, que reúne sus varios aspectos, es la siguiente: "El derecho administrativo es aquella rama del derecho público que regula la actividad del Estado y de los organismos entre sí con los ciudadanos para el cumplimiento de los fines administrativos".

En realidad ha existido diversidad de criterios acerca de la noción misma del derecho administrativo, y en consecuencia, las definiciones son múltiples y de una amplia variedad:

a) Se pensó que el derecho administrativo estaba constituido sólo por el conjunto de leyes administrativas; la cual, como puede observarse, es una concepción completamente superada.

b) Para algunos sectores, el derecho administrativo es *un conjunto de normas referentes a los actos del poder ejecutivo*. No hay duda de que el poder administrador es por excelencia el poder ejecutivo. Pero la labor de administrar, esto es, de proveer a las necesidades de interés general, de atender a la organización y funcionamiento de los servicios públicos, corresponde principalmente al poder ejecutivo; pero esto no significa que este poder sea el único que intervenga en la administración. Por ejemplo: la enajenación de los bienes inmuebles de propiedad nacional no puede efectuarse sino previa la autorización del poder legislativo. Asimismo, este mismo poder legislativo interviene en la celebración de contratos propuestos por el ejecutivo, para aprobarlos o improbarlos, lo que también es un acto fundamental de administración.

c) Otra concepción del derecho administrativo es la sostenida por el maestro Posada, según la cual éste atiende, ante todo, a la *conservación del Estado*. Definición demasiado amplia y que podría aplicarse, en realidad, a todo el derecho público.

d) León Duguit y Gastón Jeze sostienen que el derecho administrativo es la rama del derecho *que atiende fundamentalmente a la creación, organización y funcionamiento de los servicios públicos*. Jeze se expresa así:<sup>1</sup> "El derecho administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos". Para el gran autor francés, el Estado tiene en síntesis la misión fundamental de servir. Por consiguiente, la labor del Estado ha de ser la de satisfacer a las necesidades colectivas: el gobierno municipal por ejemplo, satisfará las de alumbrado público, las de acueducto, etc. El gobierno nacional, la necesidad de la defensa, mantenimiento del orden público, etc. La facultad de gobernar tiene, pues, su fundamento y justificación, y sus límites, en la interdependencia social y en las necesidades colectivas; en síntesis, en el servicio público.

El profesor argentino Bielsa<sup>2</sup> define el derecho administrativo así: "Es el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público, de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al contralor jurisdiccional de la administración pública".

Como puede apreciarse, el autor argentino ha tratado en su definición de señalar todos los elementos que caracterizan el derecho administrativo; para él, esta rama del derecho público no es simplemente el conjunto de leyes administrativas o especiales, sino que contiene una parte doctrinal, el conjunto de principios, y una parte de carácter positivo, las normas positivas.

## EVOLUCION HISTORICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La evolución histórica de este campo del derecho público nos da una idea del origen y evolución del derecho administrativo y nos ayuda a comprender sus tendencias y conceptos fundamentales. Al referirnos a esta evolución tomamos en cuenta tanto al derecho administrativo como conjunto de normas jurídicas, como a la doctrina científica, es decir, al conjunto de principios de *administración pública*.

Como conjunto de normas jurídicas relativas a la actividad del Estado y a la condición del ciudadano frente al mismo, puede decirse que hubo derecho administrativo desde el momento en que nació la norma jurídica. Egipto, Grecia y Roma tuvieron, por lo tanto, un derecho

---

1. Jeze, Gastón: *Derecho Administrativo*. Edit. Reus.  
2. Bielsa, Rafael: *Derecho Administrativo*. Edit. Reus.

administrativo. Sin embargo, la moderna concepción del mismo como parte integrante del derecho público, nace con el notable movimiento de la Revolución Francesa, sobre la base de que el poder público emerge de la soberanía popular y que la acción de la administración está autorizada por la ley y a ella debe conformarse.

No obstante, antes de este gran movimiento histórico podemos distinguir algunos períodos como los siguientes: 1) El período del derecho del príncipe, que puede situarse en el tiempo transcurrido desde los albores de la Edad Media hasta el siglo xvii. Su característica fundamental es que el poder público, circunscrito a su respectiva jurisdicción territorial, actuaba sin limitaciones; el libre arbitrio del príncipe era la ley. 2) A este período sigue una etapa conocida con el nombre del Estado-policía. Durante éste, los teóricos del derecho y especialmente los que cultivaban esta disciplina consagran una especie de derecho del príncipe encaminado y limitado a promover la salud pública: *jus promovendi salutem publicam*. Claro está que esta base teórica se combina con las diversas tesis sobre el derecho divino de los reyes u origen divino del poder, limitando el ejercicio del poder a la acción dirigida a procurar el bienestar del súbdito. Durante este período se investiga el mejor modo de manejar el tesoro del príncipe, de tener base segura para la acción social. Las ordenanzas y reglamentaciones son la expresión jurídica de este período.

Con el triunfo de la democracia liberal se produce el Estado de Derecho que establece una nueva concepción del poder público, que abandona la noción del Estado absoluto para orientarse a la del Estado función social con basamentos normativos de precisión jurídica y bajo el total imperio de la ley.

El derecho administrativo como ciencia y como cuerpo de doctrina aparece a fines del siglo xviii y a comienzos del xix. En Alemania se elabora como parte de la "Ciencia de la Administración", por Justi, Von Mohl, Stein, etc.; en Francia, Macarel, De Gerardo, Laferriere, etc.; en Italia, Romagnosi, Manna. Los nombres de Meyer, Sarwey, Jellinek, Fleiner, Kelsen y Merkl son, entre otros, magníficos tratadistas del derecho administrativo moderno en Alemania; Hauriou, Berthelemy, Jeze, Bonnard, Rollan, Duguit, cultivan el derecho administrativo en Francia;<sup>3</sup> Orlando, Santi Romano, Borsi, Vitta, mantienen en Italia una verdadera escuela de derecho administrativo. En España, los nombres de Royo Villanova, Santamaría de Paredes, Posada, Gascón y Marín, Velasco Calvo, están entre los modernos cultores de la materia. En

---

3. Siglos xix y xx.

América Latina, los tratadistas publican sus obras durante los años que van corridos del siglo actual. En Argentina, Bielsa, Bullrich; en Méjico, Fraga; en Colombia, Archila, Pareja Tascón; en Chile, Iribarren; en Brasil, Brandao Cavalcanti, Araujo Cavalcanti; en Venezuela, Federico Alvarez Feo y J. M. Hernández Ron fueron los antiguos profesores de la materia; el primero limitó su obra a apuntes de clase, y el último publicó dos ediciones de su *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*.

En los últimos años se ha notado gran preocupación por el estudio de la materia. El profesor titular por concurso de oposición en la Escuela de Derecho de la U.C.V., doctor Eloy Lares Martínez, ha dictado brillantes clases recogidas en una novedosa monografía. El doctor R. Lepervanche Parparcén dictó clases con distinción y ha publicado útiles y sabias monografías como *Los Privilegios del Fisco* y *La Expropiación y Confiscación*. Los doctores Carlos Miguel Lollet y Enrique Tejera París hicieron lo propio en la Escuela de Economía de la misma Universidad, y estudiosos jóvenes juristas como Tomás Polanco, Luis Torrealba Narváez y Allan R. Brewer<sup>4</sup> han publicado importantes y meritorios trabajos. El profesor A. Moles Caubet ha realizado interesantes trabajos publicados en la revista de la Facultad de Derecho de la misma Universidad Central. La materia ya cuenta con varios profesores especializados que ponen su mayor entusiasmo en la difusión de estas nuevas disciplinas.

#### *Administración: aspectos según su relación con el derecho:*

Aspecto jurídico (derecho administrativo).

Aspecto técnico (conocimientos, normas e instrumentos de la organización y administración del Estado, sus entidades y sus relaciones con las empresas).

#### *Definiciones del derecho administrativo:*

- a) El derecho administrativo como un conjunto de leyes administrativas.
- b) El derecho administrativo como un conjunto de normas referentes a los actos del Poder Ejecutivo.
- c) El derecho administrativo es la ciencia jurídica que atiende a la conservación del Estado.
- d) El derecho administrativo es la rama del derecho que atiende fundamentalmente a la creación, organización y funcionamiento de los servicios públicos (León Duguit y Gastón Jeze).
- e) El derecho administrativo es el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público relativos al funcionamiento de los servicios públicos y al contralor jurisdiccional de la administración pública. (Bielsa).

---

4. Este autor es citado repetidas veces y mencionado con sus varias obras, de gran valor, en la bibliografía.

### *Evolución histórica del derecho administrativo:*

1. *Período del derecho del príncipe* (desde los albores de la Edad Media hasta el siglo xvii. El poder público actuaba sin limitaciones. El libre arbitrio del príncipe era la ley.
2. *Período del Estado-policía*. Se establece una especie de derecho del príncipe encaminado al cuidado de la salud pública. Se limita el ejercicio del poder público a la acción dirigida a procurar el bienestar del súbdito. (Época del despotismo ilustrado, siglo xviii).
3. *Período del Estado-derecho*. Se establece una nueva concepción del poder público, que abandona la noción del Estado absoluto para orientarse a la del Estado función social con basamentos normativos de precisión jurídica y bajo el total imperio de la ley.

### *Concepto de derecho:*

- A) Derecho objetivo: conjunto de principios y normas mediante los cuales se imponen deberes y conceden facultades, se permite o se prohíbe.
- B) Derecho subjetivo: permiso derivado de la norma, autorización concedida al pretensor por el precepto. El derecho subjetivo es una función del derecho objetivo.

## VI

### RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON LAS DEMAS DISCIPLINAS JURIDICAS

Relaciones con el derecho constitucional. Relaciones con el derecho penal. Relaciones con otras ramas del derecho público. Relaciones con el derecho privado (civil y mercantil).

Conviene precisar y destacar las relaciones del derecho administrativo como medio de dar una forma más objetiva a nuestro estudio y situarlo dentro de sus verdaderos límites y alcances.

*¿Cuáles son las relaciones que existen entre el derecho administrativo y el derecho constitucional?* El derecho constitucional estudia la forma del Estado, la estructura de sus órganos superiores y sus atribuciones y, en fin, las limitaciones del Estado o lo que es igual, las garantías individuales. Al derecho administrativo corresponde toda la materia relativa a la organización y funcionamiento de los servicios públicos, las relaciones entre el Estado y los particulares, lo contencioso administrativo, etc. Mientras el derecho constitucional consiste en el derecho sustantivo del Estado, el derecho administrativo es, en cambio, el derecho adjetivo del Estado.

En atención a lo expuesto, el derecho constitucional plantea y consagra los principios del derecho administrativo, y éste determina la forma en que se desarrollan tales principios. Por ejemplo: el derecho constitucional consagra la garantía de la propiedad y al mismo tiempo establece una institución general que le sirve de límite: la expropiación forzosa. La regulación de *¿cómo se expropia?*, *¿cuál es la autoridad más competente para decretar la expropiación?*, *¿cuál es la manera de determinar las justas indemnizaciones?*, corresponde a principios y normas de carácter administrativo, por lo que muy correctamente se ha dicho que el derecho administrativo es como el procedimiento de la norma constitucional.

Ducroc expresa que en el derecho constitucional se encontraba el encabezamiento de los capítulos del derecho administrativo.

Entre el *derecho administrativo* y el *derecho penal* existen importantes puntos de contacto. El derecho penal es una rama del derecho público interno. *¿Cuáles son esos puntos de contacto con el derecho administrativo?* En primer término, observamos que, cometido un delito, en la fase preparatoria del proceso, diligencias encaminadas a la determinación

del culpable y al esclarecimiento mismo de las circunstancias en que se cometió el delito, aparece la actividad administrativa cooperando con el derecho penal. Los servicios de policía, de investigación y dactiloscopia, etc., cooperan con el juez en la fase preparatoria o sumarial del juicio. En segundo lugar, cuando el proceso queda concluido, interviene la administración pública: los jueces de primera instancia en lo penal le han puesto el "ejecútese" a la sentencia, y entonces la administración pública, el Ministro de Justicia, recibirá la copia certificada de aquella sentencia firme para determinar el lugar donde el reo ha de cumplir su condena.

Y es una ley administrativa, la ley del régimen penitenciario, elaborada a la luz de la ciencia penitenciaria, la que indica cómo se ha de cumplir la condena. En resumen, el derecho penal y el derecho administrativo se encuentran en la fase preparatoria del juicio y luego en la fase posterior al juicio mismo, en la etapa de la ejecución de la sentencia. El derecho administrativo se relaciona también con el *derecho internacional* y con el *derecho público eclesiástico*. Con el derecho internacional, porque los servicios diplomáticos y consulares deben estar organizados según normas del derecho administrativo. Lo concerniente a la carrera consular, a los ascensos, a las jubilaciones, etc., obedece a normas administrativas. El derecho administrativo se relaciona con el derecho eclesiástico por lo siguiente: las relaciones entre la Iglesia y el Estado se rigen en los distintos países por sistemas que van desde la libertad absoluta de la Iglesia frente al Estado, o el sometimiento de aquélla al concordato o patronato eclesiástico. En Venezuela existe una Ley de Patronato Eclesiástico. La Gran Colombia en 1821 se declaró sucesora del patronato que ejercían los reyes de España sobre las iglesias metropolitanas, catedrales y parroquiales de América. Pues bien, todo lo concerniente a esta ley pertenece al derecho administrativo. La intervención del Estado en la tuición de la Iglesia corresponde a esa ley administrativa y se ejerce por medio de funcionarios de la administración.

Es conveniente también determinar las relaciones del derecho administrativo con las principales ramas del derecho privado, es decir, el derecho civil y mercantil.

El derecho civil contempla las relaciones de carácter patrimonial o familiar originadas entre los individuos. Tiene su centro medular en derechos individuales de interés privado. El derecho administrativo se basa en la idea del interés público y reposa en la noción del servicio público y del interés colectivo.

Entre ambos cuerpos del derecho existen, sin embargo, importantes relaciones. En primer lugar, lo concerniente a las personas jurídicas,

públicas o privadas es regulado por el derecho civil. El Código Civil se refiere a la capacidad jurídica de las entidades para contraer obligaciones y adquirir derechos; y al mismo tiempo, el derecho administrativo estudia estas personas jurídicas (nación, entidades federales, municipales, institutos oficiales y empresas públicas) cuando ellas actúan en el campo administrativo, ejerciendo sus derechos de representación de los intereses superiores de la colectividad.

Tanto el derecho civil como el administrativo tienen íntimas relaciones con respecto al régimen de los bienes, a la celebración de los contratos, a la transmisión de la propiedad y a los demás derechos que son establecidos en su aspecto fundamental por el derecho civil y se completan en el aspecto público por las normas reguladoras del derecho administrativo.

En cuanto a las diferencias, en resumen, se puede establecer: en el derecho civil predomina el interés de los individuos, las personas se encuentran en un mismo plano de igualdad, pueden realizar todos los actos que deseen no siendo contrarios a la ley, y también pueden renunciar los derechos y delegar el ejercicio de los mismos por medio de mandatarios.

En cambio, en el derecho administrativo encontramos que el interés fundamental es la satisfacción de las necesidades públicas; las personas públicas sólo pueden hacer aquello que les está expresamente autorizado por la ley, los derechos de dichas personas son irrenunciables y el ejercicio de los mismos no puede delegarse en otras entidades o personas, salvo texto expreso en contrario.

El derecho administrativo tiene también importante relación con el derecho mercantil. En efecto, la administración pública ejerce una función de policía sobre determinadas empresas comerciales, aquellas cuyas actividades interesen fundamentalmente a la colectividad, tales como los bancos y las empresas de seguros. Las operaciones bancarias son actos mercantiles; por consiguiente, se rigen por el Código de Comercio, pero al mismo tiempo la actividad de los bancos, de no ser vigilada por el Estado, podría poner en peligro los intereses de gran número de ciudadanos (principalmente los intereses de los depositantes). El Estado está en la obligación, en resguardo de los intereses de la comunidad, de ejercer una inspección y vigilancia sobre la actividad de los bancos. De allí que exista una ley administrativa (la Ley de Bancos) y un servicio administrativo (el servicio de la Superintendencia de Bancos), que tienen por finalidad la vigilancia e inspección a fin de que los bancos acaten las disposiciones de la ley y estén suficientemente resguardados los intereses de la colectividad. Una cosa similar ocurre con las empresas de

seguros, que realizan una labor que resultaría peligrosísima para la colectividad si el poder público no interviniera; el legislador ha dictado una ley sobre inspección y vigilancia de empresas de seguros, y en el Ministerio de Fomento existe un servicio que vela por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia. Las empresas de seguros no pueden actuar sino con previa inscripción en el Ministerio de Fomento, y la inscripción no se concede sino una vez que la empresa ha llenado una serie de requisitos y haber presentado garantías para responder a las personas con quienes celebren contratos de seguros. Los fiscales de las empresas de seguros, dependientes del Ministerio de Fomento, ejercen vigilancia sobre ellas para garantizar que en todo momento los intereses de los particulares que contraten con estas empresas estén suficientemente resguardados. El primer nexo entre ambas ramas se deriva, como queda expuesto, de la función de policía ejercida por la administración pública sobre estas empresas comerciales de bancos y seguros.

En segundo lugar, determinados organismos previstos en el Código de Comercio como auxiliares de la actividad mercantil cooperan con los poderes públicos en lo tocante a la legislación y reglamentación de la actividad mercantil; así, por ejemplo, las Cámaras de Comercio, que son organismos de carácter consultivo, cuya opinión deberá oír el Poder Ejecutivo cada vez que se trate de tomar medidas de interés general relativas al comercio en una región determinada.

#### RELACIONES ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL

1. El derecho constitucional estudia la forma del Estado, la estructura de sus órganos superiores y sus atribuciones, las instituciones políticas. El derecho administrativo estudia la organización y funcionamiento de los servicios públicos, lo contencioso administrativo, las relaciones entre el Estado y los particulares.

2. El derecho constitucional consiste en el derecho sustantivo del Estado. El derecho administrativo, en cambio, consiste en el derecho adjetivo del ente estatal.

3. El derecho constitucional consagra los principios que integran la estructura del derecho administrativo. El derecho administrativo determina la forma en que se desarrollan aquellos principios.

#### RELACIONES ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO PENAL

1. En toda fase preparatoria del desarrollo procesal aparece el poder administrativo cooperando con el derecho penal. La actividad admi-

nistrativa (a través del servicio de policía) contribuye al esclarecimiento del conjunto de circunstancias que rodean al hecho.

2. Concluido el proceso penal, corresponde a la administración pública determinar lugar y condiciones para el cumplimiento de la condena.

#### RELACIONES ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO PUBLICO EXTERNO

1. El derecho administrativo se relaciona con el derecho internacional (rama del derecho público externo) en virtud de que los servicios diplomáticos, consulares y otras instituciones de relaciones exteriores deben estar organizados según los principios consagrados en el derecho administrativo.

#### RELACIONES ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO ECLESIASTICO COMO RAMA DEL DERECHO PUBLICO INTERNO

1. El derecho administrativo se relaciona con el derecho eclesiástico (rama del derecho público interno) por cuanto las relaciones eclesiásticas y estatales se rigen por principios que van desde la libertad absoluta de la Iglesia frente al Estado o sometimiento de ambos al patronato eclesiástico.

#### RELACIONES ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO MERCANTIL

1. El Estado se interesa en la protección de las actividades comerciales de la colectividad y es mediante el servicio administrativo y las normas de la administración pública como logra el ejercicio de inspección y protección de los actos mercantiles.

2. Determinados organismos previstos en el Código de Comercio como auxiliares de la actividad mercantil (la Cámara de Comercio, la Bolsa, etc.) cooperan con el poder administrativo en lo correspondiente a la legislación y reglamentación de la actividad mercantil.

#### RELACIONES ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO CIVIL

1. El derecho civil y el derecho administrativo están íntimamente relacionados en lo atinente al régimen de los bienes, a las celebraciones contractuales, a la transmisión de la propiedad y a los demás derechos establecidos en su aspecto fundamental por el derecho civil y que se completan en el aspecto público por las normas reguladoras del derecho administrativo.

## VII

### FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE LA ADMINISTRACION

Introducción y clasificación. Principales fuentes. Papel de ellas. Los decretos-leyes. Los decretos y reglamentos. Las instrucciones. Los principios generales del derecho. Los tratados. Fuentes indirectas, subsidiarias y racionales. Prelación y jerarquía de las fuentes. Jurisprudencia: a) Los reglamentos y los recursos jurisdiccionales. (Naturaleza de los reglamentos y recursos). b) Jurisprudencia sobre los tratados. (Constitucionalidad de los actos de los poderes públicos. Los tratados y su control). c) La interpretación de la ley.

Método de Interpretación de la Ley Tributaria.

#### INTRODUCCION Y CLASIFICACION

Entendemos por fuentes del derecho administrativo aquellas formas o actos a través de los cuales el derecho administrativo se manifiesta en su vigencia. Con esto queda limitada la referencia a los actos y hechos de producción normativa, es decir, aquellos que producen proposiciones que un determinado ordenamiento cualifica como normas jurídicas. Quedan excluidos, así: 1º) Los hechos y actos que crean o disciplinan situaciones jurídicas concretas; 2º) Las llamadas fuentes de conocimiento, que no producen disposiciones jurídicas, pero descubren su existencia; 3º) Los actos individuales que aparecen como resultado de la aplicación normativa de la misma fuente (por ejemplo, de la ley de Bosques y Aguas, de Minas, etc.).

El significado de esta expresión ha sido objeto de diversas acepciones. Algunos consideran que *fuentes* son los "órganos que producen las normas". Así tenemos como fuentes al Poder Legislativo, de donde emana la ley; al Poder Ejecutivo, que dicta los decretos, y al Poder Judicial, que forma la jurisprudencia.

Otros autores sostienen que las fuentes no son los órganos que vierten la forma jurídica, sino las "formas mismas". Las *fuentes* serían, según este criterio, la ley, la costumbre, los decretos, la doctrina y otros.<sup>1</sup>

---

1. La teoría del derecho maneja diversos criterios para clasificar las fuentes, entre otros: 1º *Fuentes escritas y no escritas*, distinción que incluso en la actualidad mantiene su vigencia; 2º *Primarias*, que regulan materias no disciplinadas por otras normas de carácter superior, y *secundarias*, que regulan materias ya reguladas por otras fuentes primarias (por ejemplo el reglamento que se dicta para ejecutar y desarrollar una ley); 3º *Propias y subsidiarias*: son estas últimas las que, pertenecientes a

- a) Principales: Los Tratados, Las Leyes. Secundarias: Los Decretos, Las Instrucciones.
- b) Fuentes racionales:  
La costumbre; La jurisprudencia; La doctrina.

#### PRINCIPALES FUENTES. PAPEL DE ELLAS

1. *La ley.* La ley es, después de la constitución, la principal fuente del derecho administrativo. En su sentido clásico, la ley "es una regla de conducta para regir la vida del hombre en sociedad".

El autor francés Esmein nos da la siguiente definición de la ley: "Es una regla imperativa o prohibitiva dictada por el soberano que estatuye, no en interés particular, sino por el interés común; no respecto a un individuo aislado, sino respecto a todos, para el porvenir y para siempre".

Por su parte, León Duguit dice que la ley, desde el punto de vista material, es el acto por el cual el Estado formula una regla de derecho objetivo para organizar las instituciones de la vida social.

La ley es, pues, en general, *un acto creador de situaciones jurídicas aplicables a todas las personas que se encuentran en las condiciones de hecho previstas por la norma.*

El texto de la Constitución venezolana nos da un concepto formal de la ley cuando nos dice: "Los actos que sancionen las Cámaras Legislativas como cuerpos colegisladores se denominarán *leyes*, y los que sancionen reunidos en Congreso, o separadamente, para asuntos privativos de cada una, se llamarán *acuerdos*."

La doctrina establece una distinción, según el contenido de las mismas, en *leyes formales*, *leyes materiales* y *leyes de sentido formal-material*. Las primeras son los actos que sanciona el Poder Legislativo conforme el procedimiento expresado en la constitución; las segundas son las que contienen normas de carácter general, y las últimas, las que reúnen ambas condiciones, como la Ley de Educación, la Ley de Expropiación, etc. Aunque se discute por algunos, la Ley de Presupuestos es un ejemplo de ley formal. Las leyes tienen como características fundamentales el estar sometidas a los principios siguientes: el de la *igualdad*, *imperatividad*, porque impone prohibiciones, atribuciones y deberes, de-

---

otra rama del derecho, se aplican a una disciplina que carece de las propias; 4° *De conocimiento y producción:* son de conocimiento aquellas a través de las cuales se conoce la existencia del derecho, y se subdividen, a su vez, en fuentes de conocimientos del derecho científico (bibliografía científica) y en fuentes de conocimiento del derecho positivo (que se encuentran en las colecciones legislativas).

biendo ser cumplida por todos. Por último, la ley *es coercible* en el sentido de que su transgresión puede dar origen a una sanción por parte del poder público.

Desde el punto de vista de su valor jurídico, las leyes se dividen en fundamentales o constitucionales y especiales; desde el punto de vista de su contenido, las leyes administrativas pueden ser de organización, de acción y de relación. La primera clasificación corresponde hacerla al derecho constitucional y a la teoría general del derecho, pero tiene una inmediata aplicación en el derecho administrativo, como determinante del ámbito de vigencia del principio de la legalidad; la segunda, en cambio, es típica del derecho administrativo y en su terreno propio debe resolverse.

El Estado constitucional puso en circulación la idea de la *superlegalidad*, al recoger los principios fundamentales de su organización política en textos legislativos a los que concedía un rango formal más elevado que el de las leyes ordinarias, sean éstas administrativas o de derecho común. Era indiferente que estos textos legislativos formasen un cuerpo único (código constitucional) o fuesen varias; de uno y otro supuesto nos ofrece ejemplos el derecho comparado.

#### DECRETOS-LEYES

2. La segunda fuente directa y positiva del derecho administrativo son los decretos-leyes. Estos instrumentos del derecho son actos creadores de situaciones jurídicas generales, pero sancionados por el Poder Ejecutivo de manera excepcional y no por el legislativo, como por principio general tendría que ser. Los decretos-leyes pueden aparecer en tres situaciones distintas:

a) Cuando por determinadas circunstancias el Poder Legislativo delega en el Ejecutivo la facultad de legislar. La Constitución venezolana no autoriza al Congreso para hacer esa delegación.

b) En virtud de una potestad constitucional originaria. La Constitución Nacional no confiere esa potestad al Ejecutivo.

c) El caso de los gobiernos de facto; al destruirse los órganos legislativos como consecuencia de un golpe de Estado, el dictador o el Ejecutivo colegiado asume el ejercicio de la función legislativa mientras se restablece el imperio de la juridicidad.

La doctrina enseña que los regímenes de facto deben limitarse a dictar decretos-leyes en casos en que lo imponga la necesidad de dar cumplimiento a los fines perseguidos por el movimiento político triunfante, y siempre que sea urgente modificar una ley o sancionar una

nueva. Fuera de esas situaciones excepcionales, los gobiernos de facto deben abstenerse de legislar.

## EL DECRETO

Es una manifestación de voluntad emanada del Poder Ejecutivo, dirigida al ejercicio de las facultades propias de dicho órgano, y en especial de las que se aplican al régimen administrativo.

Los decretos son, en el fondo, una expresión de la llamada potestad reglamentaria.

Esta potestad, desde un punto de vista doctrinario, se divide en tres clases:

a) *Potestad independiente* o real, que es la que corresponde al órgano que en el Estado tiene la facultad de administrar y que deriva de ésta sola, sin que sea necesario que la Constitución autorice al ejercicio de la misma. De allí el origen de su nombre. Se realiza en los sistemas autocráticos de gobierno.

b) *Potestad reglamentaria constitucional*, que es aquella que se ejerce por disposición expresa de la Constitución.

En ejercicio de esta potestad y por mandato del precepto constitucional que faculta al Presidente de la República para dictar los decretos y reglamentos convenientes se derivan las siguientes conclusiones:

1) Que la facultad presidencial es una facultad reglada para el ejercicio de la potestad reglamentaria;

2) Que dicha potestad reglamentaria del Jefe del Estado ha de ser siempre de carácter ejecutivo, o sea ha de proponerse sólo la aplicación práctica de la ley, que es lo que se llama ejecución.

c) *Potestad delegada*. Es la autorización dada al Poder Ejecutivo por el Legislativo para abordar materias de naturaleza normativa. Esta potestad es, en el fondo, una comisión legislativa que se extingue al ejercerse. Como lo hemos expresado anteriormente, la referida potestad no existe constitucionalmente en Venezuela.

Los requisitos de los decretos son de fondo y forma. Los de fondo se descomponen en dos modalidades sustanciales:

a) El decreto debe ser confirmatorio de la Constitución y de las leyes; y

b) Que se dicte en consonancia con el fin previsto.

Los requisitos de forma constituyen la estructura externa de la manifestación de voluntad. El primero consiste en que el acto adminis-

trativo sea expedido por el funcionario competente (algunos autores estiman que esto es un requisito de fondo, ya que su vicio podría traer la nulidad absoluta del mismo) y que el acto sea realizado de acuerdo con las formalidades de ley. En pocas palabras, el primero es un elemento de jurisdicción, y el segundo, de procedimiento.

*Efectos del decreto.* Por efectos del decreto se entiende las consecuencias jurídicas que produce el acto, tanto sobre las personas como sobre las cosas.

- 1) El decreto completa la función de la ley, sin modificarla ni alterarla, y sin crear nuevas normas jurídicas.
- 2) Determina los casos de aplicación de la ley, distinguiéndolos, agrupándolos, ordenándolos y clasificándolos.
- 3) Prescribe las formas procesales convenientes para la mejor aplicación de la misma ley.
- 4) Resuelve las dificultades previstas.
- 5) Establece los medios de ejecución.

Los decretos se dividen en dos clases fundamentales: *reglamentarios* y *orgánicos*.

Decreto reglamentario es el que tiene por objeto reglar el cumplimiento y aplicación de las leyes, según el principio constitucional que así lo establece.

Decreto orgánico es el que tiene por objeto satisfacer una necesidad no prevista por la ley o crear un organismo del servicio público.

Desde el punto de vista de su contenido, los reglamentos administrativos pueden ser ejecutivos e independientes.

Son *reglamentos ejecutivos* los que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. Tal desarrollo puede ser parcial —de determinados preceptos de la ley— o total, apareciendo entonces como reglamento general para la ejecución de la ley.

Los reglamentos ejecutivos tienen por misión jurídica completar y desenvolver el espíritu fundamental de la ley. Es decir, deben prever los detalles necesarios para facilitar la mejor aplicación del orden jurídico esencial. Son por lo tanto, normas secundarias y dependientes. A este tipo de reglamentos se refiere la Constitución cuando expresa en su ordinal 1º del artículo 190 que el "Presidente de la República tiene la facultad de reglamentar total o parcialmente las leyes sin alterar su espíritu, propósito o razón".

Los *reglamentos independientes* son aquellos que se dictan como consecuencia de esa originaria potestad reglamentaria que se acaba

de mencionar. A esta categoría pertenecen, de una parte, los reglamentos de organización administrativa (por ser la organización de sus propios servicios una competencia típica administrativa); de otra, los reglamentos que la administración dicta para regular el ejercicio de poderes que le estén conferidos discrecionalmente.

Los reglamentos independientes o autónomos son actos administrativos de una gran discrecionalidad del Poder Ejecutivo, puesto que la Constitución o la ley autoriza al Ejecutivo para dictar las normas necesarias sin base o fundamento previo, salvo la competencia para dictarlos. Constituyen en el fondo una excepción al principio de la dependencia y de la generalidad relativa con respecto a la ley principal que debe servirles de base para su contenido. Como se trata de una excepción al principio de derecho público de la limitación y dependencia de la ley, algunos autores, entre ellos el maestro Duguit, sostienen que sólo pueden ser dictados para materias de servicios y de intervenciones de naturaleza policial, o sea de la capacidad reguladora del Estado en relación a la actividad legítima de los ciudadanos. Sin embargo, esta limitación al poder reglamentario ha sido desechada bajo el argumento de que la Constitución no ha impuesto sino más bien en algunas materias el derecho amplio a la reglamentación sin expresar restricciones.

En los reglamentos independientes tenemos una base de autorización por la propia Constitución o por la ley, y éstos son en su naturaleza disposiciones de estricto carácter normativo complementario, es decir, de una generalidad relativa. En cambio, los reglamentos delegados se confunden en su forma y fondo con una ley. Se dictan en razón de poderes amplios y discrecionales que se le otorgan al Ejecutivo por razones de urgencia, necesidad o fuerza mayor o por calamidades públicas. En nuestro ordenamiento constitucional no existe esta figura jurídica. Y en la posible y discutible situación de que el Ejecutivo Nacional pueda dictar normas generales en materia económica y financiera que entrañen reforma o derogación de normas legales preexistentes, deben ser estimadas como decretos-leyes y no como simples reglamentos. Aunque advertimos que predomina la tesis de ortodoxia constitucional de que tales decretos-leyes no tienen validez por el principio fundamental de orden público de que la función legislativa no es delegable. Por ello, algunos autores los denominan también reglamentos delegados.

## LOS REGLAMENTOS COMO FUENTE DE DERECHO

Los reglamentos son reglas de derecho de alcance general que tienen por finalidad completar la función de la ley. Es decir, se sancionan

y prevén como normas de un carácter intermedio entre la suprema generalidad de la ley y la disposición ejecutiva de tipo concreto y específico que pretende resolver una situación individual. Constitucionalmente, el reglamento es una manifestación de un cierto poder legislativo que se le atribuye al Poder Ejecutivo. Los reglamentos son, en efecto, declaraciones unilaterales del Poder Ejecutivo creadoras de reglas de derecho de contenido general normativo, pero de una jerarquía inferior a la ley y de una generalidad también de menor grado que ésta.

Los reglamentos se caracterizan por los siguientes elementos:

- a) Son actos y declaraciones unilaterales;
- b) Son emanados del Poder Ejecutivo;
- c) Son reglas de derecho de alcance general, aunque de una generalidad de menor grado que la ley;
- d) Se caracterizan por una jerarquía de dependencia de la ley a la que están subordinados.

Existen algunas materias, por su extraordinaria importancia y trascendencia, que constituyen verdaderas reservas legales, es decir, que deben ser reguladas primero por leyes y posteriormente desenvueltas por la potestad reglamentaria. Tales son los casos de las disposiciones penales, las garantías constitucionales y toda la regulación tributaria en cuanto a la creación de derechos, tasas e impuestos. En cambio, por mandato expreso del constituyente o por silencio del mismo, existen materias que pueden ser reguladas por el Ejecutivo mediante reglamentos, sin la condición legal previa. Por razones de técnica legislativa, puede el constituyente o el legislador ordinario limitarse a fijar en la norma constitucional o en la ley ordinaria o especial las normas fundamentales, dejando al Poder Ejecutivo la capacidad para dictar las normas complementarias y de detalle que faciliten la aplicación de la ley a casos específicos o de una generalidad relativa o menor mediante el acto administrativo reglamentario.

## LAS INSTRUCCIONES

Son disposiciones de carácter complementario emanadas de funcionarios competentes y que tienen como objeto contribuir a la mejor aplicación de la ley, de un reglamento o de otra disposición administrativa, o al funcionamiento del servicio público. Tienen por objeto general ilustrar el criterio del funcionario para el más conveniente ejercicio de las funciones que le corresponden.

Las *instrucciones* son de dos clases: las imperativas, que son órdenes, y las facultativas, que tienen el carácter de simples recomendaciones. Las

primeras, dada su naturaleza, obligan al funcionario que las recibe a ejecutar la disposición en toda su amplitud. Si sobreviene alguna responsabilidad, ésta no es del funcionario que obra de conformidad con ella, sino de aquel que las emite. Por el contrario, las instrucciones facultativas dejan al funcionario en la capacidad de proceder o no en conformidad con ellas. En virtud de lo antes expuesto, la responsabilidad es del funcionario que recibe la instrucción por la manera como actúa.

## LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Como señala González Pérez, los principios generales del derecho no deben confundirse con los principios de la ciencia jurídica (pues mientras éstos pertenecen al plano de la lógica, aquéllos constituyen el contenido del derecho), ni con aquellas reglas jurídicas que son simples expresiones técnicas o recursos pedagógicos, aunque a veces sirven de vehículo de los auténticos principios de derecho.

Por una parte, Federico de Castro entiende que los principios generales del derecho son "los inspiradores de todo el ordenamiento jurídico". Precisamente por esto su papel desborda el de mera fuente subsidiaria del derecho que parece deducirse del artículo 6º del Código Civil venezolano, habiéndose de tener en cuenta que en este artículo no se establece el orden jerárquico de las normas (cosa que ya realizó el artículo 5º del propio Código Civil), sino que se limita a ser una regla práctica para el juez, al que señala la forma como debe proceder normalmente al juzgar. En resumen: a través de los principios generales del derecho cobra vigencia la aplicabilidad del derecho natural, incluso como fuente primaria anterior a la ley escrita.

Pero frente a tal concepción, cabe configurar los principios generales del derecho como fuente subsidiaria, sólo aplicables a falta de derecho escrito y consuetudinario.

La anterior discusión sobra y carece de sentido si se tiene en cuenta que en realidad la expresión *principios generales del derecho*, por ser equívoca, encierra simultáneamente dos diferentes acepciones: a) Como los principios mismos que informan el ordenamiento jurídico escrito; y b) Como los principios del derecho natural que *deben* inspirar el ordenamiento positivo. Se trata de saber, simplemente, a cuál de estas acepciones alude el artículo 6º del Código Civil.

En este sentido, no hay duda de que los principios del ordenamiento jurídico operan en el derecho administrativo (como operan en derecho civil). Y ello, no porque lo diga el artículo 6º del Código Civil (que no alude a esta acepción), sino porque la idea de la legalidad no se

agota, obviamente, con una interpretación raquítica de la letra escrita de la ley, sino que ha de mirar también al espíritu que la anima y vivifica.

### *Los Tratados como fuente de derecho. Su jerarquía*

Los tratados son acuerdos o convenios celebrados entre dos o más Estados, o entre un organismo internacional y otro Estado perteneciente a la comunidad internacional. Constituyen fuente principalísima del derecho internacional tanto público como privado. Al señalar las fuentes del derecho ubicamos a los tratados como fuentes directas y positivas del derecho.

Algunos autores distinguen dos tipos fundamentales de tratado: los "tratados contratos" y los "tratados normativos". Los primeros sólo surten efectos jurídicos entre las altas partes contratantes, o sea los Estados que lo celebran. En cambio, los segundos, llamados también tratados-leyes, surten efectos *erga omnes*, es decir, no sólo a los Estados signatarios sino también a los ciudadanos o súbditos de los mismos. Un tratado de límites sería del primer tipo, y un tratado sobre equivalencias y reválida de títulos sería del segundo tipo.

### *Condiciones del tratado como fuente jurídica administrativa*

Para que un tratado surta efecto sobre los ciudadanos de un país, se requieren las siguientes condiciones:

- a) Que el tratado cumpla con las condiciones constitucionales para su recepción y validez.
- b) Que el tratado tenga un contenido jurídico material.
- c) Que contenga preceptos para cuya aplicación sean competentes los órganos administrativos respectivos de los Estados signatarios.

Según la Constitución venezolana, los tratados deben cumplir las siguientes etapas para su recepción y validez:

1. Celebración del mismo por el Presidente de la República por órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores.

2. Aprobación del mismo tratado por acto legislativo especial y mediante la ley que al efecto sancione el Congreso Nacional (ordinal 5º del art. 190 y art. 28 de la Constitución Nacional). Al aprobarse por el Congreso el respectivo tratado, el contenido jurídico del mismo como acto convenido por el Ejecutivo de manera condicional, se confunde con la ley formal que lo aprueba. Algunos autores, partiendo de esta confu-

sión, sostienen que la fuerza del tratado surge de la misma ley y sólo derivada de ella y no con fuerza propia del tratado. De todas maneras, el planteamiento hecho no produce mayores consecuencias. Sin embargo, debemos advertir la importancia de la cuestión cuando se intenta pedir la nulidad del mismo. Si la verdadera fuente es la ley y no el contenido jurídico del tratado, al obtenerse la aprobación del mismo por el Congreso no habría otro recurso de nulidad del tratado, pongamos por caso, por inconstitucional, sino el de denunciarlo por ante los organismos internacionales o ante el propio contratante. Tal ha sido la clara jurisprudencia de la Corte Suprema en reciente sentencia. O lo que es lo mismo, no prosperaría el recurso de nulidad por inconstitucionalidad del tratado por ante la Corte Suprema como un acto estatal viciado o contrario a la ley fundamental.

Si aceptamos que sólo los tratados normativos o tratados-leyes tienen un contenido jurídico, éstos serían, y no los tratados-contratos, los que podrían surtir efectos de derecho administrativo. Lo mismo que los tratados deben contener materias aplicables a los diversos órdenes de la actividad administrativa que los órganos ejecutivos deben realizar o que los órganos jurisdiccionales deben resolver al dirimir los conflictos de intereses entre los ciudadanos, como serían las materias relativas a comercio, navegación, seguro, correos, sanidad, educación, etc.

### *Conflicto entre un tratado y una ley*

Con frecuencia se han presentado reales o aparentes conflictos entre el tratado y una ley en un Estado determinado; es decir, se trata de determinar la jerarquía y grado de aplicabilidad frente a una colisión determinada. En general, al seguirse el principio de derecho positivo dentro de nuestra legislación civil, de que la ley especial priva sobre la general, el tratado debe prevalecer sobre cualquiera ley del ordenamiento de un Estado. Salvo que ésta sea la propia Constitución o las leyes orgánicas de este carácter, por el rango y primacía que ocupan éstas en el sistema jurídico. Esta opinión está robustecida con la clara disposición del artículo 8 del Código de Procedimiento Civil, que dice que "en los casos de aplicación del derecho internacional privado, los jueces atenderán preferentemente a los tratados públicos de Venezuela".

### LOS TRATADOS: FUENTES INDIRECTAS, SUBSIDIARIAS Y RACIONALES

Con la denominación de fuentes indirectas del derecho, la doctrina alude a aquellos actos que, sin contener de suyo disposiciones inmediatamente aplicables, sirven de base, sin embargo, a una ulterior pro-

mulgación de ellas. Como ejemplo típico deben citarse los tratados internacionales.

Se ha de reconocer, empero, que no existe unanimidad de criterios en cuanto a la calificación de los tratados internacionales como fuentes *indirectas* del derecho. Es cierto que la doctrina administrativa suele prescindir de ellos en la enumeración de fuentes directas; pero también lo es que contra esto se ha levantado un autorizado movimiento doctrinario de discrepancia, especialmente representado por los canonistas y tendiente a demostrar las condiciones de ley civil de los concordatos con la Santa Sede.

La tesis de que los tratados internacionales y concordatos son fuentes directas de derecho interno tropieza realmente con serios obstáculos. Por su naturaleza jurídica de pactos o convenios, han de limitarse lógicamente a crear derechos y obligaciones entre las partes contratantes. El argumento en contra de que en algunos de estos convenios internacionales se contienen normas de derogación del derecho interno y preceptos que deben ser inmediatamente aplicables sin necesidad de ulterior desarrollo, no debe considerarse como definitivo, pues en todo caso estos efectos no se producirán hasta tanto que el tratado o concordato hayan sido debidamente sancionados y publicados por los Estados contratantes, de acuerdo con sus propias normas. Este trámite cumple ciertamente el papel de una verdadera recepción de la norma internacional en el derecho interno. Debilita su eficacia jurídica (así el tratado obligue a las partes aunque no haya sido publicado por cada una de ellas, y en tal sentido podría hacerse valer ante una jurisdicción internacional). Su aplicabilidad como norma de derecho depende de esta condición. Un tratado o concordato que no haya sido publicado en la debida forma, ha de tenerse por inexistente por las autoridades judiciales y administrativas internas, aunque su contenido sea, en general, conocido, y no obstante que su período de vigencia (según se desprenda de sus propias cláusulas) haya comenzado. Por otra parte, entendemos que un Estado que dicte leyes internas contrarias al contenido de un tratado o concordato vigente, infringe indudablemente sus obligaciones internacionales, pero no por ello tales leyes dejan de ser válidas desde el punto de vista del derecho interno.<sup>2</sup>

#### FUENTES RACIONALES

*La costumbre.* Se ha definido diciendo que la costumbre es la repetición de actos colectivos con sanción jurídica externa. Según se ha

---

2. Es conveniente ver el resumen para completar este breve esquema, la clara jurisprudencia que al efecto dictó sobre la materia la Corte Suprema de Venezuela en sentencia que se encuentra al final de este capítulo, pág. 76.

dicho, desde el punto de vista social la costumbre tiene como origen el hábito; como principio intermedio, el uso; y como última forma, la costumbre misma; entendiéndose por hábito la repetición de hechos individuales, los cuales cuando se generalizan pasan a ser colectivos, pero sin llegar a poseer una sanción jurídica.

Meucci dice que la costumbre sirve de poderoso auxiliar para la interpretación del derecho dudoso.

Santamaría de Paredes reconoce que la costumbre, en el derecho administrativo, existe, por una parte, para suplirlo, dada la inmensa variedad de materias que contiene, y por la otra, la dificultad para la ley de prever toda la situación.

En la costumbre podemos distinguir dos formas fundamentales:

- 1) La costumbre derogatoria; y
- 2) La costumbre introductiva o positiva.

La primera de ellas es de orden generativo, lucha por derogar reglas preestablecidas; en cambio, la segunda es una fuente positiva de derecho, ya que sirve de inspiradora de la ley; introduce nuevas formas por medio de sus prácticas y tendencias, y transforma por medio de su influjo las normas también existentes.

Los requisitos para que la costumbre se reconozca con fuerza suficiente han sido expuestos por los juristas y se pueden simplificar en dos condiciones esenciales.

- 1) Que exprese una convicción jurídica; y
- 2) Que sea suficientemente antigua.

En algunos países, como Inglaterra, la costumbre tiene una verdadera supremacía, por lo que constituye una fuente directa del derecho.

En Venezuela, de conformidad con la norma establecida en el Código Civil, que dice: "Las leyes no pueden derogarse sino por otras leyes y nada vale alegar en contra de su observancia ni la costumbre o práctica en contrario, por antiguas y universales que sean", la costumbre no puede tener aplicación, sino cuando la ley misma lo ordena en determinadas situaciones, o bien, cuando a falta de la ley, la costumbre viene a suplir sus lagunas.

*Jurisprudencia.* Según el gran autor Adolfo Posadas, la jurisprudencia comprende tres sentidos de diversa amplitud. En el más amplio denota la interpretación uniforme y constante de una regla de derecho; otro, más restringido, se refiere a la decisión que resulta de los actos particulares de los poderes públicos, y en el más estricto sentido técnico comprende la interpretación que diariamente van estableciendo los tribu-

nales de justicia con respecto a las reglas que están llamados a aplicar en cada caso.

Etimológicamente, jurisprudencia significa ciencia del derecho. La conceptuó Ulpiano como la justicia misma. Los prudentes en Roma fueron, al principio, asesores de los magistrados y, más tarde, intérpretes ordinarios de las leyes.

La jurisprudencia desempeña un papel muy importante en la vida del derecho. Obra de diversas maneras: aclara el sentido del precepto legal; adapta el derecho escrito a las circunstancias y relaciones que van a caer bajo su imperio; "armoniza" las divergencias que pudieran producirse en el establecimiento de su genuino sentido (el del derecho formulado por la ley); y "*puede contribuir poderosamente a la sistematización del derecho positivo*".

En el derecho administrativo, la jurisprudencia puede ser, por una parte, la emanada de los tribunales u órganos jurisdiccionales, y de otra parte, la emanada del poder administrador. En Venezuela los tribunales de los cuales puede emanar una jurisprudencia administrativa son: la Corte Suprema, los Juzgados de Hacienda, el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta y los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil, cuando ellos conocen de juicios administrativos, por ejemplo, en lo relativo a la expropiación. La jurisprudencia emanada del poder administrador está constituida por las resoluciones ministeriales, los dictámenes del Procurador de la Nación, y los informes de los Consultores Jurídicos de los Ministerios. En términos generales, el valor de la jurisprudencia es meramente moral, esto es, se impone por la seriedad de los argumentos y el crédito científico de las personas de quienes emana. Las sentencias de los tribunales sólo surten efectos entre las partes litigantes y no en relación a las personas que no son partes del proceso.

Excepcionalmente, el control jurisdiccional que la Corte Suprema ejerce sobre la constitucionalidad de las leyes surte efecto sobre todos los ciudadanos. La sentencia de la Corte en estos casos tiene el valor de un acto legislativo en realidad, ya que por la decisión se deroga una disposición legal.

*La doctrina.* La doctrina es el conjunto de concepciones científicas expuestas por jurisconsultos y publicistas.

Esta tiene como fuentes matrices el estudio de los textos, la interpretación de los preceptos legales, el estudio de la legislación comparada, la jurisprudencia, la crítica jurídica y la observación de la realidad social en su condición de causa y efecto del derecho.

La doctrina no es una fuente generadora del derecho, sino un elemento auxiliar de estudio que no tiene más autoridad que la científica del autor. Es, por lo tanto, una fuente indirecta y propiamente racional, careciendo, por lo tanto, de fuerza imperativa.

Como fuente literaria que es, puede clasificarse en dos grandes categorías:

- a) Fuentes científicas generales: tratados y textos.
- b) Fuentes científicas especiales: monografías.

#### PRELACION DE LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SU JERARQUIA

Este concepto significa el orden de preferencia para la aplicación de los preceptos jurídicos que afectan a una determinada materia o asunto.

Interesa ahora colocar en un orden jerárquico y escalonado las distintas fuentes que se acaban de enumerar, lo que significa tanto como establecer el orden de aplicabilidad de las normas jurídicas al caso concreto y el criterio para solucionar las contradictorias prescripciones que se encuentran en normas de distinto rango. Para ello hemos de manejar dos criterios fundamentales: el criterio de la primacía del derecho escrito, y el criterio de la jerarquía del órgano de que emana la regla escrita de derecho.

Por aplicación del primer criterio, las fuentes no escritas van a quedar relegadas en el derecho administrativo a la categoría de fuentes subsidiarias. Esto es, desde luego, rigurosamente cierto si se pone en contraste la ley formal (constitucional u ordinaria) con la costumbre; pues aun dando por supuesta la solución positiva al problema, únicamente será posible acudir a ella en defecto de regulación expresa legal, sin que, por lo demás, pueda admitirse una costumbre *contra legem*. Pero esta misma preeminencia debe reconocerse, frente a la costumbre, a cualquier disposición administrativa de carácter general dictada por órgano competente para ello, debiéndose entender con este alcance la prescripción del artículo 5 del Código Civil.

Por lo que se refiere a los principios generales del derecho, no obstante las precisiones que se hicieron antes oportunamente dado el valor peculiar que tienen en el ordenamiento jurídico, también debe decirse, en términos generales, que su aplicación es subsidiaria y que, por tanto, sólo podrán ser invocados a falta de texto jurídico escrito aplicable a la cuestión controvertida.

El segundo criterio, cuyo manejo anunciábamos para solucionar el problema de la jerarquía de las fuentes, es el de la propia jerarquía del órgano estatal que dicta la norma. A estos efectos debe establecerse, en primer lugar, la subordinación de las disposiciones administrativas, (fuentes de la administración) respecto de las emanadas del Poder Legislativo (fuentes *para* la administración), señalándose dentro de estas últimas la mayor jerarquía de las leyes fundamentales o constitucionales respecto de las ordinarias. En segundo lugar, y dentro ya de las fuentes de la administración, debe jugarse con dos reglas: 1º A mayor jerarquía del órgano que dicta la norma administrativa, corresponde mayor valor formal de la norma dictada (así, un reglamento aprobado por decreto tiene mayor rango jurídico que una disposición reglamentaria dictada por orden ministerial: ésta no podrá nunca contradecir a aquél); 2º Las normas reglamentarias de las entidades de carácter público integradas en el Estado no pueden contradecir el derecho estatal.

Por lo que se refiere a otras fuentes, como la jurisprudencia y la doctrina, ya se ha señalado que sólo tienen un valor indirecto en derecho administrativo, por lo que su enumeración queda al margen del estricto problema de la jerarquía de las fuentes, que queda entonces establecida de la siguiente forma: siguiendo un criterio de origen civilista y vigente, las leyes de "orden público" privan sobre las de interés u "orden privado"; y las especiales tienen mayor fuerza que las generales.

## JURISPRUDENCIA

### LOS REGLAMENTOS Y LOS RECURSOS JURISDICCIONALES

El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda remitió expediente a la Corte. Admitida y sustanciada la apelación interpuesta por el doctor X contra sentencia dictada por dicho Tribunal.

La Sala debe resolver como punto previo si está dentro de sus atribuciones la de conocer y decidir el presente recurso. El artículo 92 del Reglamento de Regulación de Alquileres y el decreto legislativo sobre Desalojo de Viviendas que sirvió de base para interponer y admitir el recurso, dispone: "Las sentencias del Tribunal de Apelaciones serán apelables por ante la Corte Federal mediante escrito razonado, dentro de las cinco (5) audiencias siguientes a su publicación, cuando se denunciare violación de ley".

La Corte tiene establecido, en reiterados fallos que atienden a la solución de iguales casos, que una norma de simple carácter reglamentario, como la transcrita, conforme al ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución, carece de eficacia para modificar, complementar o suplir el régimen constitucional y legal que define sus atribuciones propias.

El artículo 215 de la Constitución Nacional que establece las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, dice en su ordinal 11º que la Sala tiene, entre otras, las demás que la atribuya la ley, debiendo siempre entenderse por ley todo acto que con ese carácter sancionen las Cámaras Legislativas, actuando como Cuerpos Colegisladores, y en manera alguna cualquier otro ordenamiento de categoría inferior y de origen distinto.

“La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio”.

No es, pues, un reglamento recurrente y aplicado por el Tribunal *a quo*, instrumento idóneo para fijar atribuciones que a la Corte le han sido otorgadas por la Constitución y las leyes, sin incurrir en desacato o violación del ordenamiento legal que las crea y regula su ejercicio.

Por las razones que anteceden, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia declaró improcedente el recurso de apelación intentado contra la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

## 1) TRATADOS. SUS CONDICIONES Y NATURALEZA

### *Jurisprudencia:*

- 1) SUS TRATADOS, SU JERARQUIA Y VALIDEZ
- 2) CONTROL CONSTITUCIONAL. ACTOS DE LOS PODERES PUBLICOS (JURISDICCIONALIDAD).
- 3) ACTOS DE GOBIERNO Y DIRECCIONALES

El día 21 de mayo de 1963, el doctor X, abogado y domiciliado en esta ciudad de Caracas, introdujo por vía principal y también subsidiaria, *demanda de nulidad absoluta parcial del ordinal 14 del artículo II de la ley de 12 de junio de 1922, aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito entre Venezuela y los Estados Unidos de América.*

Dice el demandante en el capítulo I de su libelo:

“Conforme a la doctrina del derecho internacional, la extradición no es procedente sino en el caso de hechos materiales que tengan el carácter de delitos, siempre que no sean políticos o conexos con éstos”.

Partiendo de la consideración anterior, afirma el demandante en el siguiente capítulo que "no deja de extrañar al jurista advertido el hecho de que aparezca la malversación de fondos públicos entre los delitos mencionados, pues aquélla no tenía carácter delictual para la fecha de la celebración del tratado de extradición con los Estados Unidos de América, ni tal carácter le fue atribuido por una legislación posterior. En efecto, después de la reforma del Código Penal de 1915, hoy como ayer, la malversación de fondos públicos sólo ha engendrado una responsabilidad administrativa no delictuosa".

En apoyo de su afirmación cita la Ley de Responsabilidad de Empleados Públicos de 7 de junio de 1912, citada cuando se hallaba en vigor la Constitución de 5 de agosto de 1909, y según la cual los ministros eran responsables por "malversación de los fondos" y por "delitos comunes".

"Por tanto, de acuerdo con los textos constitucionales citados, el soborno o cohecho y el peculado o malversación de fondos públicos (delitos contra la cosa pública) no eran delitos comunes, sino delitos de naturaleza política, porque al excluirlas las Constituciones citadas de la denominación de "delitos comunes", implícita y necesariamente los estaban considerando como delitos de "naturaleza política".

En el último capítulo del libelo se sostiene la preeminencia de la Constitución sobre los tratados, no pudiendo éstos cambiar o alterar aquélla ni ser ellos declarados válidos si violan la misma Constitución, porque sería absurdo.

Es el caso de admitirse la derogación tácita parcial invocada, procedente de la nulidad absoluta parcial del ordinal 14 del artículo II de la ley formal constituida por el tratado de extradición, en cuanto creó el delito especial de "malversación cometida dentro de la jurisdicción de una de las partes por empleados públicos".

La nulidad absoluta parcial del artículo 4º de la Ley de Responsabilidad de Empleados de 7 de junio de 1912, en cuanto creó el delito especial de "malversación de fondos públicos" sin haberlo definido.

El ciudadano Procurador General de la República, por su parte, consignó su dictamen en escrito número 5.012, del 17 de septiembre de 1963, arriba mencionado, oponiendo: a) A la acción principal de inconstitucionalidad, las excepciones: dilatoria, contenida en el ordinal 7º (acumulación prohibida de acciones) del artículo 248 del Código de Procedimiento Civil, y la de la inadmisibilidad a que se refiere el ordinal 4º (solicitud de admisión de la demanda por causales no previstas en la ley), del artículo 257 *ejusdem*; y b) A la acción subsidiaria de in-

constitucionalidad, la excepción de inadmisibilidad prevista en el ordinal 4º.

Y para el supuesto imposible —dice el ciudadano Procurador— de que no prosperen las excepciones opuestas y pasare la Corte a conocer de los alegatos de inconstitucionalidad presentados por el recurrente, solicita: a) Que la Corte declare que no es de su competencia pronunciarse sobre la supuesta derogatoria tácita del artículo 4º de la Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos; b) Que por tanto carece de todo fundamento el alegato según el cual el Poder Ejecutivo incurrió en usurpación de funciones al suscribir el tratado de extradición; y que no existe obstáculo jurídico alguno que impida al Poder Legislativo enunciar en un convenio internacional un delito (peculado o malversación) que el derecho interno prevé en los artículos 4º y 15 de la Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos, y que sanciona el artículo 195 del Código Penal; c) Que como consecuencia de todo lo anterior, se declare improcedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el ordinal 14 del artículo II del referido tratado de extradición.

Para decidir, la Corte observó:

La presente demanda contiene como petición principal la declaratoria de nulidad parcial del ordinal 14 del artículo 2º de la denominada por el actor "ley formal" del 12 de junio de 1922, aprobatoria del tratado de extradición suscrito entre Venezuela y los Estados Unidos de América el 19 de enero de ese mismo año, la cual en realidad está formada por un artículo único y aparece publicada en la *Gaceta Oficial* número 14.956, de fecha 16 de abril de 1923, ratificado dicho tratado por el Jefe del Estado venezolano el 15 de febrero de 1923, y canjeadas las ratificaciones en acto realizado en Caracas el 14 de abril de 1923. Y como peticiones subsidiarias, para el caso de que la Corte no admitiera el alegato de la derogación tácita parcial invocada, en la misma demanda se solicita idéntica declaratoria de nulidad del expresado tratado y además la de nulidad absoluta parcial del artículo 4º de la Ley de Responsabilidad de Empleados de 7 de junio de 1912.

Según el demandante, la competencia de este Alto Tribunal para conocer del presente juicio emana del ordinal 3º del artículo 215 de la vigente Constitución Nacional, el cual señala, entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, la de "declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución".

Ahora bien, la cuestión de competencia, como presupuesto procesal indispensable para legitimar la cuestión del órgano jurisdiccional, tiene por su propia naturaleza un carácter previo que impone su dilucidación con prioridad al examen de fondo del asunto, en cuya resolución solamente sería posible entrar en caso de que sea establecida en sentido positivo la competencia de este Alto Tribunal.

En tal sentido pasa seguidamente la Corte a resolver esta cuestión previa, y al efecto considera:

Es evidente que nuestra Carta Magna ha acogido el principio de que los actos del Poder Público deben estar sometidos jurisdiccionalmente a control constitucional, como lo estatuyen los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución Nacional, en que se atribuye a esta Corte Suprema de Justicia la facultad para declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos, de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios; de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional; cuando alguno de ellos entrañe colisión con la Constitución Nacional o violación de la misma.

Pero es de observar que el control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de los actos estatales no ha sido consagrado en forma absoluta.

En lo tocante al Poder Legislativo nacional, existen varios casos en que sus actos están excluidos del control jurisdiccional de su constitucionalidad intrínseca, como expresamente lo estatuye el artículo 159 de la Constitución Nacional. De modo que los cuerpos legislativos, al ejercer sus atribuciones privativas, salvo lo que la misma Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones, no están sujetos a ninguna clase de control, incluso el jurisdiccional.

Por lo que respecta particularmente a la Cámara del Senado, goza ésta, además, de ciertas atribuciones de naturaleza política o de naturaleza discrecional que, en atención a su índole, tampoco están sometidas en su ejercicio al control constitucional, tales como a) Autorización a funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros; b) Autorización para emplear misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional; c) Autorización al Presidente de la República para salir del territorio nacional.

En lo que atañe particularmente a la Cámara de Diputados, también goza ésta del ejercicio de un derecho político no sometido en

cuanto al fondo al control objetivo de constitucionalidad, como es el de "dar voto de censura a los ministros" en forma simple o con la consiguiente remoción del ministro si así lo acuerdan las dos terceras partes de los diputados presentes (artículo 153 de la Constitución Nacional).

En lo que respecta al Poder Judicial, ha sido predominante la jurisprudencia de este Alto Tribunal en el sentido de que los actos del Poder Judicial no pueden ser impugnados con el recurso directo y objetivo de inconstitucionalidad.

En lo relativo a los actos que el Presidente de la República está facultado para realizar en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, un atento examen de las mismas conduce a la conclusión de que determinadas actuaciones presidenciales, en cualquiera de los dos caracteres de Jefe del Ejecutivo Nacional o Jefe del Estado venezolano asignados a aquél por el artículo 181 de la Constitución, están excluidas del control jurisdiccional de constitucionalidad, en atención a que por su propia esencia son actos de índole eminentemente política o actos de gobierno, o de índole discrecional.

Pasa la Corte ahora a establecer, concretamente, si ella tiene competencia para conocer de la presente demanda, y, a ese efecto, deberá analizar si la ley aprobatoria de un tratado internacional celebrado por Venezuela con otro Estado, y soberanamente concluido y perfeccionado mediante las actuaciones aceptadas unánimemente en derecho internacional, es susceptible de ser declarada parcial o totalmente nula por sentencia de esta Suprema Corte dictada como resultado del ejercicio del recurso objetivo y directo de inconstitucionalidad. O si, por el contrario, está excepcionalmente sustraída al control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Si interpretamos aisladamente este solo precepto y hacemos abstracción tanto del resto de normas constitucionales referentes a los tratados internacionales cuanto de la naturaleza especial de éstos y de los deberes ineludibles que generan a cargo de las partes contratantes, es indudable que no podría llegarse a otra conclusión que no sea la de sostener la competencia de esta Corte para conocer de la impugnación de los tratados internacionales por vía de demanda de su nulidad absoluta cuando estén en conflicto con textos de nuestra Carta Fundamental. Pero es de observar que la exégesis, fundada aisladamente en una sola norma de derecho, cuando la institución jurídica requiere una interpretación de conjunto por estar sistematizada en esa y otras normas, no llena las exigencias de la hermenéutica jurídica; y que por otra parte,

conforme a nuestra Carta Fundamental, requerimientos peculiares del derecho internacional se han integrado en nuestra normativa constitucional y han dado lugar a un acto jurídico entre Estados soberanos, sustraído al control jurisdiccional del Estado venezolano: el tratado internacional.

Esta excepción tiene su fundamento necesario en la existencia de la comunidad jurídica internacional, en la fuerza obligatoria de los tratados, a la que el derecho internacional asigna extrema importancia, pues la ha erigido en uno de sus postulados fundamentales de universal aceptación, concretado en la máxima *pacta sunt servanda*; y en la circunstancia de que el ordenamiento jurídico venezolano no permite la anulación, por voluntad unilateral, de una norma del orden jurídico internacional contraria a la Constitución Nacional.

En efecto, Venezuela, en su condición de Estado soberano organizado sobre un régimen de derecho, forma parte de la comunidad jurídica internacional, y como tal encuéntrase sometida a los principios y normas que presiden la vida de interrelación entre los diversos Estados, como expresamente lo reconoce el preámbulo de la vigente Constitución al indicar entre los altos propósitos del Estado venezolano el de "cooperar con las demás naciones, y de modo especial con las repúblicas hermanas del Continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional".

También en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita y ratificada por Venezuela, se expresa en su artículo 5º que los Estados americanos reafirman, entre otros, el principio de que "el derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas", y el principio de que "el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional".

El análisis de esta disposición constitucional, de carácter especial y excepcional, con respecto a la norma general estatuida en el mencionado ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución Nacional, pone de manifiesto que la intención del Poder Constituyente fue evidentemente sustraer los tratados internacionales, una vez celebrados y per-

feccionados, al control jurisdiccional de constitucionalidad, aunque dejando abierta la posibilidad de resolver el conflicto entre la Constitución y el tratado por las vías aceptadas en derecho internacional o por las previamente convenidas por los Estados contratantes, pues ordena que las controversias suscitadas en la interpretación o ejecución de los tratados se resuelvan por vías que escapan a la sola jurisdicción nacional.

La Constitución de 1914, en vigor para la fecha en que se celebró el tratado de extradición impugnado de nulidad mediante la presente demanda, contuvo un precepto esencialmente semejante a la vigente, pues su artículo 120 establecía: "En los tratados internacionales se pondrá la cláusula de que: Todas las diferencias entre las partes contratantes, relativas a la interpretación o ejecución de este tratado, se decidirán por arbitramento".

Tanto la República de Venezuela como los Estados Unidos de América tienen establecidos, en ejercicio de su soberanía, sus respectivos ordenamientos jurídicos, con vigencia, en términos generales, sobre su exclusivo ámbito territorial. Ningún Estado ostenta poder jurídico para hacer prevalecer el imperio de sus propias leyes sobre las de otro, y como quiera que no existe un tercer poder o norma supraestatal con autoridad incontestable sobre los miembros de la comunidad internacional, es preciso concluir que los órganos jurisdiccionales de los Estados vinculados por un tratado internacional no pueden anularlo total o parcialmente por sí y ante sí, unilateralmente, aduciendo razones de orden jurídico interno. El mencionado tratado de extradición celebrado entre Venezuela y los Estados Unidos de América excluye la idea de abolición o derogación unilateral por los órganos judiciales de algunos de los Estados contratantes, puesto que en el propio tratado existe un artículo adicional que expresa: "Artículo adicional. Se establece que todas las diferencias entre las partes contratantes, relativas a la interpretación o ejecución de este tratado, se decidirán por arbitramento".

Como observación final en torno al punto en examen, conviene indicar, como corroboración de la doctrina mantenida en este fallo, que la naturaleza *sui generis* del contenido de la ley aprobatoria de un tratado internacional ha originado la necesidad de mecanismos constitucionales especiales para la sanción, promulgación y derogación de dicha ley que difieren ostensiblemente de los previstos para las leyes ordinarias destinadas a regir relaciones jurídicas internas.

Por las razones expuestas, considera esta Corte que carece de competencia para conocer y declarar la nulidad absoluta parcial o total de la ley aprobatoria del mencionado tratado de extradición que la

República de Venezuela tiene celebrado con los Estados Unidos de América; y así se declara.

La petición subsidiaria de nulidad absoluta parcial del citado ordinal 14 del artículo 2º de la ley de 12 de junio de 1922, aprobatoria del tratado de extradición en referencia, no puede ser examinada por la Corte, como forzosa consecuencia de su declaratoria de incompetencia para conocer en general de la materia. Así se declara.

Al declarar su incompetencia para conocer de la demanda de nulidad absoluta parcial de la ley aprobatoria del mencionado tratado de extradición, no tuvo oportunidad este Alto Tribunal para pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia del alegato jurídico en que el autor fundó su petición principal: la supuesta derogación tácita parcial del artículo 4º de la Ley de Responsabilidad de Empleados de 7 de junio de 1912.

Y como quiera que no ha habido pronunciamiento de fondo sobre la pretendida derogatoria tácita, a cuya desestimación condicionó el propio demandante la petición subsidiaria de declaratoria de nulidad absoluta parcial del mencionado artículo 4º de la Ley de Responsabilidad de Empleados, resulta de toda evidencia, conforme a la naturaleza de las acciones subsidiarias, que esta Corte no debe conocer de dicha demanda subsidiaria, y en consecuencia, no existe materia sobre que decidir. Así se declara.

En fuerza de las consideraciones expuestas, esta Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara: Primero: Su incompetencia para conocer de la presente demanda, en lo relativo a la petición de declaratoria de nulidad absoluta parcial del ordinal 14 del artículo 2º de la ley aprobatoria del tratado de extradición suscrito entre Venezuela y los Estados Unidos de América. Segundo: Que no tiene materia sobre que decidir en lo que respecta a la petición subsidiaria de declaratoria de nulidad absoluta parcial del artículo 4º de la Ley de Responsabilidad de Empleados.

#### MÉTODOS DE INTERPRETACION DE LA LEY TRIBUTARIA

En materia de impuesto adicional cobra singular importancia la aplicación del método económico de interpretación de la ley por la particular finalidad perseguida por el Estado con dicho impuesto.

El derecho tributario moderno enseña, dentro de la autonomía que en los últimos tiempos ha adquirido esta importante rama de las ciencias jurídicas, que en la interpretación de la ley tributaria pueden utilizarse dos métodos técnicos: el método jurídico y el método económico.

El primero de dichos métodos, al excluir la posibilidad de la existencia de criterios interpretativos propios del derecho tributario, insinúa la aplicación general de los criterios propios de la lógica jurídica y, por consiguiente, la aplicación de las reglas de interpretación contenidas en el artículo 4º de nuestro Código Civil.

En cambio, el segundo de dichos métodos —el método económico—, al tomar en consideración las dos notas definidoras del derecho tributario moderno, como son su objetividad y su especialidad, excluye la aplicación de las reglas de hermenéutica insinuadas por el primero y enseña, por el contrario, acoger criterios propios, también especiales, de interpretación de la ley tributaria; según ello, se debe prescindir del formalismo jurídico en las relaciones reguladas por el derecho tributario, de modo de atenerse, exclusivamente, a la realidad de dichas relaciones; y, en contrapartida, tomar fundamentalmente en cuenta el contenido económico del derecho tributario. Este método económico, generalizado en países en que la ciencia del derecho tributario ha adquirido su mayor desarrollo y perfección, como Alemania, Italia y Suiza, tuvo quizás su primera concreción legislativa en el artículo 9º del ordenamiento tributario alemán, al disponer: "Para la interpretación de las leyes de impuesto se debe atender a su fin, a su significado económico y al desarrollo de las circunstancias" y en la América Latina, el citado método económico ha sido estructurado ya legislativamente, como puede verse en los artículos 12 y 13 de la ley de Procedimientos Fiscales de la República Argentina y en el artículo 7º del Código Fiscal de la provincia de Buenos Aires del mismo país, entre otros textos legales americanos. En Venezuela, y en lo que específicamente se refiere a la interpretación de nuestra legislación de Impuesto sobre la Renta, el método generalmente empleado, tanto por los organismos administrativos del impuesto, como por sus organismos jurisdiccionales, bien de manera explícita, o bien de manera implícita, ha sido precisamente el método económico. Existe entre nosotros una abundantísima jurisprudencia, que consideramos ocioso mencionar aquí, de la extinguida Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta y aun del mismo Tribunal, que la sustituyó en el tiempo, confirmada incluso por este Supremo Tribunal, en la cual se ha aplicado el método económico. Y es harto significativo que cuando los órganos encargados de la interpretación y aplicación de la citada legislación han errado en ello, es cuando precisamente se han separado de dicho método; así como también cuando los contribuyentes han pretendido utilizar el método jurídico, es cuando, en la gran mayoría de los casos, han surgido controversias entre ellos y la administración.

## FUENTES (Resumen)

	Formales
	Materiales
	Constitucionales
Leyes	Públicas
	Privadas
	Generales
	Especiales
	Reglamentarios
Decretos	Orgánicos
	Ejecutivos
	Independientes
	Doctrina
Racionales	Jurisprudencia
	Tratados (discusión doctrinaria sobre su papel).

### Tratados:

Acuerdos o convenios  
entre Estados; o entre  
Estados y un organismo  
internacional

#### División

Contratos  
Normativos

#### Condiciones

Condiciones constitucionales de  
recepción y validez \*  
Contenido jurídico  
Competencia por su contenido  
para ser aplicados por organis-  
mos administrativos.

### \* Recepción

Celebración por el  
Ejecutivo Nacional  
Aprobación Legislativa

#### Jerarquía de los tratados

- 1º Constitución
- 2º Tratados
- 3º Leyes especiales
- 4º Leyes ordinarias.

LA ADMINISTRACION  
Y EL FACTOR POLITICO-SOCIAL

## VIII

### EL ESTADO Y SU CONCEPTO

Introducción. El Estado. Origen histórico del vocablo. Naturaleza del Estado. Sus elementos. El territorio. La población. El Poder político.

#### INTRODUCCION

En el lenguaje común se emplean frecuentemente como sinónimos los términos *estado*, *nación* y *pueblo*. Sin embargo, las diferencias entre ellos son sustanciales, sobre todo en el derecho público, en que el Estado se diferencia de la nación y del pueblo.

El Estado puede definirse, con Blunstchli, como "conjunto de familias establecidas en un territorio fijo, que obedecen a un gobierno común que tiene por fin social hacer respetar la independencia colectiva y la conservación y bienestar de cada uno de sus miembros".

En el derecho público externo, la nación (del latín *nascor*) es el conjunto de personas del mismo origen étnico, de la misma raza, idioma, religión, costumbres y aspiraciones. La nación así considerada puede convertirse en Estado si reúne los demás elementos constitutivos de éste (como la nación francesa, la nación alemana, la nación italiana, la nación polaca). Hay naciones repartidas en diferentes Estados (la nación germánica entre Alemania y Austria hasta 1938). Y hay Estados en cuyo seno conviven diferentes naciones (el imperio británico, el ex imperio de Austria-Hungría, el ex imperio ruso).

En el derecho público interno, el Estado es la nación política y jurídicamente organizada.

El concepto de *pueblo* ha evolucionado en el curso de la historia. El *populus* de los tiempos de Roma lo formaban únicamente los patricios. Más tarde se llamó así a los patricios y plebeyos, con exclusión de los esclavos. En la Edad Media entendíase por tal al clero y a la nobleza, excluyendo a los artesanos y a los siervos. La Edad Moderna incorporó al tercer Estado. La Revolución francesa proclamó la soberanía del pueblo, pero sólo llamó así al conjunto de ciudadanos franceses, no a todos los habitantes. La Declaración de 1789 estableció una diferencia entre el hombre y el ciudadano, y la Constitución de 3 de septiembre de 1791 insistió en que "el soberano es la universalidad de los ciudadanos franceses". Las constituciones americanas asimilan, con

raras excepciones, la nación al pueblo. Se menciona también al pueblo en algunas constituciones republicanas europeas de la postguerra. La de Rusia (1918) sólo consideró como pueblo a los obreros, soldados y campesinos. La de España (1931) dijo que la República se componía de trabajadores de toda clase. El concepto argentino de pueblo es más amplio, pues es formado por todos los "habitantes" del país, aunque el ejercicio de la soberanía esté reservado únicamente a los ciudadanos. El número de los "habitantes", no de los ciudadanos, es tomado en cuenta para la formación representativa del gobierno argentino.

#### SENTIDO HISTORICO DEL NOMBRE

La palabra *Estado* comenzó a utilizarse en el transcurso del siglo XVI. Maquiavelo, en el año de 1531, fue el primero en mencionarlo en las primeras páginas de su famosa obra *El Príncipe*. En ella, al comienzo, se puede leer lo siguiente: "Todos los dominios que han tenido y continúan teniendo imperio sobre los hombres son estados".

He aquí cómo se forma un término nuevo que corresponde a un concepto también nuevo. Anteriormente se hablaba de principado, reino, imperio. Inclusive se empleaba el término *tierra* a fin de expresar lo que ahora se entiende por Estado. Así, aún en alemán continúa diciéndose (a base del vocablo *tierra: Land*) soberanía de la tierra o del territorio, en vez de soberanía del Estado.

La aparición del Estado constituye, pues, la gran novedad de la época moderna, que precisamente se caracteriza por producirse en ella la constelación de los estados europeos.

#### NATURALEZA Y ESENCIA DEL ESTADO

Según lo antes espuesto, la palabra *estado* tiene dos sentidos diferentes. Cuando se habla de la intervención del Estado en las empresas privadas y en la economía particular, cuando se critica al Estado por su acción cultural, se designa con tal término al conjunto de organismos y autoridades que ejercen esa intervención o esa acción calificada. En este sentido estamos en presencia del concepto de Estado-Gobierno. En cambio, cuando nos referimos a Francia, Italia, para señalar su estructura política u organización nacional, nos estamos refiriendo a las comunidades humanas con un tipo particular, como naciones soberanas. Estamos frente al concepto de Estado-Nación, que, por supuesto, es más amplio que el primero y en cierta forma lo comprende.

Los Estados-Naciones constituyen en la hora actual las comunidades mejor organizadas políticamente, y lo son más cuando responden

en su unidad a una integración común de lazos, como la pertenencia a una formación étnica, la posesión de unos mismos ingredientes lingüísticos y religiosos y, en una palabra, la existencia de una cultura común por parte de la comunidad, que viene a constituir el patrimonio más importantes de la misma.

De acuerdo con la moderna teoría política constitucional, en el Estado encontramos una división de funciones claramente determinadas que produce una lógica división del trabajo (funciones ejecutivas, administrativas, jurisdiccionales, controladoras). Además, el Estado tiene a su disposición un sistema de sanciones organizadas según el derecho que informa el sistema y que permite a los gobernantes hacerse obedecer por los miembros de la comunidad. Por último, el Estado dispone también de la mayor fuerza material para hacer ejecutar sus decisiones, en lo que se manifiesta su soberanía interior.

Ya hemos señalado que el Estado es tanto más estable y perfecto en razón de la existencia de lazos estrechos de la comunidad nacional. Algunos autores distinguen como lazos materiales la comunidad de formación étnica, de lengua, de religión, de territorio; así como los lazos espirituales, comunidad de pasado y tradición histórica, conciencia de pueblo, comunidad de aspiraciones y, en una palabra, la formación de un tipo de hombre, o arquetipo, que distingue la manera de ser y actuar del nacional perteneciente a un determinado Estado.

#### SUS ELEMENTOS. EL TERRITORIO DEL ESTADO

El territorio es la primera "condición de existencia del Estado", o bien, "condición geográfica de la actividad estatal".

Una descripción del Estado, con método científico, destacará ante todo el dato geográfico, pues éste no requiere ningún procedimiento de generalización o de abstracción, sino que, según afirma Orlando, "es el más material, hasta el punto de poder ser percibido mediante los sentimientos".

Sin embargo, aun cuando ello resulte paradójico, no es sino en el transcurso del siglo XIX cuando los tratadistas hablan del territorio como nota esencial del Estado, si bien ya desde 1570 el cartógrafo holandés Ortelio representaba con distintos colores en los mapas el área de los estados.

Considerando al Estado como "objeto geográfico", se reduce a "una porción de tierra delimitada por fronteras".

La necesidad de un territorio se cumple inclusive en el caso de los estados que son casi simbólicos, como el Estado de la Ciudad del

Vaticano (1929), y antes, la Soberana Orden Militar de Malta, la cual tuvo su sede territorial sucesivamente en las islas de Rodas (1308-1522) y de Malta (1530-1798).

Tampoco, a la inversa, se encuentra hoy día un territorio que, de una manera u otra, no esté sujeto a la jurisdicción de un Estado; ejemplo, Islandia, ahora Estado independiente; los casquetes del Artico y Antártico, el desierto de Sahara y multitud de islas de Oceanía cuyo fideicomiso ejercen diferentes estados por encargo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

#### CONDICIONES GEOGRAFICAS DEL ESTADO

El territorio del Estado en tal que "porción de tierra" comporta diferentes modalidades, a saber:

1. Su magnitud.
2. Su configuración (forma, posición, accidentes).
3. Su estructura.
4. Reservas naturales (materias primas y otros recursos).
5. Densidad demográfica.

Mas, ¿qué pretendía afirmar Maquiavelo cuando adoptaba un término que a la sazón constituía un neologismo? Evidentemente, el nombre de *estado* habría de servir para designar una formación política original, sin identidad con otras anteriores (reinos, principados, imperios). De esta manera registraba una unidad política cuya existencia y persistencia era independiente de la persona del príncipe y del rey, e incluso de las colectividades sociales, tales como la iglesia, la aristocracia o las oligarquías, a pesar de lo destacado de su cometido. El Estado subsiste así separadamente, con impulso propio, de las individualidades, fueran éstas sus gobernantes o beneficiarios, todo lo cual resulta clarísimo al referirse al destino de Italia.

Según el profesor Moles Caubet, el Estado está constituido por cinco datos, a saber: el dato geográfico, el dato demográfico, el dato político, el dato histórico y el dato jurídico, correspondiendo los tres primeros al grupo de "condiciones existenciales del Estado" y los dos últimos al grupo de "caracteres determinantes del Estado".

*Primer grupo.* "Condiciones existenciales del Estado" (fenómenos naturales):

- a) El dato geográfico. Espacio físico (territorio).
- b) El dato demográfico (población, pueblo).
- c) El dato político (poder político unificador y unificado).

*Segundo grupo.* "Caracteres determinantes del Estado" (creaciones culturales):

- a) El Estado como una concepción (concepción histórica).
- b) El Estado como una institución (institución jurídica).

El Estado se presenta así, en un primer aspecto, como una serie de "condiciones existenciales". En un segundo aspecto, como una "concepción histórica", y en un tercer aspecto, como una "institución jurídica".

## POBLACION. PUEBLO

*Concepto de población y de pueblo.* El geógrafo Vogel afirma, con la mayor exactitud, que "el territorio de un Estado es sólo su base, y en cambio, la población es el depositario vivo de la propia sustancia del Estado".

La población, de una manera general, puede definirse como "el conjunto de seres humanos que constituyen por sus nexos una colectividad fija establemente sobre un territorio".

Pero estrictamente hablando, el concepto de población y el de pueblo comportan sentidos diferentes. La población propiamente dicha es una formación natural, del grupo biológico, en tanto que el pueblo es una formación cultural.

1º *La población demográficamente considerada como determinante de la economía.* El crecimiento de la población determina formas económicas, y por tanto, se atribuye al factor demográfico de aumento de población el cambio de la economía de los pueblos. Ejemplo, los pueblos cazadores y pescadores se transforman en pueblos agrícolas en virtud de un aumento demográfico; así también, por simple incremento demográfico, los pueblos de agricultura rudimentaria se transforman en pueblos de agricultura tecnificada.

2º *La población demográficamente considerada como determinante de las formas de propiedad.* Considérase que también las formas de propiedad y posesión se definen en relación con los fenómenos demográficos. A una menor densidad de población corresponden sistemas de propiedad colectiva (colectivismo), y a una mayor densidad de población, sistemas de propiedad individual o de propiedad socializada.

3º *La población demográficamente considerada como determinante de la ideología.* Existen curiosos estudios sobre la influencia de la demografía de una población sobre su ideología, muy especialmente sobre el lenguaje y sobre ciertas ideas o doctrinas. Se ha pretendido demostrar que un grupo humano tiene un lenguaje tanto más rico cuanto mayor sea la masa y densidad de su población.

## EL PODER POLITICO

Consultar, decidir, ejecutar, controlar, son atributos y prerrogativas de la esencia y naturaleza diversas que el Estado realiza para cumplir sus fines. En una palabra, son las manifestaciones del Poder político o Poder del Estado.

El poder de decisión es el más importante, puesto que es el iniciador de la actividad por parte del Estado y el que promueve la satisfacción de los intereses colectivos.

Luego se produce la ejecución, que consiste en la realización de las operaciones, hechos y actos materiales y jurídicos por parte de la administración. En anterior capítulo señalábamos, en relación con esta actividad, que la función de ejecutar se manifestaba política y administrativamente; separación que la moderna doctrina discute sin embargo y que si se mantiene trae sus consecuencias en los principales aspectos del orden del Estado (administración de personal; distinción entre los actos políticos o de gobierno y los administrativos; discrecionalidad de los mismos; control de la administración por la política, etc.).

Tenemos, en ese orden, la función de consulta que la administración realiza, ya internamente o por medio de órganos con estatutos especiales y con superior jerarquía.

En último término, tenemos la función de control, ampliamente desarrollada y como característica especial por el Estado democrático moderno. El control lo ejercen los órganos competentes creados para tal fin. Algunos autores lo dividen en control político o control administrativo, según la naturaleza de la función, y lo completan según este criterio con el control fiscal, que se realiza sobre una rama de la actividad administrativa, que es la hacienda del Estado. Pero en realidad tal división no es muy procedente, puesto que se confunde en algunos cuerpos o para determinadas materias. Así, el Congreso tiene un poder de control no sólo político sino también administrativo, principalmente al aprobar o no el Presupuesto del gobierno y luego considerar los planes y programas de acción pública. En cambio, el Poder Judicial sólo ejerce un control relativo a la recta aplicación de las leyes y que constituye el control jurisdiccional o legal, que estudiaremos en otro capítulo de esta obra.

En un intento aclaratorio, sostiene Willoughby que en el Estado moderno existe una verdadera función de administración con entidad propia que suele confundirse con la ejecutiva y debe ser reconocida y regulada. La función administrativa no implica la sola formulación de decisiones de carácter político; su participación es la de suministrar las

formas, procedimientos y medios para que se realice con eficiencia la actividad encaminada a la satisfacción de las necesidades públicas; ya orientada y fijada la filosofía general del Estado o de su política. Pero es claro que en muchas ocasiones es difícil distinguir los dos aspectos de esta actividad entre actos políticos y administrativos en que se manifiesta la actividad del Estado y de sus órganos administrativos.

## IX

### LAS FORMAS DEL ESTADO Y SU INFLUENCIA SOBRE LA ADMINISTRACION

Introducción. Funciones del Estado. Diversas tendencias: Individualismo, estado democrático general. Socialismo. Intervencionismo. Otras formas de Estado. Política y administración. Partidos políticos. Grupos de presión. El régimen presidencialista. Funciones del intervencionismo moderno. Resumen.

#### INTRODUCCION

Los fines del Estado se han modificado a través del tiempo y se manifiestan en la complejidad de sus funciones. Hasta el siglo XIX, el Estado ha sido únicamente gendarme, que circunscribía sus actividades a la legislación, justicia, policía y defensa. Hoy es Estado Providencia, que toma injerencia en todo cuanto atañe a la moral, a la educación, a la sanidad, al bienestar general; el Estado no sólo es legislador, juez, agente policial y soldado, sino que es empresario, productor, acarreador, prestamista y director artístico, económico, financiero, social. Esta constante invasión del Estado en las actividades de los particulares es mirada con desfavor por las escuelas individualistas, que consideran la iniciativa privada como condición *sine qua non* del progreso humano y pregonan la incapacidad del Estado como productor o administrador. En cambio, las escuelas socialistas de las diversas tendencias atribuyen al Estado la misión de tutelar al individuo contra la explotación económica, proteger a los pobres contra los ricos, velar por la salud de los obreros en contra de su propia voluntad. El soviétismo ha ido más allá y ha convertido al Estado en una inmensa fábrica nacional. El fascismo y el nazismo han abolido las garantías individuales en aras de la dictadura estatal.

Las funciones del Estado pueden clasificarse en funciones de fuerza, funciones de derecho y funciones de civilización:

a) Las funciones de fuerza tienen por objeto la defensa del Estado contra los peligros exteriores, el mantenimiento del orden en el interior y la protección del individuo contra los abusos de sus semejantes.

b) Las funciones de derecho las ejerce el Estado mediante la sanción de leyes y la administración de la justicia. Ellas tienen por objeto

delimitar los derechos de los habitantes y dar a cada cual lo suyo; además de sus relaciones con el Estado mismo. Para cumplir estas funciones de derecho, el Estado utiliza sus funciones de fuerza como sanción.

c) Las funciones de civilización del Estado tienen por finalidad proveer al bienestar común y al adelanto moral, intelectual, artístico, económico y social del pueblo. Para llenar estas funciones, el Estado pone en movimiento sus funciones de fuerza y derecho.

Las funciones de justicia, defensa, policía, salubridad pública, vías de comunicación, obras públicas, libertades y garantías de los habitantes son funciones esenciales del Estado.

### *Diversas tendencias*

#### a) *Individualismo o Estado democrático liberal.*

El liberalismo clásico defiende la libertad individual y propugna la abstención del Estado, de acuerdo con el lema *laissez faire, laissez passer*. Considera el individualismo que el interés personal es el mejor guía y la condición indispensable del progreso.

Los fisiócratas como Quesnay, Mercier de la Rivière y Turgot opinaron que es preciso no trabar las iniciativas privadas, porque su gravitación natural coincide con el bienestar colectivo. En la sociedad todo marcha bien si se suprimen los obstáculos artificiales. La única misión del Estado consiste en garantizar la propiedad y el libre juego de las iniciativas particulares. Según Adam Smith, el remedio de todos los males está en la libertad (*self-love, self-interest*), y el Estado no debe intervenir, ya que en el mundo económico, como en el mundo físico, toda obra espontáneamente; el Estado es un mal administrador, negligente, costoso, moroso en sus movimientos y opresivo en sus procedimientos; está bien para administrar justicia, actuar contra la agresión exterior, mantener el orden del interior, pero sólo debe encargarse de los servicios públicos que los particulares no realicen. Estas ideas fueron compartidas por Malthus, Ricardo y Bastiat, afirmando este último en sus "armonías económicas" que los males sociales se curan espontáneamente, con la intervención razonable del Estado como medio de corregir los abusos de la libre competencia. Un paso más adelante hacia la intervención del Estado fue el de la escuela histórica alemana, que desconoció la teoría del orden natural y de la universalidad de las leyes sociales. El Estado puede influir como poder moderador y el interés privado no debe privar sobre el interés colectivo.

*El neoliberalismo.* Los neoliberales, partidarios del libre mercado, pretenden levantar una bandera ya caída hace mucho tiempo. Aspiran, siguiendo el evangelio del liberalismo manchesteriano del siglo XIX, a que las "leyes naturales" gobiernen de manera espontánea a la sociedad. Con lo cual la evolución política y económica que han tenido, después de muchas luchas y sacrificios la mayoría de los países del mundo, hacia un régimen de equilibrio, se retrotraiga a una etapa ya vencida por el tiempo.

Es una verdad objetiva y universal el que no se discuten *ya en el mundo contemporáneo las ventajas o desventajas de regular la producción y el mercado mediante la intervención del Estado*, sino la manera como se ha de llevar a efecto dicho control.

Por una razón de estabilidad política de las democracias, éstas necesitan satisfacer las grandes angustias populares y resolver las serias y graves inquietudes sociales en que se produce el acontecer de la actualidad. También el planteamiento social de buscar el equilibrio y la armonía sin caer en la revolución totalitaria es factor decisivo para que se mejore más bien el intervencionismo del Estado.

Contra las teorías del llamado *laissez faire*, los estudios de la economía y de la política han mostrado inclinación por reducir a cánones más lógicos y efectivos la vida económica de los países, tanto en su régimen interior como en su comercio internacional. *Línea indiscutiblemente marcada de este intervencionismo es entonces el de no seguir fórmulas rígidas.* Cada país sólo está hoy en día frente al dilema de intervenir para la acción canalizadora del Estado en forma eficiente, sin que esto signifique que el grado de intervención y la amplitud de ella no puede coincidir en muchos campos de la actividad del hombre con una libertad racional y técnicamente dirigida. Venezuela, por ejemplo, tiene constitucional e históricamente una marcada tendencia intervencionista en el campo laboral y en la participación del Estado para sostener servicios y empresas que la nación no puede ya abandonar. Pero también sus fórmulas jurídicas, sus necesidades históricas y la conveniencia de impulsar la economía privada al lado de la pública justifican una intervención equilibrada en juego armonioso con la empresa privada.

El Estado moderno, por medio de la planeación, no aboga por el control total ejercido por éste, lo cual dañaría las bases mismas en que se cimenta el libre comercio, pero sí señala las ventajas que se obtienen con una planeación combinada entre el liberalismo y la intervención estatal por conducto de organismos especiales. La experiencia exitosa en países europeos y americanos demuestra ya con sobrada razón la con-

veniencia de tomar rumbos signados por resultados positivos. No es lógico, pues, que los desechemos, sobre todo cuando el Estado venezolano ha ido evolucionando hacia esta misma meta.

Los neoliberales pretenden que el Estado vuelva nuevamente a ocuparse sólo de la justicia y la defensa, la política exterior, reducida a una diplomacia limitada y cortesana, y a un papel educativo también de alcances muy reducidos. No han contestado en forma clara y precisa las grandes objeciones que se les han hecho a la doctrina que con tantos ímpetus sostiene.

Bajo el sistema del liberalismo, *el ingreso no está distribuido equitativamente*; como corolario de esto, se producen *mercancías menos necesarias* para la gente acaudalada, mientras los depauperados carecen de educación, salubridad, etc. *El mecanismo de los precios retribuye a la población* tomando en cuenta sólo los recursos de capital principalmente y secundariamente al trabajo, por no poseer mecanismo suficiente para una justa distribución de la riqueza.

El liberalismo tiene también una segunda debilidad, y es que *no humaniza la regulación de los salarios*. Tampoco considera el trabajador como un ente humano a quien debe tomársele como tal, sino como una simple mercancía del mercado nacional. Un gran defecto de la economía liberal y que la historia demuestra, es su inestabilidad. *La empresa privada sin control ni planeación genera ciclos, desocupación y miseria*.

Se dice muchas veces, como si fuera un dogma, que la empresa privada es absolutamente eficiente y rendidora, lo cual está rebatido porque muchas de éstas se han caracterizado por su baja riqueza y hasta por burocracias exageradas. La economía privada sin planeación conduce a una economía internacional perjudicial a los supremos intereses de cada país y a sufrir con mayor fuerza las contingencias de los acontecimientos económicos mundiales. Esta economía privada es también ineficaz para hacer frente a los cambios sociales de gran magnitud que nos sobrepasan diariamente con la transformación tecnológica del mundo. Por último, nadie discute ya que la economía del mercado libre es derrochadora, al promover una producción que crea nuevos artículos, impulsa nuevas necesidades, distrae las energías colectivas en suntuosidad y lujo, y provoca grandes gastos en la promoción de ventas, publicidad y estandarización de los productos.

#### b) *Socialismo*.

Pide que el Estado intervenga para mejorar la organización económica y social. Saint-Simon, Fourier y otros partidarios del socialismo

utópico preconizaron la adopción de una política que transforme al Estado en un taller nacional en que la autoridad organice la producción aprovechando todo elemento útil y luchando contra los ociosos. La fórmula de distribución sería: a cada uno "según sus capacidades". Así se proyectaron los "falansterios" de Fourier, el "taller social" de Louis Blanc, los "bonos de trabajo" de Robert Owen, "los bonos de circulación" de Prudhon, los "bonos de salarios" de Rodbertus. Pero el socialismo utópico fue reemplazado en su segunda etapa por el socialismo científico, basado en el método histórico y en un nuevo concepto del valor y del trabajo, explicado por el materialismo histórico de Karl Marx y la fórmula "a cada cual según su trabajo"; además de la transformación evolutiva de la propiedad privada en propiedad colectiva, comenzando por los instrumentos de la producción. Después de Marx se produjo la escisión del socialismo en dos tendencias: la de revolución social y la de la reforma social. Esta última tendencia desea llegar paulatinamente al colectivismo utilizando la acción del Estado, mientras que la tendencia revolucionaria confía más en la acción directa y se niega a colaborar con los poderes constituidos. Entre las escuelas extremistas que niegan toda intervención del Estado se encuentra el anarquismo, que participa del individualismo y del socialismo porque erige en dogma la libertad del individuo en contra de cualquier autoridad, pero al propio tiempo pide la socialización de todos los bienes no sólo desde el punto de vista de la producción, sino también de la distribución.

El socialismo ha evolucionado en los últimos años en varias direcciones dispares que apenas pueden cubrirse bajo una misma denominación. La historia tiene un ritmo desigual y a veces parece que en un breve período alcanza objetivos mucho más rápidamente que en otros más largos. El último siglo de la historia europea ha conocido más horas vertiginosas que horas serenas en que remansarse. El socialismo no podía sustraerse a este signo. No ha existido ortodoxia ni siquiera en el supuesto Estado marxista de la Unión Soviética, que es una de las versiones del socialismo revolucionario y no democrático. No sólo se han encontrado cambios por la sucesión de Marx, Lenin, Stalin hasta Kruschev, sino dentro de la acción de alguno de ellos, como en el período de Lenin.

En el socialismo europeo, sin un dogma preestablecido y sin una ortodoxia cuidadosa y coactivamente vigilada, las formas tenían que ser múltiples.

En un clima de crisis espiritual, matizado por grandes discrepancias frente a importantes acontecimientos mundiales (la ocupación de Hun-

gría, la checoslovaca, la tensión entre Oriente y Occidente, y ahora la pugna en el mismo sector del socialismo revolucionario, entre la China de Mao y la Unión Soviética), se pueden distinguir dos estratos que tienen un diverso devenir doctrinario y práctico. Por una parte, las revisiones y críticas desde Henri de Man, hace treinta años, hasta las de Djilas y otros, en nuestros días. Por otra parte, la revisión práctica y activa que se opera en el seno mismo de los partidos socialistas como signo inequívoco.

Hoy, por ejemplo, ni el partido socialista alemán ni el austriaco pueden legítimamente llamarse marxistas. En un reciente congreso (1958, en Viena), no sólo quedó firme la tesis doctrinaria de reconocer la existencia de dos socialismos, el democrático, que mantiene las formas representativas del sistema, y el soviético o estatista, destructor de la libertad individual y de las formas políticas tradicionales, sino que se defendió la libertad de acción frente al centralismo principalmente económico y especialmente en el orden administrativo. Para ello, el partido socialista debe renunciar a ser exclusivamente un partido de una sola clase, contra el credo ortodoxo, en un mundo en que las clases se han multiplicado, al margen del esquema marxista burguesía-proletariado.

#### d) *Intervencionismo*

Es un movimiento que, sin afiliarse a ninguna escuela socialista, propugna la mayor intervención del Estado en materia económica y social. A este movimiento se debe el progreso de la legislación nacional e internacional del trabajo y el fomento de las instituciones de previsión social a las que corresponde velar por el bienestar general de todas las clases sociales, supliendo la inacción de los particulares cuando así lo requiere el interés público. Para ello no es necesario la socialización de los medios de producción, ni la supresión de la propiedad privada; se puede realizar un programa de mejoras sociales, sin destruir el estado económico existente.

#### *La crisis del liberalismo*

Todo se regula armoniosamente cuando reina la más amplia libertad. Bajo su signo los intereses opuestos hablan de conciliarse mutuamente. QUESNAY.

Los liberales románticamente creían que siguiendo el pensamiento anterior se obtenía la política más exacta, más provechosa a la nación y al Estado, que consiste en la plena libertad de concurrencia. De estos postulados se desprenden las tres posiciones fundamentales de la escuela para regular el orden social: existe un orden natural de las cosas; este

orden es el más ventajoso para el género humano, y en consecuencia, debemos dejar que las cosas se organicen espontáneamente.

El evangelio del liberalismo, filosóficamente, descansó en puntos débiles. ¿Teníamos suficiente libertad? ¿Y si no? ¿Cuáles instituciones eran conformes, cuales contrarias a la naturaleza humana? ¿Cuáles eran obra de las leyes naturales, y cuáles consecuencia de la perversión de los hombres? Para ellos, esta ideología se concretaba en tres palabras, banderas de un siglo: la propiedad, la libertad y la igualdad.

El liberalismo cumplió su gran papel histórico. Fue la ideología necesaria para la conquista de las grandes libertades y garantías en lo político; sirvió de instrumento poderoso para afianzar conquistas sociales frente a un mundo de títulos y jerarquías odiosas; realizó un extraordinario programa educativo y cultural; sirvió de base para el desarrollo de una extensa economía capitalista y poderosa, y en fin, conquistó para la humanidad el hermoso signo de su devenir moderno.

Pero ¿qué produjo este régimen, definitivamente, en su estado de pureza? Al gran movimiento de las ideas liberales, iniciador de una radical transformación de las relaciones industriales, vino a sumarse el cambio material producido por la introducción del maquinismo en la industria. En un mundo que había roto definitivamente con la ascética y austera moral de épocas anteriores, los nuevos descubrimientos científicos, el maquinismo y la acumulación de capitales por la revolución industrial iban a crear un peligroso tremedal y un fermento volcánico para que la época contemporánea entrara en grave y poderosa crisis.

Está signada por negativos aspectos. Vino a crear un mundo donde los pequeños patronos fueron absorbidos dentro de la gran masa de los asalariados. La competencia, instrumento redentor de los liberales, se hizo imposible de sostener. Aparecieron los *trusts*, los monopolios, y las sociedades mercantiles que tendieron a una poderosa concentración. Las condiciones de los obreros se hicieron difíciles y bajo formas de trabajo caracterizadas por la inicua explotación. La duración de las jornadas excesivas, las bajas remuneraciones, los despidos masivos en los momentos de crisis, los excesos del costo de la vida por una economía sin racionalización, las habitaciones inhóspitas e infamantes, las condiciones de higiene en las fábricas y una miseria moral consecuencia de la promiscuidad, crearon el fermento social. El liberalismo se unió de la mano con la sociedad burguesa, con sus lujos y sus desnudeces, su falta de moral y materialista apego a los bienes del mundo, constituyendo así la base del odio que han explotado tanto y tan bien los materialistas de la historia y especialmente los partidarios del totalitarismo, para llenar

de amargura las conciencias. En estas condiciones, la humanidad tuvo que seguir, o el camino de las formas y dictaduras de derecha, o la esperanza de la redención por la dictadura de la extrema izquierda.

La realidad de la cuestión social y la reacción que produjo para buscar solución a sus dramáticos problemas mediante las formas de las dictaduras de una clase o del proletariado, han conducido a la sociedad mundial a una tercera posición esencialmente democrática, respetuosa de la libertad compatible con el bien social, garantizadora de las conciencias y de la misma dignidad humana, y en una palabra, a fórmula hábil y capaz para realizar el equilibrio de una sociedad con pan, dignidad y sin injusticia.

Para ello, el Estado democrático moderno utiliza, entre otros instrumentos, la planificación. El intervencionismo está basado en edificar un armonioso sistema social mediante una planificación para el goce posible de la libertad, sujeta al control democrático superior; persigue una planificación sin el carácter restriccionista que sólo favorece a los monopolios y a los intereses de grupos, sean empresas reales o de asociaciones obreras; es decir, una planificación para el empleo total y la explotación integral de los recursos, y por ello, para la abundancia. Interviene realizando una planificación para la justicia social, más que para la igualdad absoluta; y se planifica, no para una sociedad sin clases, sino para una sociedad que suprima los extremos de la riqueza y de la miseria; planificación para la cultura, la igualdad de oportunidades, y para que la educación y los bienes del saber se den consultando siempre el interés superior de las sociedades. En una palabra, el Estado democrático moderno planifica e interviene para realizar una auténtica democracia.

#### e) *Comunismo soviético*

Es una aplicación extremista del estatismo, implantado en Rusia, que participa del socialismo marxista y de la tendencia anárquica, pues ha suprimido la propiedad privada de los medios de producción, impuso el trabajo obligatorio y concentra en el Estado todas las actividades como único empresario de las relaciones económicas, sociales e intelectuales del país. Para realizar este programa implantó la "dictadura del proletariado". Pero el régimen soviético evoluciona hacia un capitalismo de Estado moderado.

#### f) *Fascismo*

Considera el Estado como representante genuino de los intereses materiales y morales de la nación, ante los cuales cede cualquier interés

individual o de gremio. Cuando el interés de éstos coincide con el del país, el Estado puede no intervenir en sus actividades; pero en caso contrario, o cuando los individuos siguen una línea de conducta contraria, el Estado debe intervenir sin limitaciones para regular la actividad perjudicial a los propios individuos o a los de la nación. El Estado es omnipotente y mantiene la paz social coercitivamente, sin dejar de velar por los más humildes.

### *Nacionalsocialismo*

Se basa también en la dictadura del Estado. Las iniciativas privadas quedan subordinadas a la omnipotencia del que tiene la suma del poder público. Se valió del misticismo germánico y propaga el desprecio por las razas que presume no arias, calificando a la propia como la más pura del mundo. Desconoce a las personas no arias el derecho a la honra y a la vida.

### POLITICA Y ADMINISTRACION. PARTIDOS POLITICOS

Cada partido político se supone constituido por sectores de la población animados de una misma doctrina para enjuiciar los problemas del país y plantear para el mismo soluciones concretas. De allí que el programa de un partido debe ser suficiente y capaz para convertirse en un efectivo programa de acción gubernamental.

En la democracia representativa, sea ésta liberal o socialista, el electorado favorece con sus votos a un determinado partido; deberá entenderse que el pueblo manifestó su voluntad más clara a que un partido gobierne con su filosofía y programa de acción administrativa. Al formarse el gobierno, por decisión mayoritaria, no recibe otra cosa que el imperativo indudable de asumir las más altas posiciones burocráticas para realizar una doctrina y conducir a la administración hacia los objetivos que la colectividad quiere y de la manera como lo desea para satisfacer las necesidades públicas. ¿Cuáles de esas posiciones deberán ser de libre escogencia y cuáles deberán ser de carrera para que la misma administración mantenga su estabilidad e independencia de la fuerza política dominante? es un aspecto que tratamos en otros capítulos, como los referentes a la administración del personal y a la existencia del estatuto del funcionario.

No habrá la menor duda, sin embargo, que los ministros, directivos de alto nivel, presidentes de institutos autónomos, etc., deberán estar excluidos de la carrera administrativa o servicio civil, ya que orientan y deciden la política en su más amplia acepción.

Aparte del control fiscal que ejercen los organismos competentes y el propio Congreso, la democracia se controla por medio de los mecanismos de la opinión pública. Es el electorado el que decide y resuelve sobre la conveniencia de un equipo político en función de gobierno y sobre los programas y orientaciones de un régimen para que éste continúe o no dirigiendo los destinos públicos. Aquí radica el fundamento esencial del sistema democrático, cualquiera que sea su forma de gobierno. La eficacia y destino de la administración se nutre y mantiene positivamente en los países donde existe un razonable acuerdo sobre lo que constituye el ámbito auténtico de la política y la técnica de la administración. Pero esta delimitación no es tan fácil trazarla en la práctica y se hacen esfuerzos para dejar clara y de manera objetiva esta separación en las actividades de ambos aspectos del proceso administrativo y en relación particularmente del personal al servicio del Estado y de las entidades que lo componen.

#### LOS GRUPOS DE PRESION Y LOS PARTIDOS POLITICOS

Los grupos de presión constituyen hoy un tema político y sociológico palpitante y polémico. Ellos están ahí actualmente con una presencia vigorosa en todas las organizaciones de la vida actual.

Se los ha definido como "un grupo de interés actuando políticamente". Por ello, no todos los grupos de interés se convierten en grupos de presión, porque puede darse el caso lógico y real de grupos de interés que no se proyecten sobre la vida política de la nación. En cambio, como se ha dicho, todos los grupos de presión son de interés.

Están muy cerca de los partidos políticos, pero no lo son. En los periódicos se les confunde en frases como ésta: "los partidos falsifican la vida política como verdaderos grupos de presión". Pero en realidad, por su estructura y objetivos y por el papel que desempeñan, son distintos. Tanto que para la democracia representativa los partidos son indispensables y necesarios, y en cambio, los grupos de presión distorsionan la lucha política.

El grupo de presión tiene una infraestructura menos heterogénea que el partido; así, existan partidos muy heterogéneos por su formación social. Esta unidad social no es condición del partido y sí del grupo de presión, que nace de una compactación del grupo de interés para la defensa de esos intereses.

Hasta hace algún tiempo, por lo menos en los Estados Unidos, los grupos de presión empleaban sólo como medio de influencia la corrupción, la coacción y otros medios dolosos. Hoy esta situación ha mejorado,

puesto que han apelado a los instrumentos de la opinión que emplean los partidos, sin dejar de utilizar las vías indirectas tan perjudiciales.

Los grupos de presión defienden los intereses concretos de un sector de la población, pero no soportan el enfrentamiento y juicio de la totalidad de la población, ya que no son responsables ante el conglomerado, actuando como actúan sin la diafanidad y con los procedimientos de lograr fuerzas sobre autoridades, corporaciones y gremios a través de sus importantes e influyentes embajadores.

En las democracias occidentales, los partidos prestan su concurso a esa labor de ordenación superior, al luchar por los intereses colectivos y defenderlos según su programa y filosofía. El grupo de presión opera más bajo. Defiende sus intereses, que, por lo demás, no significa que siempre sean los intereses nacionales. Ahora bien, si los grupos de presión actúan al lado y con los partidos, su función desintegradora se atenúa. Lo más grave sería que el Estado no recibiera más estímulo que los que vengan de los grupos de presión, como ha sucedido en las dictaduras implantadas en determinados países de América, en ciertos momentos de su historia.

En el diario acontecer, distinguir a un grupo de presión de un partido es tarea sencilla. Como cuando la política de un ministerio y la actividad administrativa reciben la influencia, por diversos medios, de un grupo de comerciantes o de industriales asociados en sus respectivas organizaciones. Cuando una autoridad, de alto o bajo nivel, más grave en el primer caso, actúa sobre otro órgano administrativo fuera del límite de su competencia, actúa indiscutiblemente como medio de un grupo de presión que lo impulsa a ello para beneficiar un interés particular.

Lo mismo sucedería cuando el ejército hace sugerencias o recomendaciones sobre decisiones de autoridades administrativas distintas a su radio de acción. Y en todos estos casos, lo que salta a la vista es que el grupo de presión pretende obtener decisiones favorables, sin asumir ninguna responsabilidad ni ante la opinión ni ante el funcionario que la resuelve.

La universalización del hecho social de nuestro tiempo, que es la formación y proliferación de los grupos de presión, no significa que se justifiquen.

La democracia, como la sociedad de nuestro tiempo, es un fenómeno de masas. Ningún régimen político se desarrolla con relaciones individuales. Asimismo, el hombre que no esté integrado a una organización de la clase que sea, queda *outside* del juego.

Los estudiosos de estas materias señalan que los grupos de presión, al actuar como fuerzas desintegradoras, son irresponsables y proceden por métodos indirectos, favoreciendo así los procedimientos dolosos, que constituyen efectos negativos para la auténtica democracia.

#### EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA

Para comprender mejor la esencia y origen del régimen político presidencialista, uno de los regímenes de las democracias modernas, en su aspecto netamente político y no social, es conveniente tomar en cuenta que la época contemporánea produjo la necesidad de limitar los impetuosos arranques y exageraciones del parlamentarismo, que nació a su vez como el mejor régimen político para implantar y desarrollar la democracia.

Como la democracia moderna puede realizarse tanto con un régimen presidencialista como con uno parlamentario, —formas distintas de relacionarse y estructurarse los Poderes Ejecutivo y Legislativo—, en la organización constitucional contemporánea con respecto a la separación y equilibrio de poderes se ha promovido un movimiento de limitar la esfera de acción del legislativo y de los parlamentos para que no invadan la natural y lógica acción y campo del ejecutivo, sin, por supuesto, disminuir ni entorpecer el campo propio e indelegable del legislativo.

Así nació el régimen presidencialista. Frente a un parlamento elegido, dotado de suficiente Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo se ponía en manos de un gobierno formado esencialmente por un presidente o jefe de Estado elegido también por la voluntad del pueblo e independiente del Parlamento, puesto que también representa, al ejercer sus atribuciones, a la nación. Por lo cual sus dos características esenciales son: 1º El hecho de que el jefe de Estado es elegido por la nación, por lo cual no depende directamente del Parlamento, teniendo con ello el prestigio de su origen popular; y 2º El hecho de que el jefe de Estado ni sus ministros o secretarios, según los casos, pueden ser separados de sus cargos por el voto de desconfianza, que es instrumento característico del parlamentarismo.

El régimen presidencialista ha funcionado con marcado éxito en los Estados Unidos durante más de ciento sesenta años; y en ese país, constitucionalmente se ha equilibrado el juego de los poderes y su separación e independencia, mediante fórmulas convenientes. Una de ellas, la plena autonomía de cada uno de los poderes, y otra, el armonizarse los poderes como partes que son de un todo, que es el gobierno o administración en su sentido más amplio.

Con esto, las formas arcaicas de la separación absoluta se han sustituido con fórmulas modernas que más bien nos hablan de la independencia de las partes mismas frente a la necesaria unidad de acción del todo.

#### FUNCIONES DEL ESTADO INTERVENCIONISTA MODERNO

Frente a la doctrina del Estado-gendarme, que sostiene que fuera de su cometido de conservación nacional, la misión del Estado se limita a desempeñar un papel policíaco y a mantener el derecho, es indudable que el Estado está llamado a desempeñar una misión cultural, en virtud de la cual ha de trabajar por sí mismo, o sea por cuantos medios especiales dispone, en el desarrollo de la prosperidad moral y material de la nación. *En este orden de ideas se puede sostener que el Estado está autorizado para abocarse todas aquellas atribuciones que responden a una necesidad o utilidad nacional, al menos en la medida en que la actividad privada de los nacionales se muestre impotente o insuficiente en su realización.* Por lo demás, la cuestión de los cometidos estatales no es una cuestión jurídica, sino un problema que depende de la ciencia política; en el terreno jurídico, el único punto de observar en esta materia es que, por razones de su poder de dominación, el Estado es dueño de determinarse a sí mismo y ampliar el círculo de su competencia.

#### *Características del Estado intervencionista moderno*<sup>1</sup>

1. La propiedad, en función de su contenido social.
2. Intervención del Estado en lo económico y social, en el exterior e interior. (Planificación y control económico).
3. Intervención del Estado en los asuntos del trabajo (Creación de sindicatos para protección obrera).
4. El Estado como empresario.
5. El interés público predomina sobre el interés privado.
6. El Estado se reserva el derecho de expropiación cuando el interés público lo amerite.

#### RESUMEN. CONCEPTO DE NACION

A) *Etimología.* La palabra *nación* proviene, según Monlau, de la expresión latina *nascor*, del verbo *nascere*, que significa *nacer*.

B) *Definiciones.* a) "Nación es un conjunto de personas (familias) de similares características raciales que habla un mismo idioma, posee una misma religión y tiene las mismas costumbres y aspiraciones".

---

1. Bibliografía. *El Estado Moderno* de Carré de Malberg.

C) "Nación es una comunidad estable, históricamente formada, surgida sobre la base de la comunidad de idioma, de territorio, de vida económica y de psicología, manifestada ésta en la comunidad de cultura". (Stalin, en *El Marxismo y la cuestión nacional*).

*Pueblo y nación.* Pueblo es una agrupación humana que no tiene conciencia de sí misma, que no se reconoce sobre su significación, intereses y aspiraciones. Nación, por el contrario, es el pueblo que llega a adquirir conciencia de sí mismo y de su peculiar naturaleza.

## CONCEPTO DE ESTADO

A) *Etimología:* La palabra *estado* proviene de latín *estare* y ésta a su vez del griego *estao*, que significa "permanecer", "pararse", que, por otra parte, significa etimológicamente lo mismo que "establecer".

B) *Definición:* Según los autores franceses, el Estado es la personificación jurídica de la nación. Surge cuando ésta tiene un determinado territorio, una población y una autoridad política que se proponga realizar un propósito social.

*Funciones del Estado* a) Jurídico-política: Consiste en los actos tendientes al establecimiento y al mantenimiento del derecho, a la defensa del orden público o a la seguridad del Estado y a la guarda de las fronteras. b) Económico-social: Consiste en la actividad encaminada al fomento de la economía, a la defensa de las clases débiles de la sociedad, al mantenimiento de las condiciones de salubridad, a la expansión de la cultura, etc.

*Estado individualista, Estado intervencionista y Estado socialista.* En la evolución histórica del concepto de Estado se han distinguido tres formas del mismo: a) El Estado individualista, o Estado-gendarme, o Estado-policía, cuyas funciones se limitaban exclusivamente al mantenimiento de las normas políticas; b) El Estado-providencia o intervencionista, cuyas funciones, basadas en una concepción amplia de los deberes del Estado y de la organización social, ya no se atienen exclusivamente al mantenimiento de la paz social y el orden público, sino que además interviene en protección y estímulo de los intereses de la sociedad a través del fomento económico, la instrucción pública, etc.; c) El Estado socialista, cuyas funciones se concretan a través de la socialización de los factores de la producción, la abolición de la propiedad privada y del capital.

*Funciones específicas del Estado.* a) Función legislativa, mediante la cual se elaboran las leyes que integran su estructura jurídica; b) Función administrativa, según la cual el Estado provee la satisfacción de las necesidades colectivas y las suyas propias; c) Función jurisdiccional, que consiste en la revisión de los actos cumplidos para así ver si se ajustan o no a las normas legales establecidas.

## CONCEPTO DE DERECHO

A) *Derecho objetivo.* Conjunto de principios y normas mediante los cuales se imponen deberes y conceden facultades, se permite o se prohíbe.

B) *Derecho subjetivo.* Permiso derivado de la norma, autorización concedida al pretensor por el precepto. El derecho subjetivo es una función del derecho objetivo.

## X

### LA DINAMICA SOCIAL Y POLITICA Y LA ADMINISTRACION

Influencia del factor político. Factores del proceso: la demografía. La influencia geográfica. El reto tecnológico. La organización administrativa. Influencia de la estructura territorial. El Estado y su papel empresarial. La naturaleza jurídica de las empresas y sociedades del Estado. Formas y tipos de la prestación de servicios por el Estado. La descentralización y desconcentración.

#### INFLUENCIA DEL FACTOR POLITICO

La política, entendida en su sentido más amplio como la suma de todos los procesos sociales en base a los cuales las necesidades, deseos, ideales, propósito y objetivos se deciden y discuten dentro de un sector de la colectividad o en toda ella para organizarse y orientarse, constituye hoy más que nunca motivo de consideración científica y hecho efectivo de la realidad histórica.

La actividad administrativa, tanto pública como la estrictamente privada, sufre el influjo decisivo de los procesos políticos. Y la esfera pública propiamente está en gran parte condicionada por los procesos políticos. Está a las claras que las contiendas electorales no sólo preocupan a la comunidad por la competencia de poder político que ella representa y por las consecuencias colectivas e individuales interesadas o no en esa lucha por un mayor poder, sino que la contienda electoral repercutirá en los modos a través de los cuales la mayoría o la minoría influirá en la ejecución de los programas gubernativos y de la acción que en definitiva el gobierno tome sobre cada uno de los grandes problemas de una nación. Así por ejemplo, los partidos políticos llevarán al electorado su filosofía y criterio sobre la cuestión tributaria y la política fiscal, el orden social y del trabajo, el problema de la orientación que se siga sobre la propiedad y sus limitaciones, el grado de intervención del Estado sobre la economía y la circulación de los bienes y la riqueza, el papel de la iniciativa privada, los derechos de la empresa particular, el grado de cooperación del capital público y el papel del Estado como empresario; en fin, en una palabra, una definición de la manera y criterio como se entiende la acción gubernamental y la aplicación incluso del orden jurídico constitucional que informa y estructura la vida de la nación políticamente organizada.

En puridad de principios, por consiguiente, la política es el elemento determinante de los fines sociales; y entendida en esta forma amplia, no nos podemos abstraer de ella.

Ahora bien, la influencia determinante y decisiva de la dinámica política variará sensiblemente de una nación a otra y de un Estado a otro. Ella está fatalmente orientada y con ello diferenciada de una comunidad a otra por diversos factores, como son fundamentalmente el ordenamiento constitucional (que establece un régimen presidencialista o parlamentario, centralista o federalista, liberal o intervencionista, o en las diversas formas del socialismo); por el tipo de cultura y las costumbres de cada colectividad; por los antecedentes históricos y su grado de influencia; por la organización social y económica; por el fenómeno poblacional o demográfico y por los agentes de la geografía y otros factores secundarios.

Es necesario resaltar, sin embargo, que en los Estados liberales o en los intervencionistas, sean parlamentarios o presidencialistas, muchos de los procesos democráticos de carácter político son en gran parte semejantes. Entre éstos tenemos los procesos para la escogencia primaria de los candidatos de los partidos, para la elaboración y formulación de los programas partidistas de gobierno, los procesos electorales y los de relación entre los cuerpos legislativos y el Poder Ejecutivo para la alta decisión de los asuntos más trascendentales de la mecánica administrativa. Es necesario advertir que aunque lenta y costosa en el gasto de energía pública, la intervención permanente y amplia de la opinión por medio de todos sus resortes constituye el fundamento y la esencia del sistema democrático, sin cuyo soporte no se concibe un auténtico régimen de este tipo.

Sin embargo, no sería exacto considerar a la administración exclusivamente como el producto final de los procesos políticos, a menos que insistamos en darle a este término el justo sentido amplio a que nos referimos antes. Pero si lo limitamos a una relación entre los participantes de la lucha por el poder o por su mantenimiento, debemos considerar a la administración como una compleja actividad científica y técnica que es el resultado de todos los factores de la vida social, principalmente del cultural y geográfico en que se desenvuelve. Es más, cada día se desarrolla más, afortunadamente, el espíritu profesional del administrador que trata de hecho de concretar sanas fórmulas a través de sus cotidianas decisiones, respetando los límites impuestos a su discrecionalidad,<sup>1</sup> espe-

---

1. Frederick Mosher y Salvatore Cimmino: *Ciencia de la Administración*, pág. 131, 132 y 133. Ediciones Rialp, Madrid, 1961.

cialmente cuando surgen nuevas fórmulas sin precedentes en el ámbito de la administración y de las mismas normas jurídicas.

Existe, pues, una íntima relación entre los procesos políticos, los administrativos, y el estado general de la opinión pública, consecuencia ésta, a su vez, del grado de cultura, de los intereses colectivos y de los diversos sectores y agrupaciones de la comunidad nacional. Por ello podemos señalar, a manera de ejemplo, cómo una reforma tributaria o la incorporación de un país a un mercado común puede ser determinado de manera absoluta en sus efectos por los sólo instrumentos políticos y los sólo medios de gobierno, sin contar con el concurso de la asistencia técnica especializada y de la contribución del sector privado.

Resumiendo, podemos señalar tres clases de procesos políticos dentro del ámbito de la administración, que son: a) Procedimientos legislativos concernientes a la aprobación de normas jurídicas y a la formulación de programas y presupuestos; b) Procesos de relación entre los cuerpos políticos y los cuadros administrativos y dentro de éstos para la etapa de la ejecución; y por último, c) Procesos dictados por las relaciones entre ejecutivo y administración con la comunidad y los ciudadanos, representados éstos por los grupos de presión, los partidos políticos, las asociaciones y corporaciones y las personalidades influyentes.

En relación al segundo grupo de procesos nos encontramos con el complejo y delicado problema de resolver la real o aparente antinomia entre derechos del régimen o gobierno en imponer y requerir una lealtad y solidaridad del funcionario, y el derecho de éste, y también de la comunidad y de la misma administración, de que el funcionario tenga un mínimo de libertad y de independencia frente a una orientación y filosofía de gobierno. Para resolver este serio y complejo problema se ha pretendido equilibrar tan respetables y poderosos intereses y derechos con la existencia de una objetiva regulación de la carrera administrativa, que determina con claridad una separación por lo menos relativa entre cargos de confianza política y de importancia ejecutiva, indispensables para el buen logro de una administración con uniformidad de criterios, y cargos de carácter netamente de carrera, en los cuales se permita y se respete la independencia de criterio del funcionario, sin que éste, eso sí, pueda sabotear deslealmente una administración con la que no está de acuerdo.

Este problema, difícil de resolver en la práctica, porque en el fondo se reduce a una situación de ética casi incontrolable y medible, podrá mejorar en los sistemas de carrera, pero nunca quedará totalmente resuelto, debido a la naturaleza dicha. A este respecto, Mosher y Cimmino expre-

san en la página 139 de su obra ya citada lo siguiente: "Este problema es, en sustancia una cuestión de teoría política, además que de ética administrativa. Se ha presentado casi inevitablemente en casi todos los países de régimen democrático, obligados a basarse en la capacidad técnica especializada de los cuadros de la administración, y se presenta en mayor grado allí donde se asiste a un cambio radical de la dirección política, con las consecuencias que de tal cambio es lícito esperar. Es, por consiguiente, un problema que continúa y continuará interesando a cuantos se preocupan por el desarrollo de un gobierno y de una administración eficaz y democrática".

#### FACTORES DEL PROCESO DE LA DINAMICA POLITICA Y SOCIAL

De los razonamientos anteriores se desprende la conveniencia de precisar los factores que determinan el orden administrativo y político de una colectividad nacional. Estos son:

a) La geografía humana y la demografía han demostrado cómo la aportación demográfica es decisiva, sobre los índices de desarrollo económico, de movilidad poblacional, de distribución económica, de densidad y estructura social. Se ha demostrado, y ocupa hoy puesto de importancia científica y política, la influencia de las migraciones humanas y de la distribución por edades y sexos de la población sobre los problemas del desempleo y de la desocupación. Los problemas administrativos y políticos de orden social son una consecuencia en gran parte de la cuestión demográfica, y a tal efecto es casi innecesario citar a manera de ejemplo la incidencia del factor sobre el éxodo campesino, la desocupación y concentración urbana, la cuestión sindical y social, el explosivo desarrollo de la población estudiantil y los problemas educativos en el orden mundial. Es más, en este mismo orden de ideas vemos cómo las mejores condiciones higiénico-sanitarias han determinado un aumento considerable de la edad media de vida, y con ello se han intensificado nuevos problemas de crecimiento, como son los de la seguridad social (nuevas necesidades públicas), el amparo y la protección en mayor grado de la clase laboral en todos sus estamentos.

b) La geografía es hoy un factor de gran importancia. Ya no nos encontramos con la vieja discusión académica del determinismo de Ratzel. Hoy nos encontramos con la presencia real y efectiva de palpar y sentir en el devenir colectivo grandes problemas de incidencia política y administrativa surgidos de la acción de la geografía. A este respecto y como un reto a toda la organización contemporánea, nos encontramos con el cambio que impone la progresiva reducción de las distancias; el agota-

miento de los recursos naturales; el problema de la producción alimenticia y el hambre; el desarrollo de la cuestión urbana, con sus grandes problemas de trabajo, tránsito y gobierno de ciudades nuevas; la concentración necesaria de las instalaciones y empresas industriales, y en fin, los grandes problemas de la vida que angustian hoy a las grandes metrópolis.

c) Otro factor decisivo es el reto tecnológico de nuestro tiempo, con la alteración sustancial del orden vital del hombre. La educación ha tenido que recibir un primer impacto, y a este respecto tiende a adaptarse a los nuevos planteamientos, debiendo revisar sus viejos y ortodoxos principios por una pedagogía actual no apegada a fórmulas y a una filosofía irreductible. Algunos de los fenómenos tecnológicos de nuestra época son inquietantes estímulos de cambio social a los cuales no podemos sustraernos: la utilización de la energía atómica, los problemas de la automatización, la construcción y arquitectura en hierro y acero, el maquinismo en todo su apogeo, las nuevas conquistas de la ciencia y sus aplicaciones prácticas, las grandes vías de comunicación y el esfuerzo del hombre por llegar al espacio sideral.

d) No menos importante es el cambio espiritual del hombre actual. Las nuevas corrientes pedagógicas, filosóficas y culturales están creando un nuevo pensamiento mundial. Nuevos valores y costumbres inquietan y dirigen la conciencia del orbe. Una gran crisis de la conciencia que nos gobernaba y dirigía está produciéndose en la humanidad. El arte, la vida familiar, las relaciones humanas, la valoración del tiempo y del esfuerzo futuro, la importancia del ahorro, y en fin toda una transformación del espíritu colectivo, reflejan el gran cambio y la nueva frontera a que quiere llegar el mundo de nuestro tiempo. Y esta nueva mentalidad está repercutiendo decisivamente en el orden jurídico administrativo.

#### INFLUENCIA DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL

La teoría federalista ha ejercido profunda influencia en la administración pública, no sólo por sus derivaciones políticas, sino por su acción específica administrativa. Así, el federalismo interno comprende numerosos tipos de organización administrativa, las cuales, por otra parte, pueden presentarse combinadamente.

1º *Las autonomías comunales*, que no han tenido su origen sólo en las instituciones municipalistas hispanas, y más lejos, romanas, y han aparecido hoy como la tendencia de dar una gran independencia, bajo la forma de descentralización administrativa o de *self-government*, en agru-

paciones territoriales más pequeñas, que pueden confundirse con las comunidades municipales, pero que necesariamente no son las únicas, sobre todo en los países sajones. Esta descentralización de carácter regional en un federalismo atenuado.

2º *El Estado federal puro*, que es una absoluta descentralización de origen político constitucional, y que lo vemos operar tanto en los Estados Unidos como en Suiza, y al mismo tiempo en la misma organización actual de la Unión Soviética y de algunos países hispano-americanos.

3º *La organización corporativa o descentralización por servicios* es una tercera forma de federalismo interno. Puede darse en las llamadas empresas autónomas o autárquicas, no de una manera integral puesto que estas entidades, si bien es cierto constituyen un desprendimiento de los poderes del Estado, también es cierto que son organizaciones en su mayoría de carácter nacional, tal como es el Poder Nacional, pero actúan fuera de la órbita inmediata del mismo.

Las verdaderas instituciones corporativas donde se opera esencialmente el federalismo interno las tenemos en las autonomías y poderes que se les otorgan a ciertas entidades de profesionales o gremios. Estas actuaron con plena energía en el Estado fascista italiano en la década del treinta.

El corporativismo se pretendió justificar ante la historia como una organización intermedia entre el liberalismo decadente capitalista y el socialismo absolutamente estatista.

#### EL ESTADO EMPRESARIO. LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO

Es un fenómeno de vigencia universal la capacidad empresarial en sus diversas formas del Estado contemporáneo. Los tiempos del Estado absoluto, del Estado-policía y del Estado-providencia han pasado. Nos encontramos, pese al neoliberalismo, en presencia de una intervención singular y de un papel activo del Estado que se manifiesta en todos los órdenes del acontecer social y económico.

Aparte de la acción del Estado para dirigir y controlar la actividad económica particular, de su acción fiscal con fines de estímulo económico y de impulsador de esa misma iniciativa privada, nos encontramos con una ingerencia precisa al entrar el Estado a desempeñar él mismo actividades industriales y hasta mercantiles.

El Estado en esta última esfera de acción puede actuar en estas formas de prestación, a saber:

a) El Estado puede encomendar la realización de determinadas operaciones de carácter comercial o industrial a empresas públicas creadas especialmente para este fin. Es el caso de las llamadas empresas nacionales, empresas administrativas o empresas económicas, entre otras denominaciones que se les asignan. Esta actuación puede tener lugar por iniciativa propia del Estado, que las crea con personalidad jurídica y patrimonio propios, sometiéndolas a un régimen legal determinado en cuanto a sus fines, organización y atribuciones; o bien puede hacerlo mediante la norma legal que lo autorice a participar en una empresa particular, y previo cumplimiento de ciertas condiciones exigidas a dicha empresa. b) Otra fórmula de ingerencia en la actividad económica privada la tenemos cuando el Estado, después del cumplimiento de los procedimientos y normas de derecho público, pasa a adquirir la totalidad de las acciones de una sociedad mercantil. Es el supuesto a que se refiere la doctrina francesa cuando explica las "sociedades de Estado". Según la moderna interpretación de las sociedades o empresas de este tipo civil o mercantil, tales entidades son posibles, ya que se las considera como una entidad de "derecho privado" regida por un estatuto fijado estrictamente por la ley, lo cual viene a fundamentar la existencia de las mismas empresas que no hubieran podido ser admitidas de seguirse de manera absoluta el principio de que las "sociedades son entidades creadas por un contrato y con la participación de varios socios", y no de uno solo, como es el caso comentado.<sup>2</sup>

Ahora bien, se ha discutido, por su extraordinaria importancia y consecuencia, cuál es la naturaleza jurídica de dichas sociedades de Estado, e incluso de las anteriores denominadas mixtas (donde el Estado participa con parte del capital). En las mixtas y en las sociedades de Estado ha venido privando como el más lógico el concepto de que ellas son de naturaleza privada. En primer término, aparece como más adecuado el que se les atribuya dicho carácter, ya que toda su actividad, organización y control están regidas por el derecho privado y que el hecho de que el Estado sea principal accionista y ejerza una intervención poderosa en ellas no les da fisonomía, máxime cuando en su conducta como actividad que opera en una sociedad determinada no adquiere ningún privilegio especial. Por otra parte, no debe olvidarse que al nacer una sociedad, ésta goza de una personalidad diversa y distinta del creador o creadores, por lo cual el hecho de que sea el Estado su impulsor y origen no repercute en ella para que se produzca una confusión entre el autor y la nueva persona jurídica que ha nacido a la vida normal del derecho y la comunidad.

---

2. Hamel, J., y Lagarde, G.: *Traité de Droit Commercial*, tomo I, p. 1.030.

Sin embargo, debemos advertir que el criterio más seguro para definir la naturaleza jurídica de la empresa como pública o privada, sobre todo en las sociedades o empresas mixtas cuya ubicación es más difícil, ya que las sociedades de Estado y las empresas del Estado están claramente situadas, es el de la sujeción o no a un régimen de derecho público o de derecho privado. Así, serán públicas todas aquellas empresas cuyos fines, atribuciones, organización y funcionamiento estén determinados por normas de derecho público; y serán privadas, las empresas y sociedades cuya hipótesis sea la situación contraria.<sup>3</sup>

En Venezuela carecemos actualmente de un régimen legal de carácter genérico que ordene y regule la creación y funcionamiento de empresas de cualquier tipo donde intervenga total o parcialmente la persona jurídica del Estado, tal como lo dispone la Constitución cuando dice: "la ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado" (art. 97), ni tampoco de aquellas empresas en que el Estado participe económicamente. Por ello, las empresas del Estado y las mixtas que hayan sido creadas por una ley especial o administrativa tendrán el carácter de públicas, y serán absolutamente privadas aquellas que se regulen por el derecho civil o mercantil, aunque el Estado esté participando mediante la fórmula de ser accionista.

#### FORMAS Y TIPOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS Y DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACION

El Estado democrático contemporáneo regula y orienta la economía privada, planifica la actividad pública y la empresa particular; se hace empresario monopolista o participa con el capital privado en la satisfacción de las necesidades de la colectividad; presta servicios de manera exclusiva o delega la realización de los mismos parcial o totalmente en la entidad de derecho civil o mercantil; y por último, con objetivos sociales y económicos o por motivos de estricto carácter fiscal (obtención de ingresos y bienes para el tesoro), interviene visiblemente al aplicar el orden jurídico que regula el sistema de contribuciones nacionales (impuestos, tasas, derechos y demás proventos).

Para llevar a cabo esta ingente y extraordinaria labor, cada día más amplia por una influencia decisiva de los problemas de la justicia y seguridad social, el Estado toma diversos tipos o formas de la acción administrativa, que son:

- a) La administración directa (servicios públicos):
  1. Nacional:\* Ejecutiva-Controladora.

3. Ver *Tratado de Derecho Administrativo*, Sayagués Laso, tomo I, pp. 175-176.

\* Puede ser estrictamente centralizada; puede ser desconcentrada.

2. Estatal: (descentralización regional o política).
  3. Municipal (descentralización local o municipal).
- b) La administración indirecta (delegada o desprendida):
1. Institutos autónomos (descentralización por servicios)\*\*
  2. Empresas del Estado (tienen una finalidad económica y social, con gran autonomía jurídica).
  3. Empresas mixtas (con finalidad económica, organizadas como cualquiera persona jurídica particular, y por ello sometidas al orden del derecho civil o mercantil).
  4. Sociedades de Estado.
  5. Empresas concesionarias (empresas particulares, pero que sustituyen al Estado en su explotación).
  6. Empresas privadas con contratos temporales de explotación.

#### LA DESCENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION

En capítulo especial nos referiremos a la descentralización autárquica o descentralización por servicios. Sin embargo, aquí estableceremos la relación entre esta forma de administración y la desconcentración, tan usada tanto en la empresa privada como en la pública.

La descentralización política o federal, y la descentralización por servicios o delegación en autoridades y organismos autárquicos, significa el abandono en su esencia de una o varias atribuciones del Poder central o nacional en autoridades políticas regionales o en entidades con personalidad jurídica propia, aunque tengan o puedan tener una esfera o jurisdicción referida a todo el territorio de la nación. La desconcentración, tan usada hoy por la influencia de la geografía y del aumento de los problemas urbanísticos y demográficos, opera en la organización de dependencias con una relativa autoridad en un limitado radio de

---

\*\* Los institutos autónomos son una forma jurídica de organización como una creación del Estado que goza de personalidad jurídica independiente del mismo. Generalmente son servicios que satisfacen necesidades de carácter social, educativo, cultural, y no persiguen ningún objetivo de lucro. Cuando denominamos a los institutos autónomos, es decir, a entidades que pueden nacer bajo esta forma jurídica, con los calificativos de empresas del Estado o empresas mixtas, se quiere enfatizar que tienen una finalidad fundamentalmente económica, lo cual significa, por lo demás, que debe ser lucrativa, como sucede con las llamadas empresas básicas o de economía fundamental. En algunas empresas del Estado puede perseguirse un interés lucrativo, pero tal circunstancia no es indispensable. La definición de tales objetivos dependerá de analizar previamente los riesgos, la forma de organización, los intereses sociales y económicos que pretenden resolverse, y por último, las posibilidades que tiene el Estado para la prestación del servicio.

acción administrativa. Se da en la organización de sucursales bancarias, oficinas regionales, dependencias periféricas, que dependen de un mismo organismo que les imparte la orientación y lineamientos de su competencia legal y administrativa.

La descentralización funcional o por servicios constituye todo un sistema económico, jurídico y de reparto de atribuciones con independencia relativa, y en cambio la desconcentración es más bien una técnica y una actitud con sus propias ventajas, pero también con sus inconvenientes, la administración científica pretende equilibrar las formas y tipos anteriores corrigiendo y perfeccionando ambos tipos de organización y aplicándolos según la casuística de cada situación. Así, se puede mejorar y aprovechar la forma desconcentrada en una misma empresa o entidad cuando se logre que las dependencias regionales puedan influir en la política general de la empresa (ventaja de la descentralización); se aclaren bien las capacidades y radio de acción tanto de la oficina central como de las regionales; se reduzcan las intervenciones innecesarias de la misma oficina central en detalles inoperantes, y se obtenga un grado de supervisión de dependencias regionales por coordinaciones también regionales que sólo informen de la fundamental a la autoridad central (con lo cual se logra economía, rapidez y no se le distrae la atención a la dirección central). En tales condiciones, el organismo central puede concentrar sus esfuerzos en las determinaciones políticas básicas y generales, y en la ayuda orientadora de las oficinas locales, y éstas dedicarse a la ejecución administrativa o en el hacer y la acción.

Pero en esta filosofía y su justo equilibrio encontramos una gran dificultad. Ni desmembramiento por la gran independencia de la esfera regional, ni excesiva autoridad central para el entrabamiento y la ineficacia. Para obtener ese equilibrio y la armonía rendidora, no solamente se requiere precisión de las normas que gobiernen a la empresa en la determinación de sus jurisdicciones (central y local), sino constancia y continuidad en la realización de la política. Además, una eficaz coordinación de todos los niveles de la empresa. Esta coordinación constituye, según los técnicos, el tendón de Aquiles de toda organización desconcentrada. No tener una eficiente coordinación puede convertir a la empresa en un caos y en un archipiélago con extrema confusión en el cumplimiento de los fines de la empresa. "La extrema descentralización o desconcentración, que trae, en vez de un problema, una multitud de los mismos, y con una completa libertad para tomar decisiones, sólo puede traer un caos". (John E. Lundell: *Principios de Organización Administrativa*. Imprenta Nacional, El Salvador, 1951).

## LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y SU RELACION CONSTITUCIONAL

El estudio de los elementos fundamentales de la administración es una materia básicamente de derecho constitucional. La estructura administrativa, su organización, su forma y sistemas dependerán de la organización política fundamental y de la estructura de ésta. La organización administrativa y la acción administrativa dependerán en definitiva de la organización constitucional y política de la nación. Dice a este propósito Spiegel: "En la organización administrativa se expresa indudablemente una relación de fuerzas cuya estructura exige su exposición en el derecho constitucional. Pero no es menos cierto que la reglamentación orgánica administrativa no expresa exclusivamente esta relación de fuerzas. La mayor parte de las disposiciones orgánicas sirven sólo a los intereses de la administración, no a los de las personas, clases, partidos, estamentos, comunidades, etc., directores de la administración".

### ELEMENTOS

La organización administrativa significa adoptar una estructura adecuada a la mejor marcha de los servicios públicos y entidades en que se concreta el cumplimiento de los fines por parte del Estado.

Para establecer una determinada organización es necesario tomar en cuenta los tres elementos siguientes: territorio, población y los agentes y funcionarios que realizarán la actividad administrativa. El Estado y la administración pública actúan en un territorio, en relación a intereses de la población, y como persona moral que es por medio de funcionarios públicos.

Como la obra de administración se difunde por el territorio de la nación, por una parte, y es necesario acomodar a él los servicios públicos, el territorio constituye elemento importante en la consideración administrativa.

Según diversos puntos de vista, el territorio puede ser:

- a) Continuo o discontinuo (según forme un todo compacto o se interrumpa por la interposición de otros elementos).
- b) Metropolitano o colonial.
- c) Terrestre, marítimo y aéreo.

*División territorial.* El problema de la división territorial tiene especial importancia para la organización administrativa. Puede dársele una solución meramente histórica, obligándose el Estado a acomodar el desenvolvimiento administrativo y la organización territorial de los

servicios públicos a las organizaciones tradicionales del país. Este es el caso de Suiza.

Una fórmula extrema, convencional y utilitaria podría ser la que sostiene que el Estado tiene la facultad para dividir su territorio en cuantas zonas estime necesarias para la realización de la actividad administrativa.

García Oviedo sostiene una solución conciliatoria del problema. Según él: "La índole de la obra administrativa impone una solución ecléctica y no como medio cómodo de resolver el problema, sino como expresión sintética de realidades vivas. La empresa administrativa es, en primer término, concreción de actividades mediante las cuales realizan su destino determinados organismos públicos. Otorgar al Estado facultad omnímoda para poner mano en estas formaciones, desgarrándolas, suprimiéndolas o fusionándolas, subvertiría hondamente la constitución de un país, erizando el camino de su vida de serios peligros. Así, es justo y prudente a un tiempo que el Estado, en la división territorial, tenga en cuenta las demandas históricas y acomode en lo posible a las formaciones tradicionales la organización administrativa. Mas, al propio tiempo, es notoriamente justo y útil atender a las exigencias inexcusables del Estado y a las derivadas de la propia índole de los servicios públicos, mal avenidos muchas veces, por su naturaleza por día más técnica, con las creaciones de la tradición".

#### ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y ESTRUCTURA POLITICA TERRITORIAL

Con la evolución del derecho público contemporáneo se verifica en la práctica la sustitución del Estado liberal por el Estado intervencionista. Ya esta nueva concepción del Estado debe forzosamente corresponder a nuevas formas de la organización administrativa. Asimismo, la organización del Estado según su división territorial vendrá también a producir una organización administrativa diferente. Así, existen las siguientes formas jurídico-políticas desde este punto de vista:

a) La centralización política, que supone la unidad jurídica en el Estado y la concentración del poder en una sola mano.

b) La descentralización política, que significa que las distintas secciones entre las que el Estado se halla dividido gozan de autonomía para designar a los gobernantes y decidir sobre las cuestiones públicas y administrativas.

c) La centralización administrativa, que significa que la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado está en manos del poder central.

d) La descentralización administrativa, que significa que los servicios públicos están en manos, en su organización y prestación, o bien de las entidades regionales, o de institutos autárquicos o de concesionarios.

Estas fórmulas de relación entre regímenes políticos y administrativos pueden a su vez combinarse, como en el sistema mixto, que consiste en un régimen de centralización política y de descentralización administrativa. A este respecto, el maestro Duguit observa: "El desarrollo de la descentralización por servicio es la condición indispensable para que el número de los servicios públicos pueda aumentarse sin que el poder del Estado resulte excesivo y absorba las iniciativas individuales".

El autor Fraga afirma que existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría. Por oposición, el mismo autor concibe la descentralización como una necesidad inherente al régimen de la democracia política, con lo cual sigue fielmente los principios expuestos por Duguit.

Los principios esenciales del federalismo pueden resumirse así, según Clodomiro Zavalía:

a) Sólo las entidades políticas que concurren a la formación del poder federal, son las únicas autónomas en su origen.

b) El poder federal está constituido por las delegaciones que han hecho esas entidades; principio del cual se derivan las siguientes conclusiones: las atribuciones delegadas son de carácter taxativo; los Estados conservan, por tanto, en toda su plenitud la soberanía no delegada; en la duda de si una atribución corresponde a uno u otro poder, debe estarse por el principio de la facultad retenida, y

c) Las atribuciones delegadas deben ser exclusivamente las que respondan al interés común de las provincias, y, por tanto, éstas deben conservar la mayor suma de poder.

En Venezuela, a grandes rasgos, se ha producido la siguiente evolución. En el año de 1811 se adoptó el sistema federal cuando se promulgó la primera Constitución. En 1830, la Constituyente de Valencia, optó por una forma centro-federal. En 1864 se estableció después de una cruenta guerra civil la fórmula federal. En el desarrollo evolutivo de nuestro sistema constitucional, la restricción de la autonomía de los Estados se ha ido operando lenta pero seguramente, y en la Constitución actual apenas queda una sombra.

## ESQUEMA GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Desde el punto de vista de los órganos y del tipo de funciones que se realizan, la administración pública puede estructurarse en la forma siguiente:

A) La administración central, entendiéndose por tal la que lleva en sus manos todo el conjunto de la administración federal no prolongada a los Estados ni a otras circunscripciones territoriales. En ella hay:

1. La administración activa, con sus dos modalidades distintas y complementarias: la administración ejecutiva y la administración controladora.
2. La administración consultiva, con sus distintos tipos de intervención: vinculante, obligatoria o voluntaria.
3. La administración contenciosa, que sirve de riel a la legalidad y a la vigencia del Estado de Derecho.

B) La administración central prolongada en el territorio de los Estados, que aunque dependiente jerárquicamente de la central, debe constituir, sin embargo, punto separado por su ubicación en el orden territorial, dentro de los Estados que integran la nación.

C) La administración territorial referida a aquellos territorios que dependen de la administración federal por no gozar de plena autonomía, como, por ejemplo, el Distrito Federal (salvo en su régimen económico y administrativo), los Territorios Federales y el de las Dependencias Federales.

D) La administración estatal, o sea la propia de cada uno de los Estados de la Unión (descentralización por regiones o política).

E) La administración local o municipal corresponde a los distritos que integran cada uno de los Estados y no a los municipios que integran los distritos.

F) La administración autónoma, o descentralización por servicios, que se separa del sistema federal y sin tener en cuenta la división de la República en Estados, realiza sus fines propios como y donde mejor le convenga, de acuerdo con sus propias normas.

## JURISPRUDENCIA

### CARACTER RESERVADO DE LOS ARCHIVOS OFICIALES

"Las autoridades administrativas no pueden oponerse al cumplimiento de las providencias judiciales que tiendan a la revelación del contenido de determinados documentos o piezas del archivo de alguna de las oficinas de la Administración, sino cuando, en criterio

del Ejecutivo, aquéllos sean de carácter reservado o confidencial. Esta facultad sólo debe ser usada en los casos en que el interés público así lo exija, y no en los que el documento o pieza de archivo administrativo cuya copia, exhibición o inspección se solicite, sea de carácter reservado o confidencial para personas otras que el Estado; hipótesis en la cual la decisión corresponde a la autoridad judicial y no a la Administración”.

A juicio de esta Procuraduría,<sup>4</sup> la solución del asunto sometido a consulta ha de extraerse de la norma establecida en el segundo párrafo del artículo 34 del Estatuto Orgánico de Ministerios, que reza así:

“No se podrá ordenar la exhibición o inspección general del archivo de ningún Despacho del Ejecutivo o de las oficinas dependientes de él, sino por los organismos a los cuales la ley atribuya específicamente tal función. Podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro, y se ejecutará la providencia, a menos que el Ejecutivo Federal resuelva que dicho documento, libro, expediente o registro sea de carácter reservado o confidencial”.

Conforme a lo que expresa el dispositivo legal transcrito, las autoridades administrativas no pueden oponerse al cumplimiento de las providencias judiciales que tiendan a la revelación del contenido de determinados documentos o piezas del archivo de alguna de las oficinas de la Administración, sino cuando, a criterio del Ejecutivo, aquéllos sean de carácter reservado o confidencial. A esta Procuraduría no suscita ninguna duda que esta última circunstancia ha de ser referida al interés del Estado en que determinados hechos o actuaciones que le afecten no trasciendan al conocimiento público, ya sea por la propia naturaleza de los asuntos de que se trate, o simplemente por razones de oportunidad social. En este sentido, la importante facultad que la norma comentada otorga al Ejecutivo Nacional y que permitiría a éste frustrar la eficacia de ciertas decisiones judiciales, debe ser usada por aquél excepcionalmente, sólo en los casos en que el interés público así lo exija, y no en los que el documento o pieza de archivo administrativo cuya copia, exhibición o inspección se exijan, sean de carácter reservado o confidencial para personas otras que el Estado. En estos últimos casos, la decisión sobre lo que deba hacerse corresponde exclusivamente a los jueces, quienes son soberanos para resolver como a bien tengan, conforme a las normas de derecho pertinentes, sin que a la Administración quepa juzgar acerca de si la respectiva decisión se ajusta o no a derecho.

En el caso consultado, se trata de un telegrama —documento privado—, que según se advierte, sólo interesa a particulares y se encuen-

---

4. *Dictámenes de la Procuraduría*. Año 1966.

tra en los archivos del Ministerio de Comunicaciones únicamente en razón del servicio telegráfico que éste presta al público. Por consiguiente, de acuerdo con las observaciones anteriores, no existen razones para que el Ministerio se niegue a permitir la inspección ocular solicitada, por considerar que no le consta la legitimidad del derecho que pueda asistir al promovente de la prueba para pedir que se haga público el contenido del telegrama, pues tal circunstancia corresponde apreciarla sólo al juez, sobre la base de las normas de derecho probatorio correspondiente, y en consecuencia, la responsabilidad de la decisión que ordene la evacuación de la prueba en referencia recae íntegra sobre aquella autoridad. Al Ministerio tocará esa decisión, sin detenerse a examinar su fundamentación jurídica, pues —como antes se dijo— se trata de un telegrama que interesa nada más que a particulares, y no es de carácter reservado o confidencial para la Administración Pública.

## XI

### LA ADMINISTRACION NACIONAL VENEZOLANA

El ordenamiento constitucional y la administración venezolana. Atribuciones de la administración nacional. El Presidente de la República y sus atribuciones. Los ministros y organización de los Ministerios. Normas constitucionales. El órgano presidencial y el régimen presidencialista. Jurisprudencia: Control legislativo de la actividad administrativa.

#### EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y LA ADMINISTRACION VENEZOLANA VIGENTE

La Constitución de la República <sup>1</sup> declara que la organización y estructura del Estado venezolano es de carácter federal, por lo cual se produce en el orden administrativo una descentralización de origen político y de tipo regional distribuida entre el Poder Nacional, el de las municipalidades y el de los Estados de la Unión. En este capítulo significaremos las principales atribuciones y campo de acción del Poder Nacional, y dentro de éste, la competencia del Ejecutivo como principal órgano de administración. Pero es cuestión previa el señalar el fundamento social y económico de la estructura administrativa venezolana, de acuerdo con con las principales disposiciones constitucionales.

En primer término, la ley fundamental de la República consagra como derecho social, y obliga más bien a su protección por parte del Estado, la "creación y desarrollo de las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades", siempre que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social. Además, el Estado deberá fomentar las cooperativas destinadas a mejorar la economía popular. Es también un derecho fundamental de carácter social el derecho al trabajo. Este deberá estar regido por medio de la ley especial de la materia, considerándose objeto de tutela pública, e irrenunciables por el trabajador, las disposiciones que la ley establezca para su protección.

En este mismo orden de ideas, el régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado venezolano, por imperativo de la ley superior de la nación, promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la

---

1. Sancionada por el Congreso Constituyente el 23 de enero de 1961.

población y fortalecer la soberanía económica del país. Incuestionablemente, constituyen éstos los objetivos más importantes del ordenamiento constitucional de la República.

Existe el régimen de libertad en cuanto a la producción y circulación de la riqueza, pero limitada por las propias restricciones que establece la propia Constitución y las que dispongan las leyes por razones de seguridad, sanidad y otras de interés social.

La ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios, y en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir y restringir la libertad económica.

Según esto, no se permitirán monopolios y sólo podrán otorgarse, de conformidad con la ley, concesiones de carácter exclusivo y por tiempo limitado, para el establecimiento de obras y servicios de interés público.

Sin embargo, el Estado podrá reservarse "determinadas industrias, explotaciones o servicios" de interés público, por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación de una industria básica pesada, bajo su control.

El hecho de que el Estado reconozca, dentro de estas limitaciones, la libertad económica, no colide con el principio constitucional de que se puedan dictar "las medidas adecuadas para planificar, racionalizar y fomentar la producción", así como regular la circulación, distribución y consumo de tal manera que se impulse el desarrollo integral de la economía nacional.

Se reconoce el derecho de propiedad como garantía individual, pero se declara que en virtud de su función social éste estará sometido a las restricciones, contribuciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y SUS ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS.  
LOS MINISTROS DEL DESPACHO, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO  
DE LOS DESPACHOS MINISTERIALES. COMPETENCIA Y RESPONSABILIDAD.**

"Venezuela es un Estado Federal", en los términos consagrados por la Constitución Nacional (Art. 2º).

Como República que es, Venezuela participa de la trilogía de los poderes, o sea, que su organización política está distribuida en los tres clásicos poderes de que hablaba Montesquieu: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, cada uno con las atribuciones específicas que le fija su carta magna.

## I. *Administración nacional.*

El Poder Ejecutivo, a cuya cabeza está el Presidente de la República, es el administrador por excelencia, y consecuentemente, debemos referir el desarrollo del presente aparte a estudiar este poder.

El artículo 117 de la Constitución Nacional asienta "que la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ella debe sujetarse su ejercicio"; sin embargo, asienta el artículo 118 *ejusdem*, que "cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".

Las atribuciones del Poder Nacional están contenidas en el artículo 136 de la Constitución.

"Artículo 136. Es de la competencia del Poder Nacional:

- 1º La actuación internacional de la República;
- 2º La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional;
- 3º La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional;
- 4º La naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros;
- 5º Los servicios de identificación y de policía nacional;
- 6º La organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales;
- 7º El sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera;
- 8º La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserve al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley;
- 9º La organización y régimen de las aduanas;
10. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país. El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.

La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados

los bienes que se mencionan en este ordinal, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución. Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra;

11. La organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales;
12. El régimen de pesas y medidas;
13. El censo y la estadística nacionales;
14. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo;
15. La ejecución de obras públicas de interés nacional;
16. Las directivas y bases de la educación nacional;
17. La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo;
18. La conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal;
19. El fomento de la vivienda popular;
20. Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias;
21. La apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías y cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios;
22. El correo y las telecomunicaciones;
23. La administración de justicia y la creación, organización y competencia de los Tribunales; el Ministerio Público;
24. La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y colonización; la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional;
25. Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza”.

## II. *El Presidente de la República y sus atribuciones administrativas*

El artículo 181 de la Constitución vigente determina que “el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional”.

Para ser electo Presidente de la República se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar, es decir, no ser ordenado *in sacris* o ministro de cualquier otro culto religioso (Art. 182 de la Constitución).

Las atribuciones del Presidente de la República están contenidas en 22 ordinales que trae el artículo 190 de la Constitución vigente. Estas atribuciones puede ejercerlas el Presidente de la República en tres formas diferentes: unas, actuando solo; otras decisiones deben ser refrendadas por el ministro del ramo y, por último, otro grupo de ellas sólo puede ejercerlas en Consejo de Ministros. Enumeraremos siguiendo el orden que trae la Constitución, cuáles son las que puede ejercer por sí solo y cuáles las que debe hacerlo en la forma que hemos indicado. La primera atribución que tiene a su cargo el Presidente de la República es cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, que ejerce en la forma que determinen las leyes especiales en cada caso.

### *Atribuciones que ejerce por sí solo*

1º) Nombrar y remover los ministros; y 2º) Ejercer, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, la suprema autoridad jerárquica de ellas.

La primera facultad, o sea la de nombrar y remover los ministros, es lógico que la ejerza por sí solo, ya que como Jefe del Ejecutivo, del cual forman parte los ministros, se le reconoce el derecho a escoger y seleccionar sus más inmediatos colaboradores, y en consecuencia, no podría estar supeditada su decisión al referéndum de un tercero.

Del mismo modo, la atribución que consagra el ordinal 3º del artículo 190 de la Constitución, que hemos transcrito, bajo el número 2, de ejercer la suprema autoridad jerárquica como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, no puede compartirla con nadie, y en tal sentido la Constitución es clara al respecto.

### *Atribuciones que ejerce en Consejo de Ministros:*

- Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional;

- Declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos en esta Constitución;
- Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial;
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias;
- Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón;
- Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada;
- Negociar los empréstitos nacionales;
- Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o de la Comisión Delegada;
- Celebrar los contratos de interés nacional permitidos por esta Constitución y las leyes”.

Antes de proceder a comentar cada una de estas atribuciones del Presidente de la República, conviene ver qué es el Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros es, en efecto, la reunión de los titulares o encargados de los Ministerios, del cual forma parte también el Presidente de la República y el Secretario de la Presidencia. El artículo 193 de la Constitución, lo define así:

“Artículo 193. Los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República, y reunidos integran el Consejo de Ministros. El Presidente de la República presidirá las reuniones del Consejo de Ministros, pero podrá designar a un Ministro para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. En este caso, las decisiones tomadas no serán validas si no son confirmadas por el Presidente de la República”.

La atribución contenida en el ordinal 6º del artículo 190 de la Constitución, que hemos señalado con el número 1, dada la gravedad e importancia de la materia es lógico que sea compartida por todos los miembros del Poder Ejecutivo, ya que, de conformidad con el artículo 196 *ejusdem*, los ministros son solidariamente responsables de las decisiones tomadas por el Consejo de Ministros en las sesiones a las cuales hayan concurrido y en las que no hubieren hecho constar su voto negativo o adverso. Siendo como son las garantías ciudadanas de orden constitucional, lo correcto es que su suspensión o limitación no sólo se haga con arreglo a la mismas Constitución, sino por los más calificados personeros del Ejecutivo, quienes actúan como la máxima autoridad política nacional. La segunda atribución que hemos señalado y que está contenida en el ordinal 7º del

mismo artículo, también debe ser ejercida por la máxima autoridad política del país, dada la importancia y la gravedad que representa la exposición de ser puestas en juego la integridad del territorio patrio y la soberanía nacional.

La atribución, que está contenida en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, relativa a la facultad de dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera, tal como lo dice el mismo ordinal, sólo puede ejercerla cuando ha sido previamente autorizado mediante una ley especial, denominada ley *habilitante* o de habilitación, por la cual se le faculta para que, en Consejo de Ministros, dicte los correspondientes decretos en los términos consagrados en la *ley habilitante*.

La facultad contenida en el ordinal 9º relativa a la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, es lógico que se haga en Consejo de Ministros, ya que la misma Constitución fija en el artículo 154, los períodos normales de sesiones, que comprenden desde el 2 de marzo de cada año o el día más inmediato posible, hasta el 6 de julio siguiente, y desde el 1º de octubre o el día más inmediato posible, hasta el 30 de noviembre, ambos inclusive. En el último año del período constitucional, de acuerdo con la norma que hemos citado, las sesiones ordinarias durarán desde el 2 de marzo hasta el 15 de agosto, ambos inclusive. Por otra parte, las Cámaras Legislativas durante el período de sesiones extraordinarias no podrán tratar sino aquellas materias para las que fueron convocadas especialmente o las declaradas de urgencia. Esta norma está señalada en el artículo 155 de la Constitución, que copiado a la letra dice así:

"Artículo 155. El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias para tratar las materias expresadas en la convocatoria y las que les fueren conexas. También podrá considerar las que fueren declaradas de urgencia por cualquiera de las Cámaras".

La atribución contenida en el ordinal 10, o sea, la de reglamentar total o parcialmente las leyes, es una de las más delicadas y de mayor alcance dentro de la estructura jurídica del Estado. En efecto, el artículo 162 de la Constitución atribuye de manera exclusiva al legislador la facultad de hacer las leyes. Tal es el contenido de esta disposición:

"Artículo 162. Los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores se denominarán leyes. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia podrán denominarse Código".

El artículo siguiente, el 163, define lo que son las leyes orgánicas:

"Artículo 163. Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución y las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de ley. Las leyes que se dicten en materias regulares por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas".

Por su parte, el artículo 7º del Código Civil asienta que las leyes no pueden derogarse sino por otras leyes, lo cual consagra en los términos siguientes:

"Artículo 7º. Las leyes no pueden derogarse sino por otras leyes; y no vale alegar contra su observancia el desuso, ni la costumbre y práctica en contrario, por antiguos y universales que sean".

Dada la exigencia constitucional para la formación de las leyes, parecería que fuera también al Poder Legislativo a quien debiera corresponder la reglamentación de las mismas, en razón de que nadie mejor que éste parecería estar en condiciones de desarrollar el contenido de la norma legal; sin embargo, es un principio que sea el Poder Ejecutivo el que reglamente las leyes, pero como dice la disposición legal que comentamos, "sin alterar su espíritu, propósito y razón", ya que es a éste a quien corresponde la aplicación de las mismas y en consecuencia está en mejores condiciones de desarrollar el contenido de la norma que se ha destinado a regular una situación jurídica determinada.

El ejercicio de la facultad contenida en el ordinal 11, relativa a la creación y dotación o modificación o supresión de nuevos servicios públicos o de los existentes, según el caso, tal como lo dice la norma constitucional transcrita bajo el número 6, sólo puede hacerlo el Presidente de la República en Consejo de Ministros, durante el receso de las Cámaras Legislativas, ya que ello es una facultad exclusiva del Congreso, lo cual deben hacer mediante ley especial. En efecto, el artículo 139 de la Constitución atribuye al Congreso de manera expresa legislar sobre materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional, el cual incluye, como es lógico, la creación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes.

"Artículo 139. Corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del poder nacional... El Congreso ejerce también el control de la administración pública nacional en los términos establecidos por esta Constitución".

Igualmente, el artículo 230 *eiusdem* establece que la creación de los institutos autónomos, muchos de los cuales están destinados a prestar un servicio público, no puede hacerse sino mediante ley, norma esta que debe interpretarse en concordancia con el artículo 139 *supra*. El artículo en cuestión dice lo siguiente:

"Artículo 230. Sólo por ley, y en conformidad con la ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos...".

La facultad contenida en el ordinal 13º del artículo 190, para negociar los empréstitos, bien dentro o fuera del país, está sometida también al conocimiento y decisión del Consejo de Ministros, dada la naturaleza y significación de la materia, ya que ello involucra un compromiso que se adquiere contra la Hacienda Nacional y que compromete los recursos económicos de la nación.

En todo caso, el Ejecutivo Nacional debe estar previamente autorizado, mediante una ley especial, para realizar tales operaciones de créditos. Tal es la disposición que contiene el artículo 231 de la Constitución, que transcrito a la letra, es del tenor siguiente:

"Artículo 231. No se contratarán empréstitos sino para obras reproductivas, excepto en caso de evidente necesidad o conveniencia nacional. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica". (Ley Orgánica de la Hacienda Nacional).

La atribución contenida en el ordinal 14 del artículo 190, mediante la cual el Presidente de la República puede, en Consejo de Ministros, decretar créditos adicionales al presupuesto, sólo puede hacerlo mediante autorización de las Cámaras actuando en sesión conjunta, o en receso de éstas, con previa autorización de la Comisión Delegada, ya que anualmente el Ejecutivo deberá someter al Congreso Nacional el correspondiente proyecto de los ingresos y gastos públicos estimados para el año inmediatamente siguiente.

En efecto, los artículos 227 y 228 de la Constitución son claros y precisos al respecto, ya que no podrá ordenarse ningún pago ni erogarse ninguna cantidad que no haya sido previamente establecida en la respectiva Ley de Presupuesto. El artículo 227, ya citado, dice así:

"Artículo 227. No se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro cuente con recursos

para atender a la respectiva erogación. A este efecto se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o en su defecto, de la Comisión Delegada”.

El artículo 228 de la misma Constitución establece la necesidad de la presentación anual del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, el cual aparece contenido en el artículo 228, que copiado a la letra dice así:

“Artículo 228. El Ejecutivo Nacional presentará al Congreso, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto. Las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ley de Presupuesto”.

La última atribución que está señalada al Presidente de la República en Consejo de Ministros es la relativa a la celebración de los contratos de interés nacional, los cuales sin la aprobación del Congreso no es posible que pueda realizarlos. En efecto, el artículo 126 de la Constitución establece que esta clase de contratos, o sea aquellos que en alguna forma interesen de manera especialísima a la nación, bien por su naturaleza, por su alcance o por los compromisos que ésta pueda adquirir, no podrán celebrarse sino mediante la aprobación del Congreso por ley especial. Tal es el contenido del artículo 126 del texto constitucional:

“Artículo 126. Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la ley. No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales. Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal con estados o entidades oficiales extranjeras, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación del Congreso. La ley puede exigir determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otra orden, o requerir especiales garantías, en los contratos de interés público”.

#### *Atribuciones ejercidas por el Presidente de la República y refrendadas por el Ministro del ramo*

Las atribuciones que el Presidente de la República sólo puede ejercer conjuntamente con el ministro o los ministros del ramo son las siguientes:

- 1º Fijación del contingente de tropa de las Fuerzas Armadas Nacionales;
- 2º La dirección de las relaciones exteriores de la República y la celebración y ratificación de los tratados, convenios o acuerdos internacionales;

- 3º La administración de la Hacienda Pública Nacional;
- 4º El nombramiento, previa autorización del Senado o de la Comisión Delegada, del Procurador General de la República y los jefes de misiones diplomáticas permanentes;
- 5º El nombramiento y remoción de los gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales;
- 6º El nombramiento y remoción, de los funcionarios y empleados nacionales, cuya designación no esté atribuida a otra autoridad;
- 7º Convocar y reunir en convención a todos o un grupo de los gobernadores de las entidades federales;
- 8º Dirigir al Congreso, personalmente o por medio de un ministro, informes o mensajes especiales;
- 9º Conceder indultos.

La atribución fijada en el ordinal 4º del artículo 190, relativa a la fijación del contingente de las Fuerzas Armadas, la ejerce el Presidente de la República conjuntamente con el ministro de la Defensa.

La dirección de las Relaciones Exteriores de la República, así como la celebración y ratificación de los tratados, convenios o acuerdos internacionales, también la ejerce de acuerdo con el ministro de Relaciones Exteriores.

La administración de la Hacienda Nacional la ejerce el Presidente de la República conjuntamente y en cooperación con el ministro de Hacienda, quien debe refrendar todo lo relativo a las erogaciones que deba realizar el Fisco Nacional.

El nombramiento del Procurador General de la República, así como el de los Embajadores, debe realizarlo el Presidente de la República previa autorización de la Cámara del Senado, o de la Comisión Delegada cuando aquél esté en receso.

El nombramiento y remoción de los gobernadores lo hace el Presidente de la República conjuntamente con el ministro de Relaciones Interiores; igualmente, la convocatoria para las convenciones de los gobernadores.

La concesión de indultos, que le está atribuida de manera especial en el ordinal 21º del artículo 190, la hace el Presidente de la República conjuntamente con el ministro de Justicia.

### III. *Los ministros del Despacho. Organización y funcionamiento de los Despachos ministeriales.*

“Los ministros son los órganos directos del Presidente de la República”, dice el artículo 193 de la Constitución Nacional.

Para ser Ministro se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar (artículo 195 de la Constitución), o sea, que es condición *sine qua non* no ser ministro de ningún culto ni ordenado *in sacris*.

Los Ministros, a tenor del artículo 193, ya citado, constituyen la escala superior de la administración pública, y de acuerdo con el artículo 1º del Estatuto Orgánico de Ministerios, son los inmediatos colaboradores del Presidente de la República.

Los ministros tienen una función dual: individualmente considerados, cada uno de ellos en la respectiva esfera de sus atribuciones, son la máxima autoridad; y en conjunto, integran el Consejo de Ministros, que constituye el tren ejecutivo.

Actualmente el tren ejecutivo está compuesto por trece ministros, que son los siguientes: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda, Defensa, Fomento, Obras Públicas, Educación, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Trabajo, Comunicaciones, Justicia y Minas e Hidrocarburos. Esta división existe a partir del vigente Estatuto Orgánico de Ministerios de fecha 30 de diciembre de 1950, contenido en el decreto N° 40, de la misma fecha, de la Junta de Gobierno que regía los destinos del país en esa oportunidad.

Originariamente los Ministerios en Venezuela se denominaron Secretarías, tal como sucede hoy día en los Estados Unidos de Norteamérica. De acuerdo con las Constituciones venezolanas de 1830 hasta 1857, estas Secretarías fueron tres: Interior y Justicia, Hacienda y Guerra y Marina. La Constitución de 1830 dispuso que se agregaría a cualquiera de estas Secretarías todo lo relativo a Relaciones Exteriores, y así efectivamente, todo lo relativo a esta materia estuvo hasta 1851 a cargo de la Secretaría de Hacienda y desde esta última fecha hasta 1857 dependió de la Secretaría de Interior y Justicia. En este último año el Ejecutivo creó la Secretaría de Relaciones Exteriores, ascendiendo así a cuatro el número de ellas.

Para 1863, el entonces Presidente Provisional de la República, mariscal Juan Crisóstomo Falcón, decretó el 25 de julio de ese mismo año la creación de la Secretaría de Fomento. Posteriormente, el Presidente doctor y general Antonio Guzmán Blanco decretó en 1874 la creación del Ministerio de Obras Públicas, y en 1881, la del Ministerio de Instrucción Pública. Conviene observar que a partir de la Constitución Federal de 1864 los Despachos Ejecutivos dejaron de llamarse Secretarías para denominarse Ministerios.

En 1930, el entonces Presidente de la República, doctor Juan Bautista Pérez, creó el Ministerio de Salubridad, Agricultura y Cría, y posteriormente, el Presidente López Contreras, el año de 1936, dividió estos Ministerios en la forma como lo están ahora, o sea en Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, y de Agricultura y Cría. Igualmente, en ese mismo año, este magistrado decretó la creación del Ministerio de Comunicaciones, al cual le fue anexado al año siguiente todo lo relativo a la materia del trabajo, denominándose desde entonces Ministerio del Trabajo y Comunicaciones.

En 1945, por decreto N° 4 de fecha 21 de octubre de ese mismo año, la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por el señor Rómulo Betancourt, decretó la separación de ambos Ministerios, y desde entonces tienen la denominación actual de Ministerio del Trabajo y Ministerio de Comunicaciones.

A partir del 30 de diciembre de 1950, por decreto N° 40 de la Junta de Gobierno, se dictó el Estatuto Orgánico de Ministerios de esa misma fecha, mediante el que se crearon las Carteras de Justicia y Minas e Hidrocarburos.

De acuerdo con el Estatuto Orgánico de Ministerios, se ha atribuido a cada uno de los despachos ejecutivos mencionados una rama específica determinada; y en consecuencia, cualquier actividad o materia de la administración pública adscrita al Ejecutivo Nacional debe estar encuadrada dentro de las atribuciones de uno de los despachos ejecutivos en cuestión.

# CONSTITUCION NACIONAL

## PRINCIPALES DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

### TÍTULO I

#### DE LA REPUBLICA Y SU TERRITORIO, Y SU DIVISION POLITICA

.....

#### CAPÍTULO III

##### *De los Estados*

Los Estados  
como  
entidades  
autónomas

Artículo 16. Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas. Están obligados a mantener la independencia e integridad de la nación; y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.

Darán fe a los actos públicos emanados de las autoridades nacionales, de los otros Estados y de los Municipios, y harán que se ejecuten.

Cada Estado podrá conservar su nombre actual o cambiarlo.

Artículo 17. Es de la competencia de cada Estado:

1. La organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución;

2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales.

Competencia  
limitada  
sobre sus  
bienes

3. La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de esta Constitución;

4. El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales;

5. La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;

6. Las materias que le sean tribuidas de acuerdo con el artículo 137;

7. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

Limitación  
a su  
competencia

Artículo 18. Los Estados no podrán:

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal;

2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;

3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él;

4. Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.

Artículo 19. El Poder Legislativo se ejerce en cada Estado por una Asamblea Legislativa cuyos miembros deberán reunir las mismas condiciones exigidas por esta Constitución para ser Diputados y serán elegidos por votación directa con representación proporcional de las minorías, de acuerdo con la ley.

La Asamblea Legislativa es competente para el examen y control de cualquier acto de la administración pública estatal.

Los miembros de las Asambleas Legislativas gozarán de inmunidad en el territorio del Estado respectivo, desde diez días antes de comenzar las sesiones hasta diez días después de terminar éstas o de separarse del ejercicio de sus funciones. Esta inmunidad se regirá por las normas de esta Constitución relativas a la inmunidad de los Senadores y Diputados, en cuanto sean aplicables.

Artículo 20. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

1. Legislar sobre las materias de la competencia estatal;

2. Aprobar o improbar anualmente la gestión del Gobernador, en la sesión especial que al efecto se convoque;

3. Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.

El total de gastos autorizados por la Ley de Presupuesto no podrá exceder en ningún caso de la estimación de los ingresos del respectivo período hecha por el Gobernador en el proyecto presentado a la Asamblea Legislativa;

4. Los demás que le atribuyan las leyes.

Artículo 21. El gobierno y la administración de cada estado corresponden a un Gobernador, quien, además de Jefe del Ejecutivo del Estado, es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción.

Para ser Gobernador se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar.

**Autoridad  
ejecutiva  
suprema  
del Estado**

**Designación  
de  
gobernadores**

Artículo 22. La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Artículo 23. Son atribuciones y deberes del Gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes, y ejecutar y hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional;

2. Nombrar y remover los funcionarios y empleados de su dependencia, cuya designación no estuviere atribuida a otra autoridad, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre carrera administrativa;

3. Presentar a la Asamblea Legislativa un informe de su administración durante el año inmediatamente anterior;

4. Presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Presupuesto.

Artículo 24. La improbación de la gestión del Gobernador acarreará su inmediata destitución en el caso de que esta última sea acordada expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

## CAPÍTULO IV

### *De los Municipios*

**Definición  
de  
Municipios**

Artículo 25. Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas y su representación la ejercerán los órganos que determina la ley.

**Normas  
jurídicas  
sobre  
Municipios**

Artículo 26. La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados.

**Régimen  
variable  
de los  
Municipios**

Artículo 27. La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

**Agrupación  
de los  
Municipios**

Artículo 28. Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los Municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia.

Artículo 29. La autonomía del Municipio comprende:

1. La elección de sus autoridades;
2. La libre gestión en las materias de su competencia; y
3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrá ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

**Autonomía  
Municipal**

Artículo 30. Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.

La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

**Ingresos  
de los  
Municipios**

Artículo 31. Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

1. El producto de sus ejidos y bienes propios;
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios;
3. Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;
4. Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;
5. Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; y
6. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.

**Ejidos  
Municipales**

Artículo 32. Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos.

Artículo 33. Los Municipios podrán hacer uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezca la ley.

Artículo 34. Los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de esta Constitución y no podrán gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio.

.....

## TÍTULO IV

### DEL PODER PUBLICO

#### CAPÍTULO I

##### *Disposiciones Generales*

**Limitación  
legal  
del Poder  
Público**

Artículo 117. La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio.

Artículo 118. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su

ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

.....

## CAPÍTULO II

### DE LA COMPETENCIA DEL PODER NACIONAL

**Competencia  
del Poder  
Nacional**

Artículo 136. Es de la competencia del Poder Nacional:

1. La actuación internacional de la República;
2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional;
3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional;
4. La naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros;
5. La organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Departamentos Federales;
7. El sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera;
8. La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos, y los impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley;
9. La organización y régimen de las aduanas;
10. El régimen y la administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país.

El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indeterminado.

La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados bienes que se mencionan en este ordinal, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados.

En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución.

Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva directa ni indirectamente las transferencias de la propiedad de la tierra.

11. La organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales;

12. El régimen de pesas y medidas;

14. El censo y la estadística nacionales;

14. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y arquitectura y de urbanismo;

15. La ejecución de obras públicas y de interés nacional;

16. Las directivas y bases de la educación nacional;

17. La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo;

18. La conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera y forestal;

19. El fomento de la vivienda popular;

20. Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias;

21. La apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios;

22. El correo y las telecomunicaciones;

23. La administración de justicia y la creación, organización y competencia de los Tribunales y del Ministerio Público, relativa a todas las materias de la competencia nacional;

24. La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración; la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y demás institucionales de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general, y la relativa a todas materias de la competencia nacional;

25. Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza.

Artículo 137. El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

.....

TITULO VI  
DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

CAPÍTULO I

*Del Presidente de la República*

Artículo 181. El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes.

.....

CAPÍTULO II

*De las atribuciones del Presidente de la República*

Atribuciones  
del  
Presidente

Artículo 190. Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

1. Hacer cumplir esta Constitución y las leyes;
2. Nombrar y remover los Ministros;
3. Ejercer, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, la suprema autoridad jerárquica de ellas;
4. Fijar el contingente de las Fuerzas Armadas Nacionales;
5. Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales;
6. Declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos en esta Constitución;
7. Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional;
8. Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial;
9. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias;
10. Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón;
11. Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada;
12. Administrar la Hacienda Pública Nacional;
13. Negociar los empréstitos nacionales;

14. Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o de la Comisión Delegada;

15. Celebrar los contratos de interés nacional permitidos por esta Constitución y las leyes;

16. Nombrar, previa autorización del Senado, o de la Comisión Delegada del Congreso, el Procurador General de la República y los jefes de misiones diplomáticas permanentes;

17. Nombrar y remover los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales;

18. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad;

19. Reunir en convención a todos o algunos de los Gobernadores de las entidades federales para la mejor coordinación de los planes y labores de la administración pública;

20. Dirigir al Congreso, personalmente o por uno de los Ministros, informes o mensajes especiales;

21. Conceder indultos.

22. Los demás que le señalen esta Constitución y las leyes.

**Ejercicio  
por el  
Consejo  
de Ministros**

El Presidente de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los ordinales 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14 y 15, y las que le atribuya la ley para ser ejercidas en igual forma.

**Refrendo  
y ejercicio  
por sus  
Ministros**

Los actos del Presidente de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 2 y 3 de este artículo, deberán ser refrendados para su validez por el Ministro o Ministros respectivos.

Artículo 191. Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación del Congreso, en sesiones ordinarias, el Presidente de la República, personalmente o por medio de uno de los Ministros presentará cada año, a las Cámaras reunidas en sesión conjunta, un mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior. En dicho mensaje el Presidente expondrá los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación.

El mensaje correspondiente al último año del período constitucional deberá ser presentado dentro de los cinco primeros días siguientes a la instalación del Congreso.

Artículo 192. El Presidente de la República es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

### CAPÍTULO III

#### *De los Ministros*

**Los Ministros  
como  
órganos**

Artículo 193. Los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República, y reunidos integran el Consejo de Ministros. El Presidente de la República presidirá las reuniones del

Consejo de Ministros, pero podrá designar a un Ministro para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. En este caso, las decisiones tomadas no serán válidas si no son confirmadas por el Presidente de la República. La ley orgánica determinará el número y organización de los Ministros y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros.

Artículo 194. El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado. Además de participar en el Consejo de Ministros y de asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe, los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que se les atribuyan por la ley.

Artículo 195. Para ser Ministro se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar.

#### Responsabilidad

Artículo 196. Los Ministros son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y las leyes, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los Ministros que hubieren ocurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.

Artículo 197. Cada Ministro presentará ante las Cámaras en sesión conjunta, dentro de los diez primeros días de las sesiones ordinarias, una Memoria razonada y suficiente sobre la gestión del Despacho en el año civil inmediatamente anterior, y sobre sus planes para el año siguiente. Presentará también la cuenta de los fondos que hubiese manejado. Las Memorias correspondientes al último año del período constitucional deberán ser presentadas dentro de los cinco primeros días siguientes a la instalación del Congreso.

Artículo 198. Ningún pronunciamiento de los cuerpos legislativos sobre las Memorias y Cuentas libera de responsabilidad al Ministro por los actos del respectivo Despacho. En todo caso, y mientras no se haya consumado la prescripción, podrán aquéllos proceder a la investigación y examen de dichos actos, aun cuando éstos correspondan a ejercicios anteriores.

Artículo 199. Los Ministros tienen derecho de palabra en las Cámaras y en sus Comisiones, y están obligados a concurrir a ellas cuando sean llamados a informar o a contestar las interpe-laciones que se les hagan.

#### EL ORGANISMO PRESIDENCIAL Y EL REGIMEN PRESIDENCIAL ADMINISTRATIVO

Según la Constitución Nacional, el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional es el Presidente de la República. La Presidencia es un órgano simple y unipersonal. Para llevar a cabo sus atribuciones administra-

tivas y de gobierno, la Presidencia desenvuelve su actividad en colaboración con los ministros y con el Gabinete o Consejo de Ministros, que es un cuerpo colegiado.

La Constitución Nacional, el Estatuto de Ministerios, que es una ley especial administrativa que regula el funcionamiento de los Despachos del Gabinete, y las diversas leyes especiales, determinan el orden a seguir por el Presidente en cuanto a la intervención de uno o más ministros o del Gabinete.

Las atribuciones del Presidente de carácter político o de gobierno son:

Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Dirigirse al Congreso, personalmente o por uno de los Ministros, en informes o mensajes especiales.

Participar en la formación de las leyes, mediante la iniciativa, la petición de reconsideración ante el Congreso y la promulgación.

Dirigir las relaciones exteriores de la República.

Celebrar y ratificar los tratados, convenciones o acuerdos internacionales.

Declarar el estado de emergencia.

Decretar la restricción o suspensión de garantías constitucionales (para casos previstos por la Constitución).

Conceder indultos.

## JURISPRUDENCIA

### CONTROL LEGISLATIVO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

“Corresponde al Poder Legislativo el control del funcionamiento fiscal de la Nación y de la estricta ejecución del presupuesto”.

La primera parte del artículo 95 de la Constitución Nacional de 1953, vigente para la época en que fue sancionado el Acuerdo del Congreso Nacional cuya legitimidad se discute, y a cuya luz, como es obvio, debe ser examinada dicha legitimidad, disponía que: “El Poder Legislativo ejercerá la inspección y fiscalización de los ingresos y egresos del Tesoro Nacional, de las operaciones inherentes a dichos actos en los Despachos del Poder Ejecutivo Nacional y de los Institutos Autónomos y de las cuentas correspondientes, mediante un organismo denominado Contraloría de la Nación, sin perjuicio de la inspección y fiscalización que ejerza el Poder Ejecutivo Nacional”.

Dicha norma consagraba expresamente el principio de que en nuestro país, como en todos aquellos de estructura constitucional similar a la nuestra, el control del funcionamiento fiscal de la Nación y de la estricta ejecución del presupuesto corresponde al Poder Legislativo. A la vez, concebía a la para entonces Contraloría de la Nación, como organismo auxiliar del Congreso en sus labores de inspección y fiscalización del presupuesto, con rango constitucional.

Estos preceptos, incorporados a nuestro ordenamiento constitucional por primera vez en la Ley Fundamental de 1947, han sido recogidos en la actual Constitución de 1961, que en su artículo 139 atribuye al Congreso "el control de la Administración Pública Nacional", y en el artículo 236 declara que "la Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control de la Hacienda Pública".

Es así como el control de los actos de la Administración Pública, función primordial del Poder Legislativo, viene ejerciendo por éste en forma indirecta a través de la Contraloría, y conforme a la regulación establecida a tal efecto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.<sup>1</sup>

---

1. Dictámenes Procuraduría General de la República, 1966.

# LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

## XII

### LA PLANEACION Y EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Significado de la planeación. Importancia de la planeación. Tipos de planes. Ventajas de la planeación. Limitaciones de la planeación. Clases de planificación pública.

Repetiremos que la planeación es una función fundamental del vital proceso administrativo. Se puede afirmar, con mucha razón, que la planeación es básica para las otras funciones administrativas fundamentales, es decir, para la organización, la ejecución y el control. Sin la previa determinación de las actividades por medio de la planeación, no habrá nada que organizar, nada para ejecutar y nada que necesite control. Este punto de vista acentúa la importancia de la planeación en el proceso administrativo, y presupone que la planeación precede a las otras funciones administrativas, las cuales, en la práctica, pueden o no presentarse.

La planeación permite elaborar un patrón o modelo completo del trabajo a realizar, y en este sentido suministra la base sobre la cual obrarán las otras funciones directivas. Los esfuerzos de organización, por ejemplo, deberán ir de acuerdo con los planes aprobados, y así también, la ejecución y el control se basan en lo que ha de hacerse para realizar un trabajo determinado. Ningún dirigente puede organizar, ejecutar y controlar con éxito, por mucho tiempo, a menos que antes haya hecho la planeación.

#### SIGNIFICADO DE LA PLANEACION

Se puede enunciar una definición formal de planeación como sigue: Planeación es escoger y relacionar hechos para prever y formular actividades propuestas que se suponen necesarias a fin de lograr resultados deseados. Esto quiere decir que al hacer planes un planeador se basa en hechos para prever y ordenar las actividades necesarias, cómo deben ser conducidas y en qué proporción contribuyen a lograr los resultados que se desean.

Una planeación efectiva debe basarse en hechos y no en emociones o en deseos. Las actividades se basan en las situaciones que dictan los hechos. Se evitan los posibles obstáculos, y si no se pueden evitar, se reconocen como existentes y se incluyen dentro de los planes, junto con las previsiones o medidas respectivas para enfrentarse a ellos.

La planeación es fruto de la reflexión. Quien planea debe ser capaz de visualizar con claridad en su mente el modelo de actividades necesarias. El tiene que tratar con intangibles y proyectar sus ideas creadoras hacia metas definidas.

Mediante ella, los funcionarios tratan de prever y anticiparse a las eventualidades, prepararse a las contingencias y proyectar las actividades ordenadamente para lograr el objetivo. La planeación concuerda con antiguo proverbio que dice: "Si eres prudente, a reflexionar detente". Esto es la previsión: mirar hacia adelante y prepararse para el futuro.

Toda planeación involucra, algunas posibles alternativas. Normalmente, existe más de una forma para lograr un resultado deseado. La planeación incluye la selección de un modo, prefiriéndolo a otro posible y practicable. De hecho, en el concepto moderno de administración, la planeación existe porque hay cursos de acción alternativos. De no existir las alternativas, la planeación sería rígida y se reduciría a una función impersonal y mecánica.

La planeación es tan importante como la ejecución. Para lograr eficientemente un resultado que se desea, hay que planear antes de hacer. Sin embargo, en la práctica, algunas personas inician una acción sin antes planear la acción que habrá que ejecutar. Estas personas tratan de justificarse diciendo que planear es costoso y que no hay tiempo para ello. Tal punto de vista asocia las metas exclusivamente con la actividad física, haciendo caso omiso de la contribución de la acción mental. Algunas veces resulta muy difícil que se acepte el hecho de que la planeación es tan importante como la ejecución. Muchos otros confunden la actividad con la obtención de resultados deseables. Tratándose de esfuerzos, un hombre que corre en círculos hace un trabajo tan arduo como aquel que corre en línea recta. La diferencia principal entre uno y otro reside en la utilidad del esfuerzo. Debe comprenderse que el tiempo y el dinero invertidos en la planeación, generalmente se recuperan por medio de resultados más efectivos y más rápidos. Para lograr mejores resultados, el planear y hacer deben coexistir y cooperar, con la planeación precediendo a la acción.

#### IMPORTANCIA Y VENTAJAS DE LA PLANEACION

El aspecto dinámico de las actividades administrativas refuerza la importancia de la planeación, ya que ésta permite que el dirigente se encare al futuro y a los cambios. No obstante, nadie, ni siquiera un ejecutivo, puede tener certeza de los sucesos futuros. La incertidumbre aumenta en razón directa con el tiempo para el que se ha elaborado el

plan. Aun cuando los factores correspondientes tengan la apariencia de ser muy estables, lo mejor es formular el mejor plan con varias fórmulas posibles. De esta manera, por medio de la planeación un ejecutivo podrá enfrentarse con distintos grados de incertidumbre futura. La planeación obliga al directivo a formular modelos de acciones que contrarresten lo que se prevea para lo futuro, pero al mismo tiempo evita que el ejecutivo se adhiera al mismo curso de acción por demasiado tiempo, sin efectuar los cambios necesarios de acuerdo a lo que vaya sucediendo. Por ejemplo, supongamos que un fabricante de máquinas de oficina reconoce que los equipos electrónicos lo obligarán a hacer cambios en su negocio. Deberá prever la proporción de ventas de máquinas de los modelos que ha venido fabricando y la de los nuevos modelos electrónicos. Periódicamente tendrá que revisar estas apreciaciones y los planes consiguientes, de acuerdo con los adelantos en este ramo y las exigencias del mercado.

Las ventajas son muy numerosas y algunas de las más importantes se examinarán brevemente a continuación. Primero, la *planeación hace posible la utilización de actividades en forma ordenada y con un propósito*. Todos los esfuerzos van dirigidos hacia resultados que se desean y se obtiene con ello una eficiente sucesión de esfuerzos. Se disminuye la condición azarosa de enfocar y ejecutar el trabajo. Las actividades se coordinan de tal manera que se consigue la integración de una gran fuerza moviéndose armoniosamente hacia la meta predeterminada.

Como resultado de la planeación, *se reduce el trabajo improductivo*. Los esfuerzos son sometidos a un cuidadoso escrutinio y revisión para utilizar solamente los que sean necesarios y en la proporción apropiada para realizar el trabajo específico. De la misma manera, el *tiempo total empleado en las actividades planeadas es el mínimo*, porque sólo se lleva a cabo el trabajo necesario y además se conoce el tiempo de iniciación y el de terminación para cada trabajo.

En opinión de muchos ejecutivos, *la planeación permite aprovechar mejor los recursos de una empresa*. En cualquier período que se elija, se comprueba que se saca más provecho de lo que se tiene. Esta condición es prevista, integrada en la mente y expresada en forma comprensible por quien hace la planeación. Se elimina el trabajo a base de supuestos. Sobre todo, haciendo el mejor uso posible de los elementos con que se cuenta, se obtienen como resultado costos más bajos para la empresa.

Desde el punto de vista administrativo, la planeación con visión panorámica *impulsa todo el proceso de trabajo en forma clara y completa*.

Esta posibilidad de abarcar todo el cuadro es de gran valor para el gerente, porque le permite apreciar relaciones importantes, obtener una mejor comprensión de cada una de las actividades y apreciar las bases en que se fundan sus acciones como dirigente.

*La planeación también ofrece una base para el control, ya que establece los puntos de partida y de terminación de las actividades, impulsa a unificar la acción y promueve el establecimiento de normas de rendimiento. Existe una relación muy íntima entre las funciones administrativas fundamentales de planeación y control. Esta última asegura que las actividades se ajustan a los planes, y naturalmente, no puede ser realizada si no existen tales planes.*

#### TIPOS DE PLANES

Es posible clasificar los planes en muy diferentes formas, y con el fin de poder comprender la diversidad que se encuentra en una empresa típica, vamos a hacer un breve examen de los tipos principales. Es fundamental, en la planeación efectiva, elegir el tipo particular del plan que mejor se adapte a determinadas circunstancias. Es de mucha importancia para administrar, conocer los beneficios, las limitaciones y las aplicaciones más adecuadas de los distintos planes. Para la administración privada, los dividiremos en tres tipos: 1. Según la clase del plan, es decir, sus objetivos, políticas a seguir, procedimientos, métodos, programas y presupuesto; 2. Según los fines del plan, esto es, ya sean nuevos, vigentes o correctivos; y 3. Según el uso del plan, o utilidad es decir, que sea para usarse una sola vez o varias veces.

#### *Tipos de plan según su clase*

Se pueden considerar los objetivos como planes en cuanto tienen que ver con las actividades futuras que requieren previsión e imaginación determinante y que son parte integral de todas las actividades de planeación. Para determinar e identificar los resultados finales que se desean, se requiere por lo menos un mínimo de planeación. A veces se les señalan objetivos a los ejecutivos, pero con frecuencia son ellos quienes tienen que determinarlos. Pero sea como fuere, se necesita hacer planes.

Las políticas o normas son enunciados que constituyen una guía para el curso de las acciones mentales y físicas de un ejecutivo; señalan fronteras muy amplias que permiten al dirigente usar su iniciativa y su juicio en la interpretación de una norma en particular. La planeación incluye la formulación y uso de políticas, puesto que éstas ayudan a determinar lo que debe hacerse con objeto de efectuar un trabajo. Ejemplos de políticas, pueden ser: que se le haga a la empresa toda la propaganda que sea posible; que los puestos superiores se cubran mediante ascensos; que se paguen salarios bajos y premios o bonificaciones altas; que se fabriquen únicamente artículos pequeños en gran-

des cantidades; y que los servicios se ofrezcan exclusivamente a personas de ambos sexos mayores de sesenta y cinco años. La formulación y aplicación de una política están incluidas en el concepto de planeación administrativa.

Los procedimientos originan otras especies de plan. Se ocupan de escoger y poner en práctica un curso específico de acción, de acuerdo con la política establecida. Los procedimientos dan una sucesión cronológica a las operaciones y marcan el orden de una cadena de tales operaciones sucesivas, siempre dentro de la política establecida y hacia la meta predeterminada. En comparación con las políticas, los procedimientos son más definidos y se aplican a las actividades específicas para la realización de ciertas metas bien definidas. La sucesión de operaciones es una condición indispensable del procedimiento.

Planear la manera como cada trabajador deberá ejecutar cada operación de un procedimiento, es lo que constituye un método. Los planes metódicos son bastante comunes en empresas manufactureras e indican "la mejor manera" de ejecutar una operación. Con el uso de la planeación metódica, un gerente tal vez pueda obtener mejor la eficiencia, comparar el rendimiento de cada uno de los miembros de su grupo, contar con una base práctica para adiestrar operarios y lograr calidad uniforme en los productos y servicios.

Los programas también son planes. Están constituidos por objetivos, políticas, procedimientos y métodos, dispuestos y diseñados de manera tal que suministren cursos de acción para alcanzar una meta o realizar una idea que generalmente es de importancia trascendente. Los programas son con frecuencia, aunque no siempre, empresas relativamente considerables. Un programa para la construcción de los edificios de una universidad en diez años, o bien el de asociación para suministrar a sus miembros informes sobre ventas y producción referentes a su industria, son ejemplos ilustrativos de grandes programas. En contraste, el programa de un jefe para disminuir la rotación de obreros en su unidad se consideraría relativamente cosa pequeña, pero, sin embargo, sería un tipo de planeación.

Lo normal es que en toda empresa existan varios programas en un momento dado, y que se relacionen entre sí en mayor o menor grado. Algunos están, de hecho, muy relacionados, mientras que otros parecen ser más independientes, porque sus resultados anticipadamente se esperan divergentes. Sin embargo, un análisis del último grupo revelará su interdependencia y su relación con los elementos básicos de la empresa. El reconocer la interdependencia de los programas dentro de cualquier empresa ayuda para simplificar la complejidad de la planeación.

Aunque generalmente los presupuestos se consideran parte del control, constituyen otra especie de planes. Un presupuesto es, en el fondo, un instrumento o índice de planificación. Por medio de un presupuesto se pueden expresar anticipadamente los resultados, en datos numéricos tales como pesos, hombres-horas o unidades de producción. Estos resultados que se espera obtener significan que ciertas actividades deben realizarse con éxito. Por lo común, los resultados que se esperan se dividen en partes para cada componente y se formulan con anticipación para un período. La proyección completa se reúne en un presupuesto general, que podría designarse como "plan general" o "plan maestro".

### *Tipos de plan según sus fines*

El clasificar planes según sus fines hace pensar, ante todo, en nuevos planes, los que, como su nombre indica, son planes que involucran operaciones iniciales u originales en lo que concierne a la empresa. Frecuentemente se emplean en conexión con metas que pueden ser nuevas o diferentes de las anteriores, o bien, con ideas nuevas u originales de quien hace la planeación.

Otro tipo de planes, los de operación o trabajo, son destinados a producir los efectos que se buscan en las operaciones actuales. Se utilizan para hacer que las actividades actuales se sigan desarrollando por los conductos adecuado y a su debido tiempo. Supongamos por ejemplo, que se sugiere la posibilidad de efectuar una actividad determinada, como resultado de los planes vigentes. La justificación para incluir la actividad en cuestión puede hacerse reiterando el objetivo que se trata de alcanzar demostrando que hay personal cuyas funciones incluyen la ejecución de la actividad en cuestión y que existe equipo necesario y los recursos financieros que se requieren para realizarla.

Los planes correctivos se usan para proporcionar una acción que mejore una parte del plan que ha resultado deficiente en relación a lo que se desea lograr. El curso normal del progreso, errores de juicio, nuevos informes y cambios en los objetivos, crean la necesidad de planes correctivos.

### *Tipos de planes según utilidad*

Otro grupo bastante amplio de planes lo constituyen los que se clasifican según su utilidad. Bajo este título se agrupan los planes que se utilizan una sola vez y los que se repiten. Los primeros son desechables y no se usan más, una vez obtenido el objetivo. Están concebidos y destinados a alcanzar una meta determinada y luego se descartan. Con respecto a las clasificaciones susodichas, los planes para una vez incluyen programas, presupuestos y planes correctivos.

En contraste, la mayoría del trabajo de planeación de un dirigente está enfocada a planes de repetición. Como su nombre lo indica, estos planes son repetidos una y otra vez. Planear es un trabajo arduo, y por medio de los planes de repetición un gerente puede reducir, sin sacrificio alguno, su tiempo y su energía dedicados a la planeación. Refiriéndonos nuevamente a la clasificación antes expuesta, los planes de repetición incluyen objetivos, políticas, procedimientos normales, métodos ordinarios, nuevos y vigentes. Por ejemplo, el objetivo consistente en dar ocupación a personas físicamente impedidas puede aplicarse a cientos de solicitantes; la táctica de tener una o más fuentes de suministro para cada cosa que se compra puede aplicarse a una larga lista de artículos; y el procedimiento para llevar las cuentas para pagar puede repetirse muchas veces al día en la rutina de tales cuentas.

### EQUILIBRIO Y CONSOLIDACION DE LOS PLANES

La extensión, el grado de detalle y la clase de planes que se empleen en un conjunto dado de circunstancias, dependen principalmente de lo que se está planeando y del criterio, experiencia y habilidad del funcionario que realiza la planeación. No hay en esto regla fija: lo que

en un caso resulte eficacísimo, puede ser inadecuado en otro. Algunos dirigentes tienden, por ejemplo, a acentuar la importancia de los planes de políticas y presupuestos, mientras que otros se empeñan más en los procedimientos y en los correctivos.

Aunque entren en juego consideraciones personales, es importante mantener un equilibrio entre los diversos planes de una administración y consolidarlas. Las consideraciones individuales no deben conducir a esfuerzos aislados de planeación. Dentro de una empresa, todos los planes son interdependientes. Por ejemplo, una política está relacionada con otras políticas y también con los programas; un procedimiento con otro, o bien, con una política. El no reconocer esta interdependencia puede traer como resultado mucha complejidad y dificultad en la planeación. Un plan aislado es un plan sumamente restringido.

Todavía más, en una típica empresa que marche bien, la planeación suele hacerse por partes, paso a paso; es decir, ya tiene sus planes y la función de planear no hace más que agregar planes a los ya existentes. Y éstos con frecuencia sirven para formular los nuevos. Estas características acentúan la necesidad de equilibrar y consolidar los planes.

Para una empresa de extensión nacional, el equilibrio entre los planes llega a tener una significación especial. Estas empresas tienen tendencia a unificar los planes, sin tomar en consideración que por lo común las circunstancias varían de una a otra parte del país. En estos casos, la adaptación de los planes a determinadas regiones debe hacerse de tal manera que se mantenga el equilibrio entre todos los planes de la empresa.

Con el fin de obtener los beneficios máximos, deben consolidarse todos los planes de una misma empresa, apoyarse mutuamente y ser congruentes en sus fines y en sus medios. Pocos planes se mantienen aislados, y en muchos aspectos se puede decir que los planes de una empresa son tan fuertes como su eslabón más débil. Por ejemplo, un programa bien meditado es tan eficaz como las políticas y procedimientos con los cuales se ha integrado, no más. En otras palabras, los resultados de una planeación efectiva provienen de una consolidación adecuada de los planes. La identificación de una determinada clase de plan, que sea eficaz o no, tiene dificultades prácticas, debido a que los resultados de un plan pocas veces se presentan aislados.

#### LIMITACIONES DE LA PLANEACION

La planeación, por ser una función administrativa fundamental, es esencial, pero existen limitaciones prácticas para su uso. Una de tales

limitaciones consiste en que no se puede *siempre contar con información ni datos precisos en relación al futuro*. Como ya se dijo, la planeación se refiere a la actividad futura. La utilidad de un plan está afectada por las correcciones posteriores a las suposiciones concernientes al futuro que sirvieron de base para formular el plan. Como ya se ha dicho, ningún dirigente *puede predecir completa y detalladamente lo que sucederá*. Si las condiciones en que se desarrolla un plan difieren radicalmente de las que suponía encontrar quien hizo la planeación, entonces el plan pierde mucho de su valor. Los planes deben juzgarse a la luz de las condiciones actuales de trabajo, y la utilidad de cualquier plan basado en predicciones de poca confianza es muy discutible.

Hay quien argumenta en contra de la planeación *diciendo que su costo excede a su verdadera utilidad*. Opinan que el dinero sería mejor empleado en hacer el trabajo de ejecución que haya de hacerse. Como todas las funciones, la planeación debe justificar su existencia, y su grado y extensión deben mantenerse de acuerdo con las circunstancias particulares. El tiempo y el esfuerzo empleados en hacer planes deberán resultar más ventajosos que si se aplicaran a otra función. La planeación es esencial, pero puede suceder que se lleve más allá del punto económico de las retribuciones satisfactorias.

También opinan algunos *que la planeación paraliza la iniciativa de los empleados* y que para los dirigentes es como una "camisa de fuerza" que no les deja libertad de acción. Se supone también que esta rigidez tiende a hacer el trabajo administrativo más difícil; que en lugar de ayudar, estorba. Hay elementos de verdad en estos argumentos, pero no hay que olvidar, como se expresó al principio de este capítulo, que los planes más efectivos prevén cierto grado de elasticidad e interpretación al aplicarlos. Cuando se especifica hasta el último detalle, puede ser que las circunstancias exijan un plan así de minucioso, como es el caso de una operación quirúrgica mayor, o para obtener informes indispensables para aprehender a una persona que haya cometido un crimen grave.

Otros afirman *que la planeación retarda la acción*. Se dice que las emergencias y algunas situaciones extraordinarias que se presentan de improviso exigen decisiones sobre la marcha. Se presentan a veces circunstancias que obligan a hacer algo al momento, sin desperdiciar tiempo en pensar y en disponer detalles. La situación puede ser tal que no admita demoras. Resulta temerario iniciar el curso de una acción sin prestar debida atención a qué resultados se desean, a qué es lo mejor

que se puede hacer para lograrlos con los elementos existentes y qué consecuencias probables tenga el tomar tal determinación.

Una de las más fuertes limitaciones de la planeación *consiste en la creencia de que los mejores resultados se obtienen por el medio de hacer las cosas "así nomás"*, en la cual cada situación se resuelve cuando se presenta y como sea necesario para su solución inmediata. De este modo, se puede hacer uso del oportunismo con gran ventaja. Los partidarios de esta opinión dicen que pocos planes se siguen como se pensaron y para el fin que se formularon. En los planes a largo plazo, especialmente, no puede haber certidumbre, y en la práctica todos tienen que modificarse para ponerlos al día. En respuesta a esto, comenzaremos por reconocer que algunos ejecutivos obtienen resultados que valen la pena con muy poca planeación. Pero hay que convenir en que la planeación es la regla, no la excepción, en la mayoría de los buenos éxitos. Con la buena planeación aumenta la certeza y disminuye la incertidumbre. A la larga, lo más probable es que quienes actúan con poca o ninguna planeación empleen más tiempo y esfuerzo en la realización del trabajo que aquellos que planean las actividades futuras.

#### CLASES DE PLANIFICACION PUBLICA

La planificación pública puede clasificarse desde varios puntos de vista: a) Por los procedimientos y fijación de metas, se distingue la planificación en sectorial o integral; b) Por la forma de intervención del Estado y consecuentemente por el grado de libertad privada, en planificación democrática (que puede ser, a su vez, inducida o por compulsión) y planificación totalitaria; c) Por el período de la acción administrativa, en planificación a corto, mediano y largo plazo; d) Por el territorio comprendido, en planificación nacional o territorial.

*Planeación operativa.* Tanto en la empresa pública como en la privada, se pueden fijar metas generales o parciales, así como se pueden determinar medios e instrumentos limitados o completos de toda una actividad. En el mismo orden de ideas, el planeamiento, al considerar dichas metas e instrumentos, puede enfocar un aspecto o actividad de la dinámica social o un sistema completo de actividades. Por ello se clasifica la planeación en sectorial, también llamada parcial, y en planeación integral. Estas formas de planeación se denominan operativas porque envuelven la idea central de su sentido del hacer, es decir, que lo fundamental no es la formulación de bases teóricas, sino la realización de una política determinada.

Las condiciones fundamentales que debe tener todo planeamiento son las siguientes: a) Determinación sencilla y precisa de sus objetivos; b) La fijación de las normas claras que gobiernen la actividad de la empresa o unidad administrativa para la realización efectiva del plan; c) La continuidad en el tiempo de las actividades de la empresa para la obtención de sus objetivos; d) La revisión constante de las realizaciones a fin de adecuar el cumplimiento del plan a los cambios necesarios que impongan las circunstancias (principio de la elasticidad); e) La utilización racional de los recursos humanos, económicos, materiales de toda empresa.

*Planeación según las formas políticas de gobierno.* En el capítulo respectivo señalamos las características y la filosofía que orienta cada tipo de Estado. Según estas formas de Estado, encontramos también su consecuencia en las formas de planeación, puesto que éstas no son otra cosa que manifestaciones concretas de la política fundamental de un Estado y el principal índice o expresión de la orientación jurídica y política de los mismos.

Así, en los Estados liberales, hoy en franco retroceso y disminución, la planificación es realizada sólo por la iniciativa privada y para cada tipo de empresa. Es decir, es una planificación parcial determinada exclusivamente para satisfacer los intereses utilitarios de las empresas, y es obvio que esta forma no puede tener carácter nacional ni integral.

En los Estados democráticos modernos o intervencionistas encontramos una planeación de organismos centrales que formula planes en programas nacionales contando con la colaboración de la empresa privada y realizada a través de las formas jurídicas legítimas, es decir, con la aprobación de presupuestos, leyes fiscales y otros medios jurídicos. Según el grado de intervención constitucional del Estado, tendremos dos formas centrales de planeación: la compulsiva o coactiva, que se impone con sus instrumentos después de realizado el proceso democrático de consultas y de aprobación por el Poder Legislativo; y el inducido o espontáneo, que lo vemos manifestarse en Estados de poca posibilidad de intervención social y económica del poder público y que pretende lograr sus objetivos mediante la persuasión y la obtención de un grado de opinión pública decisiva. Generalmente se apela a medios indirectos, ya sea de tipo fiscal, crediticio o de controles económicos limitados. En ambas formas democráticas se debe contar con el respaldo de la opinión pública, pero, como es natural, la participación en la forma compulsiva es de menor intensidad aunque deseable para el mejor éxito de la gestión pública.

En los llamados Estados totalitarios o comunistas, la planeación tiene un total carácter compulsivo. Se resuelve y decide en el partido único, y después de decidido se aplica de manera absoluta e integral, utilizándose todos los medios políticos y coactivos de que dispone un sistema de este tipo.

Cualesquiera que sean la forma de planificación y los métodos y procedimientos que se sigan, tienen que ser y definirse como el inventario de recursos y necesidades de una nación y la determinación de los programas que han de ordenar esos recursos para atender dichas necesidades, en relación con el desarrollo económico y al mejoramiento social del país. Al significar los métodos e instrumentos directos e indirectos del desarrollo económico, señalamos que éstos están en relación estrecha con el régimen político y en lo fundamental con el sistema de Estado. Asimismo, la planeación y la programación no vendrían a ser sino la sistematización de todos los métodos y la formulación de las metas a alcanzarse. Según el decir de Galván Escobedo,<sup>1</sup> "un orden económico planificado sería aquel en que los aspectos esenciales de la producción y consumo de las mercaderías y servicios no sólo se planificarán por anticipado, sino también se controlarán por el Estado. No es esencial que el Estado sea el propietario de los medios de producción en un orden económico planificado".

Este es un pensamiento claro que objeta la idea bastante generalizada, con o sin intención desviada, de que la planificación requiere un Estado socialista integral, cualquiera que sea su forma, y que por lo tanto es imposible en un Estado democrático. Tal opinión está hoy desecheda por la realidad de la planificación en países como Estados Unidos, en Puerto Rico, y, en el viejo continente, en Holanda, Reino Unido y Francia. Lo que sucede es, sencillamente, que la planificación democrática requiere más intervención de la opinión pública y es más espontánea e incipiente en los países de estructura liberal, para hacerse más efectiva en los intervencionistas o democráticos modernos, y por supuesto con mayor compulsión, hasta llegar a los Estados socialistas, donde el control e intervención es mayor y por métodos directos y compulsivos, pero, por supuesto, al precio de la pérdida de la libertad política y económica.

*Formas secundarias y otros tipos de planificación.* Cuando la planificación comprende la definición de métodos, procedimientos y metas para toda la actividad de la nación, o en la empresa privada, para todo

---

1. *Principios de administración*, José Galván Escobedo. Edición Ministerio de Hacienda, El Salvador, 1951.

el campo de su esfuerzo económico, estamos en presencia de una planificación integral; y en cambio, cuando se adoptan programas y normas para el desarrollo de recursos naturales determinados, como los agropecuarios, minerales o de energía eléctrica, o se estudian y definen otros aspectos o funciones de la dinámica pública o privada, como sería, verbigracia, la educación, nos encontramos con una planificación sectorial. En Venezuela, por ejemplo, funciona una oficina llamada Oficina Central de Educación y Planificación Educativa, que tiene por misión realizar la planificación educativa a nivel nacional.

Hoy nos encontramos, según este punto de vista, con planificaciones regionales, nacionales, urbanas, y las nacionales divididas por sectores en las diversas manifestaciones o campos del quehacer administrativo.

También la planificación puede dividirse según el período de tiempo que comprende, y así tenemos planificaciones a corto, mediano y largo plazo.

No conviene establecer, en la realidad, una separación formal y radical entre las citadas formas. Más bien, un plan nacional efectivo de un período más o menos largo (pongamos por caso, el plan quinquenal soviético) deberá comprender necesariamente la división del mismo en planes o partes del todo en períodos cortos que sumados forman el total y que más bien sirven para la fijación de las metas inmediatas y las revisiones a que todo plan debe someterse siguiendo el principio de la revisión y de la elasticidad.

Los planes de corto plazo coinciden, por regla general, con la ejecución del presupuesto, ya que guardan una estrecha relación. La relación entre dichas formas la clarifica muy bien Wilburg Jiménez Castro <sup>2</sup> cuando dice: "La planificación a largo plazo ofrece la base para asegurar una definida, bien orientada, sólida y racional planificación a corto y mediano plazo, y así éstas se consideran como parte de aquélla".

---

2. *Introducción al estudio de la Teoría de la Administración*, Wilburg Jiménez Castro. Fondo de Cultura Económica, 1963. México.

### XIII

## LA NECESIDAD HISTORICA DEL PLANEAMIENTO

Oposición al intervencionismo. Razones del planeamiento: Por qué planear social y políticamente. La participación equitativa para todos. El control social de los negocios.

La economía y la sociedad libres de controles, prácticamente no existen. Hoy en día el debate está centrado en determinar hasta dónde llega la planificación y la intervención del Estado, lo cual entraña indudablemente definir si los controles invisibles del liberalismo son suficientes, y si los visibles del intervencionismo son eficientes.

Los mismos liberales hoy tienden a evitar el descrédito de su doctrina, útil en otro tiempo y en otras circunstancias, mediante fórmulas intermedias y hasta calificándose de neoliberales. Desde la misma época de Adam Smith, todos convinieron en que el Estado debería tener bajo su acción un minimum de funciones, y el pensador inglés enumeró entre éstas la defensa, la justicia, la educación, los caminos y comunicaciones. Los economistas que le siguieron ampliaron la lista, y así ha continuado sucesivamente hasta nuestra época presente, en que el Estado democrático moderno ha venido absorbiendo más y más funciones e interviniendo la economía privada para guiarla y orientarla hacia objetivos socialmente útiles.

En el único Estado donde tampoco, el debate tiene razón de ser, es en los países comunistas, donde el "socialismo" que han impuesto margina por principio toda la iniciativa y la competencia privada. Sin embargo, en la práctica existen fórmulas intermedias en estos países donde se mantienen vestigios hasta de la propiedad privada, como sucede con el régimen cooperativista, por lo que algunos han sostenido que existe en ellos un capitalismo de Estado, producto del poderío económico del mismo y de la formación de una nueva clase que se aprovecha del poder.

Los partidarios del neoliberalismo no han podido sustraerse a las objeciones fundamentales que se hacen contra el sistema, para así dar paso a una democracia moderna con tendencias sociales avanzadas, lo que algunos han llamado el socialismo democrático.

El abecé de estas objeciones es la siguiente: bajo el sistema del liberalismo, el ingreso no está distribuido equitativamente, y como corolario de esto se producen mercancías sólo necesarias para la gente acaudalada, mientras los pobres

carecen de educación, salubridad, buena alimentación, vivienda decente. Esto es tan evidente que nadie lo niega. El mecanismo de los precios retribuye a la población de acuerdo con la escasez de los recursos que posee (trabajo y capital), pero no contiene en sí mismo un mecanismo para hacer equitativa la distribución de las necesidades.

La segunda debilidad del régimen liberal, y que no ha podido cambiar el control invisible del sistema, es la de que el mecanismo del mercado no humaniza la relación de los salarios. El empleo por un salario tiene su origen en el hecho de que los trabajadores no poseen los instrumentos con los cuales trabajan. El único correctivo que ha mejorado algo esta situación es el que se ha impuesto, pero sólo parcialmente, cuando los trabajadores han logrado una participación efectiva y directa en las decisiones de la empresa.

Esta situación nos lleva al tercer defecto y por ello a otra objeción contra la economía de mercado libre, que es su inestabilidad. La empresa privada, con su espíritu de lucro, genera fatalmente ciclos, desocupación y miseria, aunque es justo señalar también que muchas empresas públicas no han logrado mejores resultados a este respecto. Los argumentos favorables a la empresa privada en este terreno han descansado durante siglos en la base de que el control estatal siempre ha demostrado ser peor; lo cual también hoy parece negarse con el rendimiento óptimo que se ha logrado en países avanzados como Noruega y Suecia. En materia de control monetario, hasta los más liberales de la política y de la economía británica sostienen en el presente la necesidad de que esta materia esté absolutamente controlada por el Estado.

Y en los Estados Unidos de Norteamérica, exponente máximo del capitalismo y de la economía semiliberal, el comercio exterior está siendo regulado ampliamente, como el control monetario, por un impulso nuevo y vigoroso de la intervención estatal.

Ya está demostrado hasta la saciedad que la economía libre de mercado es derrochadora. La competencia induce a los productores a mejorar sus técnicas, es verdad, pero también lleva a gastar fuertemente en la producción de nuevos artículos, muchas veces innecesarios, y en una dispendiosa publicidad.

El argumento máximo que pretendía justificar el liberalismo ha caído teórica y prácticamente por su base. El hecho de que el mérito y el éxito del mercado dependen de la existencia de la competencia, y la competencia perfecta sabemos al mismo tiempo que es rara, nos demuestra entonces la necesidad de la regulación para poder evitar las múltiples fórmulas de que el propio mecanismo de la economía libre se vale para burlar la parte beneficiosa de la competencia. En este como en muchos otros aspectos, la economía de mercado no puede funcionar adecuadamente sin el apoyo positivo del Estado. El socialismo democrático busca este equilibrio manteniendo la libertad política y una útil y controlada libertad económica.

#### OPOSICION AL INTERVENCIONISMO

Los neoliberales, partidarios del libre mercado, pretenden levantar una bandera ya caída hace mucho tiempo. Aspiran, siguiendo el evangelio del liberalismo manchesteriano del siglo XIX, que las "leyes naturales"

gobiernen de manera espontánea a la sociedad, con lo cual la evolución política y económica que han tenido, después de muchas luchas y sacrificios, la mayoría de los países del mundo hacia un régimen de equilibrio se retrotraiga a una etapa ya vencida por el tiempo.

Es una verdad objetiva y universal el que no se discutan *ya en el mundo contemporáneo las ventajas o desventajas de regular la producción y el mercado mediante la intervención del Estado*, sino la manera como se ha de llevar a efecto dicho control.

Por una razón de estabilidad política de las democracias, éstas necesitan satisfacer las grandes angustias populares y resolver las serias y graves inquietudes sociales en que se produce el acontecer de la actualidad. También el planteamiento social de buscar el equilibrio y la armonía sin caer en la revolución totalitaria, es factor decisivo para que se mejore más bien el intervencionismo del Estado.

Contra las teorías del llamado *laissez-faire*, los estudiosos de la economía y de la política lo que han mostrado es inclinación por reducir a cánones más lógicos y efectivos la vida económica de los países, tanto en su régimen interior como en su comercio internacional. *Línea indiscutiblemente marcada de este intervencionismo es entonces el de no seguir fórmulas rígidas*. Cada país sólo está frente al dilema, hoy en día, de intervenir por la acción canalizadora del Estado en forma eficiente, sin que esto signifique que el grado de intervención y la amplitud de ella no puedan coincidir en muchos campos de la actividad del hombre con una libertad racional y técnicamente dirigida. Venezuela, por ejemplo, tiene constitucional e históricamente una marcada tendencia intervencionista en el campo laboral y en la participación del Estado para sostener servicios y empresas que la nación no puede ya perder. Pero también sus fórmulas jurídicas, sus necesidades históricas y la conveniencia de impulsar la economía privada al lado de la pública justifican una intervención equilibrada en juego armonioso con la empresa privada.

El Estado moderno, por medio de la planeación no aboga por el control total ejercido por éste, lo cual dañaría las bases mismas en que se cimenta el libre comercio, pero sí señala las ventajas que se obtienen con una planeación combinada entre el liberalismo y la intervención estatal por conducto de organismos especiales. La experiencia exitosa de países europeos y americanos demuestra ya con sobrada razón la conveniencia de tomar rumbos signados por resultados positivos. No es lógico, pues, que los desechemos, sobre todo cuando el Estado venezolano ha ido evolucionando hacia esta misma meta.

Los neoliberales pretenden que el Estado vuelva nuevamente a ocuparse sólo de la justicia y la defensa, la política exterior, reducida a una diplomacia limitada y cortesana, y a un papel cultural y educativo también de alcances muy reducidos. No han contestado en forma clara y precisa las grandes objeciones que se le han hecho a la doctrina que con tantos ímpetus sostiene, y que en el fondo constituyen los pilares en que descansa la estructura del Estado moderno y su característica fundamental como es la planeación económica.

#### POR QUE PLANEAR SOCIAL Y POLITICAMENTE

El fundamento filosófico del planeamiento, en realidad está expuesto en los capítulos que estudian la estructura política y su evolución, y en el que estudia el desarrollo y la administración, ya que en ellos se plantean las bases del planeamiento, característica evidente de la sociedad contemporánea, tanto en su administración pública como en la privada.

Los arrestos del nuevo liberalismo pretenden plantear nuevamente la disputa entre la planeación y el sistema *laissez-faire* como una disputa entre el orden innecesario y la libertad en la vida económica, considerando que esta anarquía es sólo aparente por cuanto los mismos mecanismos sociales son los que limitan el exceso de libertad para lograr el mayor beneficio social.

Al salir airosos del debate pretenden, por ejemplo, que el Estado venezolano se retrotraiga a condiciones y etapas ya superadas. Con este impulso negador de toda intervención y planificación del poder público se quiere que se disminuyan las empresas del Estado, la intervención de éste en materia económica, su papel social a través de diversos medios, y que deje de ser el fuerte inversionista en el desarrollo económico como lo es hasta el presente.

Hoy en día ya no se discuten, ni en el terreno académico ni en el de la realidad política y administrativa de las naciones modernas, las ventajas o desventajas de regular la producción y el mercado mediante la intervención del Estado, sino la manera como se ha de llevar a efecto dicha intervención y los límites de la misma. Todos los pensadores serios, incluso los defensores modernos del liberalismo de esta época, parten de la proposición de que la producción y la distribución deben planearse e intervenir para ponerlas al servicio de altos fines sociales.

El punto en discusión, entonces, es adónde debe dirigirse la atención y hasta dónde debe llegar, según los factores históricos y sociales de cada país, el campo de acción de la planeación. Los neoliberales incluso

también admiten y aceptan que exista un control en los momentos de emergencia y en aquellos de bonanza y estabilidad económica; que tal control sea ejercido por los acuerdos del mercado, que no por eso es menos real y vigoroso, aunque aparentemente invisible. En una economía libre, la producción está controlada por la demanda. Los capitalistas no pueden producir lo que les guste; el interés propio los lleva a producir lo que pueden vender, y esto está determinado tanto por lo que el público demanda como por la cantidad que de ello requiere. En esta forma, la producción con fines de lucro se transforma mediante la acción de esa mano invisible de control.

Se ha llegado a la conclusión de que ese control espontáneo de la sociedad ha resultado benéfico y que más bien constituye un asidero para que se imponga, como se ha impuesto en casi todo el mundo, el control actual visible, claro y definido del Estado.

La disputa, entonces, para que sea lógica y beneficiosa, no es señalar el alegato de que la economía de mercado libre no tienda a promover el bien común; la disputa radica en si el control del Estado lo haría mejor, hasta dónde lo haría y si debe completar y sustituir el control de la mano invisible.

Se quieren renovar muchos prejuicios, los cuales están fuera del tiempo en que vivimos. A juicio de un liberal, para que el Estado sea aceptable con preferencia a otras instituciones, es necesario que actúe siempre y de manera total, no sólo igual a las instituciones privadas, sino mucho mejor que ellas. Lo cual no se les pide tampoco a la empresa y a la iniciativa privada. Un fascista, siempre preferirá al Estado, aunque actúe siempre en todos los casos muy mal y no pueda actuar de otra manera. Un pensador o un hombre de acción partidario del establecimiento de una democracia moderna, socialmente útil, con una planeación lógica y racional, opinaría, por el contrario, que la planeación y la intervención del Estado se deberán a las circunstancias, a factores económicos, sociales y administrativos y a la fijación de las metas que un país debe alcanzar. Como las oscilaciones del péndulo, hoy las facultades del Estado fluctúan entre ser demasiado grandes y ser demasiado pequeñas. En Venezuela, la historia nos impone no seguir líneas rígidas, salvo la muy clara y categórica de buscar el mayor provecho colectivo, y para ello se debe planear la economía pública y privada con técnica y capacidad, estimular y desarrollar la iniciativa privada para que conviva y prospere al lado de un sistema histórico y legalmente definido por su intervencionismo.

El primer objetivo de la democracia moderna, de su política intervencionista y de su planeamiento, es lograr el justo reparto de los ingresos. Esta igualdad se desea por sí misma en términos de justicia y también con el fin de que, obtenida, se logre que la producción de la riqueza constituya un instrumento eficaz, no para proporcionar lujos a unos cuantos, sino para abolir la pobreza y sus consecuencias inevitables y fatales como son la salud precaria, la miseria, la ignorancia y el despilfarro de vidas humanas. Afortunadamente, gran parte de los seres pensantes del mundo han dejado de discutir sobre si es deber del Estado nivelar la distribución del ingreso nacional; lo que hoy se discute es el monto y cuantía con que debe buscarse ese equilibrio y el cómo lograrlo.

Sólo los ilusos, o los liberales recalcitrantes, arguyen que no se puede lograr la igualdad absoluta de ingresos, independiente del trabajo realizado. Una sociedad que no retribuya mejor el trabajo intenso, pronto estará reducida a tremenda pobreza y sería inmovilizada por la falta de los estímulos necesarios. Los experimentos comunistas, así como el liberalismo total, han fracasado por los dos extremos. La falta de intervención y planificación trae una participación injusta o la tendencia a igualar a todos los que no trabajan con la misma capacidad ni el mismo rendimiento.

Todos los sistemas políticos modernos son, entonces, igualitarios y tienden a eliminar las barreras sociales y a lograr una participación equitativa eliminando los ingresos extremos. Esto puede hacerse en dos formas: la primera, es la redistribución de los ingresos mediante los impuestos y gravámenes, en una palabra, por el sistema tributario. Y la segunda, mediante una política del desarrollo social y económico que modifique sustancialmente los factores básicos y determinantes de la desigualdad social, de tal manera que en el fondo controle con justicia la distribución de los ingresos e iguale las oportunidades para todos. El método más común y conocido es el primero, a la larga efectivo, aunque más lento. Todos los gobiernos modernos logran alguna redistribución de los ingresos a través de la tributación y del sistema de impuestos. El Reino Unido, por ejemplo, lo ha impulsado en forma paulatina y gradual cuanto es posible; lo mismo podría decirse de Estados como Noruega y Suecia. El método de la segunda fórmula implica cambios fundamentales de orden estructural en la propiedad y sus derechos, en la participación del trabajo, en el manejo de la empresa y en la acción del Estado para facilitar el ascenso de las grandes masas

a los bienes colectivos. Este método implica cambios profundos que muchos países han logrado por medio de un socialismo democrático de carácter evolutivo.

La redistribución del ingreso nacional mediante el primer método se realiza con una línea recta de acción, gravando los ingresos de los ricos y usando el producto de estos impuestos para aumentar los ingresos de los pobres, ya en forma directa mediante mejores salarios y más altas prestaciones, o mediante la creación, ampliación o mejora de los servicios públicos.

El sistema inglés, por ejemplo, ya tradicional, consiste en poner un límite a la pobreza proporcionando a las clases trabajadoras cierto número de servicios gratuitos o poco onerosos, particularmente servicios médicos, educación, seguro social, vivienda barata, y en tiempos más recientes, hasta alimentación barata.

Incluso, a dichas clases trabajadoras se les proporcionan estos beneficios coactivamente, quiéranlo o no, porque constituyen instrumentos obligatorios, ya que parten de la base de que son medios de una amplia seguridad social. Este sistema está reforzado incluso con una de las últimas y más avanzadas previsiones en materia de ingresos, como es el salario mínimo, con un carácter obligatorio para patronos y trabajadores. Los liberales pretenden sostener que esta política social avanzada en materia de salarios a la larga es contraproducente porque reduce las posibilidades de empleo al castigar, según dicen, demasiado a la empresa privada. En cambio, sí parece universalmente aceptado que la estabilidad absoluta e impuesta coactivamente en el trabajo no es lo más aconsejable para el fin que se persigue de proteger en su fuente de trabajo a la clase trabajadora. El Estado moderno, utilizando la planificación para una fecunda política social, pretende lograr ese equilibrio y esa armonía tan necesaria a un mundo que quiere vivir en paz, y ésta no puede obtenerse mientras existan los profundos abismos que hoy confronta la humanidad y que el liberalismo no pudo resolver.

#### EL CONTROL SOCIAL DE LOS NEGOCIOS

En una economía absolutamente libre, el mercado y las actividades de los hombres de negocios están controladas sólo por la presión de la competencia. Es sólo este factor el que los fuerza a seguir a la demanda, a mejorar los productos, y hasta cierto punto, a mantener bajos los beneficios. La economía de mercado libre es estorbada con frecuencia por la inflación, que suprime el control de la demanda, estimula el derroche y hace que los beneficios aumenten mucho más para el capi-

talista que los salarios, con lo cual se distorsiona la justa distribución del ingreso nacional. Esa misma competencia, cuando existe en forma natural, es alterada artificialmente por los acuerdos de los empresarios para burlar el aspecto positivo de la lucha competitiva, o también creando monopolios de hecho, o bien dominando a su antojo la actividad industrial, debido a que tienen en sus manos el poder financiero con su principal instrumento, que es el crédito.

Algunos creen que elevando el nivel de los salarios solamente, y en último término todavía mejor, controlando los precios, se resuelve en gran parte el problema de las diferencias sociales, cuando en realidad empleando sólo estos medios lo que se ocasiona es una tendencia a la desocupación, violentando la estructura de la producción. Nunca es suficiente que insistamos en que estos medios son correctivos de carácter excepcional y, en algunas circunstancias, aunque no siempre, dañinos. La manera de incrementar los salarios, y en definitiva el ingreso de los ciudadanos en relación con los beneficios, es gravar con impuestos bajos los salarios y con impuestos altos los ingresos grandes y los no ganados por actividad socialmente útil. Y hemos dicho que esta fórmula es en realidad el método indirecto y menos violento, aunque más lento, para equilibrar la injusticia, la acumulación de capitales en pocas manos que produce y ha producido el régimen liberal económico. Por ello, el Estado moderno, siguiendo una filosofía social avanzada, en una palabra, un socialismo democrático, planifica, interviene en la economía, amplía su radio de acción y sus atributos, y en definitiva, supervisa y controla socialmente los negocios.

El régimen liberal económico ha dado origen a competencias dispendiosas, competencias ruinosas y en último término a la existencia indiscutible de monopolios que operan con tentáculos firmes en el mundo de los negocios y de la industria.

La competencia funciona teóricamente como factor de progreso en una dirección justa; es decir, actuando en favor de la eficiencia. Cuando los mercados son imperfectos o el capitalista ha encontrado con su poderío los medios de burlar la favorable competencia, se produce entonces la negativa situación por medio de la cual los vendedores, en vez de vender tan barato como sea posible, luchan sólo por lograr diferenciaciones entre los productos, que resultan costosas y despilfarradoras, y de paso perjudican al consumidor al no rebajar el costo de los artículos. Es bien sabido que cuando se produce esta línea de diferenciación y se aparta la producción de crear en forma estandarizada, se hace difícil conseguir piezas de recambio y otros accesorios, y los costos de pro-

ducción se mantienen altos. La competencia da resultado si estimula a más gente a producir un artículo igual; pero comienza a ser costosa cuando a través de un mercado dirigido y gobernado sólo por el interés individual, se traduce en diferenciaciones innecesarias muchas veces en los productos. Con la falta de estandarización se ocasiona un dispendio de energías y de gastos en materia de publicidad, y se derrocha en la distribución al por mayor y al por menor de todos los artículos, con lo cual prosperan inmediatamente una serie de comercios grandes que concentran en pocas variedades su actividad. Además, en el régimen de mercado libre se produce un fenómeno muy conocido, consecuencia de los controles que se ejercen sobre la circulación del dinero, que es la competencia ruinosa y que se manifiesta en el sentido de que ocasiona que las ganancias caigan muy por debajo del nivel general. Este fenómeno de la competencia ruinosa es el resultado de las presiones y de los controles que ejercen grupos influyentes sobre el crédito, la circulación y, en una palabra, sobre los medios financieros. Cuando los recursos son demasiado inmóviles aparece este fenómeno de la competencia ruinosa. En esta lucha que surge como consecuencia de esta competencia anormal, la pequeña industria existente tiende a desaparecer y se dificulta la acumulación de recursos para que nazcan nuevas empresas producto de la integración de capitales y energías de muchas personas.

El Estado está en el deber, mediante una intervención inteligente y con una planificación consciente, de tomar medidas para morigerar esa competencia dispendiosa y para combatir con energía la ruinosa, que es destructora de la misma iniciativa privada. Para evitar todos estos males, sin llegar a la necesidad de una revolución violenta que cambie fundamentalmente con todas las estructuras, lo que no parece justificarse en países como Venezuela, donde los defectos del liberalismo se han ido corrigiendo paulatinamente, el Estado tiene en sus manos instrumentos legales y materiales y la nación está en el camino de llevar a cabo una efectiva planificación y una política intervencionista que a la larga conduzca a la redención social y a la solución de los grandes problemas que nos aquejan.

## XIV

### LA PLANIFICACION CENTRALIZADA

Antecedentes y perspectivas de la planificación centralizada. El aparato administrativo del Estado. El mecanismo planificador. Jurisprudencia

#### ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION CENTRALIZADA

En Venezuela existe interés por la organización de un cuadro institucional que permita adaptar los recursos financieros, materiales y humanos a la formulación de planes y programas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo. Esta iniciativa puede apreciarse en la constitución de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), organismo técnico asesor del Presidente de la República y del Consejo de Ministros en materia de planificación de obras y servicios.

En el decreto de creación de dicha Oficina se establece que la planificación y la coordinación tienen por base una labor de análisis, proyecciones y formulación de metas generales, complementada con la consulta de los sectores público y privado y la preparación anual de un presupuesto por programas, todo ello dentro de un sistema armónico en la mecánica de ejecución de los proyectos. Se prevé igualmente en ese documento que, para mantener vigente el mecanismo de coordinación y planificación, se prepararían diferentes proyecciones y alternativas, para que siempre esté vigente un plan general de desarrollo social y económico, y que la unidad de programación habría de establecerse coordinando los trabajos sectoriales que se hicieran a nivel ministerial, manteniéndose en consulta con el sector privado. En el aspecto financiero se consolidarían las aspiraciones presupuestarias de las diferentes unidades de la administración pública en un presupuesto-programa anual, a elaborarse de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el cual sería un anexo del Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos que antes de cada ejercicio fiscal deberá presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la República.

A partir del 30 de diciembre de 1958, fecha de creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, se inició un arduo proceso de convencimiento de los funcionarios y empleados públicos de distinto nivel para "vender" la idea de la planificación, tarea que no era fácil si se toma en cuenta que no había antecedentes que se hubieran podido traducir a lo largo del tiempo en obra tangible y positiva, por

una parte, y por la otra, que el sometimiento de la orientación de las actividades de los ministerios, institutos autónomos, empresas del Estado y gobiernos regionales a pautas que suponen una limitación a la libre voluntad había venido siendo la norma de conducta general en la administración pública, lo cual creó inicialmente gran resistencia. Es posible que haya tenido cierta influencia el hecho de que en el año 1959 se inició el gobierno constitucional mediante la fórmula de una coalición en la cual participaban tres partidos políticos que se repartieron los ministerios, organismos descentralizados y gobernaciones de Estado y, seguramente, dichos partidos tendrían algunas diferencias ideológicas y doctrinarias que no siempre los habrían de conducir a una completa coincidencia en la formulación de líneas de políticas generales, como requiere un sistema de planificación centralizado. Adicionalmente cabe mencionar que en las universidades del país no había cobrado importancia como asignatura permanente y tradicional la materia de programación, y no se contaba, por lo tanto, con el personal docente suficientemente capacitado en los campos de la teoría y de la práctica en esta rama del saber; esto último es muy importante, sobre todo si se toma en consideración que tradicionalmente muchos de los cargos directivos y ejecutivos de nuestra administración pública son ejercidos por egresados universitarios.

Por estas razones, las primeras iniciativas tomadas en 1959 en el campo de la planificación consistieron en la recopilación y estudio de un conjunto de programas de obras que habían sido elaborados por distintas dependencias oficiales, y en la formulación de inventarios de los recursos disponibles para la ejecución de los proyectos que resultaran aplicables. Posteriormente se elaboró un diagnóstico de la situación venezolana del momento en todos sus aspectos, requisito indispensable para el señalamiento de metas de factible realización.

A pesar de estas dificultades iniciales se elaboró el Plan de la Nación 1960-64, el cual contenía una enumeración de aspiraciones a lograr en un plazo de cuatro años, lo suficientemente modestas para no crear complicaciones de funcionamiento en las distintas unidades administrativas, pero lo bastante amplias para lograr algunos cambios estructurales que provocaran un crecimiento del producto y una mejor distribución del ingreso para elevar el nivel de vida de la población.

En algunos casos, los programas incluidos en ese primer intento de planificación no estaban suficientemente evaluados para justificar plenamente la inversión y garantizar su recuperación o la inducción de los cambios de estructura que constituían la filosofía de la programación;

por otra parte, no se estaba en completa seguridad de afirmar que hubiera suficiente número de proyectos entre los cuales optar para establecer un mecanismo de asignación de prioridades que tomara en cuenta las necesidades reales del país en aquel momento. Por estas razones, muchos de los proyectos tuvieron que sufrir modificaciones a medida que se ejecutaban, y algunos de ellos tuvieron que ser complementados con proyectos paralelos.

Habiendo transcurrido cuatro años desde la creación del "sistema nacional de planificación", podría afirmarse que se ha logrado crear alguna conciencia sobre la necesidad y ventajas de la planificación, se ha mejorado el mecanismo de consulta intersectorial para la formulación de programas, se ha inducido la formación de un criterio sobre la selección de metas e implementación de proyectos, y se les ha impartido cierta armonía a los aspectos financieros de la gestión pública, mejorando en algunos casos, como se verá más adelante, la estructura organizativa y los procedimientos de administración.

#### EL APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO

Venezuela, al igual que la mayoría de los países subdesarrollados, no se distingue precisamente por una administración eficiente. Existen muchas dificultades de estructura administrativa, cuyos puntos salientes se caracterizan por la inapropiada distribución de funciones, duplicidades innecesarias, jerarquización inconveniente y exceso o déficit de algunas unidades. Se carece de métodos expeditos para la tramitación acelerada de los diferentes negocios que los particulares gestionan ante las oficinas públicas y aun entre ellas mismas. Tampoco existen, en forma general, procedimientos para el reclutamiento, selección, promoción, ascenso, traslado y jubilación de personal, que indiquen la existencia de un germen de carrera administrativa.

Por estas razones, en junio de 1958 fue creada la Comisión de Administración Pública (CAP), con la finalidad de estudiar la organización, los métodos y procedimientos gubernamentales y las condiciones de los funcionarios y empleados públicos, y el propósito de formular ideas para introducir una reforma de la administración pública del país. En esta tarea, al igual que lo sucedido en materia de planificación, no se contaba con antecedentes ni con el personal suficientemente capacitado para acometer la inmensa tarea de estudiar y mejorar la administración existente. Por ese motivo fue necesario, inicialmente, contratar los servicios de tres firmas asesoras norteamericanas que iniciaran estas complejas labores. Estos asesores iniciaron su tarea elaborando documentos

que permitieran tener una visión panorámica de la situación existente, y a medida que se iba profundizando en el estudio, comenzaron a producir recomendaciones concretas. Para garantizar la permanencia del sistema de estudio y recomendaciones, una vez finalizadas las labores de las firmas asesoras, se integró dentro de la Comisión de Administración Pública un grupo de egresados universitarios en las especialidades de Economía y Administración Comercial; de esta manera, los profesionales venezolanos tenían la oportunidad de llevar al campo de la práctica los conocimientos teóricos que las universidades del país les habían impartido, y relacionarse directamente con algunas disciplinas por ellos desconocidas en detalle.

Por otro lado, Venezuela comenzó a hacer uso de las ventajas que en materia de asesoramiento le brindaban distintos organismos internacionales, dependientes principalmente de las Naciones Unidas. A comienzos de 1962, por ejemplo, el gobierno venezolano finiquitó dos importantes acuerdos con el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el estudio del desarrollo integral de cuencas hidrográficas y para la creación de un Instituto Politécnico Nacional destinado a la capacitación de ingenieros de diferentes especialidades, para contribuir de esa manera a la implementación de los programas de desarrollo industrial que se venían elaborando.

Posteriormente, el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas empezó a tener una relevante aplicación en el país, hasta el punto que para 1962 trabajaban en Venezuela, en misión de asesoramiento, cuarenta expertos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Oficina Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización Mundial de la Salud, que conjuntamente con los enviados directamente por la ONU, trabajaban en las más variadas actividades, como Estadísticas, Adiestramiento de Personal, Administración Fiscal, Producción Industrial, Financiamiento, Compras y Proveduría, etc.; adicionalmente se han tenido contactos con instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para estudiar conjuntamente problemas específicos y contrastar puntos de vista.

Este espíritu encaminado a ampliar los mecanismos de consulta de la administración pública, ha comenzado a dar resultados positivos, por lo que hoy se considera lamentable no haber hecho uso de esas facilidades en ocasiones anteriores, aun cuando Venezuela cumplía con

el pago de los aportes a que estaba obligada con las organizaciones internacionales.

Los problemas relacionados con la administración fiscal, que durante mucho tiempo estuvieron relegados a un segundo plano, adquirieron primacía con la venida al país de la misión Shoup, la cual puso de manifiesto algunas debilidades del sistema tributario de la década del 50 y permitió llegar a un enfoque más realista de las perspectivas de la administración de la Hacienda Pública.

La puesta en práctica de todas las recomendaciones producidas hasta ahora se ha visto fuertemente impedida por razones de diferente índole, siendo la principal, probablemente, la resistencia al cambio de los funcionarios y empleados públicos, quienes prefieren continuar apegados a las rutinas de la tradición. Por ello, a pesar de haberse logrado ciertos cambios de organización y sistemas en algunas áreas, podría afirmarse que la imagen del actual aparato administrativo no se parece lo suficiente al esquema ideal que se necesita para acelerar el proceso de crecimiento y bienestar del país.

#### EL MECANISMO PLANIFICADOR

Quien quiera conocer la mecánica de funcionamiento de la administración pública de Venezuela deberá tener perfectamente aclarada la existencia de tres esferas de acción, que se supone deben complementarse y coordinarse al perseguir propósitos de interés común: *esfera técnica*, *esfera política* y *esfera administrativa*.

*Esfera técnica:* a ella corresponden todas las actividades relacionadas con la diagnosis de la situación existente y la recomendación de medidas ejecutivas, cubriendo todos los aspectos de ingeniería relacionados con los planes y proyectos. El núcleo de esta esfera está formado por el "sistema nacional de planificación", integrado por una oficina central y oficinas sectoriales en algunos ministerios y organismos descentralizados. Sus funciones son de mero asesoramiento.

*Esfera política:* integrada por el Presidente de la República y el Gabinete Ejecutivo, formula la filosofía del gobierno en cada uno de los aspectos económicos, sociales y culturales del país, a cuyos lineamientos debe sujetarse la acción de todas las dependencias oficiales.

*Esfera administrativa:* está formada por las dependencias responsables de la ejecución y administración de obras y servicios. Le corresponde actuar de acuerdo a los lineamientos señalados por la esfera política.

Nos limitaremos en este capítulo a la descripción de la estructura y funcionamiento de la esfera técnica.

En Venezuela existe en la actualidad una marcada tendencia por la centralización de las tareas relacionadas con la formulación de políticas en los ámbitos económicos y sociales, principalmente en lo relacionado con la elaboración de programas de aplicación a mediano y largo plazo que tiendan a cambiar las estructuras tradicionales.

En la elaboración de programas de desarrollo se cuenta con la Oficina Central de Coordinación y Planificación que, por mandato de específicas disposiciones legales, es el instrumento central para la conducción de los planes de desarrollo. Sus tareas se desenvuelven dentro de un esquema que no difiere mucho del utilizado en aquellos países donde la planificación se encuentra centralizada; este esquema consiste principalmente en la presentación, por parte de los ministerios y organismos descentralizados, de un conjunto de aspiraciones presupuestarias con miras a la ejecución de un determinado grupo de proyectos a realizar en un lapso de cuatro años. Estos proyectos son elaborados, en líneas generales, por funcionarios técnicos de los organismos interesados conjuntamente con el personal de CORDIPLAN, y una vez llegado a cierto acuerdo, los funcionarios ministeriales proceden al desarrollo detallado de las características y requerimientos de recursos para dichos proyectos. Concluida esta etapa, los proyectos son estudiados de una manera definitiva por CORDIPLAN, con el propósito de hacer una evaluación de los mismos en cuanto a su justificación. Esa evaluación toma en cuenta los beneficios económicos y sociales que se proyectan sobre la población; si cada proyecto atiende en forma general a la política declarada en cada campo de acción; las posibilidades de crear nuevas oportunidades de empleo o de producir bienes y servicios no disponibles hasta el momento; la utilización de factores ociosos; las posibilidades de sustituir importaciones; el costo del proyecto y los requerimientos financieros de origen nacional e importado, así como los componentes internos y externos; igualmente se toma en consideración la vida útil de las instalaciones y el período de recuperación de las inversiones; las relaciones que cada proyecto pueda tener con otros proyectos del mismo sector o de otros sectores; etc.

Cumplida esta etapa de evaluación, se comparan los distintos proyectos con la finalidad de establecer un orden de prioridades en cuanto a su ejecución en el tiempo y se establece *prima facie* una asignación presupuestaria que es discutida con la Dirección General de Presupuesto y demás autoridades del Ministerio de Hacienda. Superada esta etapa,

el conjunto de proyectos es llevado a la consideración del Presidente de la República y de los miembros del Gabinete, con quienes se han discutido previamente algunos de los puntos salientes de todos los programas, para la aprobación final.

Cuando el Presidente en Consejo de Ministros ha aprobado el contenido del plan de cuatro años, el cual, además de contener las asignaciones para inversión comprende las relativas a gastos de funcionamiento, se presenta al Congreso Nacional un "Proyecto de Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos" relativo al ejercicio fiscal inmediato, y un "presupuesto-programa" anexo que comprende ese primer año y los tres restantes. Esto se debe a que en Venezuela, por distintas razones, se ha establecido un período de cuatro años de duración de los planes.

Los restantes años del plan pueden sufrir modificaciones posteriores, de acuerdo a los resultados que se hayan obtenido en el primer año, y son motivo de formulación de un nuevo plan de cuatro años de duración que contiene los tres años ya referidos y un cuarto año que se agrega.

## JURISPRUDENCIA

### NATURALEZA JURIDICA DE LA OFICINA DE COORDINACION Y PLANIFICACION<sup>1</sup>

- A) *Administración consultiva.*
- B) *Decretos-leyes de facto.*
- C) *Reglamentos de ejecución y reglamentos internos.*
  - a) La Oficina Central de Coordinación y Planificación es un órgano consultivo del Ejecutivo Nacional.
  - b) El decreto por el cual se creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación tiene fuerza de ley: se trata de un acto que pertenece a la categoría doctrinal conocida como decretos-leyes de facto.
  - c) La potestad del Ejecutivo Nacional de reglamentar la ley o decreto-ley por el cual se crea un organismo administrativo no excluye la facultad de este último de dictar su reglamento interno, "dentro de los límites inherentes a tal categoría de actos".

La consulta formulada por la Oficina Nacional de Coordinación y Planificación abarca los siguientes aspectos:

I. La naturaleza jurídica de las funciones de CORDIPLAN: ¿ejecutivas o meramente consultivas?

---

1. *Dictámenes de la Procuraduría.* Año 1966.

II. La posibilidad de reglamentar el texto creador de dicho organismo, y, en caso afirmativo, qué tipo de reglamento: si reglamento ejecutivo o reglamento interno.

Al respecto, la Procuraduría General de la República se pronuncia en los términos siguientes:

## I

La diferencia entre funciones "ejecutivas" y "consultivas" estriba en que, en el primer caso, el órgano que las detenta se encuentra facultado para adoptar decisiones. El papel de un órgano consultivo, por el contrario, se limita a iluminar el criterio de los órganos de decisión. Esta distinción ha sido muy claramente establecida por la doctrina italiana y se encuentra acogida por nuestros autores. En efecto, los consultivos los define Lentini como "el conjunto de órganos llamados para iluminar con su parecer a los órganos administrativos activos en la preparación de determinados actos que deban o interesen adoptar", concepto acogido entre nosotros por Polanco ("La Administración Pública", en *Anales de la Facultad de Derecho*, Caracas, 1951, pp. 263-264), quien aclara: "En primer lugar, debemos darnos cuenta del carácter mismo de los órganos consultivos: no son ellos los que van a adoptar determinados actos; ellos tan sólo se reducen, como muy bien nos dice Lentini, a "iluminar" en mayor o menor grado a los órganos de la administración activa que son los que deben resolver en definitiva".

También en el *Manual de Derecho Administrativo* de Lares Martínez, puede leerse lo siguiente: "Los órganos consultivos no adoptan ni ejecutan decisiones, ni ejercen funciones de voluntad, sino de inteligencia o apreciación técnica: ilustran con sus dictámenes, opiniones y consejos el criterio de los órganos activos, que los consultan obligatoria o facultativamente según lo disponga el ordenamiento jurídico" (Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*. Cursos de Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, 1963, p. 383).

Ahora bien, cuando se examinan los decretos N° 492, sobre Coordinación de las Actividades del Ejecutivo en materia de Desarrollo Social y Económico —creador de CORDIPLAN—, de fecha 30 de diciembre de 1958, y N° 66, relativo a Coordinación de Actividades de la Asistencia Técnica, de 29 de mayo de 1959, se observa:

1° Que la suprema coordinación de la planificación y de la ejecución de programas gubernamentales corresponde al Presidente de la República —en Venezuela, órgano decisor por excelencia— en Consejo de Ministros (art. 6 del decreto 492).

2º Que el papel de la Oficina Central de Coordinación y Planificación es el de "auxiliar" (art. 7 *eiusdem*) al Primer Mandatario y al Consejo de Ministros en las funciones de coordinación y planificación que aquél tiene atribuidas por dicho decreto.

3º Por su parte, el citado decreto N° 66, de 29-5-59, que suprime la llamada Comisión Venezolana de Asistencia Técnica, atribuye las funciones de dicha Comisión a CORDIPLAN en términos como los de: "estudiar las peticiones de asistencia técnica"; someter a la consideración y aprobación del Presidente de la República los programas de asistencia técnica que CORDIPLAN formule; considerar y estudiar facilidades de asistencia técnica; y vigilar el desarrollo de programas y proyectos de asistencia técnica. Como puede observarse, el decreto contiene vocablos que sugieren, todos, la idea de funciones consultivas y no ejecutivas, entendidos estos conceptos en la forma como lo hemos dejado expuesto anteriormente.

4º Que en el artículo 12 del citado decreto N° 492, de 30-12-58, cuando se enumeran las atribuciones de CORDIPLAN, se hace referencia a una serie de funciones también de tipo exclusivamente consultivo.

De ahí la clasificación que nuestra doctrina ha dado a CORDIPLAN.

"Entre los más importantes *órganos consultivos* que en la actualidad existen en Venezuela, podemos señalar los siguientes: ...[la] Oficina Central de Coordinación y Planificación; ...Esta Oficina es un *órgano consultivo del Ejecutivo Nacional* en todo lo concerniente a la planificación del desarrollo social y económico de la nación y la coordinación de las actividades que el Ejecutivo lleve a cabo con ese propósito". (Lares Martínez, obra citada, pp. 386 y 388. El subrayado y el paréntesis son nuestros).

Finalmente, en el caso de la función de colaboración que CORDIPLAN tiene en la preparación del presupuesto —no obstante que éste no podrá ser presentado al Congreso sin el informe respectivo de dicha Oficina—, se trata todavía de una función consultiva, aun cuando necesaria, en el sentido de que la administración está obligada a consultar a CORDIPLAN y esta Oficina se encuentra también en la obligación de emitir el respectivo informe. En el caso concreto nos encontramos precisamente frente al tipo de dictamen que la doctrina califica de "necesario", pero no vinculante". (Polanco, ob. cit., p. 264; Lares, ob. cit., N° 263, p. 386).

## II

En cuanto a la posibilidad de reglamentar el texto del decreto N° 492, creador de CORDIPLAN, y, en caso afirmativo, qué tipo de regla-

mento cabría dictar, la Procuraduría expone su opinión al respecto, luego de considerar la naturaleza jurídica de dicho texto.

A) Naturaleza jurídica del acto creador de CORDIPLAN. La doctrina suele denominar "estatuto" al reglamento o bien al conjunto de normas en que se traza la constitución de un ente público. (Entrena Cuesta, Rafael: *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Tecna, S.A., Madrid, 1965, pp. 122-123). ¿Qué naturaleza jurídica tiene el estatuto de CORDIPLAN?

El decreto N° 492, al que tantas veces se ha hecho referencia, fue dictado el 30 de diciembre de 1958 por la Junta de Gobierno, organismo que asumió (art. 2 del Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno) todos los poderes del Estado.

Dicho decreto, suscrito por los miembros de la Junta y el Gabinete Ejecutivo, tiene el rango de ley. Acerca de las peculiaridades de este tipo de fuente de derecho, y en relación con un caso análogo desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, la Procuraduría General de la República opinó lo siguiente:

"Las disposiciones con fuerza de ley que dictan los gobiernos de facto son, para muchos autores, los auténticos decretos-leyes. El que sean los "verdaderos" —o los "únicos" doctrinariamente admisibles—, es problema discutible. Ahora bien, lo que sí está fuera de toda duda es su naturaleza jurídica, es decir, que se trata de normas con fuerza de ley, emanadas de gobiernos de facto, cuya validez admiten todas las corrientes doctrinarias y jurisprudenciales, fundamentándolas sobre todo en razones de seguridad.

"Esa orientación es fundada porque el reconocimiento de la validez de los actos de los gobiernos de facto responden a una clara necesidad social: asegurar la estabilidad de las normas dictadas por dichos gobiernos, cuya autoridad, por imperio de las circunstancias, ha debido ser acatada por todos. La invalidez total de las decisiones dictadas por los regímenes de facto crearía, indudablemente, mayores perturbaciones que su mantenimiento, ha dicho Sayagués (*Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1959, tomo I, p. 110).

"La emisión de decretos-leyes por la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, es pues, inobjetable, desde un punto de vista estrictamente jurídico formal, puesto que ese organismo se había arrogado todos los poderes del Estado", concluye la Procuraduría General de la República en el ya referido informe (N° 4373, de 6-11-66, dirigido a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena).

Nuestros autores se encuentran también acordes en el sentido de atribuir rango legal a los decretos-leyes emanados de gobiernos de facto. Lares Martínez, al enumerar entre esos gobiernos de facto a la Junta de Gobierno que se constituyó el 23 de enero de 1958 —autora del decreto cuya naturaleza se estudia—, dice: “No han reconocido límites nuestros gobiernos de facto en cuanto al ejercicio de la función legislativa. En teoría se aconseja que esa actividad se reduzca a las medidas de urgencia y a las que revistan caracteres de necesidad dentro de los fines perseguidos por el movimiento que ha dado origen al gobierno de facto. En la práctica, esas limitaciones carecen de efectividad, puesto que son los propios detentadores del poder los que estiman la urgencia o la necesidad de las disposiciones que proponen dictar”. Y agrega: “No hay duda que el Cuerpo Legislativo tiene plena facultad para derogarlos y para reformarlos total o parcialmente; pero mientras no los altere, esos decretos-leyes mantienen su vigor inicial. La conveniencia colectiva así lo impone, pues la caducidad inmediata de toda legislación proveniente del régimen de facto, traería innumerables perjuicios. La experiencia venezolana ha sido la de reconocer la vigencia de los decretos-leyes dictados por los gobiernos de facto, aún después del retorno a la vida constitucional, sin necesidad de ratificación”. (Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1963).

Por su parte, la jurisprudencia venezolana, al pronunciarse sobre un caso análogo, es contundente en la materia que nos ocupa. Y por lo demás, coincide plenamente con las opiniones doctrinales transcritas.

En efecto, expresa nuestro máximo Tribunal: “El decreto... cuya nulidad ha sido solicitada... pertenece a la categoría de los actos normativos denominados por la doctrina “decretos-leyes”... Es, en efecto, una decisión contentiva de normas de aplicación general, emanada de un gobierno de facto que había concentrado en sus manos el ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas. Por una necesidad social, para evitar mayores males, se admite en derecho la validez de tales actos; se equipara su fuerza a la de las leyes dictadas por las Cámaras Legislativas en época de normalidad institucional, y aún más, se reconoce la subsistencia de la eficacia obligatoria de aquellas normas, aun después del restablecimiento de la normalidad y sin necesidad de ratificación legislativa, mientras no sean derogadas explícita o implícitamente por los órganos legislativos surgidos de la consulta popular... Por imperiosas razones de conveniencia colectiva, para evitar mayores perturbaciones, la doctrina y la jurisprudencia reconocen fuerza de ley, no obstante su procedencia irregular, a las reglas de derecho dictadas por los

gobiernos de facto en el ejercicio de la función legislativa asumida por éstos". (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— de 11-7-63, publicada en *Gaceta Oficial* N° 27.205, de 29-7-63).

En resumen, el carácter de acto asimilado a la ley formal, con igual fuerza jurídica que ésta, que el decreto creador de CORDIPLAN presenta, no puede ser puesto en duda. En ello están acordes la doctrina y jurisprudencia venezolana y extranjeras.

B) Reglamento ejecutivo del decreto N° 492 sobre Coordinación de las Actividades del Ejecutivo en materia de Desarrollo Social y Económico. El estatuto de CORDIPLAN, puede sin duda, como toda ley, ser objeto de un reglamento ejecutivo.

En relación con este problema opina Lares Martínez: "Por lo que respecta a los reglamentos ejecutivos, el profesor Waline sostiene que la potestad para dictarlos está implícita en la atribución del Jefe de Estado de velar por la ejecución de las leyes y concluye así: «el ejercicio del poder reglamentario es, en suma, el primer acto de la ejecución de la ley». (Waline: *Traité Elemental de Droit Administratif*, 5ª edición, p. 38).

"Entre nosotros, el Presidente de la República está autorizado por texto expreso de la Constitución para reglamentar las leyes nacionales... Conviene señalar que el Poder Ejecutivo no necesita autorización alguna del legislador para dictar los reglamentos de ejecución de las leyes. Queda a juicio de la administración resolver si es o no necesario, para la fiel ejecución de una ley, un reglamento que la complementa. La invitación a reglamentar contenida frecuentemente en las leyes, es disposición completamente superflua. Y en consecuencia, las normas reglamentarias tienen idéntico valor, hayan sido dictadas a requerimientos del legislador o por decisión espontánea del Poder Ejecutivo". (Lares Martínez, obra citada, pp. 61 a 62).

Esta ha sido también la solución tradicional de la jurisdicción francesa a partir de los conocidos *arrêts* Heyries (28-6-18). y Labonne (8-8-19), ambos del Consejo de Estado. Esas dos decisiones confieren al Presidente de la República "los más amplios poderes tanto en materia de policía administrativa como en materia de organización y funcionamiento de los servicios públicos. En virtud de ellos se le reconoce un poder propio de reglamentación, independiente de toda delegación legislativa" (Long-Weil-Braibant: *Les Grands Arrêts Administratifs*. Sirey, 1965, pp. 158-9). Como se expresa en el caso Heyres: "El Presidente de la República está colocado a la cabeza de la administración francesa y encargado de asegurar la ejecución de las leyes;

...le corresponde, desde luego, vigilar para que en toda época los servicios público establecidos por las leyes y reglamentos se encuentren en capacidad de funcionar..." (Long-Weil-Braibant, ob cit., p. 137).

En el ejercicio de esa potestad reglamentaria, el Ejecutivo tiene límites que han sido cuidadosamente señalados por la doctrina: la sujeción de los mismos a la Constitución; la obligación de respaldar la ley reglamentada, cuyo "espíritu, propósito y razón" no podrá un reglamento ejecutivo alterar; la imposibilidad de que un reglamento contenga disposiciones contrarias a cualquier otra ley; y, finalmente, le está también vedado al Ejecutivo el "establecer condiciones para el ejercicio de los derechos ciudadanos, ni estatuir sobre creación de impuestos, establecimientos de pesas, regulación de la vida privada y de la propiedad, ni sobre procedimientos judiciales y demás materias reservadas por la Constitución a la iniciativa del legislador". (Lares Martínez, ob. cit., pp. 62 y 63).

En resumen, dentro de esas limitaciones, un reglamento ejecutivo del decreto creador de CORDIPLAN *es siempre posible*.

C) Reglamento interno de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Al buscar el fundamento de la potestad reglamentaria de que disfruta la administración, la doctrina ha adoptado posiciones diferentes.

Al respecto, Lares Martínez traza el siguiente panorama doctrinal:

"Se ha invocado el poder discrecional de que disfrutaban las autoridades administrativas en numerosos campos de su actividad... Esto significa que siempre que la ley deje un margen de libertad a la administración, ésta puede limitar la libertad propia y la de los particulares mediante un reglamento". (Cammeo y Ranelletti, citados por Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Milán, 1954, tomo I, p. 76).

"También se ha sostenido que cuando se trata de normas reglamentarias destinadas a producir efectos en el ordenamiento jurídico general, y no de meros reglamentos internos, la potestad reglamentaria *debe surgir de una disposición expresa del ordenamiento jurídico*". (Es la doctrina de Zanobini, ob. cit. tomo I, p. 77). [El subrayado es nuestro].

"Una tercera opinión considera que la potestad reglamentaria *es inherente a la función administrativa, y por consiguiente, propia de la administración*. (Sayagués Laso, ob. cit. tomo I, N° 73). Dentro de esa opinión se sostiene que para la cabal realización de sus cometidos, la administración está facultada, no sólo para efectuar actos indivi-

duales, sino también para adoptar, dentro de ciertos límites,, medidas de alcance general". (Cfr. Lares Martínez, ob. cit. p. 61). [El subrayado es nuestro].

Esta última posición ha sido adoptada por la jurisprudencia francesa a partir del célebre *arrêt* Jamart, del 7 de febrero de 1936: "Aun en el caso en que los ministros no deriven de disposición legislativa alguna un poder reglamentario, les compete, como a todo jefe de servicio, el tomar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de la administración colocada bajo su autoridad". En unas conclusiones del comisario Bernard (Consejo de Estado, 6 de octubre de 1961) se declara que el poder así reconocido al ministro no puede, sin embargo, "ejercerse sino en la medida en que las necesidades del servicio lo exijan y solamente respecto de las personas que se encuentren en relación con el servicio, ya sea porque colaboren con él o porque lo utilicen". (Cfr. Long-Weil-Braibant, ob. cit., p. 397).

Como puede observarse, del anterior resumen doctrinal se desprende que —cualquiera que sea la posición que se adopte para justificar la potestad reglamentaria— es inherente al órgano administrativo el dictar normas de carácter general, cuando menos con el valor de reglamentos internos, siempre que se respeten ciertos límites.

"En razón del contenido de los reglamentos se distingue entre los internos, o de organización, y los externos, o de relación. A diferencia de los externos, los reglamentos internos *agotan su eficacia en el ámbito de la propia administración*, sin que regulen o repercuten en las relaciones entre aquélla y los particulares o entre los entes públicos". (Entrena, ob. cit., p. 122). [El subrayado es nuestro]. Esta facultad de producir manifestaciones en el mundo exterior que los reglamentos externos poseen, es denominada por la doctrina española "alteridad": la "falta de alteridad de los reglamentos internos ha llevado en más de una ocasión a los autores a negarles juridicidad: criterio por nosotros no compartido", dice Entrena (ob. cit., p. 122).

Del concepto de reglamento interno que acabamos de dejar expuesto se desprenden también sus límites: ellos "agotan su eficacia en el ámbito de la propia administración", como muy bien dice Entrena. "El reglamento de régimen interior... sólo podrá vincular a quienes jurídicamente estén sometidos a la jurisdicción de la corporación o ente respectivo". (Entrena, ob. cit., p. 132).

De lo expuesto se deduce que es de la esencia misma de un órgano administrativo el dictar reglamentos internos, y por tanto nada se opone a que CORDIPLAN emita también este tipo de normas reglamentarias.

## PLANIFICACION VENEZOLANA. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION. SUS BASES LEGALES

Planificación y desarrollo venezolano. El primer plan de coordinación del Estado venezolano. Introducción. El cambio político. Factores negativos. Recesión. Normalización progresiva. Balanza de pagos. Producto territorial bruto y producto *per capita*. El petróleo. Programas alternativos. Crédito público. Desarrollo y medios. Problema estructural. Característica nacional. Enseñanza y clima espiritual. Planificación y períodos constitucionales. División del plan. Su importancia. Razón de ser. Objetivos. Estimaciones y resultados. Cambio previsto.

### PLANIFICACION Y DESARROLLO VENEZOLANO

El papel determinante que corresponde al Estado en la promoción del desarrollo económico hace aconsejable la sistematización del pensamiento gubernamental para concretarlo y dejarlo debidamente aclarado, particularmente en lo que se refiere al ámbito de la gestión empresarial del Estado.

La planificación que ha iniciado recientemente el Estado venezolano procura establecer un enfoque global de la economía en que se conjugan armoniosamente los esfuerzos provenientes de todos los sectores con miras a alcanzar —en función del interés general de la nación— las metas fundamentales que se han fijado, a saber:

1) La mayor suma de bienestar para todos los venezolanos, mediante el pleno empleo de la fuerza de trabajo y una distribución equitativa de la riqueza utilizando en la forma más eficaz los crecientes recursos de las diversas regiones del país; y

2) La independencia económica, por medio de una adecuada diversificación de la economía y el óptimo incremento del producto nacional, particularmente sobre la base del mejor aprovechamiento de los ingresos provenientes de la justa participación del país en la industria extractiva.

La defensa y el fortalecimiento de nuestro signo monetario constituye factor de primordial importancia en el desenvolvimiento de la política económica. En este sentido se velará porque la balanza de pagos se mantenga en posición favorable. De igual manera, se seguirán tomando todas las medidas necesarias para que las finanzas públicas

se establezcan sobre bases cada vez más sanas. A tal fin se continuará con vigor la política de reajuste de los gastos puramente administrativos para llevarlos al mínimo compatible con la buena marcha de los servicios, como parte integrante de la reforma de la administración pública.

El buen funcionamiento de una economía mixta como la venezolana exige que la política económica sea trazada de manera integral, en términos claros, y que ella se realice en forma coherente y decidida. Conocida la extensión de la acción empresarial del Estado en la economía, el sector privado se coloca en condiciones de actuar con mayor seguridad. Se ha de producir así una colaboración y complementación entre la acción del sector público y la del sector privado a fin de acelerar el desarrollo económico.

El proceso integral de la industrialización conlleva el desarrollo de las industrias que producen artículos de consumo final, productos intermedios y bienes de capital. También se ha logrado una expansión de cierta significación en la industria de elaboración de productos intermedios, especialmente los relacionados con la industria de la construcción. Pero el elevado requerimiento de capital por unidad de producto y las altas escalas de producción económica propias de la fabricación de muchos productos intermedios y bienes de capital, han permitido sólo un desarrollo limitado en estos sectores.

A la necesidad de proporcionar materias primas y productos intermedios para el desarrollo económico integral, y al objetivo de utilizar los abundantes recursos minerales y petroquímicos existentes en el país, obedece la reorientación que se ha efectuado en los programas de inversión del Estado en sus dos grandes industrias básicas: la Siderúrgica y la Petroquímica.

En líneas generales, el gobierno limita la gestión empresarial del Estado fundamental a aquellas actividades que:

a) Por tratarse de servicios públicos (ferrocarriles, telecomunicaciones, electricidad y gas) corresponden por su naturaleza a su esfera de acción; y

b) Por su carácter de industrias básicas que requieren grandes inversiones y son suplidoras de materias primas esenciales para un gran número de otras industrias, con lo que ejercen una influencia poderosa en toda la economía.

En lo que se refiere a la categoría a), existen diversas empresas privadas que funcionan con arreglo a contratos o autorizaciones conforme a la ley, los cuales serán respetados dentro de las normas jurí-

dicas que los rigen. En esta forma coexistirá un importante sector empresarial junto con el creciente sector que corresponde a la acción directa del Estado.

En cuanto a la categoría b), conviene señalar que ya están operando grandes empresas que, al continuar su desarrollo dentro del sector público, constituirán, junto con los ingentes recursos energéticos que posee el país, los principales puntos de apoyo de la industrialización de Venezuela.

Además de los sectores industriales señalados, el Estado podrá, según las circunstancias, participar en la formación de determinadas empresas que sea necesario promover por razones de interés público, especialmente cuando no atraigan suficientemente el capital privado por su escasa rentabilidad inicial. Tal participación promocional por parte del Estado se efectuará en particular a través de la Corporación Venezolana de Guayana y el Instituto Venezolano de Petroquímica, y será principalmente de carácter transitorio, traspasándose al público, en el momento oportuno, la participación de los organismos estatales, para así liberar los fondos invertidos y utilizarlos en otras actividades más necesitadas del apoyo financiero del Estado.

Las empresas del Estado o mixtas, como las de capital privado, deben manejarse según los principios de una sana y eficaz gestión administrativa. En consecuencia, se continuará revisando el funcionamiento de las primeras, para que puedan alcanzar, en el tiempo más corto posible, un alto nivel de autosuficiencia financiera.

## SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION

### JUNTA DE GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

Decreto Número 492 — 30 de diciembre de 1958

La Junta de Gobierno de la República de Venezuela, en uso de las facultades que le confiere su Acta Constitutiva conforme a las atribuciones 3 y 5 del artículo 108 de la Constitución Nacional, en Consejo de Ministros,

Decreta:

#### CAPITULO PRIMERO

##### *Disposiciones Generales*

Artículo 1º La planificación del desarrollo social y económico de la Nación y la coordinación de las actividades que el Ejecutivo Nacional lleve a cabo con ese propósito, se regirán por las disposiciones del presente Decreto.

Artículo 2º La planificación y la coordinación a las cuales se refiere el artículo anterior, tienen por base una labor de análisis, proyecciones y formulación de metas generales, complementada con la consulta de los sectores públicos y privados y la preparación anual del Presupuesto-Programa; e implican la armonización del ritmo y de la forma de ejecución de los proyectos, así como la vigilancia que ordene el Ejecutivo Nacional.

Artículo 3º Todos los funcionarios nacionales, los empleados de los institutos autónomos y, en especial, los funcionarios de planificación estarán sujetos a las disposiciones del presente Decreto y al uso de los métodos uniformes de programación que señalen los organismos centrales de coordinación y planificación.

El Ejecutivo Nacional procurará y facilitará en lo posible la extensión de dichas disposiciones y métodos a las administraciones de los Estados y Municipalidades.

Artículo 4º Se considerarán funcionarios de planificación, los empleados de cualquier categoría que, dentro de la Administración Pública y de los institutos autónomos, tengan como atribución específica la de preparar programas de trabajo y vigilar la ejecución de dichos programas por orden y para la información de un inmediato superior jerárquico.

.....

Artículo 12. La Oficina Central de Coordinación y Planificación tendrá las siguientes atribuciones:

a) Hacer estudios acerca del desarrollo social y económico de la nación, y con esta base preparar las respectivas proyecciones o alternativas, así como mantener al día un plan general de desarrollo social y económico.

b) De conformidad con las decisiones que con respecto a alternativas tome el Ejecutivo Nacional, mantener la unidad de programación, coordinando los trabajos sectoriales que se hicieren en los respectivos Ministerios y manteniéndose en consulta con los sectores privados.

c) Consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presentarán los Ministerios, y preparar, de acuerdo con el Ministro de Hacienda, como parte de un presupuesto-programa permanente de cinco años, el Presupuesto-Programa Anual, anexo al Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos.

d) Presentar anualmente, previo examen de los proyectos remitidos por los Despachos y con vista de los estudios hechos por la propia Oficina, un proyecto de orden de prelación de gastos fiscales, para su consideración por el Ejecutivo Nacional y su inclusión en el Presupuesto-Programa Anual.

e) Presentar anualmente al Congreso Nacional, en la ocasión de introducirse el proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, por intermedio del Ministerio de Hacienda, un informe analítico de los planes en ejecución y de sus relaciones con las metas generales aprobadas, así como con dicho Proyecto de Presupuesto general de Ingresos y Gastos Públicos.

f) Proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional, y coordinar conforme a dichos lineamientos, la plani-

ficación que se hiciera en escala regional y urbanística, a través de los respectivos organismos subalternos de planificación. Con tal fin podrá dictar las normas e instrucciones necesarias.

g) Promover la rotación de funcionarios de planificación de los diversos Ministerios dentro del Sistema Nacional de Coordinación y Planificación, previa aprobación de los Ministros respectivos.

h) Mantener un constante sistema de información en materia de programación, que beneficie tanto al sector público como al privado.

i) Auxiliar al Ejecutivo Nacional en la vigilancia de la ejecución de programas, y dar su opinión acerca de los reajustes que se efectúen en los planes respectivos.

j) Dirigir la forjación y capacitación de funcionarios de planificación y crear al efecto la escuela y cursos necesarios.

k) Supervisar el uso de técnicas de programación en administración pública, con miras a mantenerla uniformes.

l) Organizar reuniones científicas periódicas sobre programación.

m) Recabar y recopilar ejemplares de los informes o estudios hechos en materias que interesan a la programación.

n) Dar su opinión previa a la contratación o iniciación de estudios vinculados al desarrollo económico y social.

o) Dar su opinión previa acerca de la creación, supresión o fusión de ministerios o institutos autónomos, así como sobre cambios sustanciales en sus atribuciones.

p) Dar su opinión previa sobre reformas a leyes fiscales y otras que afecten a la Hacienda Nacional o el desarrollo económico.

q) Las demás que señalare el presente Decreto.

Artículo 13. La Oficina Central de Coordinación y Planificación contará con el personal fijo o temporal necesario para el desempeño de sus funciones.

Artículo 14. La Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Ministerio de Hacienda colaborarán en la preparación del Presupuesto Fiscal Anual; éste no se presentará al Congreso Nacional sin el respectivo informe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

.....

Artículo 16. La Oficina Central de Coordinación y Planificación prestará a las Comisiones del Congreso Nacional toda la ayuda que éstas requieran para el desempeño de sus funciones legales.

Artículo 17. El Presidente de la República podrá disponer que el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación asista a las sesiones del Consejo de Ministros cuando se traten materias referentes al presupuesto, a la preparación o modificación de programas de los Ministerios e Institutos Autónomos u otras atribuidas a dicha Oficina. El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en tales reuniones, tendrá voz pero no voto.

## CAPITULO TERCERO

### *De los Organismos Sectoriales y Regionales de Coordinación y Planificación*

Artículo 18. La Oficina Central de Coordinación y Planificación será auxiliada en sus funciones por las Oficinas sectoriales existentes o que se creen. Con tal fin podrá mantener relaciones directas con ellas, pero cuidando siempre de informar a los respectivos superiores jerárquicos.

Artículo 19. El Ejecutivo Nacional podrá mantener, crear o eliminar oficinas de programación en cualquier nivel de la Administración Pública, señalándoles funciones específicas, de conformidad con los términos de la presente ley. Para la creación, reorganización o eliminación de oficinas de programación, se obtendrá previamente la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 20. Las oficinas sectoriales básicas de Coordinación y Planificación serán las correspondientes a cada Ministerio.

Artículo 21. Serán atribuciones de las oficinas sectoriales básicas:

a) Hacer estudios acerca de los sectores de desarrollo que correspondan al respectivo Despacho, dividiéndose este trabajo con las oficinas sectoriales subalternas del Ministerio y de los Institutos Autónomos a éste adscritos.

b) Reunir y consolidar las propuestas de presupuestos-programas que presenten las respectivas Direcciones y remitirlas a la Oficina Central en el tiempo y forma que ésta prescriba.

El Ministerio de Relaciones Interiores reunirá, además, los presupuestos-programas que presenten los Gobernadores y los remitirá a la Oficina Central, en la forma señalada.

c) Al hacer remisión de los proyectos a la Oficina Central, señalar el orden de prelación que el Despacho respectivo considere conveniente.

d) Auxiliar al respectivo Ministro en todo lo referente a programación, coordinación y vigilancia de la ejecución y preparación de programas, y servir de enlace y ayuda a la Oficina Central.

Artículo 22. El Ejecutivo Nacional señalará, por intermedio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la forma de envío de proyectos y estimaciones de presupuestos-programas por parte de los Institutos Autónomos, en lo referente a inversiones o reinversiones de recursos propio. En todo caso los programas basados en erogaciones fiscales se anexarán a los del Ministerio respectivo, a los efectos de examen y señalamiento del orden de prelación.

Artículo 23. El Ejecutivo Nacional, por órgano de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, estimulará la creación de organismos de coordinación y programación en los Estados y Municipalidades, así como de organismos interestatales o intermunicipales, todo dentro de un plan general de cooperación administrativa.

Artículo 24. El Ejecutivo Nacional, por órgano de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, promoverá la coordinación de programas na-

cionales, mediante la articulación de los respectivos planes, la desconcentración de programas nacionales de desarrollo, la descentralización de ciertas atribuciones y la formación de organismos especiales en el sitio de los planes.

## CAPITULO CUARTO

### *Disposiciones Transitorias*

Artículo 25. La designación del Directorio será hecha por el Presidente de la República. Entretanto, la Junta de Gobierno tomará las providencias necesarias para iniciar los trabajos de instalación de la Oficina Central y de preparación de sus labores.

## EL PRIMER PLAN DE COORDINACION DEL ESTADO VENEZOLANO

### *El cambio político*

En los últimos años desde el derrocamiento de la dictadura el 23 de enero de 1958, Venezuela ha entrado en una nueva etapa de su trayectoria política, económica y social. Las aspiraciones latentes del pueblo venezolano, tantas veces frustradas, han tendido desde entonces a cristalizar, aun cuando a menudo en forma inarticulada e incoherente, pero siempre con el propósito de lograr la mayor suma de bienestar para la población entera. Los desajustes que directa o indirectamente ha producido este indispensable cambio de rumbo han dificultado la tarea.

### *Factores negativos*

La fuga de divisas, el éxodo del campo hacia la ciudad, el desempleo, la pérdida del dinamismo del sector petrolero, así como la falta de proyectos correspondientes a la nueva concepción del desarrollo económico y social y la insuficiencia de cuadros técnicos y administrativos adecuados, fueron, entre tantos otros, los factores que frenaron —a veces hasta detenerlo— el movimiento hacia las nuevas metas. En algunos casos se procedió con cierta brusquedad, con lo que se aceleró la implacable dinámica propia del proceso de reajuste. Todo ello creó —sobre todo en el área metropolitana— un estado de ánimo rayano en la psicosis colectiva, embargada por las preocupaciones del día, impregnada de desconfianza frente a la capacidad de encaminar al país hacia una nueva era de prosperidad; una prosperidad que no podía ni debía regresar con las mismas características y dentro del mismo ámbito que la anterior, natural objeto de añoranza para quienes

en una u otra medida habían disfrutado de ella. Muchos de éstos, sin embargo, no tardaron en percatarse de que tenían que adaptar su actitud a las nuevas circunstancias y contribuir así al cumplimiento que se deseaba imprimir al desarrollo del país.

### *Recesión*

Con todo, en esa época, y especialmente en 1960-1961 —en la fase más pronunciada de la recesión—, el ambiente no era propicio para recoger y dar cuerpo a la idea de planificación. El malestar imperante reclamaba medidas de efecto, si no inmediato, a corto plazo.

### *Normalización progresiva*

La situación para el año 1962 fue ciertamente distinta. El pesimismo de ayer ha cedido el paso a un optimismo que, si bien es comprensiblemente cauteloso, no por ello es menos positivo y alentador. Efectivamente, se ha operado un cambio paulatino, más firmemente orientado en la vía de la reanimación económica. Ha sido factor determinante en este cambio la inyección adicional de fondos de consideración, procedentes tanto de fuentes externas como internas, con lo que ha sido posible dar un vigoroso impulso a la construcción de obras públicas y viviendas, así como a la concesión de créditos. Desde luego, el aumento sustancial que ha experimentado la producción petrolera, en atención a la mayor demanda de nuestro petróleo en los mercados internacionales, contribuyó poderosamente al proceso de recuperación de la economía en su conjunto.

### *Balanza de pagos*

Al impacto directo se agregó el efecto psicológico de estas operaciones en el circuito económico y financiero. Se vio apuntar la confianza, ingrediente indispensable de un clima propiciador del ímpetu de desarrollo. Con la medida cambiaria de abril de 1962 se dio un paso importante hacia la estabilización de nuestro signo monetario en un nivel de equilibrio correspondiente a las condiciones de nuestra producción agrícola e industrial. Junto con los cuantiosos recursos adicionales que produjo, con destino a la inversión, se logró mejorar con esa medida las perspectivas de nuestra balanza de pagos. Con pocas oscilaciones, el tipo de cambio del bolívar se mantuvo en 4,54 por dólar U.S., y las reservas internacionales por encima de 500 millones de dólares. Con cierto retardo sobre la producción petrolera, que responde rápidamente a la

necesidad de la demanda externa, pero en forma constante, la agropecuaria e industrial incrementó su ritmo de desarrollo para atender la creciente demanda interna, aprovechando la capacidad ociosa —efecto de la recesión— y la ampliación de dicha capacidad, resultado de inversiones recientes efectuadas al amparo de la política de estímulo y protección aplicada en los últimos años.

### *Producto territorial bruto y producto per cápita*

El incremento de que ha sido objeto la producción nacional en sus diversas ramas se concretó en un aumento del producto territorial bruto en el año 1963, por encima del anterior, que se estima en 7,7 por ciento. Este incremento significó un aumento del producto *per capita* de más del 4 por ciento. Patentiza la recuperación que está experimentando la economía nacional. Pero no debemos atribuirle un alcance mayor del que en realidad tiene y que es en sí suficientemente significativo. Efectivamente, de recuperación se trata. En los años 1960-1961, el producto *per capita* experimentó una baja, por lo que con el alza de 1962 se recuperó el terreno perdido, colocándose el producto *per capita*, al final del trienio (1960-1962), en un nivel prácticamente igual al de 1959. El mismo fenómeno de recuperación ocurrió con respecto al petróleo con el incremento del 10 por ciento<sup>1</sup> que habría tenido la producción de 1962 frente a la de 1961. Con él logra un incremento en el trienio de un 4 por ciento anual, lo que coincide con el que se había contemplado en el Plan de la Nación 1960-1964.

Además de dificultades políticas producidas en el albor de una democracia sin tradición, el Plan ha pasado por una segunda prueba que ocurre como consecuencia de cierta desaceleración de la producción petrolera.

Por su naturaleza, éste es un proceso que irá creciendo a un ritmo acelerado. La siembra del petróleo —y de ella se trata— se dirige a robustecer ese proceso de independencia progresiva frente al petróleo en previsión del agotamiento eventual de ese producto y por razones de tipo social a las que se hará referencia más adelante. Crecer cada día más hacia adentro y con fuerzas originadas permanentemente dentro de nuestras fronteras, es consigna fundamental de la planificación en Venezuela.

---

1. En la estimación que se hizo a mediados de ese año y que se utilizó en el Plan, se calculó este incremento en ocho por ciento.

## *El petróleo*

Dentro de una proyección realista, para muchos años por venir, resulta sin embargo evidente que el petróleo seguirá desempeñando papel importantísimo dentro de la economía venezolana. No verlo así equivaldría a ignorar una realidad, con todo el peligro que ello encierra, acaso tan peligroso como creer que se puede vivir indefinidamente del petróleo. Por ello tiene importancia primordial el no escatimar esfuerzo alguno para que el producto petrolero siga su curso ascendente por un largo período, para lo cual es indispensable que el incremento sea compatible con las reservas petroleras del país. Se trata, desde luego, no sólo de producción, sino de precios. De allí la significación vital que representan para Venezuela, como para las demás naciones exportadoras de petróleo, los esfuerzos tendientes a establecer y estabilizar los precios de ese producto en niveles cónsonos con una relación equitativa de los términos de intercambio.

En vista de la similitud del enfoque de este Plan con respecto al que presidió la formulación del correspondiente al período 1960-1964, cabe citar aquí un párrafo del prefacio de éste: "El desenvolvimiento del sector petrolero, que influye en forma decisiva en toda la economía nacional, está sujeto a factores de la coyuntura internacional que no dependen del gobierno y del pueblo de Venezuela. El hecho de que los ingresos petroleros constituyan la fuente financiera principal del Plan, si bien le brinda una sólida base para su cumplimiento, parece introducir ciertos elementos de incertidumbre en lo que respecta a su magnitud y, por ende, al ritmo de desarrollo que podría imprimirse a la economía del país".<sup>2</sup>

### *Programas alternativos*

Por ello se pensó en formular un número limitado de programas alternativos, correspondiente cada uno a un cuadro coherente y armónico, que podrían ejecutarse según el nivel en que se situaren los fondos disponibles. Sin embargo, se consideró que semejante arreglo haría depender el ritmo del programa de la disponibilidad incidental de los ingresos, restándose así firmeza a la programación del desarrollo económico y social. Por tal motivo se escogió la hipótesis moderada de un incremento anual de sólo 4 por ciento para la producción petrolera venezolana. Los ingresos petroleros que se anticipan conforme a esta hipótesis parecen ser lo suficientemente probables como para constituir la base financiera fundamental del Plan. Una hipótesis más elevada

---

2. Plan de la Nación.

hubiera introducido un elemento de injustificado optimismo en la programación. Por otra parte, una hipótesis inferior hubiera podido conducir a programar a un ritmo por debajo de lo óptimo, con el riesgo de que cualquier ingreso obtenido por encima de lo estimado se hubiere dirigido a atender gastos de administración o proyectos de dudosa utilidad.

### *Crédito Público*

Sobre la base de la hipótesis moderada si los ingresos petroleros resultaren inferiores a lo estimado, el gobierno acudiría —si así lo estimase conveniente— al crédito público para recabar los fondos adicionales que fueran necesarios para mantener el ritmo de desarrollo a la tasa proyectada. Así se independiza en cierta medida el progreso económico y social del país de las posibles fluctuaciones de los ingresos provenientes del petróleo. De todos modos, esta independencia no puede operar sino dentro de ciertos márgenes limitados, por lo que habrá de seguirse muy de cerca la coyuntura internacional y más especialmente el factor petrolero dentro de ella.

El Plan contempla, efectivamente, el recurso al crédito externo en cantidades que están llamadas a compensar la desaceleración ya aludida del sector petrolero. Por otra parte, la recuperación de los precios del petróleo a que aspira la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), aportaría fondos adicionales a la economía, lo que permitiría una disminución de las necesidades de financiamiento.

### *Desarrollo y medios*

En resumen, la economía venezolana está en condiciones de crecer a un ritmo mayor que la tasa de crecimiento del producto petrolero. Pero el crecimiento del 8 por ciento anual que se contempla en el período cuatrienal del Plan no se puede lograr en forma espontánea, por obra de la dinámica propia del aparato productivo, tal como se presenta en la actualidad. No basta el impulso que se ha logrado. En virtud de la inercia, tendería a bajar si otros impulsos no fueren a mantener su curso ascendente. La actuación permanente sobre los factores que estimulan el desarrollo económico es imprescindible para poder sostener su ritmo acelerado. Es preciso aplicar en forma consciente, sistemática y perseverante las medidas de política económica que se contemplan en el Plan. El Estado, sin tender a absorber la iniciativa privada, antes bien estimulándola y contemplándola, debe hacer cuanto está a su alcance para crear el clima propicio a los programas de desarrollo que se contemplan en el Plan e impulsarlos directamente en lo que le corresponda.

El Plan que se presentó no aspiró sólo a reunir en forma coherente los distintos programas que contiene, sino que en él se delinear las medidas cuya continuación o iniciación se requiere para asegurar su cabal cumplimiento.

Si es necesario, como indudablemente lo es, que la economía venezolana se desarrolle a un ritmo acelerado, es porque se requiere conjugar el esfuerzo tendiente a la transformación de su estructura con el alcance de niveles de empleo compatibles con los objetivos sociales del Plan. En términos concretos, se trata de lograr el desarrollo acelerado de los sectores productivos no petroleros de la economía en forma tal que se obtengan niveles adicionales de ocupación.

### *Problema estructural*

Venezuela, a este respecto, confronta un problema estructural a cuya solución hay que aplicarse con todos los recursos de que se disponga. Efectivamente, la industria petrolera, que produce más del 90 por ciento de las divisas del país, más del 60 por ciento de los ingresos fiscales y contribuye con aproximadamente la quinta parte del producto territorial bruto, apenas emplea el 1,4 por ciento de la fuerza de trabajo. Por otra parte, el alto poder adquisitivo externo de nuestra moneda ha tendido a incrementar la propensión a importar bienes de consumo que de otro modo podrían producirse en el país, y bienes de capital que tienden a economizar mano de obra en virtud de la carestía relativa de ésta.

Se ha procurado contrarrestar estos efectos negativos de la economía predominantemente petrolera por medio de una política vigorosa de sustitución de importaciones y la consecución por parte de nuestra moneda de un nivel de cambio más cónsono con las necesidades de los sectores permanentes de nuestra economía.

Antes de establecer el ritmo de crecimiento del producto territorial bruto previsto en el Plan, se hizo una proyección a base de una tasa del 7 por ciento anual, o sea aproximadamente la misma que se contempló en el Plan 1960-1964. Esta proyección resultaba satisfactoria tanto en el cuadro de la producción como en el del balance de pagos. Pero en lo que respecta al cuadro del empleo, resultaba enteramente inaceptable. Efectivamente, la tasa de desempleo frente a la fuerza de trabajo bajaba apenas a 11,8 por ciento, del 13,6 por ciento en que se sitúa en la actualidad.<sup>3</sup> Hubo que reestructurar el crecimiento relativo de los distintos sectores con una tasa de crecimiento anual del 8 por ciento

---

3. Para el año 62-63.

del producto territorial bruto en función de las necesidades de ocupación, a fin de llegar a la tasa de desempleo del 6,8 por ciento, es decir, la mitad de la de 1962.

### *Característica nacional*

Es probable que, aun con el 7 por ciento de crecimiento, habría podido reducirse el desempleo por debajo del 12 por ciento de la fuerza de trabajo. En verdad, en un país subdesarrollado con las características del nuestro, el desempleo debido a un período de recesión tiende a reabsorberse cuando la economía entra en un franco proceso de recuperación, no tanto dentro de los sectores donde prevalecen condiciones de empleo satisfactorias, principalmente la industria manufacturera, sino, antes bien, dentro de los sectores donde abunda el subempleo o empleo disfrazado, principalmente en los servicios y la agricultura. Estos sectores actúan en cierta forma como una esponja que absorbe la desocupación, gracias al efecto multiplicador generado por los sectores dinámicos de la producción. Se opera un fenómeno de dilución del incremento de las oportunidades de empleo.

Sin embargo, se reveló como necesario, para alcanzar una proporción aceptable de la desocupación frente a la fuerza de trabajo, aumentar la tasa de crecimiento del producto territorial bruto hasta el 8 por ciento anual y concentrar los recursos nacionales requeridos para este mayor incremento en actividades que ofrecen mayores oportunidades de empleo. Es así como en el Plan se previó un esfuerzo particular en el campo de la construcción de viviendas, acueductos y cloacas que, además de satisfacer objetivos sociales de alta prioridad, insume mucha mano de obra y ello en forma prácticamente permanente, en vista del cúmulo de necesidades que sólo pueden quedar satisfechas en un período de muchos años.

### *Enseñanza y clima espiritual*

Lo mismo ocurre con la enseñanza y adiestramiento técnicos, que para una sociedad como la nuestra, en plena industrialización, son factores de primordial importancia y tienden a evitar el ingreso prematuro en condiciones de impreparación en la fuerza de trabajo, o sustraer de ésta los que ya en ella se encuentran en esas condiciones. Las tareas de mantenimiento y de reparación son también actividades que no sólo revisten importancia decisiva en cuanto a su contribución a la conservación de los activos en condiciones óptimas de operación y servicio, sino también en cuanto al crecido número de personas que pueden ocupar. En este caso, a diferencia del anterior, se trata de una fuente

de capacitación situada dentro de la misma fuerza de trabajo. El Plan aspiró a incrementar estas actividades en el convencimiento de que acaso es más importante, cuando se ha llegado a cierto grado de desarrollo, mantener el capital acumulado por un período útil lo más largo posible, que construir nuevas obras encaminadas a ensanchar ese capital. Ambas cosas son indispensables. Esta última, más dramática, requiere visión y audacia. Mas la otra, recompensadora en alta medida, requiere de constancia, disciplina y organización, y ante todo de un enfoque global y positivo frente a toda la obra económica y social, que es necesario inculcar en cada uno de los venezolanos desde su primera infancia. El éxito de este esfuerzo no puede culminar sino a lo largo de varios años, pero es indispensable emprenderlo sin tardanzas a través de campañas educativas y la misma mística con que se deben enfocar los programas de desarrollo.

Al incremento del 8 por ciento del producto territorial bruto corresponde un incremento de 13,5 por ciento anual del producto de la industria manufacturera en el período del Plan. Esta estimación está sujeta a revisión a la luz de los resultados que se obtengan de la encuesta industrial efectuada a mediados de 1962. Se conocerá entonces con mayor precisión la capacidad ociosa, que es de bastante consideración, y con lo que se cuenta para facilitar el impulso que se desea imprimir al producto de la industria manufacturera. Contribuirá a ello, además, en forma sustancial, el sector industrial desarrollado por el Estado o con la participación de éste, al cual le corresponde un 2,7 por ciento del incremento referente a la industria manufacturera. Sin embargo, con un incremento del 10,7 por ciento para la parte del producto relativa a la industria manufacturera privada, se está contemplando un ritmo de desarrollo en ese sector similar al que prevaleció durante el período 1951-1959 y que fue de 13,7 por ciento anual. Mas parece esencial que, dentro del desarrollo económico y social de Venezuela, se extreme el esfuerzo de crecimiento correspondiente al sector de la industria manufacturera, que, junto con la agricultura, es la base principal de sustentación de la economía permanente del país.

Por tanto, en el sector público como en el privado debe existir plena conciencia de nuestro problema estructural del empleo y dirigir el máximo esfuerzo hacia el objetivo de proporcionar las mayores oportunidades posibles de ocupación. Desde luego, la única palanca que está a nuestra disposición para lograrlo es el incremento acelerado de la producción, pero es indispensable que se tomen en consideración, en cuanto se pueda, las modalidades más aptas de alcanzar los objetivos del empleo.

## *Planificación y períodos constitucionales*

De acuerdo con la metodología adoptada en Venezuela, la planificación es de tipo agregativo y no de tipo consecutivo, como la que se aplica habitualmente. Se ha pensado que tal vez convenga, después de un primer período, dejar pasar dos años en vez de uno para revisar el Plan y prolongarlo hasta un nuevo período cuatrienal. Dos años serían así comunes al Plan anterior y dos años nuevos. Sin embargo, es probable que el gobierno entrante, electo por cinco años, desee adoptar el Plan Cuatrienal a cualquier diferencia que pueda tener con el anterior gobierno en el enfoque de la problemática del país, preparando un Plan Cuatrienal que termine con el fin del período constitucional.

Por otra parte, sería conveniente que cada cinco años se hiciera una evaluación más a fondo del cumplimiento del Plan, sobre cuya base el gobierno saliente formularía su último Plan y el gobierno entrante su primero. De esta manera se lograría el máximo de continuidad administrativa, sin entorpecer las modificaciones que se juzguen necesarias.

Se tiene pensado continuar con la práctica ya iniciada del Plan operativo anual, en el que se detallan las tareas del Plan correspondiente a ese año y se precisa la instrumentación, con lo que se facilita el cumplimiento de lo previsto y la evaluación de lo hecho.

El Plan de cuatro años 1963-1966 se ha proyectado dentro de una perspectiva hasta 1975, lo que permite situarlo dentro de tendencias a un plazo suficientemente largo, condición indispensable para un país en pleno desarrollo, a fin de destacar más las tendencias y el progreso hacia las metas fundamentales de transformación económica y social.

En la formulación de este Plan han intervenido la mayor parte de los organismos públicos a los cuales compete la realización u orientación de las tareas que en él se prevén. Se consultaron también algunos organismos privados, aunque las circunstancias a que se hizo referencia abreviaron el tiempo en que hubieran debido realizarse tales consultas, por lo que se espera que se continuarán y se estrecharán los contactos con estos organismos, con el doble propósito de utilizar su experiencia y capacidad en los reajustes que se estime conveniente introducir, y de alistar su indispensable cooperación para asegurar el cumplimiento de los distintos programas que integran el Plan y que, en parte muy importante, dependen del esfuerzo del sector empresarial y de la fuerza obrera.

Se ha formulado este Plan con base en las pautas que fija la ley. Sin embargo, también se han tenido presente las recomendaciones contenidas en la Carta de Punta del Este, que rige la Alianza para el Progreso. El gobierno de Venezuela ha resuelto someterlo al procedimiento de revisión que allí se establece, en la seguridad de que el Comité *ad hoc* que se constituirá de conformidad con él, proporcionará valiosas observaciones y sugerencias, en especial aquellas que respondan al enfoque de la economía latinoamericana en su conjunto, hacia cuya aplicación hemos de tender progresiva y diligentemente. En verdad este Plan, que no es el Plan del gobierno, sino el *Plan de la Nación*, debe encaminar nuestro país hacia el logro rápido de niveles más altos de vida, procurando proveer los medios para una mayor integración de la América Latina y una estrecha cooperación económica con los demás países del mundo, especialmente con quienes nos unen importantes intereses comunes.

Si con base en sus cuantiosos recursos, le cabe progresar más rápidamente que otros países latinoamericanos, Venezuela se hallará dispuesta a brindar la asistencia que esté a su alcance a las naciones hermanas, a sabiendas de que estamos todos empeñados en una ambiciosa empresa de cooperación mutua de grandes proyecciones para el porvenir de nuestros pueblos.

### *División del Plan*

El Plan se divide en varias secciones incluyendo el prefacio. En la Sección II: *Visión panorámica y punto saliente del Plan*, se describe el Plan en sus lineamientos generales y se señalan algunos objetivos resaltantes.

En la Sección III: *Presentación general*, se formula el marco de referencia macroeconómica del Plan, con indicación del ritmo del proceso de desarrollo, en los aspectos concernientes tanto al producto territorial bruto como a la fuerza de trabajo y al financiamiento del Plan. Termina esa sección con una descripción de las medidas relativas a la instrumentación del Plan.

En la Sección IV: *Aspectos sectoriales*, se expone la contribución que le corresponde a cada uno de los sectores en el cumplimiento de las metas generales del Plan, consolidándose en los dos últimos capítulos lo concerniente a la construcción, por una parte, y al gobierno por la otra.

La Sección V: *Aspectos regionales*, se refiere a la experiencia que se ha obtenido en los últimos años con miras a un tratamiento regional

más sistemático. Se indican unos cuantos ejemplos de programas regionales y se describe el Programa de Desarrollo de la Comunidad.

### *Su importancia*

El Plan de la Nación es para Venezuela un instrumento indispensable de orientación y de acción, con miras al aprovechamiento óptimo de los recursos nacionales y con sujeción a normas de prioridad establecidas en virtud de las metas por alcanzar. Por falta de planificación y de voluntad de racionalizar el desarrollo de nuestro país en función del interés colectivo, se han despilfarrado cuantiosos recursos y se ha permitido que la evolución económica y social del país se haya producido con muchas distorsiones.

Además de presentar el marco de referencia dentro del cual deben insertarse en forma coherente los distintos programas, el Plan debe propender a la aceleración del proceso de desarrollo económico y social. En cierta forma, corresponde al Plan delinear la estrategia de ese proceso y señalar las medidas que son necesarias para alcanzar las metas fijadas en el tiempo menor posible, teniendo en cuenta los recursos humanos y materiales de que dispone. Mas el Plan debe reflejar las aspiraciones latentes y reales de la nación entera.

En tal virtud, con el Plan de la Nación el pueblo adquiere el compromiso de hacer todo cuanto esté a su alcance para lograr los objetivos que en él se determinan. El gobierno tiene que realizar su parte. Los empresarios y los trabajadores, la suya. Y todo ello con la máxima medida de coordinación y armonía. El esfuerzo debe ser intenso y perseverante. Cualquier aflojamiento podría llevar a una pérdida de velocidad que comprometería el éxito del Plan. Se parte de la conciencia de que el desarrollo no es un proceso ciego que se cumple espontánea y naturalmente. Es preciso orientarlo e impulsarlo deliberadamente.

En el caso de Venezuela, la tarea de planificación se facilita con los amplios recursos que el país posee. Estos, ciertamente, son muy superiores a los de la gran mayoría de los países en proceso de desarrollo, y ello no en términos potenciales a muy largo plazo, sino en términos de la realidad actual proyectada para los próximos años. De allí la grave responsabilidad que pesa sobre nuestra generación. Trátase de asegurar que esos recursos se utilicen racionalmente en beneficio de la nuestra y las demás por venir. Lo que se deje de hacer ahora, es posible que no se pueda hacer jamás.

## *Razón de ser*

Venezuela tiene una superficie de cerca de un millón de kilómetros cuadrados con una población de unos ocho millones de habitantes, lo que significa una densidad de aproximadamente ocho habitantes por kilómetro cuadrado. No se distingue por la riqueza agrícola de sus suelos, pero podría sustentar varias decenas de millones de habitantes. Su riqueza principal radica en el petróleo y la minería, y de la posición preponderante de éstos radica, a su vez, el problema nacional de mayor trascendencia. Suplantar rápida y simultáneamente la economía minera que gravita sobre una riqueza percedera y crea espejismos de permanencia, por una economía moderna agropecuaria e industrial, es la verdadera razón de ser de la planificación de Venezuela. Transformar la sicología de país minero en una de país industrializado, a ello se dirige la consigna nacional de *sembrar el petróleo*. Este proceso de transformación se ha venido cumpliendo a pesar de las vicisitudes económicas y financieras que se han experimentado en este último tiempo, muchas de las cuales son inherentes a la naturaleza misma de aquél.

## *Objetivos*

La declaración de algunos aspectos de la política económica formulada por el gobierno el 22 de mayo de 1962 sobre esta materia señala lo siguiente: "La planificación que se ha iniciado recientemente procura establecer un enfoque global de la economía en que se conjugan armoniosamente los esfuerzos provenientes de todos los sectores con miras a alcanzar —en función del interés general de la nación— las metas fundamentales que se han fijado, a saber:

"1) La mayor suma de bienestar para todos los venezolanos, mediante el pleno empleo de la fuerza de trabajo y una distribución equitativa de la riqueza, utilizando en la forma más eficaz los crecientes recursos de las diversas regiones del país; y

"2) La independencia económica, por medio de una adecuada diversificación de la economía y el óptimo incremento del producto nacional, particularmente sobre la base del mejor aprovechamiento de los ingresos provenientes de la justa participación del país en la industria extractiva".

Con el nuevo impulso que ha estado recobrando la economía del país y gracias a las medidas que en el plan se señalan, se anticipa que el producto territorial bruto crecerá en el cuatrienio 1963-1966 a la tasa de 8 por ciento anual. Se prevé así un aumento del 36,1 por ciento

por encima de la cifra de 1962, alcanzando en 1966 la cantidad de 38.750 millones de bolívares.

Por otra parte, la población habrá aumentado de 8.142.000 en 1962 a 9.174.000 habitantes en 1966, ó sea a razón de 3,0 por ciento de incremento anual. (Se parte de la hipótesis de una inmigración muy reducida que arrojaría un saldo insignificante). Conjugando ambos factores se desprende que el producto territorial bruto por habitante aumentará en un 4,9 por ciento anual. Al término del plan, el producto nacional por habitante habrá aumentado en un 21,4 por ciento frente a la cifra de 1962, aumentando en 1966, o sea, que para dicho año cada venezolano recibiría en promedio dos meses y medio más de ingreso que en 1962. Este aumento será más significativo para las clases trabajadoras en vista de la mejor distribución del ingreso, hacia cuya consecución está orientada fundamentalmente la política del gobierno, paralelamente a la del incremento del producto territorial bruto. "Venezuela, que aparece como país rico, no puede estar ni siquiera medianamente satisfecha en su esfuerzo de desarrollo, mientras subsistan, al lado de un afortunado sector con recursos comparables a los de los países industrializados, grandes masas depauperadas". (Mensaje del Presidente Betancourt al Congreso Nacional, 20 de abril de 1960).

### *Estimaciones y resultados*

A fin de lograr este incremento acelerado de la economía durante el cuatrienio, se proyectó invertir la cantidad de bolívares 28.000 millones. De éstos, 24.000 millones provendrán del ahorro interno, o sea 17,5 por ciento del producto territorial bruto en los cuatro años, y 4.000 millones se originarán en fuentes externas. Esta cantidad representa 13,3 por ciento del total.

Se previó que aproximadamente 66 por ciento de las inversiones serían efectuadas por el sector privado, que contará sin el aporte crediticio del Estado por más de dos mil millones de bolívares. Estas proporciones son flexibles y podrían variar según las circunstancias. Se ha fijado la cantidad de 2.300 para las inversiones petroleras durante el cuatrienio, sobre la base de un aumento con respecto a los años anteriores.

Según la hipótesis adoptada en el plan 1960-1964, se prevé para el cuatrienio bajo consideración un incremento del 4 por ciento anual del producto petrolero. El producto petrolero, incluyendo la minería, alcanzaría, la cifra de 7.876 millones de bolívares en 1966, con lo que contribuirá con el 20 por ciento al producto territorial bruto.

Según esta tasa de crecimiento, se llegará a una producción de petróleo de 216 millones de toneladas métricas, en comparación con 185 millones de toneladas en 1962. Sobre esta base se previó que el renglón petróleo, contando el ingreso de 900 millones de bolívares por concepto de exportación del mineral de hierro, sumaría la cantidad de 19.400 millones de bolívares en divisas. En esta forma se aseguraría en su mayor parte el financiamiento del plan y una posición sana de la balanza de pagos con el complemento de la importación neta de capital prevista en el plan. Ello permitirá que éste se cumpla sin crear presiones inflacionarias que comprometan el crecimiento equilibrado de la economía y la estabilidad y el vigor de nuestro signo monetario.

Desde el ángulo fiscal, se estimó que durante el cuatrienio los ingresos petroleros alcanzarían a la cantidad de 13.000 millones de bolívares, que representarían una cantidad superior sólo en 7,4 por ciento a las inversiones totales del sector público y a sus créditos al sector privado.

Así se podrá cumplir la norma ideal según la cual los ingresos petroleros deben utilizarse fundamentalmente en obras y actividades que propendan al desarrollo económico y social del país.

En lo que respecta al sector petrolero, se partió de la hipótesis de que la base tributaria permanecería esencialmente igual. Sin embargo; con el propósito principal de canalizar fondos adicionales para atender el incremento de los gastos de desarrollo, y más aún para adaptar el sistema de impuestos a las exigencias del proceso económico, se contempló la introducción en dicho sistema de algunos cambios por medio de los cuales distintos elementos que lo forman presentarían un cuadro coherente y equilibrado. En este sentido se presentó a la consideración del Congreso Nacional un proyecto de reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta en el que se propuso el impuesto sobre los dividendos, similar al que había formulado a comienzos de 1962 el Ejecutivo Nacional. En dicho proyecto se pretendía mejorar el régimen de incentivos para reinversión de utilidades de las empresas, sobre una base de tributación análoga a la vigente, cuyo nivel se considera adecuado en las circunstancias actuales del país.

Además, se presentó un proyecto en cumplimiento de la Ley de Reforma Agraria, conforme a lo cual se establecerá un modesto impuesto predial que, a la vez que proporcione fondos para la aceleración de los programas correspondientes a la adquisición y preparación de las tierras para los asentamientos, actúe como un estímulo al cultivo racional de las tierras, estipulando, entre otras medidas, un recargo a los fundos ociosos.

El incremento neto de la deuda pública fue de 1.800 millones de bolívares. Mediante las modificaciones que se introducirán en ésta, se aumentará en términos relativos la parte que corresponde a la deuda externa. Con ello se evita el riesgo de recurrir a medios de origen interno para fines fiscales, con posible efecto inflacionario, y de restar al sector privado recursos para el financiamiento de sus empresas, con el resultado de que éste tendría que apelar, en cantidades superiores a las previstas, al crédito externo, ya sea directamente o a través de organismos públicos.

El producto agrícola aumentaría durante el período del plan a la tasa de 8 por ciento anual, hasta llegar a la cantidad de 2.760 millones, contribuyendo así con el 7 por ciento al producto territorial bruto.

El producto industrial, incluyendo la construcción y la energía, y el gas y el agua, aumentaría a una tasa de 14,1 por ciento y se previó alcanzar la cifra de 11.096 millones de bolívares en 1966, contribuyendo así con el 28,2 por ciento al producto territorial bruto. El producto de los sectores de servicio aumentaría a la tasa del 6,5 por ciento anual y pretendió alcanzar la cifra de 17.574 millones de bolívares en 1966, con lo que contribuiría al producto territorial bruto con el 44,8 por ciento.

LA ADMINISTRACION  
Y EL DESARROLLO

## XVI

### ADMINISTRACION Y DESARROLLO

Introducción. Condiciones generales del desarrollo. Conciencia y ventajas del desarrollo. La política del desarrollo y la administración. Opiniones sobre los objetivos del desarrollo. La política general del desarrollo y los medios. Demostración y características del desarrollo. La sociedad subdesarrollada. Modalidades históricas frente al desarrollo. La doctrina del Vaticano y el desarrollo.

#### INTRODUCCION

Hasta hace pocos años, la idea de un plan de la vida social y económica de una nación no había tomado fuerza definitiva. El mismo Estado democrático intervencionista sólo se había hecho empresario y regulaba parcialmente las actividades de la comunidad, sin un planeamiento total e integral.

El proceso económico no seguía un ritmo regular, sino que se interrumpía con trastornos y crisis; probablemente, hubo bastante energía desperdiciada y los esfuerzos daban por resultado la sobreinversión. En muchos aspectos, el desarrollo económico era un proceso de pruebas, ensayos y de errores permanentes.

Con las grandes crisis de la sociedad contemporánea, principalmente en las dos postguerras mundiales, se difundió la tesis parcial, hoy desechada, de que el desarrollo económico programado y planificado constituía sólo una necesidad de los países que sufrían un nivel bajo de bienestar, es decir de los países subdesarrollados. Hoy en día se considera una necesidad indiscutible, ya impuesta en casi todo el orbe, aunque en menor o mayor grado de perfeccionamiento y aplicación, la tesis de la necesidad de un planeamiento y programación de la vida social y económica mediante una política integral. Y esta política del desarrollo no significa, necesariamente, seguir un sistema estatista, absoluto. Más bien, una política de este tipo puede utilizar las fuerzas poderosas de la iniciativa privada, pero orientándolas y racionalizándolas, evitando así los errores y defectos de una economía liberal.

#### OBJETIVOS

Según Tirbergen, en su obra *La Planeación del Desarrollo*, los objetivos de la misma serían realizados a través de una administración que

se adapte al desarrollo como un instrumento decisivo y absolutamente necesario, y serían cuatro principales:

- a) Crear las condiciones generales favorables al desarrollo.
- b) Familiarizar y crear el estado de opinión con las ventajas y potencialidades del desarrollo.
- c) Hacer las inversiones del tipo básico dentro del programa oficial que promueva el Estado.
- d) Tomar las medidas económicas y fiscales destinadas a facilitar la actividad y las inversiones privadas, así como obtener los objetivos sociales y políticos de justicia para estructurar una sociedad en condiciones efectivas para el ejercicio integral de la democracia.

#### CONDICIONES GENERALES DEL DESARROLLO

*Seguridad y estabilidad.* Para que pueda tener lugar un desarrollo armonioso y progresivo, una economía nacional debe poseer ciertas características básicas. Entre éstas se encuentra un mínimo de seguridad y estabilidad. Debe realizarse la actuación pública dirigida a la seguridad física de las personas y de la propiedad, así como, por otra parte, que se mantengan las garantías básicas y constitucionales para que la ciudadanía se sienta guiada efectivamente por un Estado de Derecho que se aplica en la práctica. El efectivo desarrollo no podrá realizarse ni en una sociedad anárquica ni tampoco bajo la tiranía de un grupo o de los privilegios de un sector.

*Oportunidad de la intervención estatal.* Además, los instrumentos de acción económica por parte del gobierno deben ser utilizados oportuna y adecuadamente. Por ejemplo, la política financiera y monetaria debe ser tal que evite una inflación aguda, como una deflación. Los instrumentos fiscales de carácter arancelarios, o de contingentamientos y cupos, por ejemplo, para la acción industrializadora, deben ser empleados con un detenido estudio de los objetivos reales que se pretenden lograr y de la compleja lucha de intereses que se mueven, pongamos por caso, en la sociedad entre comerciantes e industriales; y por otra parte, deberá considerarse también la afectación de los consumidores, que constituyen el sector donde se notará más directamente la acción de las medidas públicas.

*Justicia social.* A tono con el tiempo en que vivimos, una política del desarrollo debe estar orientada fundamentalmente por una tesis social de equilibrio y justicia, que constituye su fundamento esencial y sin la cual no tiene razón de ser. Por ello se tiende a prever un mínimo inicial

de seguridad social, para ir extendiendo con el tiempo a fin de corregir desigualdades más extremas en la distribución del ingreso nacional y en la capacidad para usar los beneficios de la vida en sociedad. Y toda esta acción en beneficio de las grandes mayorías de una política de desarrollo tiene que tener en la educación el instrumento fundamental para la creación del estado de conciencia básico para el mantenimiento de la idea y para su culminación en un proceso definitivo de armonía y paz social.

#### CONCIENCIA Y VENTAJAS DEL DESARROLLO

La creación de una conciencia pública y de un estado de opinión sobre las ventajas que acarrea el desarrollo se logran en gran parte a través de las estadísticas, la investigación y la información pública oportuna. Porque la administración es, como se ha dicho, una actividad científica y de primera importancia, tratándose de que está en juego nada menos que la salud colectiva y la armonía social del grupo. Tanto el Estado como la opinión general, a través principalmente de sus organismos de alto nivel económico, de sus cuerpos académicos, profesionales y sindicales, deben estar permanentemente informados del curso que toman las actividades de investigación y planeamiento de la política del desarrollo de la nación.

#### LA POLITICA DEL DESARROLLO Y LA ADMINISTRACION

Como son partes de un mismo todo, una política del desarrollo es en definitiva, por una parte, la acción de determinar la orientación filosófica y económica que caracteriza a un Estado en general, a un régimen en particular y como consecuencia a una administración. Una política del desarrollo y su instrumento, que es la acción administrativa, significa la fijación clara y concreta de la posición de los partidos, del gobierno y de la opinión pública sobre los temas y aspectos más importantes del acontecer político y económico de una sociedad. De allí que la distribución del ingreso nacional, la del público, las limitaciones a la propiedad, la repartición de la riqueza, el nivel de vida, la acción del Estado frente a la empresa privada, la renta de la tierra y el capital, y cualquiera de los grandes aspectos en que se proyecta el complejo económico, estarán orientados por el criterio que se tenga sobre la política del desarrollo. Aquí se enlazan, sin separación efectiva, la política, la teoría económica y la administración.

El tema del desarrollo es el tema de nuestro tiempo. Cualquiera que sea la doctrina que sustentemos, tenemos que tener una posición sobre los asuntos palpitantes de la actualidad, como son la mejor distribución de las rentas, el bienestar, la igualdad social, sociedad con clases

o sin ellas, capitalismo popular o socialismo, revolución violenta o evolución democrática, y en definitiva, si la sociedad va hacia un régimen de justicia social o no.

#### OPINIONES SOBRE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO

Para Adam Smith \* y sus discípulos, el interés del desarrollo fue fundamentalmente obtener una Inglaterra preindustrializada. En este motivo de atención, la creación de la empresa libre, al margen de cualquier paternalismo estatal, y una vigorosa acumulación de capital, constituían no sólo el interés de sus esfuerzos científicos sino la base de sus recomendaciones políticas. El interés por la distribución de la riqueza fue secundario. Es más, podría sostenerse que en cuanto esa distribución interfiriese con los incentivos de la empresa y del desarrollo del capitalismo, constituía positivamente una medida nociva para la expansión económica. Como afirmaría Ricardo, la suerte, por ejemplo, de los trabajadores era tan dolorosa como inevitable. Dejar las cosas como estaban, era la mejor solución.

Sin embargo, ante el propio desarrollo del capitalismo y habiéndose observado la aplicación de gran parte de la doctrina liberal, Stuart Mill,<sup>1</sup> de la mejor tradición manchesteriana, cuna del liberalismo, estimó en su obra *Principios de Economía Política* que había una gran necesidad de considerar las leyes de la distribución de la renta como leyes sujetas a la voluntad humana y no determinadas por la naturaleza. Las leyes que gobiernan la organización económica no son, como las leyes de la naturaleza, de carácter inmutable, sino que puede ejercerse sobre ellas una influencia que varía los resultados logrados. Pero el gran pensador sólo limitó la acción "artificial" al campo de la propiedad y de la renta, y no al de la producción, que tenía que regirse como todo el orden natural del mundo.

Las revoluciones liberales y nacionales del siglo XIX, la crisis social que se inicia con la misma aparición del Estado democrático liberal, denominada la cuestión social, y por otra parte, la posición extrema de las ideas de Carlos Marx y Federico Engels, que sustentaban ya un socialismo revolucionario, determinaron el comienzo de las ideas reformistas del liberalismo, iniciadoras éstas de un serio pensamiento social que produciría el albor del intervencionismo del Estado dentro de la propia democracia liberal.

Así Wagner,<sup>2</sup> en Alemania, crea e inicia un fuerte movimiento de política social que abona el terreno al reformismo moderno del gran

---

\* Autores y obras citados.

1. Stuart Mill: *Principios de Economía Política*.

2. Wagner: *La Hacienda Redistributiva*.

estadista Bismarck, en una obra clara y precisa, *La Hacienda redistributiva*. El punto central de su teoría consistía en que la intervención del Estado no sólo no era un mal sino una necesidad. Por ello señalaba que el Estado realiza actividades productivas en las menos aparentes y de primer grado, como son organizar el poder, crear el derecho, fomentar la cultura, y éstas son necesarias a una sociedad en expansión y desarrollo.

La década de 1930 trae una renovación del pensamiento económico y administrativo. John Maynard Keines señala que "el procurar un equilibrio entre la demanda efectiva y la oferta total con empleo pleno de los recursos productivos podría exigir el aumento de la propensión a consumir y en consecuencia la práctica de políticas tendientes a la redistribución de la renta". En otras palabras, un mercado con gran capacidad de compra postula una mayor igualdad y la estabilización de la renta al nivel de pleno empleo. Del pensamiento de Keines se deduce una nueva y vigorosa filosofía social que ha repercutido mucho en la evolución política de las democracias del Reino Unido y de los países nórdicos. Decía Keines: "Desde fines del siglo XIX se ha logrado considerable progreso en la eliminación de las grandes diferencias de riqueza y renta, por medio de la imposición directa —impuesto sobre la renta e impuesto sobre las herencias—. Muchos desearían llevar este proceso mucho más lejos, pero se lo impiden dos reflexiones: el temor de hacer de la evasión tributaria un negocio muy atractivo, y también el que las limitaciones a la libertad económica, al ahorro y la capitalización, al hacerse muy radicales, propendan a la contracción".

El convencimiento de que lograr el desarrollo económico de los países atrasados era la principal tarea de los economistas y políticos, ha producido una multiplicidad de estudios y de escritos de gran importancia, difícil de sintetizar por lo demás. La mayoría de ellos coinciden en puntos fundamentales y se separan en otros. Así, se estima que la desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza posee unas ramificaciones políticas y sociales muy amplias. Generalmente se sostiene que una injusta distribución, al mismo tiempo que la estructura actual de las clases sociales y la tenencia y posesión de la tierra, dificulta un efectivo desarrollo. Que éste no se puede obtener mientras no se produzca un cambio estructural y profundo de la sociedad. En cambio, de manera más simple, otros consideran que el atraso y el subdesarrollo de determinadas áreas del mundo se deben únicamente a la falta y ausencia de tres elementos necesarios como son, la técnica, el capital y la mano de obra especializada.

Entonces, infieren que para lograr el progreso y el desarrollo basta con que la técnica se consiga en el extranjero, se tomen las medidas para evitar el despilfarro, mediante la propensión del ahorro y de otros medios semejantes, y luego se mejore la educación para obtener un nivel intelectual superior. Una visión seria del problema ha demostrado que la sociedad actual, por las condiciones en que se desarrolla, sólo manifiesta que la riqueza y el poder político en general son monopolio de una minoría que impone condiciones que dificultan el ascenso de los más a las ventajas de la democracia.

#### LA POLITICA GENERAL DEL DESARROLLO Y LOS MEDIOS

Los autores contemporáneos han indicado que la política tendiente a evitar la desigualdad puede actuar, bien sobre las rentas resultantes que caracterizan a una sociedad, o bien sobre las causas que determinan dichas rentas y por ende sobre la estructuración social de la comunidad. De allí que se clasifican los medios e instrumentos de política en dos grupos: a) Medios radicales, los que actúan sobre los factores de fondo; y b) Medios indirectos, que sólo suponen transferencias de rentas de unos sujetos a otros. Y es claro que una transformación inmediata y rápida de una sociedad necesita la aplicación de los medios radicales o directos; en cambio, la acción evolutiva y más lenta del proceso social hacia la justicia y la equidad se puede obtener con los métodos indirectos, como son los impuestos progresivos.

Si estudiamos a fondo el siguiente cuadro, nos daremos cuenta de que los medios de política radicales o directos, así como los indirectos, son múltiples, y que hasta se pueden combinar según las circunstancias históricas de cada país:

<i>Medios políticos</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Clase de medida</i>
Impuesto personal sobre la renta	Su objetivo es realizar una redistribución de la renta producida	Indirecta; si se eleva desmesuradamente, se convierte en radical
Impuesto sobre sociedades	A causa de su incidencia sobre personas de alto nivel, puede tener un efecto distributivo	Indirecta
Impuesto sobre la propiedad	Reduce la concentración de la riqueza	Radical
Impuesto sobre la herencia	Reduce la concentración de la riqueza	Radical

<i>Medios políticos</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Clase de Medida</i>
Reforma de la estructura agraria	Distribuir una fuente y factor de renta	Radical
Eliminación de prácticas comerciales restrictivas	Su fin, disminuir el monopolio	Radical
Gastos de transferencia provocados por servicios sociales	Pretende eliminar la miseria y repartir su carga	Indirecta
Adiciones y previsión social en favor de personas de bajas rentas	Política de vivienda; educación popular	Indirecta
Medidas para incrementar las rentas bajas de la agricultura	Sostenimiento de precios	Indirecta
Medidas para aumentar las rentas bajas de determinados sectores	Salarios mínimos; política de salarios Apertura de ocupaciones	Indirecta Radical

#### DEMOSTRACION Y CARACTERISTICAS DEL DESARROLLO Y DEL SUBDESARROLLO

*La evidencia del desarrollo* la tenemos incontrovertiblemente en estas cifras y datos:

##### 1. *Aspecto demográfico*

En el mundo no comunista, los países desarrollados cuentan, en la hora actual, con 600 millones de hombres: constituidos esencialmente por los países de Europa occidental, los Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelandia; más de mil millones de hombres viven en los países subdesarrollados de América Latina, Asia y Africa.

##### 2. *Aspecto económico*

a) *Producción de divisas.* Sobre una producción total de 935.000 millones de dólares para el mundo no comunista en 1955 o 1956, la cuota de los Estados Unidos fue de 387.000 millones, la de Europa occidental de 345.000 y la de los países subdesarrollados se elevó a 145.000 millones.

b) *Producto anual medio.* El producto anual medio por habitante varía con marcada desproporción. Tenemos, por ejemplo, 740 dólares para Francia y 1.870 para los Estados Unidos, entre los países

desarrollados; y una oscilación brusca y en descenso de 120 dólares para el Perú, 460 para Argentina, en América Latina; en tanto que es de 50 dólares en Birmania, 60 en la India, 70 en Pakistán, entre los países subdesarrollados.

c) *Tasa corriente de inversión.* En la mayor parte de los países subdesarrollados, la tasa corriente de inversión es un promedio de 6 a 7 por ciento del producto nacional bruto, en tanto que supera el 20 por ciento en la mayor parte de los países europeos. Y esta debilidad en la inversión es tanto más grave si se toma en cuenta el aumento considerable de la población, que ha subido y continúa ascendiendo en los países subdesarrollados, dando lugar a formas sociales desequilibradas de desempleo, de subempleo (empleo no totalmente remunerado o productivo) y de disminución más bien progresiva de los niveles de producción, de rentabilidad y de inversión.

Estos factores económicos traen como consecuencia la baja relativa del nivel de vida, el aumento de la desigualdad social por la repartición injusta del ingreso nacional tanto entre los individuos como entre las naciones.<sup>4</sup>

Para tener un criterio claro sobre este problema y afrontarlo con objetividad y rigor científico, es conveniente significar que sólo recientemente se ha hecho el esfuerzo de sistematizar y ordenar datos, conocimientos y orientaciones filosóficas sobre el problema. El estudio mismo del crecimiento económico, en su estricto conocimiento dentro de la economía política, ha estado presionado y desviado por posturas de filosofía social interesadas en demostrar la validez de sus planteamientos y soluciones.

Sin embargo, con el desarrollo científico actual, consecuencia de la evolución contemporánea democrática, se han recogido los esfuerzos hechos desde los clásicos, comenzando por A. Smith y Ricardo, hasta los científicos técnicos de hoy, pasando por los filósofos interesados en un dogmatismo doctrinario como Marx; y poco a poco, pese a la lucha ideológica de hoy, que tanta influencia ejerce, se está en nuestro tiempo construyendo una sólida consideración objetiva del problema

---

4. H. W. Singer ha estimado que el ingreso real mundial por habitante es más débil hoy que hace 25 años, e incluso que en 1960, porque las naciones que más rápidamente han incrementado su nivel de vida cuentan con una proporción declinante de la población mundial total. "En términos de ingreso mundial —escribe—, la situación se ha probablemente deteriorado durante las tres últimas generaciones, de acuerdo con los tres criterios de Pigou: la dimensión media, la igualdad de repartición, la estabilidad en el tiempo. Si definimos el ingreso mundial "medio" como el del ciudadano medio del mundo, la mejora espectacular que se ha producido en un extremo y que ha fascinado a los economistas y otros observadores pierde importancia". (*Social Research*, marzo de 1949).

y es ya abundante la literatura producida al respecto en monografías y teorías generales.

#### CARACTERISTICAS DEL SUBDESARROLLO

Los estudios serios sobre la situación actual del subdesarrollo, entre ellos los de Colin Clark (*Conditions of Economic Progress*) y de Raymond Barre (*El Desarrollo Económico*), señalan los aspectos concretos sociales y económicos que caracterizan al subdesarrollo.

*En relación a la estructura social*, la economía subdesarrollada se caracteriza por el predominio de las actividades primarias (valorización de los recursos del suelo y del subsuelo). Los aspectos que de seguidas se estudian amplían la visión sobre la estructura social.

#### ASPECTO DEMOGRAFICO Y SU RELACION ECONOMICA

a) *Población activa*. La mayor parte de la población activa se encuentra en la agricultura y las explotaciones mineras; el sector de las industrias de transformación no emplea sino una parte muy pequeña de la fuerza de trabajo, mientras que en muchos casos se registra un crecimiento anormal y malsano del sector terciario (o sector de servicios públicos y privados, del comercio, los transportes y las comunicaciones).

Un cálculo de la distribución de la mano de obra en el mundo en 1950 aporta interesantes datos sobre la actividad económica de las principales regiones del mundo. (Véase *Revue Internationale du Travail*, mayo de 1956).

	<i>Mano de obra (millones)</i>	<i>Agricultura %</i>	<i>Industria %</i>	<i>Servicios %</i>
Africa	89	75	11	14
América	125	34	28	38
América del Norte	66	13	37	50
América Central	18	62	16	22
América del Sur	41	55	18	27
Asia	528	73	19	17
Europa	190	38	33	29
Europa occidental	90	20	42	38
Europa meridional	58	58	22	20
Oceanía	1	17	37	46
URSS	88	41	30	25
<b>Total general</b>	<b>1.025</b>	<b>59</b>	<b>18</b>	<b>23</b>

Este cuadro refleja que:

1) Las condiciones varían considerablemente en el seno de una misma región (por ejemplo, América del Norte y América Central, Europa occidental y Europa meridional).

2) En 1950, la agricultura ocupó en el mundo a más de 600 millones de personas de los mil millones a que asciende la población activa.

3) Las regiones industriales actuales son aquellas donde se encuentra concentrada la menor parte de la población activa mundial (Europa occidental, América del Norte, Oceanía: el 15 por ciento de la población activa mundial aporta el 30 por ciento de la mano de obra industrial del mundo.

4) El sector de servicios ocupa en los países subdesarrollados a más personas que el sector industrial. Este hecho se explica por diversas razones:

—El desarrollo de actividades comerciales y de exportación en las regiones costeras, los puertos, las grandes ciudades, donde se instala un capitalismo extranjero.

—El desarrollo de la administración pública en muchos países que han alcanzado su independencia, así como la creación de fuerzas militares, con frecuencia importantes.

—La importancia de los servicios personales (domésticos), debido al bajo costo de la mano de obra.

—La proliferación, en la órbita del capitalismo extranjero y en favor de una inflación más o menos crónica, de intermediarios, corredores, cambistas, prestamistas y usureros, traficantes que constituyen una "lumpen-burguesía" mercantil.<sup>5</sup>

La consecuencia de esta distribución de la población activa es una utilización improductiva de la fuerza de trabajo, y más particularmente, un *desempleo disfrazado* en la agricultura. Se entiende por este término el que sería posible retirar de la agricultura una gran parte de los trabajadores que están empleados en ella, sin reducir la producción agrícola. Esta situación se une a las condiciones de vida y de trabajo en pequeñas explotaciones familiares, donde cada cual extrae sus medios de subsistencia del ingreso real de la comunidad. En este caso, la productividad marginal del trabajo es nula. Podemos preguntarnos, inclusive, si el desempleo disfrazado no provoca una baja en el rendimiento de todos

---

5. Este fenómeno ha sido puesto en evidencia por Paul Baran en su reciente obra *Economía política del crecimiento*, F.C.E., México, 1959.

los trabajadores en el seno de la comunidad, y se comprueba, en Asia por ejemplo, con una disminución de la fertilidad del suelo, provocada por la multiplicación de las cosechas.

Para medir el desempleo disfrazado, se calcula cuántos hombres hacen falta en la agricultura para obtener determinada producción, teniendo en cuenta los cultivos, las técnicas y el equipo. Los cálculos hechos en la India arrojan un exceso de población agrícola del 25 por ciento. El desempleo disfrazado parece importante en algunas regiones de América Central, en el Medio Oriente y sobre todo en Asia.

b) *Producción interna.* La producción interna de los países subdesarrollados se compone principalmente de:

- Productos agrícolas que cubren la subsistencia de la población.
- Productos agrícolas de exportación para la alimentación.
- Materias primas agrícolas (algodón, yute, caucho, etc.).
- Materias primas minerales destinadas a la exportación.

Por el contrario, la producción de las industrias de transformación es escasa, a pesar de los esfuerzos de industrialización realizados en el curso de la última década. Nuevos centros industriales aparecen en los países subdesarrollados, orientados hacia la industria pesada: Brasil, la India, México, Chile, Turquía, Venezuela. La producción textil ha aumentado en América Latina, en el sureste de Asia, en Africa y en el Medio Oriente.

Los porcentajes de producción de los países subdesarrollados en la producción manufacturera mundial son los siguientes, de 1938 a 1954 (*World Economic Report*, 1955, p. 43):

	1938 <i>Porcentaje</i>	1954 <i>Porcentaje</i>
Producción total	5	5
Refinerías de azúcar	51	54
Algodón	18	23
Cemento	9	15
Acero	2	2

Si, no obstante, la participación de los países subdesarrollados en la producción industrial mundial no ha variado de 1938 a 1954, es porque las tasas de crecimiento de esta producción han sido más elevadas en las regiones desarrolladas; los progresos realizados por los países subdesarrollados no bastan para hacerlos recuperar su atraso.

c) *Exportaciones.* Se manifiestan en los productos primarios, en particular en uno o dos grandes productos básicos (agrícola o minero).

El cuadro siguiente ilustra la estructura de las exportaciones en los países subdesarrollados en 1953-54.<sup>6</sup>

	<u>Porcentaje</u>
<b>1. América Latina</b>	
Chile: cobre, nitratos, lana	75 (48% de cobre)
Perú: petróleo, algodón, cobre	69
Venezuela: petróleo	93
Brasil: algodón, cacao	67 (45% de café)
Guatemala: café, plátanos, goma para chicles	94
<b>2. Medio Oriente</b>	
Egipto: algodón	83
<b>3. Africa</b>	
Congo Belga: cobre, café, algodón	52
<b>4. Asia</b>	
Pakistán: yute, algodón	78
Malasia: caucho, estaño	55
Birmania: arroz	82

El estudio de la estructura de la producción interna y las exportaciones pone de relieve el *carácter paradójico de la especialización en los países subdesarrollados*: la especialización es muy grande en relación con el comercio exterior, pero es muy pequeña en relación con el mercado interno, de modo que estos países deben importar del extranjero ciertos productos de consumo que no pueden producir ellos mismos.

Además, esta especialización en relación con el comercio exterior en los productos primarios es peligrosa; la regresión de las exportaciones de las regiones subdesarrolladas desde 1938 los muestra muy claramente. La proporción de cambio entre regiones industriales y regiones no industrializadas en el cambio mundial pasa del 55 por ciento en 1937 al 53 por ciento en 1950 y al 50,7 por ciento en 1955; la proporción de las importaciones varía poco (del 24 al 25 por ciento), pero las exportaciones de las regiones no industrializadas bajan del 30,5 por ciento en 1937, al 28,9 por ciento en 1950 y al 25,7 por ciento en 1955. La categoría de productos responsables del descenso en las exportaciones es la de materias primas. Las causas del descenso son interesantes de analizar, puesto que corresponden a modificaciones de la estructura de la producción y del comercio internacional en nuestra época.

6. ONU: *World Economic Survey*, p. 156.

## LA SOCIEDAD SUBDESARROLLADA

En relación a la condición de la sociedad subdesarrollada, ésta se caracteriza por una dualidad en el sentido de que aparecen estructuras económicas yuxtapuestas. Así, encontramos primero un sector precapitalista, esencialmente autóctono, en el que reinan la economía de subsistencia y el trueque, y donde el cálculo en dinero y todo lo que éste implica (racionalización de la actividad, previsión) no han penetrado.

Luego, un sector capitalista que puede dividirse así:

a) Un capitalismo extranjero, industrial o dedicado al comercio exterior, que no es más que la proyección de las economías desarrolladas: empresas modernas, cuya estructura es semejante a la de las empresas europeas o norteamericanas.

b) Un capitalismo autóctono, escasamente industrial y sobre todo comercial y especulador, que desvía de la actividad industrial los recursos financieros locales y las capacidades humanas.

Esta situación trae como consecuencia directa que la economía del país subdesarrollado se caracteriza por su inestabilidad y dependencia. La consideración, en toda la profundidad y detalle del tema, es de carácter esencialmente de economía social. Pero no así sus derivaciones inmediatas, entre las cuales están las políticas, administrativas y jurídicas. Se ha dicho que a un determinado criterio del desarrollo corresponde, íntimamente ligada, una política del Estado y una organización administrativa correspondiente. Ya en otros capítulos hemos señalado que política y administración tampoco están separadas sino que son partes de un todo.

## MODALIDADES HISTORICAS FRENTE AL DESARROLLO

Las sociedades se han enfrentado al problema del desarrollo en dos grandes formas, que han producido, a su vez, diversos sistemas políticos y jurídicos. Estas formas que la historia presenta son fundamentalmente dos: los crecimientos espontáneos, que corresponden a Estados democráticos liberales, y los crecimientos planificados, con una multiplicidad de formas de Estado, desde el intervencionista, pasando por Estados semisocializados, hasta el comunista soviético. Estas formas las estudiamos en otro capítulo, así como la cuestión de la planificación en su aspecto administrativo.

El crecimiento espontáneo es el que resulta estrictamente del curso de las actividades de unidades económicas diversas siguiendo su

interés particular, especialmente el lucro como motor individualista de la economía y actuando bajo las leyes que llaman naturales. Según T.S. Ashton, son "esas fuerzas espontáneas de crecimiento que en una sociedad parten de los hombres y mujeres (comunes) y encuentran su expresión en una asociación voluntaria, así como en el Estado" (*Economic History and Theory*, mayo de 1946, p. 84).

Dentro de este tipo pueden clasificarse los crecimientos de Gran Bretaña y Francia a partir del siglo xvii, el de los Estados Unidos a principios del xix, y el de Alemania en el último cuarto del siglo xix.

Los crecimientos planificados son los que se realizan bajo la autoridad del Estado, actuando éste total o integralmente, o sólo parcialmente. Esta distinción se basa, pues, en el criterio del grado e intensidad como actúa el Estado. Es bueno advertir que el Estado, según Barré, ya citado, ha desempeñado siempre un papel en el crecimiento económico, y desde la instauración del régimen soviético la planificación tendiente al desarrollo se ha convertido en un elemento esencial de la vida económica contemporánea; por eso consideramos útil establecer esta primera distinción. No es más que un instrumento de análisis que resulta cómodo. No expresa en absoluto el deseo de proceder fríamente a plantear oposiciones absolutas y simplistas, como podrían sentirse tentados de insinuar esos espíritus siempre prestos a negar a los demás el sentido de los matices.

En todos los países de Europa occidental, el Estado ha desempeñado un papel capital de promoción técnica.

En Inglaterra, el Estado interviene esencialmente con el fin de favorecer a la marina mercante y los cambios internacionales. El desarrollo industrial dependerá de la iniciativa privada.

Bajo el Segundo Imperio, Francia hace su verdadera revolución industrial con el impulso de Napoleón III, aconsejado por un "equipo sansimoniano", a pesar de las reservas de los notables de origen orleanista y de los altos funcionarios tradicionalistas.

Pero resulta aún más interesante evocar, a propósito del papel del Estado, el caso japonés y el caso alemán. En Japón, a partir de 1870, el gobierno echa las bases del crecimiento de la economía: suprime los privilegios feudales y las corporaciones, subvenciona a las empresas privadas, lanza nuevas industrias, crea bancos para la agricultura, la industria y el comercio exterior, desarrolla los astilleros de construcción naval, aumenta el capital fijo social (vías de comunicación). En 1875, ese Estado ya habrá puesto en actividad tres astilleros navales, una flota de 51 navíos, cinco fábricas de municiones, 52 manu-

facturas, diez minas, vías férreas y un sistema telegráfico entre las ciudades principales. A partir de 1880, el Estado favorecerá, sin embargo, el desarrollo "privado" de la economía, que su acción precedente había preparado.

En los diversos Estados de Alemania, y principalmente en Prusia, la acción del Estado a favor del desarrollo se manifiesta desde los primeros decenios del siglo XIX. Los edictos de emancipación de los siervos de 1807-1808, seguidos de los de 1811, 1816 y 1821, benefician a la agricultura de Prusia, donde el gobierno favorece la introducción y la generalización de nuevos cultivos (remolacha) y de métodos nuevos de producción. La institución del Gewerbe Institut favorece la tecnología industrial. Desde 1838, el Estado prusiano estimula la construcción de vías férreas, y emprende en 1848 la construcción de la vía férrea que unió a Berlín con la frontera rusa.

La realización de *Zollverein*, bajo el impulso de Prusia, estimula los intercambios y, de ese modo, el desarrollo industrial en toda Alemania.

Estos ejemplos rápidos no tienen otro fin que el de mostrar cómo el crecimiento económico de los países de Europa occidental ha sido el resultado del concurso espontáneo de agentes económicos diversos, entre los cuales el Estado —contrariamente a lo que ha pretendido cierto tipo de liberalismo— ha desempeñado un papel importante y hasta decisivo en algunos casos.

Es posible concluir, pues, que los crecimientos espontáneos de tipo occidental ha sido "crecimientos complejos y lentos", en todo caso de siglos: evoluciones prolongadas han provocado las necesarias transformaciones económicas, sociales e institucionales. La eficacia de los períodos de industrialización rápida —o, para hablar como Rostow, los "períodos de despegue"— no puede entenderse sin la existencia de un medio receptivo y progresivo. ¿Otros tipos históricos de crecimiento no dan, por otra parte, el ejemplo de técnicas que permiten responder a la impaciencia de los pueblos subdesarrollados? El estudio de los crecimientos planificados permitirá conocer sus modalidades y sus condiciones.

La experiencia soviética en materia de planificación y de desarrollo bajo la acción del Estado (forma extrema y total de crecimiento controlado) es interesante y por lo demás positiva. Un país de un marcado feudalismo y atrasado para 1917, se ha convertido en la segunda potencia del mundo. Este desarrollo ha tenido grandes defectos, pero su balance final económico es sencillamente positivo. Los numerosos tra-

bajos científicos emprendidos desde hace varios años acerca de esta cuestión permiten escapar tanto a los partidarios de los detractores de la Rusia soviética como a la ceguedad de sus admiradores frenéticos.

Por lo que se refiere a la producción industrial, el cálculo más seguro se debe al profesor Hodgman y cubre el período 1928-1953.

En el período de preguerra 1928-1937, el índice aumenta en un 270 por ciento (el alza es del 450 por ciento, según el índice soviético). Puede reconocerse una tasa de crecimiento anual del 15 por ciento. El único ritmo semejante es el del Japón para el período 1905-1920.

El ingreso nacional neto soviético, expresado en precios de 1926-27, ha evolucionado de la manera siguiente: 25 mil millones de rublos en 1928; 96,3 mil en 1937; 128 mil en 1940; 143 mil en 1948. Según G. Grossmann (*Soviet Economic Growth*, p. 9), la tasa de crecimiento en 1928-1937 estaría entre el 6,5 y el 7 por ciento anual. Esta tasa se habría mantenido desde 1948 y es claramente superior a la de las economías capitalistas, que fluctúa entre el 3 y 4 por ciento anual.

Según los cálculos de A. Bergson y sus colaboradores, el producto nacional bruto soviético pasó de 29,9 mil millones de rublos en 1928, a 223,9 mil millones de rublos en 1937, a 366,1 mil en 1940, y a 616,7 mil en 1948. Cálculos recientes indican que la tasa de crecimiento anual medio del producto nacional bruto fue del 6 por ciento de 1950 a 1953.

De 1928 a 1938, la productividad soviética del trabajo industrial se elevó en un 80 por ciento, es decir, en un 6 por ciento anual, tasa jamás alcanzada por ninguna nación en un período de tiempo semejante.

Para darse una idea objetiva de las dos grandes formas de crecimiento, es imprescindible una comparación numérica de los niveles de crecimiento alcanzados hasta ahora o previsibles para un futuro próximo.

A este respecto son interesantes los datos aportados por fuentes de informaciones serias. En 1950, la producción industrial soviética era el 35 por ciento de la producción de los Estados Unidos. Si se supone un crecimiento de la producción industrial de los Estados Unidos a un ritmo idéntico al del período 1950-1955 (o sea el 24 por ciento), y un ritmo de crecimiento soviético del 75 por ciento como promedio para un período de cinco años, es posible pensar que la producción industrial de la URSS podría alcanzar, en 1965, el 77 por ciento de la de los Estados Unidos.<sup>7</sup>

---

7. A. Nove: *Lloyd's Bank Review*, abril de 1956.

De esto se desprende el que se reconozca el extraordinario desarrollo soviético, que, por lo demás, no supera al de los Estados Unidos, sobre todo teniendo en cuenta la calidad.

Este desarrollo se obtuvo utilizando los medios siguientes: A la Oficina Central de Planeación (Gosplan) corresponde fijar la orientación y el volumen de la producción, determinar en qué medida será satisfecho el consumo, y asegurar el equilibrio económico entre la oferta y la demanda global.

Como el Estado asume las funciones correspondientes al empresario, no encontramos ya en la dirección de las unidades de producción a empresarios independientes, sino a funcionarios, directores estrechamente sujetos a los ministerios técnicos y a las autoridades jerárquicas de la dirección principal, de la combinación y del monopolio. La empresa es un eslabón en una cadena de poderes. Si el jefe de empresa no es más que un funcionario sometido a sanciones administrativas o penales, conserva, sin embargo, en la práctica, cierta autonomía y poderes de decisión que subsisten por las imperfecciones y debilidades de la planificación central. Pero como lo ha demostrado M. D. Granick,<sup>8</sup> se trata de un tipo precario de independencia, puesto que en todo momento un órgano más elevado en la jerarquía puede intervenir en el campo de autonomía de un jefe de empresa.

El Partido Comunista desempeña en la Unión Soviética una función económica capital: mantiene un clima económico favorable a la expansión; favorece la emulación socialista. La acción del Partido Comunista se sustituye a la presión de la competencia que existe en las economías occidentales.

Mientras que en las economías occidentales los sindicatos han tenido por origen las reivindicaciones de los trabajadores y son órganos de defensa de la clase obrera, en la Unión Soviética constituyen órganos de encuadramiento de la clase obrera al servicio de la ejecución del plan.

Igualmente, la elección de profesiones y de empleos por los jóvenes ha sido limitada por la política de las "reservas de mano de obra": en función de las necesidades del plan, los estudiantes son orientados hacia la formación técnica que conviene a la realización de las necesidades. Después son obligados, durante cierto número de años, al salir de la Universidad, a dirigirse a cualquier punto de la Unión Soviética para ocupar el empleo que se les asigne.

---

8. *The Management of the Firm in the U.S.S.R.*

Los controles son múltiples. Pueden distinguirse:

- a) Un control jerárquico que se ejerce en todos los escalones de la organización industrial.
- b) Un control técnico ejercido por el Ministerio de Control del Estado.
- c) Un control monetario, o control por el rublo.
- d) Por último, un control político ejercido por el Partido Comunista.

Puede resumirse la enseñanza de la experiencia soviética, por lo que se refiere a la producción, diciendo que es "un éxito industrial logrado al precio de graves desequilibrios". Si el desarrollo de la economía socialista se ha logrado, este desarrollo no se ha efectuado de una manera armoniosa: las insuficiencias se manifiestan particularmente en el campo de la agricultura, los transportes y la distribución.

La proliferación de los controles ha acabado por traer consigo una verdadera conspiración administrativa. Kruschew, en el informe presentado en mayo de 1957 al Sóviet Supremo, escribió: "Tenemos un ejército de 600.000 personas encargadas de los controles en la producción, pero las fallas de 1955-56 nos costaron cerca de seis mil millones de rublos. Inclusive tenemos encargados del control de la confección de corbatas, sin que podamos afirmar, sin embargo, que nuestras corbatas son siempre bonitas".

Se adolece de una estructura racional de los precios.<sup>9</sup> No hay, en la Unión Soviética, tasas de interés sobre el capital, de manera que es extremadamente difícil comparar la rentabilidad de los proyectos de inversión y evitar los derroches. Además, la necesidad de destacar determinadas producciones como deseables supone manipulaciones de precios totalmente arbitrarias. Por último, la ausencia de un sistema de precios complica la tarea de las empresas de producción múltiple. Se cita con frecuencia el ejemplo de la fábrica de clavos: si se hace el plan de producción de la fábrica de acuerdo con datos numéricos, el resultado obtenido es una producción de clavos pequeños; entonces se advierte que hay demasiados, y se calcula el plan de acuerdo con el peso del producto; esta vez la tendencia es a no fabricar más que clavos grandes; si, por último, se calcula el plan en unidades monetarias en valores, se obtienen los clavos más baratos. De ninguna manera, en esas condiciones, se llega a realizar una gama diversa de clavos, lo que una empresa en cualquier régimen capitalista puede hacer examinando las relaciones de la oferta y la demanda.

---

9. A. Nove: *Lloyds' Bank Review*, abril 1956.

Las autoridades soviéticas no ignoran los defectos del sistema que ha regido la economía rusa desde 1928. Por eso los nuevos dirigentes soviéticos se han propuesto transformar radicalmente el sistema de dirección de la industria y de la construcción. El informe de Kruschev del 1º de abril de 1957 recordó que la URSS cuenta hoy con más de 200.000 empresas industriales del Estado y más de 100.000 obras de construcción, y reconoce que existe una crisis de la planificación.

Se reconoce, en general, que el esfuerzo de industrialización soviético no ha ido acompañado de una elevación sensible del nivel de vida de la población. Es difícil obtener una información precisa en este terreno, y hay que contentarse con algunos indicadores del nivel de vida. Según *The Economist* del 10 de octubre de 1953, el consumo urbano de azúcar *per capita* equivalía a la mitad del consumo británico: el de carne, a la mitad del consumo norteamericano y las dos terceras partes del consumo británico; por lo que se refiere a los bienes de consumo industrial, el ruso obtendría tres pares de zapatos cada dos años, mientras que el norteamericano recibe cada año esa cantidad.

La producción de automóviles fue, en 1955, de 445.000 vehículos, en comparación con 7.900.000 en los Estados Unidos y 725.000 en Francia.

Pero el problema más grave es el del alojamiento. Los ciudadanos soviéticos no disponen más que de 2,7 metros cuadrados de superficie de habitación por habitante, en comparación con la cifra de 25 metros cuadrados en Francia (donde ya se experimenta una aguda crisis de alojamiento).

*Conclusión.* Según Barré, la comparación entre los sistemas opuestos y extremos no puede hacerse esperar. El estudio del desarrollo económico soviético en el curso del período que termina ahora, con la reforma de la planificación económica, conduce a dos conclusiones principales:

1) La planificación económica permite un ritmo de crecimiento rápido gracias a la concentración de los esfuerzos de inversión en tareas prioritarias. Debe evitar, sin embargo, el imponer a la economía *un crecimiento a cualquier precio*. La Unión Soviética ha realizado su desarrollo sin tomar en consideración los costos económicos y humanos de ese desarrollo.

2) La *técnica soviética* aplicada en un país subdesarrollado entraña necesariamente un mejoramiento del nivel intelectual de la población; el desarrollo de la instrucción y la educación provoca el aumento

de las necesidades. Estas no pueden ser comprimidas indefinidamente. Una dificultad suplementaria proviene de que las "válvulas de seguridad" políticas (libertad de opinión, acción política, elecciones) no permiten descubrir los descontentos. Las tensiones económicas se refuerzan con *tensiones sociales y políticas*. *La lógica del desarrollo planificado actúa, pues, en el sentido de un relajamiento del sistema espartano y de los controles, que permite el crecimiento rápido de la economía*. No es sorprendente que la obra más discutida recientemente en la Unión Soviética sea una novela titulada: *No sólo de pan vive el hombre*.

El balance de la experiencia soviética muestra a los países subdesarrollados que no basta con realizar una industrialización rápida, sino que el objetivo debe ser un crecimiento armonioso de la economía que se esfuerce por tomar en consideración y limitar los costos económicos y sociales que produce el desarrollo.

La India parece haber comprendido estas lecciones de la experiencia soviética: mientras que la China comunista ha seguido el ejemplo soviético, los planes quinquenales de la India han sido trazados según la convicción expresada por Nehru después de su viaje a China, de que "a largo plazo, la prosperidad económica fundada en una negación de la libertad y la dignidad del hombre no podía conducir muy lejos a ningún país".

## LA DOCTRINA DEL VATICANO Y EL DESARROLLO

### CARTA ENCICLICA DE SU SANTIDAD EL PAPA PAULO VI

A los obispos, a los sacerdotes, a los religiosos, a los fieles y a todos los hombres de buena voluntad:  
"El desarrollo no se reduce a simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe promover a todos los hombres y a todo el hombre".

PABLO VI:

*Los pueblos hambrientos interpelan hoy, con acento dramático, a los opulentos.*

### POR UN DESARROLLO INTEGRAL DEL HOMBRE

#### 1. LOS DATOS DEL PROBLEMA

##### *Aspiraciones de los hombres*

Verse libres de la miseria, hallar con más seguridad la propia subsistencia, la salud, una ocupación estable; participar todavía más en

las responsabilidades, fuera de toda opresión y al abrigo de situaciones que ofenden su dignidad de hombres; ser más instruidos; en una palabra, hacer, conocer y tener más para ser más: tal es la aspiración de los hombres de hoy, mientras que un gran número de ellos se ven condenados a vivir en condiciones que hacen ilusorio este legítimo deseo. Por otra parte, los pueblos llegados recientemente a la independencia nacional sienten la necesidad de añadir a esta libertad política un crecimiento autónomo y digno, social no menos que económico, a fin de asegurar a sus ciudadanos su pleno desarrollo humano y ocupar el puesto que les corresponde en el concierto de las naciones.

### *Colonización y colonialismo*

7. Ante la amplitud y la urgencia de la labor que hay que llevar a cabo, disponemos de medios heredados del pasado, aun cuando son insuficientes. Ciertamente hay que reconocer que las potencias coloniales con frecuencia han perseguido su propio interés, su poder o su gloria, y que al retirarse a veces han dejado una situación económica vulnerable, ligada, por ejemplo, al monocultivo, cuyo rendimiento económico está sometido a bruscas y amplias variaciones. Pero aun reconociendo los errores de un cierto tipo de colonialismo, y de sus consecuencias, es necesario al mismo tiempo rendir homenaje a las cualidades y a las realizaciones de los colonizadores, que, en tantas regiones abandonadas, han aportado su ciencia y su técnica, dejando preciosos frutos de su presencia. Por incompletas que sean, las estructuras establecidas permanecen y han hecho retroceder la ignorancia y la enfermedad, establecido comunicaciones beneficiosas y mejorando las condiciones de vida.

### *Desequilibrio creciente*

8. Aceptado lo dicho, es bien cierto que esta preparación es notoriamente insuficiente para enfrentarse con la dura realidad de la economía moderna. Dejada a sí misma, su mecanismo conduce al mundo hacia una agravación, y no una atenuación, en la disparidad de los niveles de vida: los pueblos ricos gozan de un rápido crecimiento, mientras que los pobres se desarrollan lentamente. El desequilibrio crece: unos producen con exceso géneros alimenticios que faltan cruelmente a otros, y estos últimos ven que sus exportaciones se hacen inciertas.

### *Mayor toma de conciencia*

9. Al mismo tiempo, los conflictos sociales se han ampliado hasta tomar las dimensiones del mundo. La viva inquietud que se ha apode-

rado de las clases pobres, en los países que se van industrializando, se apodera ahora de aquellas en las que la economía es casi exclusivamente agraria: los campesinos adquieren ellos también la conciencia de su *miseria no merecida*. A esto se añade el escándalo de las disparidades hirientes no solamente en el goce de los bienes, sino todavía más en el ejercicio del poder. Mientras que en algunas regiones una oligarquía goza de una civilización refinada, el resto de la población, pobre y dispersa, está "privada de casi todas las posibilidades de iniciativa personal y de responsabilidad, y aun muchas veces incluso viviendo en condiciones de vida y de trabajo indignas de la persona humana".

### *Choque de civilizaciones*

10. Por otra parte el choque entre las civilizaciones tradicionales y las novedades de la civilización industrial rompe las estructuras, que no se adaptan a las nuevas condiciones. Su marco, muchas veces rígido, era el apoyo indispensable de la vida personal y familiar, y los viejos se agarran a él, mientras que los jóvenes lo rehúyen, como un obstáculo inútil, para volverse ávidamente hacia nuevas formas de vida social. El conflicto de las generaciones se agrava así como un trágico dilema: o conservar instituciones y creencias ancestrales, y renunciar al progreso; o abrirse a las técnicas y civilizaciones que vienen de fuera, pero rechazando con las tradiciones del pasado, toda su riqueza humana. De hecho, los apoyos morales, espirituales y religiosos del pasado ceden con mucha frecuencia, sin que por eso mismo esté asegurada la inserción en el mundo nuevo.

### *Conclusión*

11. En este desarrollo la tentación se hace tan violenta que amenaza arrastrar hacia los mesianismos prometedores pero forjadores de ilusiones. ¿Quién no ve los peligros que hay en ello, de reacciones populares violentas, de agitaciones insurreccionales y de deslizamientos hacia las ideologías totalitarias? Estos son los datos del problema, cuya gravedad no puede escapar a nadie.

## 2. LA IGLESIA Y EL DESARROLLO

### *La labor de los misioneros*

12. Fiel a las enseñanzas y al ejemplo de su Divino Fundador, que dio como señal de su misión el anuncio de la Buena Nueva a los pobres, la Iglesia nunca ha dejado de promover la elevación humana

de los pueblos, a los cuales llevaba la fe en Jesucristo. Al mismo tiempo que iglesias, sus misioneros han construido hospicios y hospitales, escuelas y universidades. Enseñando a los indígenas el modo de sacar mayor provecho de los recursos naturales, los han protegido frecuentemente contra la codicia de los extranjeros. Sin duda ninguna, su labor, por lo mismo que era humana, no fue perfecta y algunos pudieron mezclar algunas veces no pocos modos de pensar y de vivir de su país de origen con el anuncio del auténtico mensaje evangélico. Pero supieron también cultivar y promover las instituciones locales. En muchas regiones, supieron colocarse entre los precursores del progreso material no menos que de la elevación cultural. Basta recordar el ejemplo del padre Carlos de Foucauld, a quien se juzgó digno de ser llamado, por su caridad, "el hermano universal", y que compiló un precioso diccionario de la lengua targui. Hemos de rendir homenaje a estos precursores muy frecuentemente ignorados, impelidos por la caridad de Cristo, lo mismo que a sus émulos y sucesores, que siguen dedicados, todavía hoy, al servicio generoso y desinteresado de aquellos que evangelizan.

### *Iglesia y mundo*

13. Pero en lo sucesivo las iniciativas locales e individuales no bastan ya. La presente situación del mundo exige una acción de conjunto, que tenga como punto de partida una clara visión de todos los aspectos económicos, sociales, culturales y espirituales.

Con la experiencia que tiene de la humanidad, la Iglesia, sin pretender de ninguna manera mezclarse en la política de los Estados, "sólo desea una cosa: continuar, bajo la guía del Espíritu Paráclito, la obra misma de Cristo, quien vino al mundo para dar testimonio de la verdad, para salvar y no para juzgar, para servir y no para ser servido". Fundada para establecer desde acá abajo el Reino de los cielos y no para conquistar un poder terrenal, afirma claramente que los dos campos son distintos, de la misma manera que son soberanos los dos poderes, el eclesiástico y el civil, cada uno en su terreno. Pero viviendo en la Historia, ella debe "escrutar a fondo los signos de los tiempos e interpretarlos a la luz del Evangelio". Tomando parte en las mejores aspiraciones de los hombres y sufriendo al no verles satisfechos, desea ayudarles a conseguir su pleno desarrollo, y esto precisamente porque ella les propone lo que ella posee como propio: una visión global del hombre y de la humanidad.

## *La propiedad*

23. "Si alguno tiene bienes de este mundo, y viendo a su hermano en necesidad, le cierra sus entrañas, ¿cómo es posible que resida en él el amor de Dios? Sabido es con qué firmeza los Padres de la Iglesia han precisado cuál debe ser la actitud de los que poseen, respecto a los que se encuentran en necesidad:

"No es parte de tus bienes —así dice San Ambrosio— lo que tú des al pobre; lo que le das le pertenece. Porque lo que ha sido dado para el uso de todos, tú te lo apropias. La tierra ha sido dada para todo el mundo y no solamente para los ricos". Es decir, que la propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto. No hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera a la propia necesidad, cuando a los demás les falta lo necesario. En una palabra: "el derecho de propiedad no debe jamás ejercitarse con detrimento de la utilidad común, según la doctrina tradicional de los Padres de la Iglesia y de los grandes teólogos". Si se llegase al conflicto "entre los derechos privados adquiridos y las exigencias comunitarias primordiales", toca a los poderes públicos "procurar una solución, con la activa participación de las personas y de los grupos sociales".

## *El uso de la renta*

24. El bien común exige, pues, algunas veces la expropiación, si, por el hecho de su extensión, de su explotación deficiente o nula, de la miseria que de ello resulta a la población, del daño considerable producido a los intereses del país, algunas posesiones sirven de obstáculo a la prosperidad colectiva.

Afirmándose netamente, el Concilio ha recordado también, no menos claramente, que la renta disponible no es cosa que queda abandonada al libre capricho de los hombres; y que las especulaciones egoístas deben ser eliminadas.

Desde luego, no se podría admitir que ciudadanos provistos de rentas abundantes, provenientes de los recursos y de la actividad nacional, las transfirieron en parte considerable al extranjero, por puro provecho personal, sin preocuparse del daño evidente que con ello infligirían a la propia patria.

## *Capitalismo liberal*

26. Pero, por desgracia, sobre estas nuevas condiciones de la sociedad ha sido construido un sistema que considera el provecho como motor

esencial del progreso económico, la concurrencia como ley suprema de la economía, la propiedad privada de los medios de producción como un derecho absoluto, sin límites ni obligaciones sociales correspondientes. Este liberalismo sin freno que conduce a la dictadura, justamente fue denunciado por Pío XI como generador del "imperialismo internacional del dinero". No hay mejor manera de reprobar un tal abuso que recordando solemnemente una vez más que la economía está al servicio del hombre. Pero si es verdadero que un cierto capitalismo ha sido la causa de muchos sufrimientos, de injusticias y luchas fratricidas, cuyos efectos duran todavía, sería injusto que se atribuyera a la industrialización misma los males que son debidos al nefasto sistema que la acompaña. Por el contrario es justo reconocer la aportación irremplazable de la organización del trabajo y del progreso industrial a la obra del desarrollo.

### *Urgencia de la obra que hay que realizar*

29. Hay que darse prisa. Muchos hombres sufren y aumenta la distancia que separa el progreso de los unos del estancamiento y aun retroceso de los otros. Sin embargo, es necesario que la labor que hay que realizar progrese armoniosamente, so pena de ver roto el equilibrio que es indispensable.

Una reforma agraria improvisada puede frustrar su finalidad. Una industrialización brusca puede dislocar las estructuras que todavía son necesarias y engendrar miserias sociales que serían un retroceso para la humanidad.

### *Revolución*

31. Sin embargo, ya se sabe: la insurrección revolucionaria —salvo en el caso de tiranía evidente y prolongada, que atentase gravemente a los derechos fundamentales de la persona y damnificase peligrosamente el bien común del país— engendra nuevas injusticias, introduce nuevos desequilibrios y provoca nuevas ruinas. No se puede combatir un mal real al precio de un mal mayor.

### *Reforma*

32. Entiéndasenos bien: la situación presente tiene que afrontarse valerosamente y combatirse y vencerse las injurias que trae consigo. El desarrollo exige transformaciones audaces, profundamente innovadoras. Hay que emprender, sin esperar más, reformas urgentes. Cada uno debe

aceptar generosamente su papel, sobre todo los que por su educación, su situación y su poder tienen grandes posibilidades de acción. Que, dando ejemplo, empiecen con sus propios haberes, como ya lo han hecho muchos hermanos nuestros en el episcopado. Responderán así a la expectativa de los hombres y serán fieles al Espíritu de Dios, porque es "el fermento evangélico el que ha suscitado y suscita en el corazón del hombre una exigencia incoercible de dignidad".

### *Programa y planificación*

33. La sola iniciativa individual y el simple juego de la competencia no serían suficientes para asegurar el éxito del desarrollo. No hay que arriesgarse a aumentar todavía más la riqueza de los ricos y la potencia de los fuertes, confirmando así la miseria de los pobres y añadiéndola a la servidumbre de los oprimidos. Los programas son necesarios para "animar, estimular, coordinar, suplir e integrar" la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios. Toca a los poderes públicos escoger y ver el modo de imponer los objetivos que hay que proponerse, las metas que hay que fijar, los medios para llegar a ellas, estimulando al mismo tiempo todas las fuerzas, agrupadas en esta acción común. Pero ellas han de tener cuidado de asociar a esta empresa las iniciativas privadas y los cuerpos intermedios. Evitarán así el riesgo de una colectividad integral o de una planificación arbitraria.

### *Demografía*

37. Es cierto que muchas veces un crecimiento demográfico acelerado añade sus dificultades a los problemas del desarrollo; el volumen de la población crece con más rapidez que los recursos disponibles y nos encontramos aparentemente encerrados en un callejón sin salida. Es, pues, grande la tentación de frenar el crecimiento demográfico con medidas radicales. Es cierto que los poderes públicos, dentro de los límites de su competencia, pueden intervenir, llevando a cabo una información apropiada y adoptando las medidas convenientes, con tal de que estén de acuerdo con las exigencias de la ley moral y respeten la justa libertad de los esposos.

### *Conclusión*

42. Es un humanismo pleno el que hay que promover. ¿Qué quiere decir esto sino el desarrollo integral de todo el hombre y de todos los hombres? Un humanismo cerrado, impenetrable a los valores del espíritu

y a Dios, que es la fuente de ellos, podría aparentemente triunfar. Ciertamente el hombre puede organizar la tierra sin Dios, pero "al fin y al cabo, sin Dios no puede menos de organizarla contra el hombre. El humanismo exclusivo es un humanismo inhumano". No hay, pues, más que un humanismo verdadero que se abre al absoluto, en el reconocimiento de una vocación, que da la idea verdadera de la vida humana. Lejos de ser la norma última de los valores, el hombre no se realiza a sí mismo si no es superándose. Según la tan acertada expresión de Pascal: "el hombre supera infinitamente al hombre".

## EL DESARROLLO Y LOS FACTORES SOCIOPOLITICOS DE LA AMERICA LATINA

Introducción. Las cifras que hablan. Los factores socioeconómicos de la América Latina. La coyuntura económica. La transformación social. Hacia la revolución democrática. Integración o estancamiento. Pobreza y riqueza en Estados Unidos.

### INTRODUCCION

La historia de América presenta en nuestro tiempo contemporáneo características evidentes: un gran ascenso hacia el igualitarismo legal, pero con una explosiva y desequilibrada situación social, y una inestabilidad y vertiginosa variación constitucional. Sólo tres Constituciones se han acercado en su sostenimiento al siglo de duración: la uruguaya de 1829, hasta ochenta y ocho años; la chilena de 1833, que perdura noventa y dos, y la argentina de 1853, que se alargó como una excepción noventa y seis. Tantos cambios se operan y en tan poco tiempo, que el mismo estudio e investigación se hace difícil. Por ejemplo, la compilación última del profesor Fitzgibbon de 1948 ha quedado rebasada, pues de ésta hasta el presente término, breve para cualquier esfuerzo científico, se han producido múltiples cambios constitucionales de singular importancia.

Esta inestabilidad constitucional producida por "revoluciones" a lo largo de un siglo de luchas entre los polos opuestos de la dictadura militarista o la anarquía del libertinaje civil, no puede ser sino expresión de la herencia histórica con todos sus problemas de una crisis social honda y profunda surgida de pueblos que se emanciparon políticamente pero que tuvieron que pagar a un precio muy alto el curso de los acontecimientos desbordados. En los albores de la libertad, los militares y caudillos se hicieron dueños de la cosa pública como premio de sus esfuerzos. Bolívar y otros próceres constituyen el signo de optimismo y ejemplo republicano, dando hasta su vida y patrimonio por la mejor causa. Sin embargo, y éste es el aliento positivo de nuestra evolución, el proceso entre dictaduras y revoluciones posee, y está comprobado, una importante significación social, puesto que en muchos casos y para muchos países del continente se marcan los sucesivos estadios en el avance de un sistema político más liberal que se proyecta claramente en la democratización de la sociedad a través del reconocimiento igualitario de los derechos populares y frente a los privilegios clasistas y oligárquicos.

En nuestros días, la inquietante y peligrosa condición de subdesarrollo en que se encuentran nuestras comunidades tienen que explicar cómo la irrupción del orden constitucional se produce. El militarismo golpista no es una manifestación de ambición política de unos aventureros. Es algo más profundo, es la consecuencia de estamentos y privilegios que quieren conservarse utilizando la fuerza y el expediente del instrumento armado de los profesionales castrenses. La resaca anticonstitucional y la aventura golpista se inicia generalmente entre dos sectores: por una parte, en las camarillas oligárquicas, mantenidas a pesar del siglo igualitario, y por otra, en los falsos demócratas que cuando pierden el proceso electoral aspiran a arrebatarse el poder por medio de la intriga y la conspiración. Ultimamente, y como consecuencia de la revolución fidelista, un nuevo sector se ha agregado como enemigo de la democracia representativa y de los métodos civiles. En una palabra, la inestabilidad es un producto directo del orden estructural de la sociedad hispanoamericana.

No es esta exposición una oportunidad para el estudio detallado de los aspectos jurídicos constitucionales de carácter formal, como son el carácter de los textos, la longitud o brevedad de los mismos, sobre los procedimientos de reforma, etc. Además, por considerar que la compleja vida constitucional de estos pueblos es una consecuencia evidente del subdesarrollo y de la desequilibrada sociedad de este continente, es por lo que consideramos más provechoso renunciar a este estudio y sólo concretarnos a las fuerzas y circunstancias históricas que juegan dentro de los cuadros institucionales, que los textos no explican, y que constituyen las verdaderas causas de la variable conducta constitucional de nuestros pueblos.

#### LAS CIFRAS QUE HABLAN

La renta *per capita*, en general, es muy baja y discriminatoria. En Colombia algunos cálculos asientan que el 30 por ciento de la población controla el 90 por ciento de la riqueza total. En Méjico, el 5 por ciento de las familias recibe el 37 por ciento de la renta nacional, y esta situación todavía era peor antes de la revolución de 1910. Esa renta se distribuye ahora *per capita* con arreglo a estos niveles: Argentina, 688 dólares por cabeza y por año; países con más de 400 dólares, Venezuela y Cuba; con más de 300 dólares, Uruguay, Panamá y Chile; con más de 200 dólares, Costa Rica y Brasil. Estas son cifras que hablan por sí solas. Los efectos no pueden ser otros que ver a la inmensa mayoría campesina y proletaria sometida a condiciones de mera existencia y no de verdadera vida. Son las condiciones dantescas en que pululan los

poblados barrios urbanos de las favelas brasileñas, o los ranchos venezolanos. O las condiciones infrahumanas de la población campesina. Y esta situación es, como expresó un notable economista, Myrdal, "un verdadero círculo vicioso, ya que esta pobreza no llama sino a la pobreza". Por ello la condición de estos pueblos se concreta en las características siguientes: demanda de la comunidad en capitales y bienes de consumo en mínimas proporciones, disminución consecencial del mercado, incapacidad técnica y escasez de mano de obra calificada, en una economía sin organización moderna y sin dinamismo, sino más bien en situación de estancamiento que produce el círculo vicioso del atraso y del subdesarrollo, repercutiendo en todos los procesos de la sociedad, tal como sucede con el limitado desarrollo de la educación, así se abran muchas escuelas y se facilite liberalmente la enseñanza.

### *Las características evidentes del subdesarrollo*

Esta pobreza que llama a la miseria a nuestras sufridas poblaciones mestizas es un ejemplo claro de subdesarrollo económico. En primer lugar, nuestras economías se distinguen por su inestabilidad, inseguridad económica en la producción, las exportaciones y los términos de cambio. La producción está, por ejemplo, sometida a "los caprichos de la naturaleza", o sea del tiempo cambiante. La producción minera depende del juego económico internacional y de las decisiones de Londres y Nueva York. Para nada se toman en cuenta los intereses de esta parte del mundo. Las exportaciones, a juicio de un estudio técnico de las Naciones Unidas, son muy inestables, dándose lugar a variaciones anuales, a largo plazo e irregulares. Con ello también se crea una situación de cambio permanente en los precios y en los valores que no toma en cuenta los supremos intereses de los países productores.

### LOS FACTORES SOCIOECONOMICOS DE LA AMERICA LATINA Y LA ADMINISTRACION

Las realidades económicas y sociales de Hispanoamérica constituyen un factor decisivo para la organización y la dinámica administrativa. Las características más importantes que distinguen el estado de subdesarrollo de este sector del mundo son las siguientes:

#### a) *Dependencia económica*

En el orden exterior, la gran característica de estos países es la dependencia de su economía. Hasta el comienzo de la Primera Guerra

Mundial, los capitales extranjeros invertidos en Iberoamérica señalaban dos zonas de influencia: la América meridional, donde predominan los capitales europeos, y el área del Caribe, eje de la extensión del dólar. La terminación de la guerra mundial supuso para los Estados Unidos una gran acumulación de reservas industriales y una poderosa disponibilidad de capitales que aprovecharon el aislamiento o regresión de dicha potencia en América para ser colocados en el Continente. Mejor que las palabras pueden las cifras explicar la influencia y reparto del capital extranjero mediante el ejemplo siguiente:

	1913	1929	1940	1950
Gran Bretaña	4.984	5.891	4.954	4.050
Estados Unidos	1.242	5.587	6.110	6.800

(Las cifras expresan millones de dólares y el total de las inversiones).

Por muy idénticas razones, Iberoamérica se vio obligada a prescindir de sus mercados europeos de exportación e importación, satelizándose del capitalismo financiero norteamericano; en muy pocos años, se produce un enorme salto en las exportaciones e importaciones entre Estados Unidos e Iberoamérica:

	1913	1921
	<i>(En millones de dólares)</i>	
Exportaciones	330	1.315
Importaciones	335	1.774

Esta situación de dependencia económica hacia una sola potencia se fue agravando con la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, ya que los Estados Unidos continuaron desplazando a quienes les hacían la competencia: durante el desarrollo de esta etapa que vivimos, la producción de los países hispánicos fue absorbida por la economía del poderoso del Norte, y esta absorción se ha manifestado concretamente con los tratados comerciales y los leoninos acuerdos de venta mediante los cuales las materias primas son vendidas en pésimas condiciones. Por regla general, en los países hispanoamericanos las exportaciones y las importaciones constituyen el mayor porcentaje de las rentas nacionales, y en consecuencia las variaciones que experimente la exportación influirán poderosamente en la economía nacional y concretamente en la actividad administrativa presupuestaria del Estado.

Las inversiones en Hispanoamérica son casi siempre extranjeras, lo cual quiere decir, en definitiva, que su firmeza depende también en buena parte del estado del cambio exterior; por su parte, los ahorros son casi insignificantes; tales razones son suficientes para la importancia que en estos países tienen las exportaciones, no sólo como sector fundamental de la riqueza nacional, sino también como principal determinante de su actividad económica.

De tan exagerada importancia procede la vulnerabilidad de su economía con respecto a los acontecimientos internacionales. Basta con recordar cuáles son esos principales acontecimientos —dos guerras mundiales, quiebra económica de 1929, subversión social, guerra fría del mundo en dos frentes antagónicos— para comprender cuáles han sido las repercusiones que hayan podido ejercer sobre la economía hispanoamericana, tan dependiente del exterior. Por otra parte, tales exportaciones descansan, por regla general, básicamente, en un producto: azúcar cubano, nitrato y cobre chilenos, café brasileño y colombiano, petróleo venezolano, trigo y lana argentinos, estaño boliviano, plátanos guatemaltecos, etc. El drama económico, en consecuencia, es verdaderamente aterrador: dependencia básica con respecto a las exportaciones, que a su vez quedan en dependencia estrecha de la situación del mercado exterior; dependencia del capital extranjero para cubrir las necesarias inversiones; posibilidad mínima de ahorro, como después tendremos ocasión de estudiar con mayor detenimiento; queda, en todo caso, una alternativa ante tal situación: estabilizar la situación mediante una política de inversiones domésticas, pero ello tiene el colosal inconveniente de que produciría un alza de precios y, desde luego, una desfavorable balanza de pagos; queda también la posibilidad de crear nuevas fuentes de riquezas, saliendo del estrecho círculo del monocultivo; pero para conseguirlo sería imprescindible una considerable aportación de capital extranjero.

La provisión de capital constituye, en efecto, uno de los más urgentes apremios de Hispanoamérica. Pero como el volumen de ahorro es muy pequeño, como quedó dicho, especialmente si se compara con la demanda de capital, resulta que el tipo de interés es muy elevado; incluso los empréstitos gubernamentales alcanzan al 8 por ciento; un índice característico es el que los bancos pagan del 7 al 12 por ciento de interés por los depósitos. Existe, finalmente, la cuestión de la inflación. El prestamista conoce la tendencia al alza de los precios y exige tipos de rendimientos muy elevados; por su parte, la frecuente falta de solvencia de los gobiernos para obtener préstamos en el mercado de capital, los obliga a acudir a los bancos y a la emisión de papel moneda sin respaldo suficiente. En

todo caso, la insuficiencia de la oferta de capital en el interior obliga inexorablemente a buscarlo en el extranjero; en este caso —demasiado frecuente—, los tipos de interés son también elevados. Es, pues, absolutamente evidente que tales características, altos tipos de interés, debilidad interna del ahorro e inflación permanente o casi permanente, son fenómenos con lastres que impiden un desarrollo que, según las posibilidades de riqueza potencial, debía ser considerable. Son tales características las que, en última instancia, explican ese desconcertante fenómeno de que aun con balanzas de comercio favorables sea corriente comprobar la existencia de balanzas de pagos desfavorables.

Tal plataforma económica tiene, como es lógico, graves repercusiones sociales: los trabajadores se ven afectados por la endémica inflación; los salarios resultan bajo tanto por la improductividad de las rentas de trabajo cuanto por la diferencia de su dinamismo con respecto al ritmo alcista de los precios; algunos gobiernos, para remediar la cuestión, han establecido unos interesantes programas de seguridad social, pero además de ser escasos en número, adolecen de escasa radicalidad; los problemas de seguridad social necesitan para su efectiva solución un profundo planteamiento de redistribución de los ingresos y la garantía de un nivel medio de vida. Cuando la mayoría de la población se encuentra situada en la frontera del hambre, poco es lo que puede conseguirse por medio de fórmulas conservadoras, por más que se liberalicen.

En el comercio exterior, las importaciones y exportaciones suponen más de una quinta parte de la renta de las repúblicas centroamericanas, venezolana y peruana, y más de una décima parte para las restantes; esto es decisivo sobre los precios interiores y los correspondientes niveles de vida. Ya vimos anteriormente cómo para cada país existen solamente una o dos mercancías que entren en la dinámica del comercio internacional; esos productos son muy sensibles a la coyuntura internacional y sus cotizaciones se dan en Londres o en Nueva York:

Petróleo (que representa un 24 por ciento de la exportación total iberoamericana).

Café (23%).

Azúcar (15%).

Minerales (10%).

Algodón (4%).

Lanas (3%).

Trigo, frutas frescas (2-4%).

Cacao (1,5%).

Es decir, más del 80 por ciento de todas las exportaciones iberoamericanas dependen de esas dos bolsas de mercancías. Contrastando con este panorama, las importaciones son muy variadas:

Maquinaria y equipo	33%
Productos químicos	10%
Acero	10%
Combustibles	7%
Automóviles, textiles, papel	4%
Productos comestibles	5%

La alta proporción del comercio exterior sobre la renta hizo que las mayores fuentes de ingresos presupuestarias radicasen en los derechos aduaneros; en algunos países subvenían, hace muy pocos años, las cuatro quintas partes de los gastos estatales. Tal dependencia de los mercados extranjeros se encuentra también fuertemente influida por la dinámica internacional de capitales, que hipersensibilizan las balanzas de pagos, fuertemente positivas en épocas de inversión extranjera, pero deficitarias cuando los pagos de intereses o las amortizaciones no pueden ser cubiertas por escasez de cosechas, o por las bajas de precios de los productos de exportación o aumento de las importaciones; finalmente, la cotización de las monedas depende también de un modo exagerado de la coyuntura exterior, siendo patentes una gran movilidad y depreciaciones permanentes, que persisten todavía en nuestros días.

El cuadro estructural tan fuertemente dependiente del exterior, lo cual proporciona una exagerada vulnerabilidad a la economía hispanoamericana, se completa con una consideración sobre la clase de mercancías exportadas y los países con que se realiza el comercio:

Productos alimenticios	47%
Petróleo	23%
Minerales y metales	10%
(Más del 80 por ciento de las exportaciones son bienes primarios)	
Estados Unidos	47%
Europa	40%
Comercio interiberoamericano	9%
Resto del mundo	4%

#### b) *El factor demográfico*

Uno de los factores sociales que más influyen en toda la dinámica colectiva, y por ende debe imponer una organización administrativa acor-

de con dicho factor, es el demográfico. La América Latina presenta en este orden verdaderos contrastes. Por una parte, una población mal distribuida por unidad de superficie para sus veinte millones de kilómetros cuadrados, siendo el total para 1962 de doscientos millones de habitantes. Pero al mismo tiempo, el ritmo de crecimiento de la población es, actualmente, superior al de cualquier otra área regional. Los diecisiete millones de habitantes que poblaban a Hispanoamérica en el momento de emanciparse políticamente, se convirtieron en setenta millones en el año de 1900, pasando a ochenta en 1914, ciento setenta en 1950 y alcanzarán los doscientos seis aproximadamente en 1962; y las estimaciones más responsables prevén trescientos millones para 1975. Este crecimiento gigantesco provoca y provocará problemas sociales de primer orden. En primer término, es una evidencia el que debe acomodarse a este exagerado aumento de la población un aumento de la riqueza, y más aún, una mejor distribución de la misma. Por ello es muy deficitaria la situación del continente en materia de alimentación, vivienda y educación. La desigual distribución de la población incide fundamentalmente y en forma negativa sobre la economía y la sociedad del continente. Los puntos de cierta magnitud, por ejemplo, demanda de bienes por la concentración de la población, se manifiestan apenas en catorce ciudades que tienen una población mayor del medio millón de habitantes, que se encuentran a una distancia media de 1.500 kilómetros entre sí; luego tenemos cuarenta y tres ciudades mayores de 200.000 habitantes, a una distancia media entre sí de 750 kilómetros. Son por eso los únicos espacios propicios para promover una producción de consumo, fomentar empresas industriales y actividades de servicio. La mayor densidad de población en su monto total se encuentra desparramada en caseríos y comunidades o en pequeños grupos humanos, lo que les impide recibir los beneficios de la sociabilidad humana y de una organización administrativa adecuada.

Tal infraestructura, en efecto, impone una falta de mercados asequibles en el interior, mientras la escasez de transporte y de disponibilidad de capital en lugares adecuados impone un acusado movimiento de población del medio rural al urbano, impelido además este movimiento por los atractivos de la convivencia social en las ciudades. Este fenómeno, que por lo demás no es único de Iberoamérica, está muy asentado en ella, como se puede apreciar por las siguientes cifras:

Población rural	17 por mil
Población urbana	33,6 por mil

(Tasa de crecimiento según el *Boletín Económico de América Latina*).

Según este dramático cuadro, donde se evidencian el injusto y desigual reparto de la riqueza, la heterogénea y compleja distribución de la población y el aumento considerable de la misma, se hace indispensable realizar toda una política integral en los órdenes económico, social y educativo, que constituyan las bases de una administración acorde con dichas realidades. La acción administrativa debe estar dirigida por los medios técnicos idóneos a buscar una mejor distribución de la carga tributaria y de la riqueza nacional; a una intervención del Estado que realice, con estas bases, una efectiva política de seguridad social, y paralelamente una transformación educativa que partiendo de estas realidades y factores diversifique la educación secundaria, transforme su orientación a fin de que los que terminen sus estudios sean de por sí útiles económicamente, independiente de que continúen o no una carrera universitaria; que prepare a los miles de jóvenes que no terminan sus estudios de secundaria; que amplíe los horizontes y las posibilidades de trabajo de los auxiliares técnicos que requiere la nación, y por último, que revise todo el proceso educativo desde la primaria hasta la rama universitaria, a fin de que éste se planifique y oriente tomando en cuenta ciertamente las necesidades nacionales verdaderas y los recursos humanos.

Sólo en estas condiciones puede pensarse en una transformación administrativa que estructure la administración pública de tal manera que ésta sea un verdadero instrumento de satisfacción de necesidades colectivas y no una serie de entidades burocráticas viejas e inadecuadas a los cambios y fenómenos que estamos ya padeciendo.

#### LA COYUNTURA ECONOMICA

La fuerza laboral agrícola de nuestro continente es una de las más altas, con un deficitario rendimiento. Emplea como promedio el 53 por ciento de su población dedicado a las duras jornadas del cultivo de la tierra. Pero las condiciones son tan negativas, que no obstante este alto porcentaje de empleo en el campo se requiere importar alimentos y productos agrícolas. Los Estados Unidos, que sólo utilizan el 12 por ciento de su población, debe limitar la producción y hasta regalar los excedentes para mantener los precios.

La economía de la América Latina es monoprodutora. Estudiando el comercio exterior de varios países, verdadero índice de medida, encontramos que en catorce países, un solo producto de exportación durante los años 1957-1959, representa más del 50 por ciento del total del valor. Situación de vulnerabilidad y de dependencia del capital exterior para catorce comunidades americanas. Siendo además, como se sabe,

más crítica la situación si recordamos cómo la manipulación de los precios en el comercio mundial agrava la condición de los países del continente. En nuestros días, consecuencia de la necesaria defensa y de una conducta lógica de aglutinar intereses y comunidades bajo el mismo signo, los países de América Latina llevaron una posición común para defender sus precios en la Conferencia Mundial de Comercio que se celebró en Ginebra.

Las formas atrasadas de explotación agrícola, casi feudales; la condición de monoprodutores sometidos a situaciones comerciales impuestas, y el bajo nivel industrial, traen consigo los otros índices de miseria y explotación de este sector geográfico.

En 1960, mientras los Estados Unidos tuvieron un ingreso nacional de 4.320 millones de dólares, la América Latina sólo alcanzó la baja cifra de 72 millones, y al repartir estas cifras entre las poblaciones encontramos otras medidas más elocuentes de la injusta repartición. Al norteamericano, por ejemplo, le correspondieron 2.400 dólares al año, mientras a los habitantes al sur del Río Grande, de 300 a 350. Es claro que este promedio tampoco se reparte uniformemente, sino que viene a demostrar con la claridad de las cifras cómo es de volcánica la situación que atraviesa este continente de la esperanza, transido en angustiosa y permanente crisis.

#### INGRESO PER CAPITA EN 1960, POR PAISES

---

600 a 700	Venezuela
500 a 600	Argentina
400	Chile
300 a 400	Cuba y Uruguay
100 a 200	Brasil, Colombia, Perú
100	Bolivia, Haití

La coyuntura económica de estos países, en vez de mejorar en muchos aspectos, salvo los procesos industriales de cierto impulso en algunos de ellos, se ha venido agravando por la elevación inflacionaria del costo de la vida. Así, el poder de compra de un ingreso personal tan bajo se ha hecho críticamente más intenso. En 1960, el aumento del costo de la vida fue de 360 por ciento en general. Aumentó extraordinariamente en 3.350 en Bolivia, 1.160 en Chile, 590 en la Argentina, 165 en el Perú, para ser bastante bajo en Venezuela, con 112 puntos.

Entre 1960 y 1975, se espera que 38 millones de jóvenes latinoamericanos arriben a la edad laboral. La agricultura, ya deficitaria y con baja productividad económica, sólo absorberá cinco millones. El

problema de la desocupación se hará más y más grave si no se busca una transformación del desequilibrio y de la estructura social en que vivimos. Toda una reforma fundamental, se necesita por los métodos democráticos y con la presencia revolucionaria de las masas, para que la sociedad cambie su modo injusto de vida, fuente inagotable de problemas y de una peligrosa situación explotada por falsas redenciones a un precio que la dignidad del hombre y su propia emancipación no puedan soportar.

Se requiere toda una política social y económica que parta del conocimiento crítico de esta realidad continental, urgida y pedida por las grandes masas. Mientras ésta no se realice a fondo, el cuadro histórico será siempre el mismo: miseria, explotación, dictaduras, imperialismo, inestabilidad, crisis moral y la amenazadora garra de la dictadura extrema, ya escenificada con dolor y más miseria en la bella isla antillana.

#### LA TRANSFORMACION SOCIAL

Está planteado para un futuro inmediato un impulso vigoroso de la revolución democrática. Algunos países deberán realizar una transformación esencial de sus textos constitucionales para adaptar la estructura y organización política al reto histórico en que vivimos. Otros, llevar a cabo más decididamente los postulados de su avanzada legislación fundamental. Los moldes del romántico liberalismo han sido rebasados por la fuerza fatal de las circunstancias y de los factores del tiempo en que vivimos.

Estos factores son la crisis social, el cambio económico con todas sus proyecciones, y la transformación consecencial de los moldes y esquemas políticos del régimen jurídico y administrativo del liberalismo. Lo más visible aparentemente es la renovación producida con los estamentos dirigentes de la sociedad. Se ha ido desplazando positivamente y en forma progresiva la detentación del poder político. Los viejos grupos que usufructuaban el mando y la capacidad de decisión de la cosa pública, y en gran parte en la economía privada, han sido sacudidos por el gran cambio histórico que estamos presenciando como inicio de una alteración fundamental.

Se están produciendo una serie de procesos complejos y conexos en el orden social americano. En primer término, encontramos al final del pasado siglo, para continuarse decididamente en el presente, un fenómeno de intensa urbanización, por cierto desproporcionada y amorfa. Buenos Aires, Montevideo, México, son los colosos iniciales frente a una campaña incomparable sin relación estructural adecuada. Es el mismo

fenómeno de la capital venezolana, con todo su lastre de miseria, desempleo y población flotante. Sin embargo, sigue manteniéndose numéricamente la fuerza de una vasta población campesina en proporciones variables. La ciudad del Plata tiene un 75 por ciento de la población total. En otros países como Venezuela, la proporción de la ciudad capital es menor pero importante. Consecuencia de esta transformación demográfica es la proletarización de las grandes masas y de allí la creación de muchas organizaciones sindicales y políticas.

Paralelamente, estamos en presencia de la formación de una importante clase media (pequeños comerciantes, profesionales, burócratas, agricultores medios). Las clases medias están surgiendo rápidamente, y rápidamente se están diversificando hacia arriba y hacia abajo en el nivel social. Esta aparición social ha venido a ser un factor más del proceso en que estos países se encuentran. Tan fuerte y vigorosa ha sido su presencia en el escenario de la comunidad americana, que políticamente es centro de la balanza en el equilibrio del poder en algunos países. Tal es el caso de la Argentina, en la cual esta clase inició vigorosamente su ascenso en 1912, para tomar la presidencia de la República en 1916 y ser posteriormente revolucionaria en 1930, y disputar nuevamente el poder a la caída del movimiento peronista. Incluso esta clase comienza a formar su propio espíritu y conciencia, muchas veces con signos negativos: desde su aspiración para alcanzar los niveles de una vida superior, muchas veces artificialmente y con expresiones de alta burguesía, hasta el muy positivo de lograr como objetivo supremo un título universitario, constituyen las ambiciones de este estamento nuevo de la sociedad hispanoamericana.

Progresivamente, el poder y la correlación de fuerzas sociales se han ido modificando. La antigua clase oligárquica, cuyo predominio descansaba en la posesión de la tierra, ha sufrido tremendos golpes. Los cambios profundos de nuestra historia en el pasado siglo y la misma emancipación, la dejaron débil, en trance de desaparecer y de ser sustituida. Luego, las guerras civiles y la disminución del comercio exportador de materias primas en sustitución de ventaja explotadora, hizo descender la fuerza de los latifundistas. Posteriormente, los fenómenos sociales posteriores y económicos han hecho aparecer los diversos estamentos y clases urbanas: una alta burguesía dividida en comercial, muchas veces usurera y siempre importadora, y otra más reciente industrializada y liberal, hasta amiga de la economía moderna dirigida. Al lado de estos sectores, la formación y presencia de la clase media, a su vez diversificándose en grupos, producto de la compleja situación en que se proyecta la estructura social del continente. Y como consecuencia

de la industrialización moderada sufrida por estos países y la urbanización gigante mencionada, la misma clase media muchas veces entra en conflicto con la nueva y pujante clase trabajadora proletaria.

No dejan de producirse serias frustraciones en esta importante clase media. De allí se incuban hasta graves resentimientos políticos contra los intereses lógicos de la misma y de quienes mejor los defienden. Múltiples camarillas, surgidas de golpes de estado, han aparecido enriqueciéndose a la vera del poder y disputándose el gobierno con la auténtica burguesía y con métodos antidemocráticos que oponen a las clases trabajadoras. Las dictaduras han estado servidas y usufructuadas por estas minorías de mañosos especímenes que constituyen la fuente social de que militares y caudillos nuevos alteren constantemente el orden constitucional. Cuando actúan en los partidos sólo conocen el expediente de su ascenso personal y de la amenaza del desconocimiento de los resultados electorales al sentirse perdedores.

El factor decisivo de la frustración se debe al esfuerzo constante por vivir en un mundo de ofertas de bienes de consumo hábilmente presentadas por la publicidad y en circulación profusa por el derroche capitalista, y cuyos sueldos no les permiten obtener para su disfrute.

Por dondequiera vemos el mismo fenómeno, los supuestos reales de la necesidad de un gran cambio y de una renovación de la estructura social, política y moral de la ya compleja sociedad americana.

#### HACIA LA REVOLUCION DEMOCRATICA

La comunidad americana se encuentra en una explosiva situación revolucionaria. Factor decisivo de este gran cambio es y será la condición de subdesarrollo en que se halla, y la renovación de los grupos dirigentes como consecuencia de la transformación universal y regional de los últimos años. La historia, como dice Pareto, es un gran cementerio de *élites*. Pues bien, hoy asistimos en Hispanoamérica a un primer cambio revolucionario en las minorías dirigentes, destinado a producir alteraciones en todo el cuerpo social.

Esta transformación de finales del siglo pasado y del presente se manifiesta, sin lugar a dudas, en la eclosión demográfica, la superurbanización, la división de la clase capitalista, con su creación de una burguesía industrial de espíritu moderno; el ascenso de las masas y, consecuentemente, la sindicalización, y la organización de grandes partidos nacionales y otros fenómenos conexos. "Los grupos patricios que hicieron la independencia, la patria, la nación; que crearon y dieron

tono y sociedad a las nuevas repúblicas; que indudablemente han cumplido una importante función rectora en lo cultural, económico y político, hoy están siendo desbordados por los acontecimientos, están pasando de liberales a conservadores, y de conservadores a reaccionarios en más de un caso, y resultan cada día más desplazados por nuevas minorías de muy distinta índole, métodos, ideologías y fines”.

Ya no estamos en presencia de la vieja dialéctica retórica de generales y doctores, que llegaba hasta los bachilleres, cuyo poder radicaba en la posesión libre de latifundios y minas para producir materias primas para el comercio exportador en un mundo donde esta parte constituía mercado fácil. Primero, se ha alterado después de la Segunda Guerra Mundial este esquema, y luego, el propio continente comienza bajo el impulso de las fuerzas nuevas a sufrir poderosas transformaciones. Interpretarlas y canalizarlas por medio de la revolución pacífica y los métodos democráticos, pareciera, a tono con nuestro tiempo y circunstancia americana, una salida lógica. De lo contrario, está planteada una revolución violenta por métodos que no son los constitucionales. Esta visión fue claramente planteada a propios y extraños de su país por el notable fallecido Presidente Kennedy, a propósito de la alianza de los pueblos de América para realizar un cambio de progreso y de paz.

La América está en presencia vital de una lucha dirigida por la burguesía nueva, las *élites* intelectuales democráticas, los grupos planificadores originados en una actual concepción del Estado y la sociedad, y, en fin, por un liderazgo de origen popular y nacido de sus organizaciones profesionales y sindicales, que nada tienen que ver con los viejos cuadros de los estamentos tradicionales. Todo este panorama histórico y político ha traído como consecuencia una perspectiva distinta y con otro aliento social hacia una total renovación de los textos, las orientaciones y el espíritu constitucional y administrativo que organice y dirija a los nuevos Estados.

Lord Brice, pensador y clarividente de los últimos tiempos, al analizar las Constituciones americanas en los comienzos de este siglo, señalaba que los pueblos de este continente, en un afán liberalizador, se habían dado en gran parte fórmulas inaplicables, aunque con la tendencia adecuada al tiempo de desplazar el poder de las manos de los pocos a la de los muchos, pero sin ningún basamento de virtud y paz. Por ello, pronto, decimos nosotros, estuvimos viviendo con fórmulas fantasmales de tipo constitucional que se han mantenido para regir inadecuadamente a nuestros pueblos dándole la espalda a la realidad.

Hoy, esta inquietante y peligrosa situación de eclosión revolucionaria puede ser resuelta por medio de las fórmulas de convivencia y de los instrumentos democráticos en general, partiendo de reformas constitucionales y administrativas que se sepan colocar delante del proceso social en desequilibrio. Para Venezuela, que tiene una Constitución avanzada, realizando sus postulados y llevando a cabo una reforma administrativa que se adapte a sus modernos y sociales principios. El camino por ello es más fácil en la letra de la ley. Sólo dependerá de la fuerza y habilidad de los grupos sociales y políticos que interpretan el nuevo sentir de la Constitución.

Ya los ideales constitucionales del liberalismo han cambiado en todo el mundo. No es propósito ni objetivo de nuestro tiempo, por alcanzado ya, el que el Estado garantice unas ciertas libertades civiles y políticas. Tiene que ser capaz de realizar una tarea positiva, enfrentándose con el ciclo económico, con el empleo total, con la aspiración de un nivel mínimo de vida, con la seguridad social, con la liquidación de las áreas deprimidas. Porque estamos en presencia, en nuestra época contemporánea, de una democracia social y económica que sepa encontrar solución a la gran encrucijada que angustia a la humanidad.

Debemos, pues, estar en posición de una renovación constante, sin apegarnos dogmáticamente a fórmulas. A este respecto, es sabio el pensamiento de Mirkin Guetzevich: "Las barreras de papel, las barreras constitucionales, sólo son sólidas en los viejos países un poco fatigados, a quienes les place apoyarse sobre los textos".

Para que los ímpetus y factores actuales de un cambio brusco de la sociedad en que vivimos no nos rebasen y expliquen históricamente la irrupción del volcán revolucionario con métodos sembradores de cenizas, debemos aprovechar la oportunidad que se nos brinda y realizar una revolución democrática y pacífica por los instrumentos jurídicos, obra artística del hombre.

#### INTEGRACION O ESTANCAMIENTO

Una vez más, las estadísticas han puesto en evidencia el gran dilema latinoamericano: integración o estancamiento. El análisis anual de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala que mientras que los resultados globales del desarrollo económico de 1967 fueron insatisfactorios y traducen "la incapacidad de la economía latinoamericana para elevar sus niveles de ocupación y productividad", la expansión del comercio recíproco "atenuó otra vez, en cierta medida, la incidencia de factores que pesaron adversamente sobre las exporta-

ciones y motivaron otro retroceso en la participación de ésta en las corrientes mundiales de comercio”.

Y es que 1967 fue el segundo año consecutivo de expansión económica exigua, y el resultado adverso del bienio anula, en la práctica, los “avances relativamente importantes” de 1964 y 1965. El producto por habitante creció en apenas 1,5 por ciento; descendieron los precios de la mayoría de los productos básicos (que constituyen el grueso de las exportaciones latinoamericanas) en los mercados internacionales; se incrementó el déficit de la balanza de pagos; y la industria moderó su ritmo de crecimiento.

ABUNDAN LOS SALDOS NEGATIVOS  
(En millones de dólares)

	1967 <i>Exportaciones</i>	1967 <i>Importaciones</i>	<i>Saldo</i>
Argentina	1.695,0	1.376,0	319,0
Bolivia	159,3	190,1	— 40,8
Brasil	1.775,0	1.830,0	— 55,0
Colombia	694,0	675,0	19,0
Costa Rica	178,2	212,1	— 33,9
Chile	1.000,0	955,7	44,3
Ecuador	231,5	226,2	5,3
El Salvador	214,3	266,3	— 52,0
Guatemala	230,4	285,6	— 55,2
Haití	42,8	60,4	— 17,6
Honduras	161,2	167,1	— 5,9
México	2.204,0	2.331,0	— 127,0
Nicaragua	171,8	232,0	— 60,8
Panamá	279,5	289,3	— 9,8
Paraguay	65,4	84,0	— 18,6
Perú	896,5	967,4	— 70,9
República Dominicana	180,0	229,3	— 49,3
Uruguay	216,7	193,6	23,1
Venezuela	2.563,0	1.824,0	739,0

Fuente: CEPAL.

*Factores adversos.* El descenso de los precios de los productos básicos —café, harina de pescado, azúcar, carne vacuna, lana, estaño, plomo, zinc— no sólo tuvo un efecto directo y negativo sobre la capacidad para importar, sino que “ese deterioro de los términos del intercambio significó que el pequeño aumento del producto interno fuese todavía más bajo en lo que al ingreso real respecta”.

Todo esto representó un revés de importancia. Por primera vez en la actual década, el valor de las exportaciones de bienes descendió en 1967. Como quiera que el volumen aumentó, es obvio que la baja se debió a los cambios registrados en los precios de distintos artículos primarios. El informe de la CEPAL señala que (excluyendo a Venezuela, con sus cuantiosas ventas de petróleo) el valor de las exportaciones de la región registró una disminución de un 2,6 por ciento respecto a 1966. Por otra parte, las importaciones de bienes aumentaron alrededor de un 4 por ciento. El resultado, para la América Latina en general, fue una reducción del superávit global de la balanza comercial y un aumento del déficit de la balanza de pagos, que se elevó de 1.080 millones de dólares en 1966 a 1.600 millones en 1967.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en el año 1967 la economía mundial moderó su ritmo de desarrollo, especialmente en los índices de producción industrial. Formaron parte del proceso factores como la reducción de la tasa de crecimiento del producto interno norteamericano, el drenaje de las reservas auríferas de Fort Knox, la devaluación de la libra esterlina, etc. Las consecuencias se sintieron en todo el mundo subdesarrollado: restricciones crediticias, limitación de mercados tan importantes como el británico, el norteamericano, el de la Comunidad Económica Europea y el del Canadá. América Latina, dice el informe de la CEPAL, "sufrió más que otras áreas" las consecuencias de este fenómeno.

*Campo e industria.* Por otra parte, el resultado del análisis sectorial indica que en 1967, en la región se produjo "un notable incremento de la actividad agropecuaria y una pérdida de dinamismo de la industria manufacturera".

El promedio de crecimiento de la agricultura fue de un 5,5 por ciento; el de la industria, 3,6 por ciento, índice muy bajo considerando el promedio de 5,7 por ciento durante el quinquenio 1960-65 y un máximo de 6,4 por ciento en 1966. Argentina y Brasil, que juntos reúnen el 55 por ciento de la producción manufacturera latinoamericana, son los principales responsables de esa declinación (el crecimiento argentino fue de 0,4 por ciento, y el de Brasil apenas alcanzó el 1,8 por ciento).

Ambos países fueron, sin embargo, los que más contribuyeron al aumento de la producción agrícola (5,4 por ciento Argentina, 9,6 Brasil), gracias a favorables condiciones climáticas y a una política constante de estímulo que incluye la fijación de precios de garantía. En otros países, en cambio, los resultados no fueron tan halagüeños: en Colombia, Chile, Perú y México, apenas superaron los índices de crecimiento

demográfico (4,5; 3,1; 4,2 y 2,6, respectivamente). La producción uruguayana bajo en forma casi sin precedentes (—17 por ciento la agrícola, —4 por ciento la industrial). Solamente Costa Rica y Guatemala, en Centroamérica, mostraron progresos realmente efectivos: 9 y 11 por ciento, respectivamente, para la agricultura y la industria la primera; 2 y 6 por ciento, la segunda.

En el campo de la industria manufacturera, en cambio, sólo México y Venezuela —que hace una década viene impulsando “un desarrollo sostenido y vigoroso”— tuvieron un papel sobresaliente: 8 y 6,7 por ciento de crecimiento. Ambas naciones contribuyeron con más de la cuarta parte de toda la producción industrial latinoamericana.

*Integración.* La integración continúa siendo, a juicio de los expertos capitalistas, la llave del desarrollo latinoamericano, y por eso señalan con énfasis el peligro que representan “los signos de menor dinamismo en el comercio interlatinoamericano” observados el año pasado, lo cual “acentúa la urgencia de que vayan perfeccionándose los esfuerzos para la integración económica latinoamericana”.

Esa exhortación aparece en momentos en que los países miembros de la ALALC han llegado, al parecer, a un punto crucial (*Visión*, 26 de abril) y se ven frente a una decisión que puede cambiar el rumbo de la integración. El informe de la CEPAL, dado a conocer apenas un año después de la conferencia de Presidentes de Punta del Este, recuerda el compromiso contraído por todos aquellos en pro de un mercado común, pero los avances que señala no son, por cierto, muy abundantes.

#### POBREZA Y RIQUEZA EN ESTADOS UNIDOS

En 1965, el producto nacional bruto por habitante ascendía, en los Estados Unidos, a 3.557 dólares. En ese mismo año el PNB *per capita* era de 99 dólares en Indonesia, 91 dólares en Pakistán, 83 en Nigeria y 280 en Brasil. La situación se agrava, hoy, por un hecho de todos conocido: porque actualmente los Estados Unidos se acercan a los 3.800 dólares, y porque, en el Tercer Mundo, el desarrollo está congelado o —tomemos el caso del Brasil— aumenta en proporciones insignificantes. En efecto, el producto interno bruto brasilero, por persona, creció sólo el 1,3 por ciento en 1966 y el 1,8 por ciento en 1967, lo que significa un valor muy por debajo del mínimo indispensable calculado para América Latina por el plan de la Alianza para el Progreso y el Plan Decenal de las Naciones Unidas.

Esa impresionante dicotomía entre naciones ricas y naciones pobres —tema conflictivo de nuestro tiempo— no impide subrayar el hecho de

que los cálculos fiscales de los Estados Unidos permitan hablar, a su vez, de una dicotomía no menos trágica: la de los 36 millones de personas, en los Estados Unidos, que pueden considerarse, asimismo, en régimen de pobreza. Claro está —y de ahí la insuficiencia de las estadísticas y la necesidad de categorizaciones más profundas— que si una familia negra se queja, en USA, de disponer de una renta anual de 1.000 dólares, esa misma suma parecerá en China Popular —unos 100 dólares por persona— una muestra de riqueza. Sin embargo, la expresión riqueza o pobreza queda referida siempre no sólo a las comparaciones, sino al medio.

Desde esa perspectiva, ser pobre en los Estados Unidos es una inmensa tragedia. Y no sólo por las deficiencias o necesidades físicas que ello depara, sino por el hecho inmenso y agobiante de que la sociedad moviliza unos gigantescos medios de comunicación social para convertir al ciudadano en consumidor. La publicidad agobiante —muy por encima de los 12.000 millones anuales— perfora, penetra y viola las más recónditas parcelas de la geografía. Nadie está al margen del “compre esto” o “tome esto otro a cambio del anterior modelo”. Los medios de comunicación social, unidos a la racionalización tecnológica de científicos y sociólogos, hace del hombre una categoría del gasto.

El desmantelamiento de “Resurrection City” —comprensible en el orden de las medidas municipales o policíacas— no modifica ni altera la jerarquía del problema. La cuestión sigue en pie: cómo resolver el problema de 36 millones de personas. Las “gentes buenas” creen que la primera medida a tomar es la de liquidar la violencia; y aun cuando eso es comprensible, esas mismas “gentes buenas” se niegan a considerar que la violencia no arranca sólo del libre arbitrio para obtener armas de fuego —17.775 homicidios en 1965—, sino de la violencia impresionante que ejerce una sociedad donde consumir es el modelo primordial de existencia. No poder realizarlo significa, en medio de la colosal incitación a hacerlo, una tortura o, simplemente, una presión encaminada hacia la violencia, el asalto y el tumulto.

Por otra parte, y hecho trágico, la dicotomía entre pobreza y riqueza media no es, únicamente, el factor mayor del desequilibrio en la gran sociedad industrial de consumo. Esta se caracteriza también por la dicotomía entre los saberes; y en la Edad Tecnológica, el *gap* educativo, las diferencias que la preparación o la ignorancia imponen, son impresionantes. La sociedad tecnológica requiere, cada día que pasa, hombres más y más especializados que solamente pueden llegar a esos niveles mediante una sólida base escolar.

# SERVICIOS PUBLICOS

## XVII

### LOS SERVICIOS PUBLICOS

Introducción. Definiciones. Creación de los servicios públicos. Disposiciones constitucionales. Clasificación de los servicios. Características de los servicios públicos. Prestación de los servicios públicos. Nacionalización de los servicios. Finalidad de los servicios públicos. Grupos de presión y servicios públicos. Jurisprudencia

#### INTRODUCCION

La noción del servicio público es uno de los conceptos fundamentales de la administración científica y del derecho administrativo. Para los autores franceses, por ejemplo, el concepto constituye el aspecto central de la administración y del derecho. y por ello el maestro Jeze, entre otros, expresa que el "derecho administrativo comprende el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos". Se denomina servicio público, en sentido material, toda actividad a cargo de una entidad de derecho público que tenga por finalidad dar satisfacción a una necesidad de interés general. En sentido orgánico, el servicio público es el sujeto u organismo estatal encargado de realizar o controlar actividades de la naturaleza expresada.

Es tan importante la materia, que la forma y sistema de Estado y la organización social tienen en la extensión y amplitud de los servicios en relación a los derechos de los particulares una manifestación concreta de su filosofía y de los objetivos que persiguen. A un sistema de Estado socialista o liberal corresponderán formas de prestación y organización de los servicios también socialista o liberal.

La expresión *servicios públicos* se descompone en dos términos: servicios, que significa actividad, y públicos, que el Estado los lleva a cabo, o que se persigue un interés de orden colectivo como objetivo fundamental de los mismos.

Los servicios públicos constituyen, en realidad, la función propia de la administración y la que justifica su existencia. Hay servicios públicos en toda organización que, creada por un organismo con poder suficiente, satisface, por medio de un régimen jurídico y técnico, fines declarados de utilidad pública o de interés social.

Los servicios pueden crearse al mismo tiempo que su régimen jurídico, pero pueden existir de antemano en su realidad económica como una necesidad de la colectividad.

## DEFINICIONES

Duguit expresaba una noción que puede calificarse de formal, manifestando que el servicio público es "una actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza, que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante".

Waline define los servicios públicos así: "Existe servicio público cuando una colectividad administrativa, estimando que la iniciativa privada no cumple o no puede cumplir satisfactoriamente una cierta tarea que considera de utilidad pública, decide tomarla en sus manos. "Desde un punto de vista material o funcional, se entiende por servicio público *toda una actividad, orgánicamente estructurada, encaminada a la satisfacción de necesidades de interés general, realizadas directamente por la administración o por medio de un concesionario, y sometida a un régimen jurídico especial*". Desde un punto de vista orgánico, la rama de la administración pública, la empresa del Estado o la empresa particular que tiene por objeto realizar esa actividad, constituyen el aspecto orgánico en el concepto del servicio público,<sup>1</sup> es decir, el sujeto que presta el servicio.

De acuerdo con lo antes expuesto, hay que distinguir entre servicios públicos y servicios para el público, llamados también impropios, que son los que por necesidad pública son realizados por empresas particulares o industriales sin sujeción al control del Estado y a un régimen jurídico especial.

## CREACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Según Waline, crear un servicio público es tomar la iniciativa de atribuir a un ente administrativo una cierta tarea de interés público. En sentido orgánico, se crea un servicio cuando se da nacimiento a una oficina pública o división administrativa llamada a ejecutar tareas de interés público. Tal es el significado en que emplea dicha expresión el ordinal 2º del artículo 190 de la Constitución, que atribuye al Presidente de la República la facultad de "decretar en caso de urgencia comprobada, en receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada".

---

1. Waline: *Tratado Elemental*, 2da. ed.

Cuando se trata de atribuir a una entidad el ejercicio de actividades y la satisfacción de intereses, situación que en el fondo limita el derecho de los particulares a realizarlos, estamos en presencia de una restricción de garantías y derechos constitucionales que debe establecerse en forma expresa y categórica siguiendo claro principio y norma constitucional. Esta iniciativa y su efecto, que es la organización de una entidad o sujeto, es la creación del servicio desde un punto de vista funcional o material. En este caso, el único procedimiento legal y administrativamente adecuado es el legislativo, y por ello el único poder con competencia para realizarlo es el Congreso mediante la sanción de la ley especial respectiva. Y esta situación tanto más se justifica si por el hecho de la creación se le atribuyera al Estado de manera exclusiva o monopolista la prestación del servicio.

Sin embargo, la discusión doctrinaria sobre si el Ejecutivo Nacional puede crear servicios en el sentido funcional, o sea el relativo a atribuir total o parcialmente al Estado una determinada actividad social, limitando la capacidad del particular en mayor o menor grado y de la misma manera, ya no está planteada en Venezuela, por las claras disposiciones de la Constitución vigente de 1961.

#### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE SERVICIOS PUBLICOS

a) Artículo 96. Las libertades económicas no tienen más limitaciones que las previstas en la propia Constitución y las que establezcan las leyes.

b) Artículo 97. La Constitución no permite monopolios.

c) Por excepción, acepta que puedan otorgarse, de conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad y por tiempo limitado para el establecimiento y explotación de obras de interés público.

d) El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación de una industria básica bajo su control.

e) La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado.

#### CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS

La administración pública estatal se nos ofrece actualmente como una gran persona jurídica, integrada, a su vez, por una pluralidad de personas jurídicas más pequeñas. En algunos casos (basta recordar el ejemplo de las municipalidades), estas personalidades se basan y justifican en la existencia de centros de intereses autónomos, que no deben

confundirse con el *interés general*, cuya titularidad corresponde por definición al Estado. Cuando se produce una marcada centralización, los intereses sectoriales, locales y hasta particulares son absorbidos por el Estado.

En este caso hablamos de servicios directos, y por el contrario, cuando del Estado se desprenden con descentralizaciones por entidades autónomas, o el Estado crea empresas y otorga concesiones, hablamos de servicios indirectos.

Desde un primer punto de vista, las personas jurídicas públicas se clasifican en *territoriales e institucionales*. Para las primeras, el territorio constituye un elemento esencial, y como este territorio es, al mismo tiempo, territorio estatal, juega un papel fundamental en la división del Estado. Puede decirse que son corporaciones constituidas por el conjunto de personas vinculadas a un territorio. En el derecho positivo, las categorías de personas públicas territoriales constituyen *numerosos casos* y son, los municipios, las provincias y las entidades locales menores.

En cambio, son personas jurídicas institucionales aquellas que se constituyen para la satisfacción de fines distintos de los particulares de los individuos que las componen o las administran. Por supuesto que estas personas actúan también sobre un territorio determinado, pero aquí el territorio no es elemento esencial, sino simplemente espacial para el ejercicio de sus propias competencias.

A su vez, las entidades institucionales podemos clasificarlas en corporaciones, fundaciones y establecimientos públicos personificados.

Los servicios públicos se clasifican, además, en diversas categorías, que son:

a) Servicios generales, locales y especiales. Los primeros son creados por el Poder Nacional; los segundos son de competencia estatal o municipal; los últimos se refieren a un núcleo de población determinada.

b) Facultativos y obligatorios. Los primeros son los que, de acuerdo al sistema de Estado, pueden crearse a juicio discrecional de la autoridad competente; en cambio, los obligatorios son aquellos que el Estado debe prestar forzosamente, como tenemos con el servicio de correos para muchos países.

c) Servicios mixtos, que son aquellos que dependen de diversas entidades como sucede con los servicios educativos.

d) Servicios singulares son aquellos que se prestan y benefician a grupos de personas y a expensas de los mismos, como sucede con los seguros sociales.

e) Servicios jerarquizados y autonómicos. Los jerarquizados comprenden su personalidad con la entidad de quien dependen; y los autonómicos son los que gozan de personalidad jurídica.

f) De administración directa, prestados por la propia administración o indirectos. Directos: Servicios administrativos públicos; o indirectos: institutos autónomos, concesiones, empresas mixtas, empresas del Estado.

#### CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

De acuerdo con los conceptos expresados, se distinguen en los servicios públicos las siguientes características fundamentales:

1) El servicio público debe estar constituido por una actividad técnica, que es lo mismo que decir que la actividad administrativa realizada por el órgano competente debe hacerse conforme a principios científicos.

2) El servicio público se caracteriza por su regularidad y continuidad, lo que es lo mismo, que debe ejecutarse en concordancia a la aplicación de normas estables y en segundo lugar en una forma no interrumpida.

3) El servicio público se presta en beneficio del público y para la satisfacción de los intereses generales. El beneficio que de ellos deriva repercute sobre el conjunto de los habitantes de un país y considerados igualmente con sus intereses comunes. Las empresas privadas podrían organizar estos mismos servicios, pero los crearían solamente allí donde el servicio seguramente hubiera de funcionar con beneficios. No afectan, pues, estos servicios a intereses individuales, sino a los grandes intereses representados por los habitantes de un municipio, de una provincia, de una región, de toda la nación.

4) El servicio público depende de un organismo público o, en último término es controlado por éste, lo que significa que la prestación de los servicios públicos puede ser realizada por una empresa privada, pero bajo el control de la administración y bajo un régimen jurídico especial.

Los elementos característicos de los servicios públicos desde el punto de vista de los medios materiales son:

- a) Una circunscripción territorial cuya extensión es indiferente.
- b) Una población, homogénea o no, la cual, total o parcialmente, disfruta del servicio.
- c) Personal: funcionarios y empleados.

- d) Material: edificios, muebles, productos, etc. En algunos servicios, como en el ejército, este elemento es muy importante; en otros, como los tribunales de justicia, no; pero siempre es necesario.
- e) Recursos económicos que se obtienen, o de las mismas personas que disfrutan del servicio: tasas; o de los presupuestos: contribuciones, impuestos.

#### PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La satisfacción de las necesidades públicas y la organización de actividades a cargo de una entidad pueden agruparse en dos grandes categorías, según la naturaleza del sujeto que realiza el servicio. En primer término, tenemos los "servicios públicos administrativos", o sea al propio Estado actuando de manera directa y con sus propios elementos (locales, bienes, personal y aplicación de normas de carácter público), o bien actuando el Estado por medio de servicios descentralizados o institutos autónomos, concesiones o empresas y sociedades económicas, es decir, mediante la forma indirecta.

Los "servicios públicos administrativos", a la vez, pueden ser nacionales, estatales o provinciales, y municipales.

En el siglo XIX, estos servicios directos se constituían para resolver las necesidades fundamentales y como una consecuencia del Estado liberal. Con el tiempo, la amplitud y extensión de los servicios directos se fue haciendo mayor y la acción indirecta también tomó importancia paralela a una mayor intervención del Estado sobre la iniciativa privada, mediante una acción reguladora y controladora del campo privado.

#### *Servicios indirectos por concesión*

Es un modo de prestación del servicio en forma indirecta por el Estado, puesto que éste se desprende de su capacidad para realizarlo y se lo atribuye a una empresa particular. El concedente es la persona jurídica pública (nacional, estatal, municipal) que confía temporalmente y mediante el cumplimiento de determinadas condiciones legales la prestación del servicio a un particular (persona natural o jurídica privada). Generalmente, la fórmula general que se usa para dicha atribución es la celebración de un contrato que estipula los derechos y obligaciones de ambas partes, aunque se advierte la posición de ventaja del concedente. El concesionario es la empresa privada que obtiene de los ciudadanos el pago de tasas por el uso del servicio. En algunos

países, como en Venezuela, la obtención de concesiones de hidrocarburos no se materializa y legaliza con un contrato único, sino más bien con el cumplimiento de un proceso fijado por la ley especial, de carácter complejo y en etapas sucesivas, que va creando derechos y obligaciones para el Estado y fundamentalmente para el solicitante de la concesión.

El servicio público concedido presenta a un tiempo, a juicio de Lares Martínez,<sup>2</sup> "los caracteres de empresa pública y empresa privada. Los individuos que intervienen en la empresa concesionaria son particulares y no agentes públicos; sus bienes son de los particulares; las relaciones con el personal se rige por la legislación laboral; los intereses del particular son de carácter privado y al asumir los riesgos de la actividad se persigue una ganancia económica". Por el contrario, son manifestaciones del interés público el cumplimiento de las condiciones previas y posteriores de la concesión fijadas por la ley especial, las formas de intervención sobre el concesionario, y, en algunos tipos de concesiones, la fijación de metas sobre la producción y mantenimiento del servicio, así como la devolución al control público y a su directa explotación por el concedente.

La concesión es un modo de gestión que sólo se puede otorgar en explotaciones industriales o comerciales. Sin embargo, las leyes administrativas venezolanas autorizan al Ejecutivo Nacional, y previo el cumplimiento de requisitos especiales y de procedimientos de orden público, al otorgamiento de concesiones en materia de ferrocarriles, teléfonos, navegación aérea, etc. Las municipalidades pueden a su vez, otorgar concesiones en materia de alumbrado, tranvías, acueductos.

### *Los institutos autónomos*

En el capítulo siguiente consideramos esta materia en mayor detalle. Aquí sólo referimos que son establecimientos de carácter público, creados y sostenidos fundamentalmente por el Estado, pero mediante la fórmula jurídica de descentralizar la administración por servicios autárquicos que pueden operar nacional o regionalmente, según la jurisdicción que se les fije; la esencia fundamental que caracteriza a estos entes autónomos es la de ser dirigidos y administrados mediante procedimientos, mecanismos y objetivos distintos a los fijados por el ordenamiento básico de la administración fiscal del Estado. Esta fórmula como hemos dicho, no significa siempre una descentralización en favor

---

2. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*.

de los intereses regionales o provinciales, sino la posibilidad de una mayor autonomía de acción en provecho de la agilidad administrativa.

### *Sociedades de economía mixta*

El Estado moderno ya no se conforma con su papel de tuición sobre la economía privada, sino que, además de regulador e interventor, manipula indirectamente los procesos de la dinámica económica y participa directamente en intereses de la misma. Para ello controla totalmente determinadas empresas o participa como un accionista más en la composición financiera de ciertas sociedades. Algunos autores las llaman empresas mixtas porque el capital pertenece tanto al particular como al Estado, que se hace inversionista. Generalmente actúa en esta forma en empresas comerciales o industriales de riesgos dudosos y que por su naturaleza requieren la gestión de la empresa privada.

En Venezuela existe dos sociedades de economía mixta, que son el Banco Central de Venezuela y el Banco Industrial, aunque con un carácter sui-generis debido al gran papel público que desempeñan.

Existe otras compañías en las cuales el Estado tiene el control total financiero. Estas se denominan empresas del Estado. Algunas han nacido por la iniciativa del Estado, como la Corporación Venezolana de Fomento, y otras, por la acción posterior de que el Estado adquiriera la totalidad de sus acciones, como la compañía Venezolana de Navegación. En general estas empresas, mientras una ley no las someta a un régimen administrativo de carácter público, se rigen, como cualquiera otra empresa, por las disposiciones del Código de Comercio, ya que en lo jurídico son compañías de comercio.

### NACIONALIZACION Y SOCIALIZACION DE LOS SERVICIOS

Como consecuencia de las corrientes sociales de nuestro tiempo, que se han concretado en una tendencia de mayor intervención del Estado, se ha llegado a otras formas de realización de servicios públicos, que son la "nacionalización" y la "socialización", términos que no entrañan el mismo significado. Es cierto que, en el fondo, estas dos formas están guiadas por la filosofía socialista de sustituir, en mayor o menor grado, la iniciativa privada por la empresa pública, principalmente en determinado tipo de empresas, como las de minería, transporte y producción de energía. La nacionalización supone que los servicios que están realizados por las entidades locales, o por lo menos bajo su supervisión, pasan a ser realizados, o por lo menos supervi-

sados, por el Poder Nacional; por lo que la nacionalización no implica siempre que el Poder Nacional tome de manera exclusiva para sí la realización del servicio; es decir, en otros términos, la nacionalización no implica sustitución total de la iniciativa privada por la pública. En cambio, la socialización responde al objetivo de lograr un mayor cambio en la naturaleza económica de la empresa, en la propiedad que controle los servicios; por lo tanto, en las actividades del individuo, si no se modifica el régimen capitalista industrial, transformando la naturaleza jurídico-económica de los medios de producción y cambio, no podemos hablar de socialización de los servicios.

Además de estas tendencias, se ha llegado a una intermedia, que consiste en el régimen por el cual el Estado viene a compartir la propiedad y la explotación de las empresas con los particulares, estableciendo sociedades de economía mixta, que se someten a un régimen de organización de derecho privado, o bien a un régimen especial de derecho público, regidas estas empresas por una ley administrativa.

#### RESUMEN: SERVICIOS PUBLICOS

*Definición.* Organización de carácter permanentemente destinada a satisfacer una necesidad pública de una manera regular o continua.

*Características.* Permanencia, regularidad, continuidad y *jus imperium*.

*Características jurídicas.* Modificable en su desarrollo y organización.

Personal público.

Fondos públicos.

Obras realizadas son sometidas a un régimen especial.

Actos realizados por agentes son actos administrativos.

No hay ánimo de lucro.

*Creación.* Poder Ejecutivo Nacional (Presidente en Consejo de Ministros. Regulación por decreto en forma excepcional y únicamente para la creación orgánica).

Ley que desenvuelve al servicio.

Normas legales fijan: organización, oportunidad y elementos de la prestación de servicios.

#### *Concesión del servicio público*

*Noción de servicio público concedido.* Un particular, llamado concesionario, se compromete frente a una autoridad administrativa llamada concedente:

A organizar y hacer funcionar un servicio público por una duración limitada y según ciertas condiciones impuestas, y con un capital y utilaje que le pertenecen en todo o en parte.

Y a asegurar los gastos de organización y funcionamiento del servicio, principalmente por medio de tasas percibidas de los usuarios del servicio, y accesoriamente, gracias a las subvenciones u otras ventajas suministradas por la administración concedente.

*La persona encargada del servicio es privada.* Empleados privados. La atribución del concesionario es netamente convencional.

*El servicio concedido es servicio público.* Opiniones:

- 1) Es un contrato.  
Acuerdo entre concedente y concesionario.
- 2) Acto complejo: Tasas.
- 3) Acto reglamentario: Prestaciones.
- 4) Acto condición: Atribución de la condición del concesionario.  
Contrato: Ventajas acordadas. Equilibrio financiero. Duración de la concesión.

*La situación del concesionario es compleja.* Reglamentaria: Para todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento. Contractual: Para todos los poderes y deberes que resultan de las ventajas personales pecuniarias y otras que son consentidas por vía contractual.

*Conclusión de la concesión.* No hay obligación en la adjudicación:

- 1) *Intuiti personae.*
- 2) Importancia de la empresa impide concurrencia.

*Obligaciones del contratista.* Prestación en la época y forma convenidas. Obedecer las instrucciones. Aceptar los materiales que suministra la administración. Aceptar las modificaciones de las obras que no desnaturalicen el contrato.

*Derechos del contratista.* Que se le pague el precio. Indemnización por los daños sufridos por fuerza mayor. Pedir resolución cuando el error material sea de cierta monta. Pedir rescisión cuando se modifique el proyecto en una cierta extensión.

*Obligaciones de la administración.* Pagar el precio. Facilitar al contratista los elementos indispensables para la obra (planos).

*Derechos de la administración.* Dirección, inspección y control de obras. Introducir modificaciones. Facultad de rescindir. Hacer continuar la ejecución por otro.

*Régimen de la resolución.* La administración puede declarar la resolución unilateralmente (materia discutible). Incapacidad sobrevenida al contratista (fraude, culpa o negligencia).

#### FINALIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La política de los servicios públicos persigue fundamentalmente los siguientes objetivos:

1º Disminuir y aliviar la pobreza y la miseria.

2º Contribuir al bienestar de las clases sociales, mediante los servicios que hoy son fundamentales para el Estado moderno, como son la política de vivienda y la educación popular y democrática.

3º Proporcionar una mayor equidad en la distribución del ingreso nacional y de la renta.

4º Como instrumentos de socializar la renta y el ingreso nacional, ofreciendo a cada usuario una parte del dividendo nacional, ya que el fin de ellos no es ofrecer un beneficio de unas rentas por otras, sino dar a cada ciudadano una parte de la misma renta, aunque de manera indirecta, como se señaló en el capítulo de "El desarrollo y la administración".

Como expresa *The Economist*, comentando esta clara tendencia, la doctrina que propugna la instalación de una red de seguridad social permite recoger a quienes caen o evitar que la desgracia se produzca, dando a todos una mejor vida, previniendo socialmente con el concurso de todos y la colaboración de los ciudadanos de acuerdo con sus posibilidades, para lograr la justa y armoniosa distribución del ingreso nacional y con ello la equidad y la justicia social, base esencial de una democracia efectiva.

#### GRUPOS DE PRESION Y SERVICIOS PUBLICOS

Hay un aspecto común entre los servicios públicos y los grupos de presión. Estos, usando técnicas y formas modernas como el tratar de imponer el uso del servicio para sus afectados, emplean como medios desde la persuasión publicitaria hasta la presión coactiva, muchas veces utilizando el medio de sus influencias y fuera del límite de su capacidad y competencia.

Hoy todavía, vista la finalidad distinta de ellos y tomando en cuenta el carácter con que actúan, no es posible confundir un servicio público directo, de tipo obligatorio y no discrecional (véase la clasificación y

características de los mismos), con un grupo de presión. Pero esta diferencia, hoy todavía tan tajante, ya no es tan fácil establecerla en el sentido más amplio de los mismos, cuando tomamos, por ejemplo, a las empresas del Estado y a las entidades económicas, mixtas principalmente, y las comparamos con los grupos de presión. Observa el autor moderno Meynaud, citado por Duverger, que la actual tendencia de construir empresas del Estado con amplia personalidad y autonomía ha dado lugar a la utilización de todos los métodos de la gestión privada. Dichos seres híbridos adquieren una superconcentración económica que les abre una considerable facultad de acción y de influencia. Pensemos, por ejemplo, en el papel, para no citar sino uno, del Instituto para la Reconstrucción Industrial de Italia (y su principal accionista, Enrico Mattei) y sus actividades y las formas semejantes a los grupos de presión con quienes está identificado.

Pero aparte de estas semejanzas en procedimientos y en el radio de acción ejercida y representada, los servicios públicos, en una democracia efectivamente controlada por los intereses populares, deben, como cuestión doctrinaria, evitar la confusión y defenderse de los intereses y grupos de presión, entre quienes están ciertos sectores de la comunidad, como los profesionales que les sirven para poder cumplir sus objetivos.

## JURISPRUDENCIA

### SERVICIO PUBLICO

DECRETO N° 187, DEL 3-11-64

SOBRE COMERCIO DE HIDROCARBUROS. (DICTAMENES PROCURADURIA)  
BASES LEGALES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO.

- A) *Concepto de servicio público.*
  - B) *Creación de los servicios públicos.*
  - C) *Clasificación de los reglamentos.*
  - D) *Interpretación de la ley.*
  - E) *Analogía. Diferencias con la interpretación extensiva.*
  - F) *Irretroactividad de la ley.*
- 
- a) El concepto "servicio público" ha perdido la univocidad que lo caracterizaba en la doctrina hoy clásica, designándose bajo tal noción, bien una actividad —servicio público en sentido material—, bien una oficina pública o repartición administrativa llamada a ejecutar determinadas tareas de interés público —servicio público en sentido orgánico.
  - b) De la normativa constitucional se puede concluir que para crear una entidad pública que tenga por objeto la prestación de una actividad

de interés general —servicio público en sentido funcional— se requiere la intervención del Congreso Nacional, o en caso de urgencia y durante el receso de las Cámaras, la autorización de la Comisión Delegada.

- c) El derecho positivo venezolano sólo consagra los reglamentos usualmente denominados ejecutivos.
- d) Toda interpretación debe ser a un mismo tiempo literal y lógica. Dividir en dos la actividad del intérprete es separar lo que es naturalmente inseparable; en ningún caso basta la interpretación literal.
- e) No se debe confundir la interpretación extensiva con la analogía. La primera es aplicable a toda norma jurídica, sea ésta general, especial o excepcional, contenga o no enumeraciones enunciativas o taxativas, pues no es sino reintegración del pensamiento legislativo; la analogía no se fundamenta en la presunción de la voluntad del legislador, sino más bien en el principio de la igualdad jurídica, el cual exige que casos semejantes deben ser disciplinados por normas semejantes: es el presupuesto de la analogía la inexistencia de norma jurídica que prevea el caso concreto.
- f) Es necesario distinguir el efecto retroactivo de la ley del efecto inmediato de la misma.

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Comienzan los impugnantes su libelo transcribiendo parcialmente una sentencia de la extinguida Corte Federal, dictada el 17 de julio de 1953, la cual contiene, además de la ya clásica división de los actos administrativos en discrecionales y reglados, una de las tantas consagraciones jurisprudenciales del principio de la legalidad administrativa: "...todas las actividades de las autoridades administrativas deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas. [...] Desbordar este cerco constituye grave infracción... Por ello —continúan— se impone analizar las disposiciones citadas en el derecho 187 como fundamento de éste (art. 190, ordinal 10º; 136, ordinal 10º; 98 y 97 de la Constitución Nacional; decreto N° 674, del 8 de enero de 1962, cuyo artículo 4º dejó vigente el acuerdo del Congreso Nacional del 6 de abril de 1962, y los artículos 1 y 68 de la Ley de Hidrocarburos) "... con el fin de establecer si en realidad las mismas efectivamente facultan al Presidente de la República para dictar [dicho] decreto...".

Antes de entrar a analizar los argumentos de los impugnantes, consideramos necesario determinar si la actividad objeto del decreto cuya constitucionalidad se cuestiona reúne los caracteres de un servicio público, calificación de sumo interés por cuanto —como lo reconoce en

forma unánime la doctrina— tal circunstancia influye de manera determinante en la extensión de los poderes de la autoridad administrativa en todo lo relativo a la prestación del mismo.

En ocasión anterior (oficio N° 5032, de 14-10-1964, dirigido al Ministerio de Fomento), la Procuraduría General de la República tuvo oportunidad de precisar el concepto mismo de servicio público, opinión que reitera en el presente caso:

“A pesar de todas sus vaguedades e imprecisiones, la noción de servicio público comienza a cristalizar en la doctrina moderna en la forma de una actividad prestadora (dar o proporcionar utilidad a los particulares) que puede cumplirse, en principio, con arreglo a cualquier fórmula jurídica, pública o privada. Dicha noción, en su más reciente plateamiento, se consolida, de esta manera, por sus caracteres intrínsecos o materiales, y no necesariamente por la forma jurídica de prestación del servicio, pues éste sigue siendo tal, ya se cumpla por intermedio de los particulares o ya se encuentre directamente en manos del Estado; caben además, naturalmente, fórmulas intermedias.

Pero siempre encontraremos una cuestión política previa: son los gobernantes, como tutores del interés público, quienes deciden en definitiva las modalidades de prestación del servicio. Este criterio político de decisión —que la doctrina contemporánea recoge de los clásicos del Derecho Administrativo, como Jeze, aparece así, paradójicamente, en la base de una actividad fundamental técnica y prestadora, como es la de servicio público. Incluso ese criterio de orientación política no se encuentra directamente vinculado a la forma de gestión del servicio, ni tampoco, necesariamente, a las fórmulas (jurídico-públicas o jurídico-privadas) de prestación del mismo. Para demostrar este aserto los autores ponen de relieve cómo ciertos países —Suecia, por ejemplo— logran una evidente orientación socialista mediante el sistema de compañías mercantiles o, en general, recurriendo a instituciones del derecho común, civiles o mercantiles, hasta cierto punto tradicionales”.

Es indudable que la actividad de distribución y expendio de hidrocarburos y sus derivados cabe perfectamente en el concepto arriba indicado: una actividad prestadora, dirigida a dar o proporcionar utilidad a los particulares, a satisfacer una necesidad impostergable; ocioso es, por sabido, insistir en el carácter vital que tienen los hidrocarburos (y sus derivados) como principal fuente de energía que son en el mundo contemporáneo, y de manera muy especial en Venezuela. Todo trastorno que sufra esta actividad se refleja necesariamente en la economía nacional, afecta los intereses vitales de la Nación, y es por ello justificado que el Estado intervenga en tal actividad, que puede prevenir y, en caso necesario, suplir las fallas y deficiencias que las empresas privadas puedan presentar, pues el interés general debe siempre

privar sobre los intereses particulares cuando, como en lo relativo al régimen de hidrocarburos, están en juego intereses vitales de la nación.

“Dicha noción [el servicio público]... se consolida, de esta manera, por sus caracteres intrínsecos o materiales, y no necesariamente por la forma de prestación del servicio...” (Oficio cit.). Así, el profesor Waline, al tratar sobre la teoría general del servicio público, observa: “No es sin, embargo, necesario, para que exista servicio público, que una cierta tarea de interés público sea entera y exclusivamente asumida por una colectividad pública. Y ello porque, en primer lugar, los servicios públicos no se encuentran todos monopolizados: muchos de ellos funcionan concurrentemente con una actividad privada paralela (enseñanza, servicios asistenciales, etc.). Pero también —y sobre todo— porque la actividad designada por la jurisprudencia bajo el nombre de servicio público no es necesariamente efectuada en forma directa por las autoridades públicas, o por agentes situados bajo la subordinación jerárquica de éstas, y además, porque el servicio público no funciona siempre con los riesgos y peligros financieros de una colectividad pública, la cual no toma necesariamente a su cargo el área financiera”. (Waline, M.: *Droit Administratif*. 9ª ed. Editions Sirey, París 1963, p. 666).

Afirman los impugnantes que “... el comercio o expendio de productos de hidrocarburos no está regido por la ley de Hidrocarburos [...]; que no es un servicio público por su naturaleza; y para que tal actividad se considere “servicio público”, es el Congreso Nacional el que debe establecerlo así...”

Veamos, por lo que toca a la última afirmación, la opinión de nuestra más autorizada doctrina:

“En lo tocante a la creación de servicios públicos, a nuestro parecer, debe distinguirse entre aquellos que han de explotarse con carácter de exclusividad, ya sea por el Estado o por un concesionario, y los que pueden gestionarse en un régimen de libre concurrencia. Los primeros afectan la libertad económica de los individuos, por las razones ya expresadas; los segundos, no. En efecto, no compartimos la opinión de que la enseñanza gratuita, impartida en los planteles públicos, constituye una limitación de la libertad de los dueños de planteles privados. En general, no creemos que sufran restricciones en sus libertades constitucionales las empresas privadas que concurren con el Estado en la satisfacción de alguna necesidad de interés general, aunque aquéllas tengan que soportar las desventajas del poderío económico del Estado y de las prerrogativas fiscales de que éste goza.

Los servicios públicos atendidos *con carácter de exclusividad* por el Estado o por un concesionario sólo pueden ser creados por leyes naciona-

les. Es indudable que, en el orden nacional, la creación de servicios públicos en sentido material con las características expresadas *es de la competencia exclusiva del Congreso*. [Subrayado nuestro]. (Lares Martínez, E.: *Manual de Derecho Administrativo*. Cursos de Derecho. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1963; pp. 178-179)".

En consecuencia, es concluyente que la competencia exclusiva del Congreso Nacional existe solamente cuando se trata de excluir del ámbito de la iniciativa privada una determinada actividad, para reservarla al Estado a fin de que éste la ejerza, sea en forma directa, sea mediante concesión. Cuando a la satisfacción del interés general —cuya existencia, en lo que toca a la distribución de hidrocarburos y sus derivados, es innegable— el Estado concurre con los particulares, no es, a la luz de la enseñanza arriba transcrita, necesaria la intervención del Poder Legislativo. En otras palabras, nos encontramos frente a un caso que no forma parte, inflexiblemente, de la llamada "reserva legal", aunque, desde luego, las determinaciones que por la vía general o especial haga el Ejecutivo en esta materia deberán adecuarse a las normas que dicte el Congreso Nacional, cuando ello suceda, pero en ningún caso ello significa que el Poder Administrativo debe esperar la promulgación de una ley para poder actuar. Sayagués Laso lo expresa así: "Hay cierta materia que no admite regulación mediante reglamento. Es la llamada reserva de la ley o reglamento. Esto significa que en ausencia de leyes al respecto, es posible dictar normas reglamentarias, dentro de los límites en que éstas pueden desenvolverse... En esos casos, cuando el legislador interviene dictando una ley, la amplia discrecionalidad administrativa existente hasta ese momento se ve limitada en grado variable, pues en el futuro los reglamentos y actos individuales estarán subordinados a la norma legal". (*Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, 1959; t. I. pp. 123 y 124).

"En lo relativo a la creación de servicios públicos en sentido orgánico [dar nacimiento a una oficina pública o repartición administrativa llamada a ejecutar determinadas tareas de interés público] —continúa el Profesor Lares Martínez— conviene distinguir entre las diferentes entidades territoriales. En el orden nacional, el texto constitucional es claro (art. 190, ordinal 11, Constitución 1861): su creación corresponde al Congreso y durante el receso de éste, al Presidente de la República, en caso de urgencia comprobada, y previa autorización de la Comisión Delegada". [Paréntesis nuestros] (*Ibid.*, p. 180). Fue tal vez la confusión entre los criterios material y orgánico del servicio público lo que llevó a los recurrentes a hacer la perentoria afirmación, ya citada: "...[el comercio o expendio de productos de hidrocarburos] no es un

servicio público por su naturaleza [?]; para que tal actividad se considere "servicio público", es el Congreso Nacional el que debe establecerlo así...", aun cuando es evidente, de las palabras mismas por ellos utilizadas, que se están refiriendo al servicio público en sentido material, o actividad de servicio público.

Pero concretándonos al servicio público en sentido orgánico, de la normativa constitucional se puede únicamente concluir que para constituir una entidad pública que tenga por objeto la prestación del servicio público de distribución y venta de hidrocarburos y sus derivados se precisa la intervención del Congreso Nacional, o en caso de urgencia y durante el receso de las Cámaras, la autorización de la Comisión Delegada. Pero es el caso que tal ente público existía con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1961: tal actividad prestadora se encuentra dentro de los fines de la Corporación Venezolana del Petróleo.

En efecto, bajo el régimen constitucional anterior al vigente, la creación de servicios públicos (en sentido orgánico) se encontraba entre las facultades del Presidente de la República: "Crear nuevos servicios públicos, autónomos o dependientes de la Administración Nacional, y suprimir o modificar los que existan", disponía la atribución tercera del artículo 108 de la Constitución Nacional de 1953. Y fue precisamente en ejercicio de tal poder que, en Consejo de Ministros, el Presidente de la República promulgó, el 19 de abril de 1960, el decreto N° 260, por el cual se dictó el Estatuto de la Corporación Venezolana de Petróleo, *cuyo carácter de ente autónomo, persona de derecho público, es indiscutible* (v. art. 1°), y que tiene por objeto (art. 2°, a) "la exploración, explotación, refinación y transporte de hidrocarburos, así como la compraventa y permuta de los mismos en cualquier forma, dentro o fuera del país". [Subrayado nuestro].

No creemos que se pueda negar el carácter de servicio público que reviste el suministro al público de hidrocarburos y sus derivados, o, como dicen los impugnantes, "...el comercio o expendio de productos de hidrocarburos"... pretendiendo de tal manera borrar las esenciales diferencias que existen entre una actividad en la cual está involucrado el funcionamiento mismo de la economía nacional, y cualquier otro comercio o expendio de bienes, cualquiera otra de las múltiples actividades que pueden desempeñar los particulares.

Más aún, si examinamos nuestro régimen legal de hidrocarburos, una de cuyas notas fundamentales nos la da el artículo 3° de la vigente Ley de Hidrocarburos, el otorgamiento potestativo de las concesiones, encontramos que estas últimas tienen diverso fundamento: las de ex-

ploración y explotación, el derecho de propiedad o de administración que la Nación ejerce sobre los yacimientos (acerca de la naturaleza de ese derecho —propiedad o simple administración— confróntense las diferentes opiniones sustentadas por los profesores Rufino González Miranda y Ezequiel Monsalve Casado, respectivamente en *Estudios acerca del Régimen Legal del Petróleo en Venezuela*, pp. 106-126, y *Manual de Ciencias Jurídico-Mineras*, p. 92); las de manufactura y refinación, y transporte, el servicio público. Tal es el criterio de nuestra más autorizada doctrina:

"Lo primero que se impone a nuestra observación es que el otorgamiento de estas concesiones [de manufactura y refinación y de transporte, cuando lo son en forma autónoma] no tiene por fundamento jurídico, como en las de exploración y explotación, el derecho de propiedad del Estado sobre los yacimientos de hidrocarburos. En ellas tal fundamento no puede ser otro que la reserva o limitación que, por innegables motivos de interés público, ha hecho el Estado al principio de la libertad de industrias, no permitiendo que la refinación y transporte de hidrocarburos se haga sino por aquellas personas especialmente autorizadas para ello. . . (González Miranda, Rufino: *Estudios acerca del Régimen Legal del Petróleo en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones, Colección de Estudios Jurídicos. Vol. XXI. Caracas, 1958; p. 238). [Paréntesis entre texto nuestros].

"La concesión de manufactura y refinación se basa en el interés que debe tener el Estado de que el petróleo venezolano se refine en territorio venezolano; paralelamente con este interés, el Estado persigue la finalidad de poder adquirir, al cabo de cierto tiempo (el de la duración de la concesión), las obras de utilidad general que el concesionario haya construido. Por estos motivos, esta concesión tiene muchos puntos de contacto con los contratos administrativos de obras públicas, cuyas características ya he señalado desde el comienzo de este estudio.

"Por otra parte, la refinación puede llegar a afectar, en cierto modo, el servicio público de suministro de gasolina y otros derivados necesarios para la defensa nacional y para el transporte de buques y vehículos, siendo ésta otra razón para hacer entrar la concesión manufacturera y refinación dentro del *radio del derecho administrativo*. (*Ibid.*, pp. 239-240). [Subrayado nuestro].

"Ahora bien, este contrato [la concesión de transporte] puede asimilarse a un *contrato administrativo de servicio público*, pues, por una parte, tiene por objeto prestar a los explotadores que lo soliciten el servicio de transporte de sus productos; y, por otra parte, puede llegar a afectar el servicio público del transporte de productos indispensables para la defensa nacional y para la circulación de los vehículos y afectar el servicio público de los transportes en general". (*Ibid.*, p. 242)". [Paréntesis entre texto y subrayado nuestros].

Que el suministro de derivados de hidrocarburos es un servicio público, es, en criterio nuestro, innegable, tanto en sentido material,

actividad prestadora destinada a cubrir una necesidad impostergable (y cuyo carácter vital a nadie escapa), como en sentido orgánico, la existencia de una empresa pública (en este caso, la Corporación Venezolana del Petróleo) que tiene por objeto, entre otros, prestar tal servicio, si bien en régimen de concurrencia.

## II. LA USURPACION DE FUNCIONES

Arguyen los impugnantes que el decreto N° 187 no puede haber sido dictado en ejercicio de la facultad establecida por el ordinal 10° del artículo 190 constitucional: reglamentar, total o parcialmente, las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón, pues para ello es necesario una ley preexistente, y tal ley no es la de Hidrocarburos, por cuanto ésta no menciona expresamente el expendio de hidrocarburos. Y por otra parte, "...si el decreto no tiene carácter de reglamento, sino que ha sido dictado en virtud del ordinal 10° del artículo 136 de la Constitución, entonces, como hemos dicho arriba, dicho ordinal sólo faculta al Ejecutivo Nacional para la venta, arrendamiento o adjudicación gratuita de tierras baldías, dentro de los límites consagrados por la ley del ramo y la misma Constitución (que no podrán enajenarse salinas ni podrán otorgarse concesiones mineras por tiempo indefinido); y por cuanto el decreto cuestionado no trata sobre la venta o adjudicación gratuita de tierras, ni de ventas o concesión de minas, el decreto no puede tener como fundamento legal el ordinal 10 del artículo 136 de la Constitución Nacional, usurpando el Presidente de la República atribuciones que no tiene, y por ende, el decreto es nulo, en virtud del artículo 119 de la Constitución".

A los razonamientos que acabamos de resumir es preciso hacer varias observaciones: en primer lugar, que fraccionar el análisis de las normas constitucionales y legales invocadas en el texto del decreto como fundamento del mismo, conduce al planteamiento de alternativas simplistas, pues la facultad del Ejecutivo Nacional de dictar la reglamentación impugnada deriva, no de cada una de las normas citadas, sino del conjunto de ellas; no siendo dissociable de tal conjunto la vigencia de la restricción de garantías, cuyo examen posponen los actores para el final de su libelo, porque tal situación tiene como resultado el ampliar los límites dentro de los cuales puede el Ejecutivo ejercer las facultades que le son deferidas por la Constitución y las leyes. En segundo lugar, parten los actores de dos supuestos falsos: primero, que la única categoría de reglamentos que permite nuestro ordenamiento jurídico es la de ejecución; y segundo,

que cuando la Constitución otorga competencia al Ejecutivo Nacional en una determinada materia, ésta debe ejercerse necesariamente mediante actos individuales.

“Los reglamentos son objeto de diversas clasificaciones, entre otras: a) Desde el punto de vista de la entidad pública de la cual proceden; y b) Desde el punto de vista de la vinculación del reglamento con la ley”.

.....

“Si se atiende a la vinculación del reglamento con la ley formal, numerosos autores dividen los reglamentos en cuatro categorías: ejecutivos, independientes, delegados y de necesidad.

“Los reglamentos ejecutivos o de ejecución tienen por objeto establecer los detalles que generalmente exige la aplicación de la ley. Las disposiciones de los reglamentos ejecutivos tienen el carácter de normas secundarias respecto a las primarias, que están en la ley. Cada reglamento ejecutivo es el complemento de determinada ley. Como cada reglamento ejecutivo tiene por finalidad facilitar la ejecución de la ley reglamentaria, con sujeción a su letra y espíritu, se ha podido decir que los reglamentos de esta categoría son manifestaciones del poder ejecutivo *secundum legem*”.

.....

“Los reglamentos independientes o autónomos no se refieren a una ley determinada, no tienen por finalidad regular los detalles de aplicación de una ley. No son reglamentos *secundum legem*, como los anteriores, sino *praeter legem*. Son dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de los poderes discrecionales que sobre ciertas materias le confieren explícita o implícitamente la Constitución y las leyes. En todos los casos en que el Poder Ejecutivo tiene conferidas atribuciones que puede ejercer con amplio margen de libertad, es potestativo de aquél poner límites al ejercicio de esas atribuciones por medio de reglamentos independientes, lo que viene a constituir una autolimitación. Tales reglamentos pueden ser en cualquier instante derogados por el Poder Ejecutivo, o reformados total o parcialmente por él, pero mientras se hallen en vigor obligan a su propio autor. Claro está que mediante esos reglamentos no se puede modificar ninguna ley, y que en ellos no pueden regularse las materias comprendidas en la reserva legal, como el ejercicio de las garantías constitucionales, el establecimiento de penas o la creación de impuestos. Duguit sostenía que no pueden dictarse reglamentos autónomos sobre materias que no sean la organización de los servicios públicos y la policía. Creemos, por el contrario, que no sólo acerca de la organización de los servicios públicos y el poder de policía pueden ser dictados reglamentos de esta categoría, sino también en cualquier materia de la administración en que el poder ejecutivo tenga la libertad de escoger las soluciones que estime convenientes para la colectividad, ya sea en virtud de facultades expresas, ya por la ausencia de disposiciones legales sobre el particular.

"A nuestro parecer, en Venezuela sólo existen reglamentos de las dos categorías expuestas: ejecutivos e independientes". (Lares Martínez; *Manual* cit. pp. 33-34). [Subrayado nuestro].

Como se observa, la alternativa que presentan los recurrentes ("si se trata de un reglamento, la fundamentación es falsa porque la ley de Hidrocarburos no trata sobre el expendio de hidrocarburos; y si el decreto N° 187 ha sido dictado en ejercicio de la atribución 10 del artículo 136 de la Constitución, el decreto no puede tener carácter reglamentario, además de que dicho ordinal sólo faculta al Ejecutivo Nacional para conceder tierras baldías, dentro de los límites señalados en la ley de la materia"); diha alternativa, decíamos, es, por siempre, errónea. Como se expondrá más adelante, el expendio y la distribución de hidrocarburos y sus derivados sí están comprendidos en los supuestos de los artículos 1° y 68 de la Ley de Hidrocarburos, y en consecuencia son actividades de utilidad pública que se rigen por las disposiciones de dicha ley, de la cual el decreto N° 187 puede considerarse, por tanto, en ese aspecto, reglamento de ejecución; pero además, y esencialmente, es un reglamento autónomo, y nada se opone a que participe de ambos caracteres. Que el dictar reglamentos esencialmente autónomos pueda fundamentarse, con mejor técnica jurídica, en el ordinal primero del artículo 190 constitucional, no impide que tal carácter se desprenda, como en el presente caso, de la naturaleza misma de los poderes ejercidos.

Los reglamentos autónomos —señala el profesor Lares Martínez— "...son dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de los poderes discrecionales que sobre ciertas materias le confieren explícita o implícitamente la Constitución y las leyes". Los demandantes afirman que ni los artículos 1° y 68 de la Ley de Hidrocarburos, ni el artículo 136, ordinal 10° de la Constitución Nacional, tienen relación alguna con el expendio de derivados de hidrocarburos y, por ende, mal pueden ser invocados como fundamentación del tantas veces citado decreto N° 187; afirmaciones que merecen un cuidadoso examen, recordando que nos encontramos frente a un acto especial, en cuanto es, a un tiempo mismo, reglamento autónomo y de ejecución.

Veamos, en primer término, la interpretación que los impugnantes hacen de las normas ya citadas de la Ley de Hidrocarburos. Que en dicha ley no existen disposiciones expresas en lo relativo al expendio de derivados de hidrocarburos, es obvio; basta para darse cuenta de ello el más somero examen de la misma; pero el decreto N° 187 no es, repetimos, únicamente un reglamento de la Ley de Hidrocarburos; es falso que, "...[sea] necesario que exista la disposición o norma legal, para que

luego pueda el Presidente reglamentarla..." y que "...como el Presidente ha calificado el decreto de reglamento, es indispensable que exista previamente la ley que se trata de reglamentar...", como afirman los recurrentes.

Los actores parten del siguiente supuesto: Las normas especiales o excepcionales, y las que contienen enumeraciones taxativas, sólo pueden ser interpretadas restrictivamente, porque no les es aplicable la interpretación extensiva y tampoco tiene cabida en ellas la analogía.

Esa afirmación deriva de una confusión conceptual entre la interpretación extensiva y la analogía. Como quiera que los actores participen de ella, estimamos conveniente precisar algunas cuestiones respecto a la interpretación de las normas jurídicas.

Observa Coviello que "toda interpretación debe fundarse siempre y necesariamente en las reglas que gobiernan la palabra y en las del pensamiento, toda vez que la ley no es letra muerta, sino que tiene un contenido espiritual; por eso debe ser a un tiempo mismo literal y lógica. Dividir en dos la única actividad del intérprete que no puede descuidar la investigación sobre la palabra ni la relativa al significado de la ley, es separar lo que es naturalmente inseparable; y esto puede producir también consecuencias prácticas erróneas, pues apoyándose en esa distinción pudiera creerse que basta, en principio, la llamada interpretación literal y que sólo en ciertos casos es necesaria la interpretación lógica. Muchas veces no podemos sacar de la interpretación gramatical más de lo que se obtiene con la simple lectura del texto de ley. Y en efecto, pueden encontrarse palabras que tienen un significado diverso aun conforme al diccionario de la lengua empleada por el legislador; pues bien, contados en tal caso los diferentes significados, no se obtiene el verdadero sentido de la ley, sino sólo los sentidos posibles. Además, una palabra puede tener significado claro y único, según las reglas filológicas, pero puede haber ocurrido que el legislador la empleara en sentido diverso del común, ya para seguir el lenguaje tradicional y antiguo, ya por ignorancia de la propiedad y pureza del idioma. Así es que, en cualquier caso, fijado el significado literal de una palabra, no se alcanzó por eso el objeto de la interpretación, o sea la investigación del sentido de la ley, a lo cual conduce únicamente el empleo de la lógica. Por eso la interpretación única en sí se obtiene sólo recurriendo a la vez a las leyes del lenguaje y del pensamiento; es, a un mismo tiempo, literal y lógica; sólo que la letra es el punto de partida, y el pensamiento, el de llegada. Recurrir a la historia de la norma legislativa y tener en cuenta el lugar que ésta ocupa en el sistema, no son más que medios para descubrir el pensamiento del

legislador". (Nicolás Coviello: *Doctrina General de Derecho Civil*, vol. único, UTEHA, México, 1949; p. 77).

Cuando no haya, pues, perfecta adecuación del texto y espíritu de la ley al caso concreto, tal desajuste puede ser subsanado aclarando, dentro de los límites de ese texto, la intención de la ley. Esa inadecuación puede derivarse de uno de estos hechos: el legislador ha expresado más de lo que quiso decir (*plus scripsit quam voluit*), o menos de lo que pudo decir (*minus scripsit quam voluit*), y en uno u otro caso se impondría la interpretación restrictiva o la extensiva, respectivamente.

Ambas interpretaciones —restrictiva y extensiva— son aplicables a toda norma jurídica, sea ésta general, especial o excepcional, y contenga o no enumeraciones enunciativas o taxativas; y responden a estos supuestos: 1º) El legislador ha previsto, aunque no sea claramente, el caso en la letra de la ley; y 2º) En ambas se parte —porque existe— de la voluntad del legislador.

Lo que sí es inaplicable a las normas excepcionales o especiales y a las que contengan enumeraciones taxativas, es la analogía, como expresa Ferrara: "Puesto que la interpretación extensiva no es sino reitegración del pensamiento legislativo, ella se aplica a todas las normas, aunque fuesen de índole excepcional. No es cierto que las excepciones sean de estrictísima interpretación, sino que las excepciones no se pueden extender por analogía" (*Trattato de Diritto Civile Italiano*, vol. I, p. 221). Muy distinta de la interpretación extensiva es la analogía, sobre cuyos presupuestos y fundamento afirma Coviello: "El fundamento de la analogía no está en la presunción de la voluntad del legislador, que si hubiese previsto un caso determinado, lo habría regulado de una manera cierta; es, más bien, el principio sumo de la igualdad jurídica, el cual exige que casos semejantes deben ser disciplinados por normas semejantes.

"Los presupuestos son éstos: 1º Ante todo, es necesario que se trate de un caso que el legislador no ha previsto nunca; si hubiese sido previsto, aunque no aparezca claramente comprendido en la letra de la ley, tiene lugar la interpretación extensiva. 2º La relación no contemplada, aunque diversa de las previstas, debe tener semejanza con alguna de ellas; debe tener un elemento de identidad. 3º Tal elemento de identidad no debe ser uno cualquiera, sino aquel elemento de hecho que el legislador tomó en consideración para establecer determinada norma concerniente a la relación prevista, con la que se quiere parangonar la no considerada. Sólo se puede, con seguridad, argumentar por analogía cuando se encuentre este elemento, de hecho, que ha sido la causa de la disposición legislativa, conforme al principio *ubi eadem*

*ratio, ladem iuris dispositio*. Porque, encontrado este elemento, es fácil ascender al principio informador de la norma de ley (*ratio iuris*), el cual, por su generalidad, comprende entrambos casos, en razón de la identidad del elemento decisivo; de este principio, que es común y fundamental, se desprende la consecuencia apta para regular el caso no contemplado". (Coviello, ob. cit., pp. 93 y 94).

La interpretación analógica tiene lugar a falta de norma expresa cuando el caso planteado no sólo no está comprendido en las palabras de la ley, sino que no ha sido previsto, en modo alguno, por el legislador.

1º) Los actores se han limitado a interpretar literalmente los artículos 1 y 68 de la Ley de Hidrocarburos, y esa interpretación los lleva a afirmar que el expendio de hidrocarburos y derivados no está previsto en ellos. Ahora bien, el texto de esos artículos contiene una enumeración que requiere una interpretación distinta de la literal o gramatical, porque la frase "todo lo relativo...", que aparece en ellos, es genérica e imprecisa desde el punto de vista gramatical, ya que abarca toda actividad de exploración, explotación, manufactura o refinación, transporte y almacenamiento de las sustancias explotadas y a las obras que su manejo requiera, y no define qué debe entenderse por cada fase de las enunciadas. De las fases señaladas, las de almacenamiento y manejo están forzosamente vinculadas a la noción de expendio, porque *almacenar* —verbo que denota la acción del almacenamiento— significa, en una de sus acepciones, "reunir o guardar muchas cosas", y, por otra parte, el sustantivo *almacén* —que califica el lugar donde se efectúa el almacenamiento— tiene como acepción más común la de "casa donde se venden por menor comestibles y bebidas". Es más, salvo en las hipótesis de afán coleccionista, todo almacenamiento concluye, lógicamente, en un abastecimiento, lo cual implica la acción de suministrar para el consumo lo almacenado. Y de otra parte, manejar significa, entre sus variadas acepciones, "traer entre las manos una cosa, gobernar, dirigir"; y el sustantivo *manejo* tiene como acepción más usual la de "dirección y gobierno (mando, disposición) de un negocio". Así, una de las obras que requiere el manejo de las sustancias explotadas es la de expenderlas, porque no se puede escindir el manejo de las fases indicadas, y sostener que al iniciarse el expendio, ya no hay tal gobierno o dirección, o, lo que es más grave, que sí hay mando y disposición, pero que, en la fase de expendio, deja de ser utilidad pública dicho manejo. (Acepciones tomadas de los siguientes diccionarios: *Diccionario Jurídico Cabanellas*, *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, *Diccionario de Derecho Privado* de la Editorial Labor, y *Diccionario Enciclopédico Abreviado* de la Espasa-Calpe).

Si se busca el fundamento de la enumeración de las fases indicadas en el texto de los artículos citados, aparece evidente como tal la calificación de utilidad pública dada a todo el proceso económico de producción de los hidrocarburos, por lo que no parece prudente sostener —como lo hacen los actores— que puede calificarse de utilidad pública ese conjunto de fases, y que, al mismo tiempo, está excluida de tal calificación la fase de expendio o consumo, que es, en rigor, la meta o finalidad perseguida en todo dicho proceso. Pongamos un ejemplo que hará resaltar lo aseverado. En el caso interpretado hay una norma que abarca la fase de expendio como de utilidad pública, pero supongamos una hipótesis más compleja: la norma no da pie, expresa ni tácitamente, para que se considere de utilidad pública la fase final de un proceso; no obstante, si el resto del proceso contiene tal calificación, la meta también será de utilidad pública. (Así, sería insostenible —por ejemplo— el criterio de que habiendo sido declaradas de utilidad pública todas las actividades que, en orden a sus fines, desarrolle o acometa el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, porque no se mencionó expresamente la fase de consumo y distribución del agua, esa fase no se estimare de utilidad pública).

Por todas las razones expuestas, la interpretación que hacemos del texto de los artículos 1 y 68 de la Ley de Hidrocarburos, es una interpretación extensiva que adapta el texto y el espíritu de la ley a lo que efectivamente pudo y quiso decir el legislador. Se puede aseverar que siendo la materia de hidrocarburos, por razones de índole económica y de seguridad, de utilidad pública, deberá considerarse, en virtud de la interpretación dicha, abarcada o protegida la fase de expendio de los derivados de hidrocarburos, por la declaratoria o calificación de utilidad pública contenida en los artículos ya señalados.

2º) La interpretación que los demandantes hacen del ordinal 10 del artículo 136 de la Constitución los lleva a la conclusión de que dicho ordinal "sólo faculta al Ejecutivo Nacional para la venta, arrendamiento o adjudicación gratuita de tierras baldías, dentro de los límites consagrados por la ley del ramo y la misma Constitución (que no podrán enajenarse salinas ni podrán otorgarse concesiones por tiempo indefinido)".

El texto constitucional interpretado reza así:

"Artículo 136. Es de la competencia del Poder Nacional:

.....  
10. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país.

El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.

La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución.

Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra”.

Los actores interpretan literalmente el primer aparte de este ordinal 10 y concluyen afirmando que, como dicho aparte se refiere solamente a “terrenos baldíos, salinas y concesiones mineras”, el Ejecutivo Nacional tiene facultades únicamente sobre esos bienes; pero ello no se compeadece con la fundamentación del decreto N° 187, que está referida, entre otras normas, al ordinal 10 —en su totalidad y no en alguno de sus apartes— del artículo 136 de la Constitución Nacional, ni con el principio de la interpretación armónica e integral de las normas, según el cual éstas no pueden interpretarse desvinculando o seccionando su contexto.

En el decreto N° 187 se hace referencia al ordinal 10 del artículo 136 y debe interpretarse armónicamente lo expresado por el constituyente en dicho ordinal ya transcrito, por lo que puede aseverarse que *todo* el ordinal está vinculado a los bienes señalados en su encabezamiento (así, por ejemplo, se explica que en el segundo aparte de él se emplee la frase “los bienes que se mencionan en este ordinal”, como referida a los bienes enumerados en su encabezamiento), salvo el último aparte, que se contrae a las tierras baldías. Del criterio expuesto por los actores debería concluirse que el Ejecutivo Nacional está impedido de crear cualquier regulación no sólo respecto a los hidrocarburos, sino también acerca de los “ostrales de perlas” y “la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país”, que no aparecen en el primer aparte del tantas veces citado ordinal.

Desechando, por las razones anteriormente expuestas, la interpretación literal y, por otro lado, parcial e inarmónica, que pretenden los

recurrentes, puede afirmarse que sí tiene potestad el Ejecutivo Nacional para regular *todos* los bienes señalados en el encabezamiento del ordinal 10 del artículo 136 de la Constitución Nacional, ya que, según el texto de la norma, a él compete el régimen y administración de tales bienes. Quede claro, pues, que en el decreto se invocan las atribuciones que se derivan del texto íntegro de ese ordinal, y no las del primer aparte, que se refiere, específicamente, a las atribuciones del Ejecutivo Nacional en cuanto a la venta, adjudicación y arrendamiento de terrenos baldíos, y a concesión de salinas y minerales.

En consecuencia, forzoso es concluir que sí tiene el Ejecutivo Nacional facultades para dictar el reglamento contenido en el decreto N° 187, por cuanto que "en todos los casos en que el Poder Ejecutivo tiene conferidas atribuciones que puede ejercer con amplio margen de libertad, es potestativo de aquél poner límites al ejercicio de esas atribuciones por medio de reglamentos independientes, lo que viene a constituir una autolimitación". (Lares Martínez, *loc. cit.*). Esta conclusión es aún más evidente cuando la administración tiene ampliadas sus facultades ordinarias por disposición del Parlamento, como ha hecho entre nosotros el Congreso Nacional por acuerdo de fecha 6 de abril de 1962, que dejó vigente el artículo 4° del decreto N° 674 del 8 de enero del mismo año, el cual dispone:

"Se mantiene en todo el territorio nacional la restricción de la garantía establecida por el artículo 96 de la Constitución, *en la medida determinada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros*". (Subrayado nuestro).

La existencia de tal derogación al régimen normal de garantías extiende, a no dudarlo, las facultades del Ejecutivo Nacional en el ejercicio de su potestad de dictar reglamentos autónomos, porque si puede tomar medidas de carácter individual que constituyan una restricción a la garantía constitucional de la libertad de comercio e industria "en la medida determinada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros", es lógico y jurídico concluir que puede autolimitarse, autovincularse mediante la edición de normas de carácter general, las cuales ofrecen mayor seguridad jurídica para los particulares que si tales poderes fueren ejercidos, en cada caso determinado, por vía particular.

Niegan también los recurrentes que el vigente decreto de suspensión de la garantía consagrada por el artículo 96 de la Constitución Nacional pueda servir de fundamento al acto cuya nulidad demandan. Antes de analizar el razonamiento que a tal efecto construyen, insis-

tiremos en que el fundamento jurídico del decreto N° 187 deriva, no de cada una de las normas citadas, sino del conjunto de ellas, pues la potestad de la autoridad administrativa de dictar reglamentos tiene su base en la obligación en que se encuentra de hacer cumplir la Constitución y las leyes.

Sobre dos órdenes de argumentos asientan los recurrentes su conclusión de que el ya citado decreto de suspensión de garantías no puede servir de base jurídica al decreto impugnado:

1º) “Es desde todo punto de vista incomprensible —opinan— cómo puede pretender el Ejecutivo Nacional fundamentar la creación de leyes materiales, de contenido general y permanente, fundándose en la suspensión de una garantía ocurrida con ocasión de un estado de emergencia. De acuerdo con el artículo 240 de la Constitución Nacional, el Presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran, lo cual está a significar que la suspensión de garantías que se lleva a cabo fundándose en un estado de emergencia tiene un carácter evidentemente provisional y transitorio que mal puede servir de sustento a normas de carácter general y permanente como las contenidas en el decreto N° 187. Aun cuando para la presente fecha tal garantía aparece suspendida, no se justifica que se haga uso de ella para limitar, en forma permanente, la libertad de comercio. Baste pensar que la necesaria restitución de la garantía contenida en el artículo 96 de la Constitución Nacional haría perder su base jurídica al decreto N° 187, para darse cuenta de la ilegalidad cometida al fundamento en una suspensión temporal de tal garantía”.

Los argumentos transcritos contienen, en sí mismos, su refutación: En efecto, de las solas palabras utilizadas por los impugnantes se desprende el carácter político de tal objeción: “no se justifica...”, “...baste pensar...”; los problemas a los cuales se refieren escapan, por su naturaleza misma, al control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia; sobre ellos no puede haber sino el control político de las Cámaras Legislativas, mediante los mecanismos que nuestra Constitución prevé para ello, esencialmente abocándose a legislar sobre esta materia. Sostener lo contrario implicaría que esa Suprema Corte puede determinar si siguen o no en vigencia las causas que motivaron la suspensión de la garantía constitucional citada, para lo cual es evidentemente incompetente y lo cual significaría —ello sí— la subversión del principio de la separación de poderes. Tal determinación no corresponde a nadie más sino a nuestro Poder Legislativo, único (aparte del Ejecutivo, naturalmente) que puede

restablecer el ejercicio de la garantía constitucional referida. Ellos son, insistimos, problemas de índole política que no pueden estar sometidos a control jurisdiccional, supuesto que en ellos no se ventilan cuestiones de derecho. Todo ello, independientemente de que, al menos en la realidad jurídica venezolana, existen antecedentes de medidas de suspensión y restricción de garantías cuya vigencia se ha prolongado por largo tiempo y que han servido de fundamento a regímenes normativos generales y permanentes; así, por ejemplo, por decretos ejecutivos de 9 de septiembre y 3 de octubre de 1939, y con motivo de haber estallado la II Guerra Mundial, fue restringido en todo el territorio de la República el ejercicio de las garantías constitucionales de la propiedad y la libertad de trabajo e industria, con el fin de evitar el acaparamiento de los artículos de primera necesidad y la especulación con los mismos; tales restricciones fueron confirmadas y ampliadas por decretos de 23 de julio de 1941, 4 de marzo de 1942, 18 de mayo de 1942, 9 de noviembre de 1942, 7 de julio de 1943, 15 de agosto de 1944, 8 de noviembre de 1960, 1º y 14 de abril de 1961, y 2 de abril de 1962, y han constituido la base \* de las disposiciones legales dictadas en materia de regulación de precios y cánones de arrendamiento y de control de cambio de divisas, sistemas jurídicos de indudable carácter permanente y que aún hoy se hallan en parte vigentes. Por eso vemos que normas tan recientes como la resolución N° 677, dictada por el Ministerio de Fomento con fecha 5 de marzo de 1964, y el decreto ejecutivo N° 759, del 22 de mayo de 1962, todavía invocan como fundamento el citado decreto 178, del 15 de agosto de 1944. Particularmente merece destacarse el hecho de que la garantía de la libertad económica no ha sido nunca restituida en su plenitud, desde que fuera restringida en 1939; sólo al ser promulgada la Constitución vigente, el 23 de enero de 1961, se consideró que por ese hecho quedaban derogadas todas las medidas restrictivas de las garantías dictadas con anterioridad, y ello únicamente para volver a ponerlas en vigencia ese mismo día, por decreto N° 455, modificado por el número 674, del 8 de enero de 1962. Este último fue revocado, como ya vimos, por el acuerdo del Congreso Nacional del 6 de abril de 1962, salvo por lo que se refiere precisamente a la libertad económica, la cual permanece restringida hasta el momento actual.

Igualmente, pretenden someter a ese máximo Tribunal un problema de técnica legislativa, si bien lo presentan bajo la apariencia de un conflicto de reglas jurídicas ("ilegalidad"), al señalar que "...la necesaria restitución de la garantía contenida en el artículo 96 de la Cons-

---

\* Bases y normas sobre regulación de precios, arrendamientos, control de cambios (divisas).

titución Nacional, haría perder su base jurídica al decreto 187...". Aunque para los recurrentes tal situación "es... desde todo punto de vista incomprensible..." ella no constituye en modo alguno una rareza jurídica, y menos aún una ilegalidad. Como todo reglamento autónomo o independiente, el decreto 187 puede perder su vigencia por la intervención, en esa materia, de normas de superior grado, como serían las dictadas por el Congreso Nacional, lo cual no es sino uno de los modos normales de derogación de las leyes. Recordemos solamente que la derogatoria de una ley o de un reglamento opera siempre *ex nunc*, para lo futuro —de allí, precisamente, la existencia de la problemática conocida como retroactividad de las leyes. El que el restablecimiento de la garantía que se encuentra actualmente restringida quitaría todo fundamento jurídico al decreto N° 187, o dicho de manera más técnica, que constituiría una derogatoria implícita del mismo, es una afirmación, por lo menos, apresurada, pues parte de un supuesto falso: que dicha suspensión sea el único fundamento del decreto en cuestión. Tal restablecimiento no derogaría sino aquellas normas que son aplicación directa de los poderes que la restricción de garantías otorgó al Ejecutivo Nacional, y para cuya determinación sería preciso el estudio de cada una de las disposiciones del mismo, labor que es manifiestamente prematura.

2º) "Pero aun prescindiendo del razonamiento expuesto —continúan los actores—, la suspensión de garantías sólo faculta al Ejecutivo Nacional a tomar medidas en base a tal suspensión, de carácter exclusivamente administrativo y concreto, entendiéndose por medidas de carácter administrativo aquella actividad que el Estado realiza para salvaguardar, en forma inmediata, los intereses públicos que asume para sus propios fines. Por el contrario el decreto 187 es una verdadera ley material que regula para el futuro, en forma permanente y general, la materia objeto del mismo, usurpando así una actividad que es propia de las Cámaras Legislativas".

Es de notar que los párrafos transcritos se limitan a ser una afirmación, pues no se encuentra en ellos fundamento alguno que milite en favor de la misma. Por el contrario, hay en ellos errores conceptuales que es necesario destacar, pues se encuentran en la base misma de las conclusiones a las que llegan los impugnantes. Definir las "medidas de carácter administrativo" como lo hacen: "actividad práctica que el Estado realiza para salvaguardar, en forma inmediata, los intereses públicos que asume para sus propios fines", además de ser bastante oscuro (¿actividad práctica quiere decir actos materiales, por contraposición a los jurídicos?, o ¿debe entenderse práctico como concepto opuesto a teórico?); además de oscuro, repetimos, semejante criterio definidor es

tautológico: toda actividad es práctica, y toda actividad del Estado, sea ésta legislativa, ejecutiva o jurisdiccional, tiene por objeto salvaguardar los intereses públicos, que el Estado asume como sus fines y cometidos. Si, en cambio, los impugnantes quieren referirse a actos singulares, por oposición a actos generales, su proposición es igualmente falsa: la doctrina y jurisprudencia, patria y extranjera, son contestes en considerar que el Poder Ejecutivo puede dictar normas generales, hasta el punto que llamar "ley material" a los reglamentos es hoy lugar común; luego mal puede el ejercicio de esa facultad constituir usurpación de una actividad que la Constitución reserva al Poder Legislativo.

En los capítulos IV y V de su libelo, los recurrentes pretenden demostrar que los artículos 98 y 97 de la Constitución Nacional no pueden servir de fundamento al decreto cuya nulidad solicitan. Por el contrario, afirman, las disposiciones de dicho decreto coliden con las normas constitucionales citadas que a la letra dicen:

"Artículo 97. No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés públicos.

"El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.

"La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado".

"Artículo 98. El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país".

Es de observar que ninguno de los dos artículos transcritos consagra garantía alguna a favor de los particulares, sino que, por el contrario, ambos facultan al Estado para establecer algunas limitaciones a la garantía de libre comercio, cuya formulación encontramos en el artículo 96 *ejusdem*, al cual, por tanto, debe referirse necesariamente el análisis de aquellos dos preceptos:

"Artículo 96. Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social".

Limitándonos por ahora a la afirmación de que tampoco en estas normas encuentra el decreto 187 fundamento jurídico, repetimos, una vez más, que la fundamentación del mismo no debe buscarse en cada

una de las disposiciones, legales o constitucionales, que son citadas en su texto, sino en el conjunto de ellas. Por otra parte, sostienen los recurrentes que "...al referirse el citado precepto constitucional [art. 98] al *Estado*, no está refiriéndose al Presidente ni al Poder Ejecutivo Nacional, pues tal artículo está ubicado en el Capítulo V, Título III, que se refiere a los "Derechos Económicos" de los ciudadanos, y cualquier regulación sobre esta materia implica restricción de las garantías constitucionales, cuya reglamentación corresponde al Poder Legislativo; de manera, pues, que el Ejecutivo Nacional sólo puede regular esta materia en base a la existencia previa de una ley, que en caso concreto no existe, lo cual hace el decreto inconstitucional". Aun cuando tal afirmación fuera sostenible —lo cual negamos por todas las razones antes tías constitucionales, pero no cuando existe —como es el caso— una expuestas—, ella sólo sería válida para un régimen normal de restricción de la garantía de la libertad económica cuyo efecto ha sido, precisamente, el de extender el ámbito de la competencia del Ejecutivo Nacional, como quedó demostrado supra. En cuanto al criterio también expresado en la demanda, de que en esta materia no puede haber intervención del poder administrador mientras la ley no haya concretado las disposiciones constitucionales, o sea que las mismas han de ser consideradas como meramente programáticas, sin ningún contenido normativo, conduciría, cuando se lo mantiene en la forma absoluta como lo hacen los impugnantes, al absurdo de permitir groseras violaciones de dichas disposiciones, al negar toda facultad al Ejecutivo so pretexto de la ausencia de una ley reglamentaria; así, cualquier industria podría ser monopolizada, con las nefastas consecuencias económicas que tal situación supone, sin que la Administración pudiera tomar medida alguna para proteger los intereses de la comunidad. Refiriéndose a las normas de derecho administrativo estampada en la Constitución, dice Sayagués Laso que "ni la ausencia de reglamentación impide su aplicación inmediata". (Ob. cit. t. I. p. 92). Y cuando, como en el presente caso, el objeto de regulación es una actividad que constituye un servicio público, como ha quedado demostrado, tanto en sentido material como orgánico, el Ejecutivo Nacional sí tiene las facultades que ejercitó al dictar el decreto N° 187.

Nótese, por otra parte, que los demandantes, al atacar la fundamentación del decreto 187 basado en el de suspensión de garantías, dicen que este último "sólo faculta al Ejecutivo Nacional a tomar medidas, en base a tal suspensión, de carácter exclusivamente administrativo y concreto, entendiéndose por medidas de carácter administrativo aquella actividad práctica que el Estado realiza para salvaguardar, en forma in-

mediata, los intereses públicos que asume para sus propios fines". (Capítulo VI del libelo). Es decir, como ya se apuntó, que para ellos el término "medidas" empleado en el decreto de restricción de garantías equivale a actos singulares. Pues bien: el artículo 98 de la Constitución también se vale del mismo vocablo al disponer que "el Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción...", etc. Pero al interpretar esta norma, entonces los impugnantes ya no creen que "medida" sea un acto singular, sino nada menos que un acto con rango de ley. Tal interpretación es acomodaticia y casuística.

Además, no deja de ser curioso que por oficio-circular N° 484 de fecha 17 de abril de 1962, dirigido a todas las empresas petroleras, el Ministro de Minas e Hidrocarburos haya establecido la necesidad de obtener permiso previo para construir estaciones de servicio, y que ese acto administrativo no solamente no haya sido impugnado, por lo que hoy está firme, sino que ha sido acatado, como era lógico, por todas las empresas interesadas, y en cambio se cuestione el decreto 187, que no hace sino sustituir aquella medida provisional y embrionaria por un régimen más desarrollado y, por consiguiente, de mayores garantías para los afectados.

Por todas las razones expuestas, es improcedente la denuncia de inconstitucionalidad que hacen la Asociación de Concesionarios y Arrendatarios de Estaciones de Servicio y el ciudadano doctor M.P.F., pues antes que constitutiva de una usurpación de atribuciones, la actividad del Ejecutivo al promulgar el ya tantas veces citado decreto 187 se ha limitado al ejercicio de poderes de los cuales está investido, y pedimos así sea declarado por esa Suprema Corte.

### III. VIOLACION DE LAS GARANTIAS CONSAGRADAS EN LOS ARTICULOS 44, 96, 97, 98 y 99 DE LA CONSTITUCION NACIONAL

La segunda categoría de vicios que los recurrentes imputan al decreto ya mencionado consiste, como se dijo al inicio del presente dictamen, en la violación de las garantías de la irretroactividad de la ley, libertad económica y del derecho de propiedad, imputaciones que se analizan a continuación.

De las tres infracciones que denuncian los impugnantes, sólo la primera y la tercera (irretroactividad de la ley y derecho de propiedad) merecen un análisis, puesto que sostener que el Ejecutivo Nacional ha violado una garantía cuyo ejercicio está restringido "...en la medida

que determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros. . .” no pasa de ser una contradicción: si la garantía se encuentra restringida, mal puede ser violada; ambos predicados se excluyen. Además, y como lo señalamos anteriormente, los artículos 97 y 98 de la Constitución Nacional no tienen carácter autónomo, sino que constituyen limitaciones a la garantía contenida en el 96 de la misma Carta, por lo que es a este último que los recurrentes han debido referir las denuncias de violación que de aquellos formulan.

A) *La denuncia de retroactividad*

Alegan los libelistas que el decreto 187, al ordenar en su artículo 10 que deben ajustarse a sus previsiones los establecimientos expendedores instalados con anterioridad, tiene “. . .un evidente carácter retroactivo que causa o puede causar perjuicios [. . .] a los distribuidores de productos derivados de hidrocarburos. . .”, pues se los somete a los requisitos señalados en los artículos 1º y 3º *ejusdem*. “Dichas disposiciones —continúan— significan que los concesionarios de productos derivados de hidrocarburos que se han instalado hasta la presente fecha en el territorio nacional, con la única obligación de acogerse a las normas de índole general que regulan el comercio, deberán someterse a requisitos que serán dictados por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos y que no existían para el momento en que dichos concesionarios decidieron establecerse. . .”.

De la sola lectura del párrafo que antecede se desprende que los recurrentes confunden efecto retroactivo y efecto inmediato, distinción ya usual en la doctrina. Es evidente que las leyes y los actos administrativos generales (o reglamentos) surtan efecto desde la fecha de su promulgación, o desde aquella que ellos mismos señalen, y rigen los efectos futuros de los actos creados bajo el imperio de la legislación anterior (y sin que por ello pueda hablarse de efecto retroactivo), con las excepciones que a este principio aporta el que, desde Roubier, se conoce como caso de supervivencia de la ley (o, en general, norma) derogada, aplicable fundamentalmente a las relaciones contractuales, y, en general, al llamado derecho voluntario. La Procuraduría General de la República tuvo ocasión, en anterior oportunidad, de precisar las diferencias que existen entre el efecto retroactivo y el efecto inmediato de la ley. Así, en el oficio N° 6252, de 4 de diciembre de 1964, dirigido a esa Honorable Sala con ocasión de la demanda de nulidad intentada por el ciudadano T. D. contra la resolución N° 846, dictada el 17 de septiembre de 1963 por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, se expresó como sigue:

"En repetidas ocasiones, el supremo órgano judicial de la República se ha pronunciado acerca del problema de la vigencia temporal de las leyes. A continuación insertamos algunos trozos escogidos de diversos fallos atinentes al punto en cuestión:

"Las relaciones jurídicas que son efectos legales y consecuencias de un hecho anterior, aunque se desenvuelvan después de haberse puesto en vigor la ley nueva, deben estimarse como pasadas respecto a ésta y no pueden, en tal concepto, subordinarse a sus disposiciones". (Corte Federal y de Casación. Sentencia del 12-6-33; *Memoria* del año 1934, p. 365).

"La doctrina más autorizada niega que se puedan extender, por vía de interpretación ni por analogía, excepciones al principio de irretroactividad, ni aun basándose para ello en consideraciones de ser de orden público la ley nueva... La retroactividad no se presume, sino que debe resultar de palabras expresas y no equívocas...; no bastando que la ley nueva tenga un carácter imperativo o prohibitivo... Se explica que en Francia o en Italia, en donde el principio de irretroactividad es tan sólo una disposición ordinaria de Derecho Civil, que no obliga al legislador sino al juez, hayan podido algunos autores sostener la tesis contraria, o sea la de presunción de retroactividad; pero es de suponer lo que dirían, no sólo los autores adversos a esa tesis, sino los mismos que la han defendido, si en su país el principio de irretroactividad hubiese sido, no un artículo del Código Civil, sino un mandato constitucional como el nuestro, que además de ser constitucional, empieza con una expresión tan categórica como ésta: "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo..." (Corte Federal y de Casación, 15-1-38, *Memoria* de 1939, t. I, pp. 145 y ss.).

"En nuestro sistema legislativo, la ley derogada desaparece, es sustituida por la que se declare en vigencia. Sólo excepcionalmente se permite la supervivencia de aquélla para muy limitadas consecuencias, como por ejemplo, para los efectos de los contratos nacidos bajo su imperio..." (Corte Federal y de Casación, 30-4-38, *Memoria* de 1939, t. I, pp. 504 y ss).

"Si de la interpretación de la mente del legislador acerca de lo que él consideró efecto retroactivo, se pasa al terreno abstracto de lo que debiera entenderse por tal efecto de materia contractual, se encuentra como doctrina bastante aceptable, esa distinción, entre los efectos pretéritos y los futuros, no para someter éstos a la ley nueva como se ha pretendido, sino al contrario, para someterlos a la ley de la fecha del contrato, pero por aplicación de un nuevo principio, antes comprendido en el concepto de irretroactividad, y que ahora ha asumido propia autonomía en la magistral exposición de Roubier: es el principio de la supervivencia de la ley derogada, en cuanto a las situaciones jurídicas que durante ella se crearon. Dice Roubier a la página 600 del tomo I: "En materia de contratos, el principio de no retroactividad cede el puesto a un principio de más amplia protección, el principio de la supervivencia de la ley anterior. La regla de no retroactividad no podría, en efecto, conducirnos sino a la protección estricta de las disposiciones expresas contenidas en el contrato, y es insuficiente, porque las partes han tenido en cuenta, o han podido tenerlo, la

construcción legal del contrato, sin que se pueda, por otra parte, fijar en qué medida; por ello no se buscará lo que es objeto de un acuerdo tácito de las partes; el contenido total de la reglamentación legal del contrato permanecerá fijado por la ley del día de éste, es decir, por la ley del día en que las partes se decidieron. . .” (Corte Federal y de Casación. 9-3-39. *Memoria* de 1940, t. I. pp. 331 y ss.).

“Si puesto en vigencia un nuevo cuerpo de leyes en reemplazo de otro que venía rigiendo, fuese declarado por los Tribunales, a pretexto de irretroactividad de las leyes que determinadas personas, instituciones o cosas no se rigen por las disposiciones pertinentes en vigor, en cuanto a los actos a realizarse, sino por las correspondientes derogadas, se establecería, al fin, por largo tiempo, la concurrencia y pugna de esos dos cuerpos de leyes, no obstante estar derogado el uno y sólo en vigencia el otro, y la confusión y el caos reemplazarían la unidad, el orden y la armonía de la legislación. Como fenómeno rarísimo y excepcional se conoce en legislación la supervivencia en leyes derogadas de algunas disposiciones, pero ello sólo por mandato expreso del legislador, consignado en las leyes nuevas”. (Corte Federal y de Casación, 29-11-44. *Memoria* 1945, t. II, p. 295).

“Las leyes que regulan el estado y capacidad de las personas, por ser de orden público, se aplican inmediatamente a las situaciones existentes con anterioridad, y no por eso puede decirse que obran retroactivamente”. (Corte Federal y de Casación, 18-12-47, *Memoria* de 1948, p. 325).

“No cabe argumentar que, en virtud del efecto inmediato de toda ley, la nueva puede darle a una situación jurídica creada bajo la ley derogada efectos que según ésta no producía, no habiendo en ello retroactividad. Esta doctrina, que no es nueva, ha sido siempre desechada por la mayoría de los maestros antiguos y modernos, quienes amplían aquel estrecho concepto de lo que es efecto retroactivo. En nuestro país no pueden aplicarse retroactivamente ni aun las leyes de orden público, porque la Constitución Nacional dispone que no tendrá efecto retroactivo ninguna ley”. (Corte de Casación, 21-1-54. *Gaceta Forense*, Nº 3. 2ª etapa, p. 313).

“Debe tenerse en cuenta, sobre todo, que nuestro Poder Constituyente, en conocimiento de que ha habido entre algunos expositores, y en parte de la jurisprudencia, defensores de la excepción de orden público, quiso cortar toda discusión a este respecto y empleó el categórico adverbio de negación “ninguna”, diciendo: “Ninguna ley tendrá efecto retroactivo”, para inconcluir las de orden público, las de derecho público, las imperativas, las prohibitivas y, en general todas aquellas que alguna vez se haya creído que deberían aplicarse inmediatamente a todas las situaciones jurídicas, aun a las creadas bajo la ley anterior” (Corte de Casación, 21-2-56. *Gaceta Forense*, Nº 11. 2ª etapa, vol. II, pp. 49 a 51).

De la simple lectura de los párrafos transcritos puede apreciarse que no ha habido, entre nuestros magistrados, un criterio uniforme en cuanto a lo que deba entenderse por aplicación o efecto retroactivo de una ley. Y no es de extrañar, ya que el problema de la irretroactividad es sin duda “uno de los más confusos y complejos de la teoría general

del derecho" (Sánchez Covisa, Joaquín: *La vigencia temporal de la ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano*. Universidad Central de Venezuela. Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho, vol. XI, Caracas, 1956; p. 147). Se impone, por tanto, realizar siquiera un intento por aclarar el concepto.

## EL EFECTO RETROACTIVO

Promulgada una ley nueva en sustitución de otra anterior, aquélla entra de inmediato en vigencia; mas aplicarla sin distinción a todas las situaciones jurídicas traídas a litigio, significaría desconocer por completo la eficacia que la ley derogada tuvo a su tiempo, considerar como si nunca hubiese existido; consecuencia reñida con la idea de justicia y, sobre todo, con la seguridad que el ordenamiento jurídico debe producir. Por ello la doctrina, desde muy antiguo, ha sostenido que la nueva ley debe respetar algunos de los efectos emanados de la anterior; las discrepancias —numerosísimas— surgen cuando se trata de determinar cuáles de esos efectos deben permanecer intangibles.

Los autores han analizado, con miras a resolver la cuestión, los posibles efectos que la nueva ley puede producir, y los han reducido a las cuatro hipótesis siguientes:

1) La nueva ley rige para todos los supuestos de hecho que se produzcan después de su entrada en vigencia, así como para las consecuencias de dichos supuestos.

2) La ley se aplica a las consecuencias futuras de los supuestos de hecho cumplidos con anterioridad a su vigencia, mas no a los supuestos mismos.

3) La ley puede afectar inclusive las consecuencias jurídicas anteriores de supuestos también anteriores, respetando éstos.

4) La ley puede afectar no sólo las consecuencias jurídicas ya producidas antes de su entrada en vigor por supuestos también anteriores, sino que además puede afectar a estos mismos supuestos. Las dos últimas hipótesis constituyen, y así lo estima la doctrina unánimemente, casos de retroactividad manifiesta, que por lo mismo deben ser proscritos por la legislación y la jurisprudencia, salvo en contados casos de excepción.

La primera hipótesis contempla la normal aplicación de la ley, que se impone a la vida jurídica en cuanto se desarrolla luego de hacerse aquélla obligatoria. No hay en ello retroactividad, y por tanto nada se

opone a su general aceptación, aunque el principio tiene excepciones que luego veremos.

Es con respecto a la segunda hipótesis que se ha suscitado una larga polémica, pues mientras algunos opinan que la ley no debe afectar las consecuencias futuras de supuestos producidos bajo el imperio de la ley anterior, sino que ésta debe continuar regulando aquellas consecuencias aun después de aparecer el nuevo derecho, pues solamente así puede lograrse la seguridad jurídica, otros defienden lo contrario, en razón del inmediato acatamiento debido a la norma legal y en consideración al orden público.

Pero además, y sobre todo modernamente, se ha discutido si semejante modo de actuar de la ley es o no retroactividad.

En la doctrina clásica, casi todos los autores se mostraban de acuerdo en considerar retroactivo ese efecto de la ley nueva, ya que ella se apodera en esa forma de hechos que tienen su raíz en el pasado. Es más: era éste el efecto retroactivo por antonomasia, el único que merecía ser discutido, ya que las otras dos posibilidades restantes (las indicadas en las hipótesis tercera y cuarta enunciadas arriba), por incompatibles con toda idea de justicia, ni siquiera se concebía que pudiesen producirse en la práctica.

A partir de la segunda mitad del siglo pasado comienza, con las obras de Savigny y Lasalle, un movimiento revisionista de la teoría de la retroactividad, que culmina en 1929 con la aparición de la obra de Paul Roubier *Los conflictos de leyes en el tiempo*, tal vez el trabajo más completo y moderno que se ha escrito sobre la materia.

La médula de la tesis de Roubier es la distinción entre el efecto retroactivo y el efecto inmediato de la ley, entendiendo por este último la sumisión a la nueva ley de todas las consecuencias futuras de las situaciones consumadas antes de su entrada en vigor: "El efecto retroactivo de la ley está estrictamente prohibido por el artículo 2º del Código Civil; el intérprete deberá definir la retroactividad y proscribir toda aplicación retroactiva de la ley. Por el contrario, el efecto inmediato de la ley constituye el derecho común". (Roubier, Paul: ob. cit.: Librería du Rucueil Sirey, 1929, t. I. p. 374). Desde este moderno enfoque ocurre, pues, que la regulación por la nueva ley de todas las situaciones en curso, aunque ellas tengan su punto de partida en hechos acaecidos en el pasado, no constituye retroactividad —como afirmaba la doctrina clásica—, sino, por el contrario, es el modo normal de aplicación de toda ley.

Frente al principio de la aplicación inmediata, y como excepción a él, Roubier introduce un nuevo concepto: el de la supervivencia de la

ley antigua, conforme al cual la norma derogada —a pesar de estarlo— continúa rigiendo los efectos de algunos supuestos ocurridos bajo su imperio; hay como una prolongación extraordinaria de la vida de la ley antigua. Este nuevo principio rige sobre todo en materias donde la autonomía de la voluntad juega un papel preponderante, en especial en lo concerniente a los contratos.

Nótese que se ha producido una inversión de los términos del problema: si antes era la regla que se aplicase siempre la ley antigua a las situaciones en curso, y sólo por excepción —y dando efecto retroactivo a la ley nueva— podría ocurrir lo contrario, ahora en cambio el principio general es que el nuevo derecho entre en seguida —sin que ello implique retroactividad— a regular para el futuro las situaciones pendientes, y la excepción es que ellas continúen sometidas a la ley derogada, en virtud de una peculiar supervivencia de ésta.

La notable exposición de Roubier ha tenido enorme repercusión en la teoría contemporánea del derecho. Así, por ejemplo, Planoil (Cfr. Sánchez Covisa, ob. cit., p. 205) escribe: "La ley es retroactiva cuando vuelve sobre el pasado, sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto, sea para modificar o suprimir los efectos de un derecho ya realizados. Fuera de eso no existe retroactividad, y la ley puede modificar los efectos futuros de hechos o de actos incluso anteriores sin ser retroactiva". Según Colín y Capitant (citado también por Sánchez Covisa, pp. 205 y 206), debe aplicarse la ley antigua cuando se trata "de consecuencias ya pasadas de actos o de situaciones anteriores, mientras que, por lo que respecta a las consecuencias futuras, el principio es que deben regirse por la ley nueva, pues que ésta tiene por dominio el porvenir, en tanto que sólo el pasado pertenece a la ley antigua". Y Josserand afirma que "las leyes de orden público se aplican inmediatamente, mas tal aplicación inmediata no es una aplicación retroactiva". (Sánchez Covisa: *id.*, p. 206).

#### LA RETROACTIVIDAD EN LA LEGISLACION Y LA DOCTRINA VENEZOLANAS

El principio de no retroactividad se halla consagrado en dos normas fundamentales de nuestro actual ordenamiento jurídico positivo: el artículo 44 de la Constitución Nacional y el artículo 3º del Código Civil, que respectivamente disponen:

"Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se halla-

ren en curso; pero en los procesos penales, las pruebas ya evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron”.

“La ley no tiene efecto retroactivo”.

Este último precepto, a semejanza de su correspondiente en el Código napoleónico, de donde fue tomado, se limita a prohibir escuetamente la retroactividad, pero no intenta aclarar qué deba entenderse por tal retroactividad. En cambio, el mandato constitucional, más extenso, parece adelantar alguna idea al respecto.

Por su parte, el artículo 6º del Código de Procedimiento Civil ordena:

“Las disposiciones contenidas en el presente Código deberán aplicarse, desde que entren en observancia, a los negocios en curso, en el estado en que éstos se encuentren”.

La regla contenida en el Código Civil no ha sufrido alteraciones de importancia a través de las sucesivas reformas legislativas. No ocurre lo mismo con la de la Constitución y la del Código de Procedimiento Civil, las cuales han sido objeto de cambios muy significativos:

El eminente procesalista venezolano R. Marcano Rodríguez, en sus *Apuntaciones Analíticas sobre las Materias Fundamentales y Generales del Código de Procedimiento Civil Venezolano* (Editorial Bolívar, Caracas, 1941), expresa:

“El artículo 9º del Código de Procedimiento Civil derogado [el anterior al vigente], decía: “Las leyes de procedimiento civil tendrán efecto retroactivo en el sentido de que deben aplicarse desde que entren en observancia, a los negocios en curso, en el estado en que éstos se encuentren.

Su reforma en la revisión de 1916 se debió a moción del doctor Reyes (P. M.), quien impugnó esta antigua redacción diciendo: No hay tal retroactividad; la misma disposición nos dice que no obran sobre lo pasado; que los actos de sustanciación realizados en los procesos se respetan. ¿Para qué decir, entonces, que tienen efecto retroactivo?

Si tomamos el término retroactividad en su estricta acepción etimológico-jurídica, esto es, en la virtud que tenga una ley de obrar o actuar sobre lo pasado, no es posible decir que las leyes de procedimiento sean realmente retroactivas, porque ellas no anulan ni modifican ni reforman los actos jurídicos ya cumplidos antes de su promulgación; no ven hacia atrás, sino que se incorporan a la marcha de los asuntos para regirlos en el estado en que se hallen para el momento de su vigencia; en una palabra, son los procesos los que se encuentran con la nueva ley, no ella la que retrocede para imponerles sus ordenamientos.

Una ley no es retroactiva sino cuando altera, modifica o destruye un *jure adquisito*, un acto consumado. ¿Pero podrá pensarse que los particulares tengan adquirido el derecho a que el legislador conserve la inmutabilidad de las leyes? Esto no es racional. El legislador puede actuar, sin cometer violencia, sobre una situación jurídica creada en relación con hechos anteriores a la promulgación de una ley nueva, siempre que esta ley no intervenga sino para lo futuro en la actividad de esa situación. La sola circunstancia de que el acto o hecho se haya realizado con anterioridad, no comunica a la nueva ley el carácter de retroactiva, ya que, al no reglar sino para lo por venir los efectos de ese hecho o acto, la mirada del legislador no ve hacia atrás, en cuanto a la parte consumada de los derechos" (pp. 38 y 39).

Y con anterioridad, Borjas había dicho:

"El texto [artículo 6º del vigente Código de Procedimiento Civil], como se deja explicado, no es una excepción del principio de la no retroactividad de las leyes, sino una consecuencia de la recta interpretación del mismo; y por ello ha sido criticada con fundamento la redacción del precepto constitucional contenido en el artículo 71 de la Carta Fundamental [la de 24 de junio de 1922, entonces vigente], que dice: ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, *excepto en materia de procedimiento judicial* y la que imponga menor pena. Nadie tiene derecho adquirido a la inmutabilidad de la ley procesal bajo cuyo imperio comenzó a litigar. Por sobre el interés particular que pueda tener un litigante a que en su litis se apliquen tales o cuales reglas procesales, se halla el interés social que, a juicio del legislador, reclama reforma inmediata de procedimiento". (Borjas, Arminio: *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano*, t. I., p. 36).

De lo expuesto se desprende:

1) Que el Código de Procedimiento Civil derogado consideraba retroactiva la aplicación inmediata de las leyes procesales (art. 9º).

2) Que en virtud de las críticas de que fue objeto esa disposición por parte de los juristas más notables de la época, en 1916 el legislador modificó el texto de la norma, eliminando de ella toda mención de retroactividad.

3) Que, en consecuencia, la doctrina y la legislación venezolana, al menos en materia procesal, concidieron, desde la promulgación del actual Código de Procedimiento, en no continuar juzgando retroactiva la aplicación inmediata de sus preceptos.

Veamos la evolución que ha experimentado el que es hoy artículo 44 de la Constitución.

La prohibición de retroactividad aparece por vez primera en la Constitución de 1864, bajo la fórmula siguiente:

"Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto en materia de procedimiento judicial, y la que imponga menor pena".

La regla se mantuvo idéntica en las Cartas Fundamentales de 1874 (art. 60); 1881 (art. 60); 1891 (art. 60); 1893 (art. 59); 1901 (art. 68); 1904 (art. 66); y en las de 1909, 1914 y 1922 (art. 71).

En todas ellas aparecía formando parte de la Sección denominada "De la Formación de las Leyes".

En la Constitución promulgada el 1º de julio de 1925, el mandato conservó su ubicación, pero la forma varió sustancialmente así (art. 92):

"Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde que entren en vigencia aún en los procesos que se hallaren en curso, pero en este caso las pruebas que estuvieren evacuadas se estimarán, en cuanto sea en beneficio del reo, siendo penal el juicio, conforme a la ley vigente cuando se promovieron".

Es, con muy pequeñas variantes de forma, la misma regla que la vigente Ley Suprema consagra en su citado artículo 44, sólo que a partir de la enmienda constitucional de 1953 fue incluida en el Capítulo I ("Disposiciones Generales") del título dedicado a los "Deberes, Derechos y Garantías".

En su forma original, el precepto parecía seguir la misma orientación del artículo 9º del Código de Procedimiento Civil derogado, en el sentido de considerar que las leyes procesales tienen efecto retroactivo porque se aplica desde el momento mismo de entrar en vigencia.

¿A qué se debió la reforma sancionada por el constituyente de 1925? Sustancialmente, dicha reforma consistió en la supresión de la frase que exceptuaba a las leyes de procedimiento, junto con las penas más benignas, de la prohibición de retroactividad, y en la sustitución de la referida frase por una disposición autónoma —aunque incorporada al mismo artículo— que nos dice que aquellas leyes "se aplicarán desde que entren en vigencia". Si recordamos el precedente sentado por el legislador ordinario al modificar, en 1916, el artículo 9º (hoy 6º) del Código de Procedimiento Civil, sólo cabe una respuesta lógica: que el constituyente de 1925, al igual que el legislador de 1916, estimó que aplicar las normas procesales desde que entran en vigencia no equivale a conferirles efecto retroactivo; en otras palabras, que una cosa es este efecto y otra el efecto inmediato.

A idéntica conclusión llega el profesor Sánchez Covisa:

“Es, sin embargo, de gran interés destacar el hecho de que el principio de irretroactividad estaba formulado en las Constituciones federales anteriores a 1925 de la manera siguiente:

«Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto en materia de procedimiento judicial, y la que imponga menor pena».

Es decir, según el criterio de esas Constituciones, la aplicación inmediata de la ley procesal implicaba una excepción al principio de irretroactividad.

Tal criterio, sabiamente criticado por los comentaristas, ha sido rectificado por el constituyente. En efecto, las Constituciones de 1925, 1928, 1929, 1931 y 1936 [así como también las de 1947, 1953 y la vigente de 1961, podríamos ahora] han conservado la norma especial sobre la aplicación inmediata de las leyes procesales, pero han suprimido el precepto según el cual ello constituye una excepción a la no retroactividad de la ley.

En consecuencia, el constituyente actual, recogiendo las modernas orientaciones científicas, ha distinguido la aplicación inmediata de la ley de la aplicación retroactiva”. (Ob. cit., pp. 218 y 219).

Sucede, pues, que en Venezuela es forzoso acoger la distinción elaborada por la doctrina moderna, entre el efecto retroactivo propiamente dicho y el efecto inmediato. Además de las que se acaban de exponer, razones de orden práctico aconsejan esta solución, única que puede conducirnos a un sistema jurídico eficaz y coherente, como de seguidas intentaremos demostrar por vía de reducción al absurdo:

Si se confundiese ambos efectos, si la aplicación inmediata de la ley no fuese una figura autónoma y distinta, sino una especie de aplicación retroactiva, aquélla jamás podría tener lugar fuera de los casos expresamente señalados por el constituyente —leyes procesales y leyes penales más benignas—, ni siquiera en materias en que todos los autores —aun los que la conciben como una forma de retroactividad— la admiten. Porque contra el mandato de la Constitución no valdría alegar principio alguno doctrinario que permitiese extender las excepciones.

Así, por ejemplo, las reglas sobre estado y capacidad de las personas, que son casos típicos y necesarios de aplicación inmediata, no tendrían vigencia tal a pesar de su enorme trascendencia social. Verbigracia, si mañana el legislador, enfrentado a un grave proceso de descomposición familiar, resolviese abolir la institución del divorcio, la nueva ley no podría ser aplicada a los matrimonios celebrados conforme a la ley anterior, pues ello equivaldría —según la doctrina clásica— a modificar las consecuencias futuras de situaciones anteriores, y habría que tolerar, entonces, que durante un tiempo más o menos prolongado se siguiese produciendo un fenómeno —el divorcio— considerado inde-

seable y perturbador, es decir, se mantendría sin fundamento la supervivencia de una ley derogada.

Si por motivos igualmente graves e hipotéticos, la ley dispusiera en el futuro que la patria potestad de los hijos la ejerza la madre en lugar del padre, tal nueva ley sólo sería aplicable a los hijos nacidos después de su entrada en vigor y se presentaría una situación verdaderamente caótica en algunos matrimonios en que el padre ejercía aquel poder sobre los hijos habidos al amparo de la ley derogada, mientras que le correspondería a la madre sobre los hijos nacidos con posterioridad.

Pasando ahora de las meras hipótesis al campo de los hechos reales, confundir la aplicación inmediata con la aplicación retroactiva nos llevaría a tachar de inconstitucionales algunas normas en que el legislador ha ordenado expresamente que la nueva ley afecte las consecuencias futuras de situaciones anteriores (no se olvide que el principio de irretroactividad, por ser entre nosotros de rango constitucional, obliga no sólo al juez, sino también al legislador).

Entre otras, las siguientes:

1) El artículo 38 de la Ley de Regulación de Alquileres, que rebaja los cánones de arrendamiento de las viviendas urbanas y suburbanas y de locales industriales. Dichos cánones eran efectos producidos por supuestos anteriores a la ley: los contratos respectivos.

2) El artículo 3º del decreto sobre Represión de la Usura, que ordena reducir a los límites fijados en el mismo las obligaciones contraídas con anterioridad.

3) El artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria, que extiende a los contratos de arrendamiento de tierras celebrados antes de su promulgación, el amparo concedido a los arrendatarios, en cuanto no podrán ser despojados sin la previa autorización del Instituto Agrario Nacional.

Y así muchas otras cuya enumeración resultaría demasiado extensa.

#### CRITICA DE LA JURISPRUDENCIA ANTES CITADA

Las sentencias de fecha 12 de junio de 1933, 21 de enero de 1954 y 21 de febrero de 1956, citadas en el Capítulo III del presente dictamen, incurren en el error de asimilar el efecto inmediato de la ley al efecto retroactivo. Creemos haber demostrado la inexactitud de semejante criterio.

Por el contrario, los fallos de 30 de abril de 1938, 8 de marzo de 1939, 29 de noviembre de 1944 y 18 de diciembre de 1947, manejan

correctamente, según nuestro juicio, los conceptos de retroactividad, aplicación inmediata y supervivencia de la ley derogada.

Finalmente, la decisión del 15 de enero de 1938 se limita a negar que el principio de irretroactividad pueda ser en nuestro país objeto de excepciones, puesto que dicho principio es un mandato constitucional, parecer que este despacho comparte plenamente, mas no explica —al menos en el párrafo que hemos transcrito— qué debe entenderse por retroactividad. Hemos citado, entre las sentencias que consideramos acordes con la doctrina moderna de la retroactividad, la del 9 de marzo de 1939, una de las más interesantes dictadas en esta materia por el Supremo Tribunal de la República. Sin embargo, consideramos necesario hacerle las siguientes observaciones:

En ella la Corte se adhiere a la tesis sustentada por Roubier y hace expresa referencia a que en materia contractual rige el principio de la supervivencia de la ley derogada. De allí arriba a la conclusión de que las concesiones petroleras deben regirse siempre y en su totalidad por la ley vigente al tiempo de su otorgamiento, sin que sea posible aplicarles ninguna disposición contenida en la ley promulgada posteriormente. (En el proceso respectivo se discutía si un precepto de la Ley de Hidrocarburos de 1936, que reducía el número de mercancías que los concesionarios podrían importar libres de derechos aduaneros, era aplicable a las concesiones nacidas durante la vigencia de las leyes anteriores; la Corte falló negativamente).

Ahora bien, la Procuraduría General de la República observa que el Tribunal Supremo acogió en forma incompleta la doctrina de Roubier. Este sostiene, en efecto, que tratándose de contratos domina en principio la regla de la supervivencia de la ley antigua, pero también admite que la referida regla no es absoluta y comporta, en consecuencia, no despreciables excepciones. Oigamos sus propias palabras:

"Pero en lo concerniente a los contratos mismos, hay que tener en cuenta el hecho de que el consentimiento de las partes, que forma el contrato, da lugar a veces a una situación *enteramente definida por la ley* [subrayado nuestro en el texto] y sobre la cual la voluntad de las partes no ejerce ninguna influencia.

. . . ; hay contratos. . . en los que la voluntad de las partes no tie sino una influencia restringida; ella se limita a decir si se somete al régimen definido por la ley, mas no puede modificar este régimen, darle una fisonomía particular, marcarlo, en una palabra, con su propio sello. Así, no hay más acto voluntario que en cuanto a la entrada en el régimen legal: hasta este momento vale decir que hay contrato, por la necesidad de un acuerdo de voluntades; pero la influencia del contrato no va más allá, y desde que el

nexo se forma, son los efectos previstos en la ley los que van a desarrollarse...

Esto nos coloca, en definitiva, en presencia de una nueva clasificación de los actos jurídicos... ahora debemos clasificar los hechos jurídicos desde un punto de vista diferente, según la mayor o menor intervención que se le reconozca a la voluntad de las partes en la constitución de la situación jurídica por nacer. A tal efecto, hay que distinguir cuatro clases de hechos jurídicos:

.....

3º) Los actos del hombre que son ya actos jurídicos, y no solamente actos materiales, es decir, actos en los que el derecho toma en consideración el fin perseguido por los interesados, pero no les confiere libertad para conformar a su gusto los efectos de la situación jurídica que nacerá. Esos efectos son fijados rígidamente por la ley y la intervención de las voluntades se limita a que, por un acto libre, provocan la aplicación de un estatuto legal... Les daremos el nombre de actos neutros...

La ley nueva tiene efecto inmediato sobre las situaciones jurídicas en curso que de ella derivan... Otro tanto debemos decir *por lo que respecta a los derechos reales* [subrayado nuestro]: el número de estos derechos es limitado, su contenido está fijado por la ley; es la ley la que determina cuáles son los derechos y obligaciones que derivan de la situación jurídica de propietario, usufructuario, acreedor hipotecario, etc...; el poder de la voluntad del hombre no aparece, en definitiva, sino en lo concerniente a los actos de constitución, traspaso o extinción de estos derechos, que son por tanto actos neutros porque no pueden organizar libremente la situación jurídica resultante del derecho real". (Ob. cit., t. I. pp. 602-606).

¿No resulta el texto transcrito perfectamente aplicable a la concesión minera, cuya extensión está por entero definida en la ley de la materia y da origen a un derecho real inmobiliario, conforme a los artículos 109 de la Ley de Minas de 1928, 105 de la vigente y 527 del Código Civil?

El principio de supervivencia de la ley antigua, según la tesis de Roubier, no rige para los contratos por el solo hecho de ser contratos, sino por el papel preponderante que en ellos juega la autonomía de la voluntad; es ésta la verdadera pauta que debe seguirse en la aplicación correcta de aquel principio, que por tanto quebrará donde tal iniciativa privada deje de estar presente, como es el caso del derecho administrativo. Expresamente así lo declara el mismo autor en el siguiente trozo, tomado de otra de sus obras fundamentales en lo que a retroactividad se refiere:

"El principio conforme al cual las leyes nuevas no tienen efecto sobre los contratos en curso es un poderoso auxiliar de la autonomía de la voluntad privada..."

“Resulta de allí que en un derecho como el administrativo, donde no es la iniciativa privada la que juega el rol principal, *la regla pierde su razón de ser* [subrayado nuestro]. En el conjunto de la gestión administrativa, el contrato no tiene sino un papel secundario, y como es ante todo el interés público el que impera, los contratos que encontramos (concesión administrativa, etc.) están siempre subordinados a este interés; sufren los efectos de la ley nueva, e inclusive de otros actos de la autoridad...” (Roubier, Paul: *El Derecho Transitorio*. Edition Dalloz et Sirey, París, 1960, p. 398).

Pues bien, el artículo 10 del decreto N° 187 ordena que los expendios ya instalados se ajusten, para poder continuar funcionando, a las restantes normas del mismo decreto. No constituye esto, conforme a la exposición que antecede, aplicación retroactiva de esas normas, sino efecto normal inmediato de ellas, puesto que sólo afectan para lo futuro —y no para lo pasado— la situación de los concesionarios y arrendatarios de los referidos establecimientos. Los impugnantes alegan que los expendedores deberán someterse a ciertos requisitos que no existían para cuando decidieron dedicarse a esa actividad comercial, cosa que nada tiene de extraño, a juicio nuestro, pues nadie tiene un derecho adquirido a la estabilidad de las reglas sobre control administrativo de la tarea que realiza; las reglamentaciones que en tal sentido se dictan obedecen a verdaderas necesidades colectivas, y por tanto deben imponerse a todos desde el momento mismo en que nacen, porque de lo contrario se caería en el absurdo de permitir que ciertas disposiciones vinculadas a los supremos fines del Estado no se aplicarían a algunos sujetos, so pretexto de la garantía de irretroactividad de las leyes.

En consecuencia, creemos que no existe la pretendida violación del artículo 44 de la Constitución Nacional, denunciada en la demanda.

#### B) *Violación de la garantía del derecho de propiedad*

Consideran los recurrentes que el artículo 2° del decreto N° 187 infringe la garantía consagrada por el artículo 99 de la Constitución Nacional. El texto del artículo impugnado es el siguiente:

“Artículo 2. Todo traspaso, construcción, modificación, destrucción o negociación de instalaciones, edificaciones u obras para expender productos derivados de los hidrocarburos, deberá ser previamente aprobado mediante la expedición del permiso correspondiente”.

De la simple lectura del artículo transcrito aparece solamente que el mismo constituye una limitación a la libertad económica, al derecho que todos tienen de “. . .dedicarse libremente a la actividad lucrativa de

su preferencia...” Veamos, entonces, en virtud de qué razonamiento llegan los libelistas a la afirmación en estudio: que existe una violación del derecho de propiedad. “La facultad de poder gozar, usufructuar, enajenar un bien —comienzan—, es la característica que define el derecho de propiedad. Ahora bien, prohibiéndoseles a los propietarios de expendios de gasolina ejercer libremente cualquier negocio jurídico sobre dicho bien, no solamente se limita el derecho de propiedad, *sino más propiamente lo extingue*. Es cierto que el artículo 99 de la Constitución Nacional agrega que en virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley (más no un decreto), pero en ningún caso las limitaciones a que sea sometida la propiedad privada pueden desvirtuar y vaciar de todo contenida el derecho de propiedad. Si al titular del derecho de propiedad se le prohíbe el traspaso o la inversión de sus capitales para la construcción, modificación, destrucción o cualquier tipo de negociación sobre el objeto del mencionado derecho, *se está prácticamente aboliendo el derecho de propiedad*, lo cual es a todas luces contrario a la garantía sancionada por el artículo 99 de la Constitución Nacional”. (Subrayado nuestro). Con sólo leer la argumentación transcrita aparece que los impugnantes se están refiriendo a una hipótesis distinta de la planteada en el artículo 2º del decreto 187 (ignora este Despacho cuál sea esa situación), pues éste no prohíbe a los propietarios el traspaso o inversión de capitales, sino que los somete solamente a control por parte de la administración, utilizando para ello la forma jurídica de la autorización; control necesario para asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 1º, los cuales a su vez tienden a garantizar en lo posible el logro de los caracteres que deben informar el servicio público, tal como han sido señalados por los clásicos del derecho administrativo (p. ej., Jézé): continuidad, eficiencia, igualdad de acceso.

Todo el razonamiento de los actores, repetimos, parte de un supuesto falso, pues la norma transcrita no constituye limitación alguna al derecho de propiedad, sino al ejercicio de actividades lucrativas; ella no prohíbe a los propietarios de expendios de gasolina efectuar actos jurídicos sobre los mismos (basta con leer la norma); no existe base alguna para afirmar que “... se está aboliendo prácticamente el derecho de propiedad...” o que “... no solamente se limita el derecho de propiedad sino más propiamente lo extingue...”.

Es, pues, también improcedente la denuncia de violación del artículo 99 de la Constitución Nacional.

## CONCLUSION

En fuerza de las razones expuestas, pedimos respetuosamente a esa Suprema Corte de Justicia que declare sin lugar la demanda de nulidad interpuesta por la Asociación de Concesionarios y Arrendatarios de Estaciones de Servicio y el ciudadano doctor M.P.F. contra el decreto N° 187, de fecha 3 de noviembre de 1964, por cuanto el mismo no adolece de los vicios que señalan los antedichos recurrentes, ni ha sido dictado usurpando funciones del Congreso Nacional, ni viola los artículos 44, 96, 97, 98 y 99 de la Constitución Nacional.\*

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría*, año 1966.

## XVIII

### LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS O AUTARQUIA

Introducción. Características. Materias atribuidas a los institutos autónomos. Legislación especial. Creación de institutos autónomos. Problemas de los institutos autónomos. Dependencia de los institutos autónomos. Intento de control parcial presupuestario de los institutos autónomos. Índice de institutos autónomos y empresas del Estado. Jurisprudencia.

#### INTRODUCCION

El Estado moderno se ha visto obligado a crear determinados organismos destinados a satisfacer necesidades colectivas, por dos razones: porque han aparecido nuevas necesidades que se masifican y obligan al Estado a atender a su satisfacción, o porque los servicios que las atendían han pasado de manos de los particulares a las del Estado.

Como consecuencia de esta nueva filosofía se ha llegado a la idea de que tales servicios se consideran fundamentales para el bien colectivo, por lo que debe la administración ponerle toda su atención para su mejor sostenimiento. Paralelamente a la amplitud de los fines de la administración pública, se ha desarrollado el régimen administrativo por el cual el Estado crea una serie de empresas o entidades que cuentan con todo su apoyo, pero que gozan de una amplia capacidad de acción. Estas entidades o empresas son los denominados institutos autónomos, o más bien, autárquicos, ya que en realidad dependen en cierta parte del Estado y a él le deben su origen y mucho de su sostenimiento y desarrollo.

Tales entidades realizan una administración autónoma, lo que ha sido denominado como la descentralización administrativa por servicios.

La prestación de los servicios destinados a satisfacer ese conjunto de necesidades colectivas puede hacerse de manera más eficiente —se piensa— mediante organismos dotados de personalidad jurídica propia, los cuales, al ser separados o segregados jurídicamente de la persona misma del Estado, adquieren una mayor libertad de acción, complementada por la dotación de un patrimonio propio distinto e independiente del fisco nacional, y sin que sus rentas y gastos estén considerados como rentas y gastos públicos, con todas las ventajas de funcionamiento que tal situación determina.

La cuestión aparece ya esbozada en el derecho privado; así, el Código Civil establece en su artículo 19 la personalidad jurídica de los mismos, añadiendo a la nación y a las entidades políticas que la componen "todos los seres o cuerpos morales de carácter público", que quedan así distinguidos de las asociaciones "de carácter privado" (artículo 19).

De manera que, además de la nación (representada jurídicamente por el Estado), de las entidades políticas menores (Estados de la Unión a que se refiere el Capítulo III de la Constitución) y de las Municipalidades, quedan aún los llamados por el Código Civil "seres o cuerpos morales de carácter público", a los cuales, de manera incidental, alude la Carta Magna, llamándolos "demás personas jurídicas de derecho público (art. 124), que no son otras que los institutos autónomos y otras empresas públicas.

Todo ello indica el hecho de que el Estado dote de personalidad a estos organismos encargados de los servicios públicos y los provea de un patrimonio propio; no implica el que estén completamente alejados del supremo control estatal, sino por el contrario, el Estado los crea, los suprime, los modifica y se reserva el derecho a una cierta intervención y vigilancia de su actividad, que, aunque con diversos matices, siempre existe. En ello está de acuerdo la totalidad de la doctrina jurídico-administrativa y lo determina la Constitución, en principio cuando atribuye esta facultad de creación al Poder Legislativo y subsidiariamente —en caso de urgencia comprobada y durante el receso de las Cámaras— al Presidente de la República, quien, en todo caso, necesita de la previa autorización de la Comisión Delegada del Congreso.

De manera que estos organismos no pueden concebirse sino como formando parte del Estado para atender a una de sus funciones, la *función administrativa*, y por tanto se consideran *órgano de la administración descentralizada*. Una reafirmación incidental pero concreta aparece en el citado artículo 6º de la Ley del Trabajo, que habla de la administración pública como indicando la unidad de la misma.

La denominación de "autónomos" quizá haya podido provocar dudas iniciales en nuestra jurisprudencia; no existe, sin embargo, una denominación más impropia que ésta, y en consecuencia, hemos de precisar los conceptos; Kelsen nos previene al error, diciéndonos que "la doctrina dominante suele caracterizar la autonomía situándola en tal oposición a la administración del Estado, que quedan separadas, como cosas enteramente distintas, la administración autónoma y la administración estatal". (*Teoría General del Estado*, p. 240).

Por ello hemos de aclarar de una vez que, más que “autónomos”, nuestros institutos de la administración descentralizada son “autárquicos”, en el sentido de que tienen capacidad para administrarse a sí mismos y atendiendo a sus propios intereses, pero carecen de la facultad de darse un ordenamiento jurídico propio (verdadero concepto de autonomía), el cual sólo les es concedido por el Estado haciendo uso de la función legislativa.

La precisión de este especial concepto de autonomía nos sirve para poner de manifiesto la identidad entre el Estado y sus organismos llamados “autónomos”, cuya máxima facultad queda reducida a la autoadministración, y en el mejor de los casos, a la autonormación interna (reglamentos internos).

### CARACTERISTICAS

Los organismos encargados de prestar los servicios públicos por este régimen de descentralización se caracterizan por algunos atributos especiales. Los principales son los siguientes:

a) Están dotados de personalidad jurídica propia. Tal personalidad se les otorga para asegurarles una mayor libertad de acción, completada por la dotación de un patrimonio propio.

Esta personalidad jurídica, que los hace capaces de derechos y obligaciones, se origina en su estatuto creador y en el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Asimismo, el artículo 19 del Código Civil incluye entre las personas jurídicas a todos los seres o cuerpos morales de carácter público.

b) Se organizan mediante un régimen especial de administración y control. La mayoría de los autores consideran que estos organismos son de carácter autárquico, entendiéndose por autarquía la facultad para administrarse.

c) Los bienes pertenecientes a dichos institutos constituyen un patrimonio propio.

Dichos bienes no estarán sometidos, en consecuencia, al régimen de los bienes nacionales, previsto por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, y sus ingresos y erogaciones no se concederán como rentas y gastos públicos.

El patrimonio de los institutos autónomos puede ser constituido de tres fuentes principales:

1. El aporte del Estado.

2. El rendimiento de las propias actividades de los institutos; y
3. Los aportes de los particulares.

d) Los institutos autónomos no gozarán, en cuanto a su patrimonio, de las prerrogativas que acuerden al fisco nacional las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, a menos que por las leyes o sus decretos orgánicos se les otorguen especialmente.

#### MATERIAS ATRIBUIDAS A LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

Incrementar la producción nacional y procurar nuevas fórmulas de producción, mediante la asistencia técnica o financiera: Corporación Venezolana de Fomento.

Estudio, construcción, reforma y ampliación de sistemas de cloacas y acueductos: Instituto Nacional de Obras Sanitarias.

Estimular, fomentar y dirigir las actividades del deporte venezolano: Instituto Nacional del Deporte.

Protección, mejoramiento y previsión social del personal del M. E. N., de sus parientes y herederos: Instituto de Previsión y Asistencia Social del Personal del M.E.N.

Protección social, económica y cultural para los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales: Instituto de Previsión Social de las F.A.N.

Reparación y construcción de buques y otras embarcaciones ordenadas por la administración pública y en especial las unidades al servicio de la Armada Nacional. Colaboración con compañías o empresas nacionales o extranjeras en materia de su competencia: Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales.

Coordinación en toda la República del servicio de comedores escolares y armonizar la iniciativa particular y la del Estado que estuviere encaminada a obtener la alimentación integral del niño: Patronato Nacional de Comedores Escolares.

Organización, planificación y realización de actividades encaminadas a proteger a los ancianos e inválidos: Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos.

Planificación, estudio, investigación y organización de todo lo relativo a la solución de los problemas de salud pública originados en la nutrición: Instituto Nacional de Nutrición.

Protección integral de los menores: Consejo Venezolano del Niño.  
Realización de la reforma agraria: Instituto Agrario Nacional.

Fomento de la agricultura, la cría y la pesquería: Banco Agrícola y Pecuario.

Administración de todas las ramas del Seguro Social en el país: Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Conservación, administración, explotación y desarrollo de los ferrocarriles del Estado: Instituto Autónomo de Administración de los Ferrocarriles del Estado.

Transporte de carga y pasajeros: Línea Aeropostal Venezolana.

Asistencia social del Personal del Ministerio de Comunicaciones: Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones.

Se han creado en los últimos años otros institutos de gran trascendencia para la vida económica de Venezuela, tales como la Corporación del Hierro y luego la de Petróleo, los Institutos de la Siderúrgica, de la Petroquímica, y el Instituto de Canalizaciones.

#### LEGISLACION ESPECIAL (INICIAL)

Estatuto de la Corporación Venezolana de Fomento. Decreto N° 416. *Gaceta Oficial* N° 23.864, de junio 21, 1952.

Ley relativa al Instituto Nacional de Obras Sanitarias. *Gaceta Oficial* N° 21.157 de julio 20 del año 1943.

Instituto Nacional del Deporte.

Instituto de Previsión y Asistencia Social del M. E. N.

Instituto de Previsión Social de las F.A.N. Decreto N° 300 que lo crea. *Gaceta Oficial* N° 23.053 de 21 de octubre de 1949.

Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales. Ley 30 de abril de 1947.

Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos. Decreto N° 338 que lo crea. *Gaceta Oficial* N° 23.081 de noviembre 23, 1949.

Patronato Nacional de Comedores Escolares.

Escuela Nacional de Enfermeras. Decreto ejecutivo de 23 de julio de 1940.

Instituto Nacional de Nutrición. Decreto que lo crea N° 320, de 11 de noviembre del año 1949.

Consejo Venezolano del Niño. Decreto N° 173. *Gaceta Oficial* 22.958, junio 30, 1949.

Instituto Agrario Nacional. Decreto N° 173. *Gaceta Oficial* 22.958, junio 30, 1949.

Banco Agrícola y Pecuario. Decreto N° 317, de 29 de mayo de 1946.

Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Decreto N° 316. *Gaceta Extraordinaria* 310, de 8 de octubre, 1951.

Instituto Autónomo de Administración de los Ferrocarriles del Estado.

Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones.

Línea Aeropostal Venezolana. Decreto N° 574 de 19-7-57, *Gaceta Oficial*

Nº 25.418, de 30 de junio, 1957.

Instituto Autónomo Venezolano de Petroquímica. Decreto Nº 367 para su creación. *Gaceta Oficial* Nº 25.091 de 30 de junio, 1956.

Instituto Nacional de Canalizaciones. Decreto Nº 422 que lo crea. *Gaceta Oficial* Nº 23.871 de 30 de junio, 1952.

Instituto de Neurología e Investigaciones Cerebrales. Decreto Nº 97 que lo crea. *Gaceta Oficial* Nº 24.429, de 30 de abril, 1954.

Instituto de Capacitación y Recreación de los Trabajadores. Ley en *Gaceta Oficial* 2.448 de 9 de julio, 1954.

Instituto Autónomo Hospital Universitario. *Gaceta Oficial* 25.051 de 15 de mayo, 1956.

#### CREACION DE INSTITUTOS AUTONOMOS

La actual Constitución terminó con la discusión doctrinaria relativa a si el Ejecutivo Nacional podía crear en general los servicios públicos y los institutos autónomos cuando se tratase de crearlos en su sentido orgánico, o sea de estructurarlos en sus elementos administrativos de personal, dependencias y jerarquías, y en una palabra, de materializarlos, tal como sostenían algunos. Estimaba esta opinión que la creación de las mismas entidades en su aspecto funcional era una competencia exclusiva del Poder Legislativo, puesto que esta acción significaba una limitación de las garantías y derechos de los particulares y del mismo Estado, al disponer que las funciones del nuevo servicio eran de la atribución de la entidad pública que se creaba.

De acuerdo con la disposición contenida en el artículo 230 de la Constitución Nacional, sólo por la ley podrán crearse institutos autónomos; y como la Constitución no hace distinción entre el sentido orgánico y el funcional, el intérprete tampoco puede hacerlo.

Esta disposición significa que, en el orden nacional, únicamente el Congreso, y no el Poder Ejecutivo, tiene facultad de crear los organismos de descentralización citados. En razón de la misma interpretación, las municipalidades podrán crear institutos de este tipo por órgano de sus Concejos Municipales y mediante sus ordenanzas respectivas, y para actuar en el ámbito de sus comunidades vecinales.

No debe descartarse la posibilidad de que se sancione una ley general de institutos autónomos, tal como lo prevé la Constitución, a fin de que se establezcan aquellas normas aplicables a todos los servicios de este tipo y con ello se uniformen los aspectos generales de administración y se corrijan los defectos y anomalías que se han venido produciendo en muchos países por el exceso de autarquía y la dispersión y multiplicidad de los mismos.

## PROBLEMAS E INCONVENIENTES DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

No sólo en Venezuela sino en el resto de América, la multiplicidad exagerada de institutos autónomos y la falta de control de los mismos por el Estado que los crea, así como la duplicidad de sus servicios y de las funciones que ejercen, además de los errores técnicos de su administración, han originado un movimiento doctrinario que se caracteriza por mantener el principio de la conveniencia de la administración descentralizada propia de este tipo de entidades, pero al mismo tiempo sometiendo a normas mínimas generales de control presupuestario y financiero y de técnicas administrativas, sin que esta intervención fundamental del Estado disminuya su capacidad autárquica.

La Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados del Congreso venezolano encontró en la actual administración de los institutos autónomos (1964-1965) los siguientes errores administrativos: a) Bajo índice de recuperabilidad de las cuentas a cobrar; b) Saldo creciente de pérdidas acumuladas; c) Falta de vigilancia y control adecuados en organismos y empresas subsidiarias de institutos autónomos; d) Morosidad en las cuentas a pagar; y e) Incumplimiento de las normas legales y técnicas presupuestarias.

## LOS INSTITUTOS AUTONOMOS Y SU DEPENDENCIA FUNDAMENTAL

Además de que los institutos autónomos deben estar sometidos a fundamentales normas técnicas administrativas, y especialmente a las financieras y presupuestarias de quien dependen, que es el Estado que los ha creado, deben cumplir con las exigencias derivadas de la idea de que los mismos son parte integrantes de la administración nacional; de que son creados y sostenidos fundamentalmente por el mismo Estado, y que, por último, han sido organizados para satisfacer necesidades colectivas. Sin embargo, para facilitar el cumplimiento de su destino, gozan de situaciones privilegiadas que son las siguientes y que se justifican casualmente en la conveniencia de su creación al desprenderse de la acción directa del Estado:

a) *La unidad del Tesoro y su independencia del mismo.* Según el principio "de la unidad del tesoro", establecido en el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, para los gastos del presupuesto deberá afectarse la masa de los fondos del Tesoro, sin que se apropien o apliquen los productos de los ingresos a la atención del pago de determinados servicios o necesidades. Sin embargo, nuestra legislación fiscal establece dos claras excepciones: a) El producto de los empréstitos podrá ser objeto de afectación especial; y b) Que el Poder Ejecutivo

está facultado para convenir que determinadas compensaciones e indemnizaciones que a favor de la nación se estipulen en la concesión de regímenes especiales sobre servicios públicos, se inviertan en determinadas obras de utilidad pública.

Ahora bien, además de estas excepciones específicas y determinadas tanto por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional como por la Ley de Crédito Público (caso de los empréstitos), nos encontramos con el régimen especial sobre bienes e ingresos de los institutos autónomos. En efecto, los ingresos provenientes de estos institutos no pasan a la masa del Tesoro Nacional. Asimismo, los pagos de dichos servicios indirectos no se hacen con cargo o por órdenes contra el Tesoro Nacional, sino con los fondos y mediante los procedimientos administrativos de cada entidad.

Como consecuencia presupuestaria, en la Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos de la Nación no figuran como rentas los ingresos provenientes de la administración de dichos institutos, ni como gastos los sueldos del personal de los mismos, ni tampoco las demás erogaciones que su actividad ocasione.

En el presupuesto general deberán figurar como rentas las cantidades líquidas que en ciertos casos, conforme a su régimen legal, deban entregar algunos de esos institutos a la administración nacional, y asimismo en el presupuesto aparecerán como gastos globales y en partidas genéricas las cantidades con que la nación contribuye a la creación o sostenimiento de los institutos autónomos.

b) *El control fiscal de los institutos autónomos.* De acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, la administración de los institutos autónomos está sometida a la fiscalización de la Contraloría de la Nación. Sin embargo, debe advertirse que tal fiscalización está limitada a la sinceridad y comprobación de los gastos y no se contrae a los criterios político-administrativos que determinan las inversiones de los mismos. Por lo menos, tal aspecto del control no es posible realizarlo válidamente mientras no se provean los medios jurídicos adecuados para el ejercicio de dicho control. Además de este tipo de control, existe para algunos institutos el control fiscal que puede ejercer el Ejecutivo Nacional según lo disponen algunas leyes o decretos orgánicos.

Este control fiscal de la Contraloría se manifiesta sobre los compromisos económicos y en forma previa. Tanto la adquisición de bienes como la utilización de servicios deberán ser sometidos a la aprobación de la Sala de Control. También puede la Contraloría ejercer el llamado con-

trol receptivo para inspeccionar las cuentas de los citados organismos, y en general la Contraloría puede ordenar toda clase de inspecciones a fin de supervisar los métodos o procedimientos de manejo de bienes o inversiones y sobre la custodia de fondos, valores y materiales e incluso practicar arqueos de caja de inventario de bienes.

El control administrativo del Ejecutivo Nacional depende del grado de intervención prevista por la ley respectiva en favor del Ejecutivo. Esta intervención ha sido denominada la "tutela administrativa del poder nacional administrador", que junto con la intervención del Congreso al estudiar las Memorias y Cuentas y elaborar el Presupuesto de Gastos y Rentas de la Nación, completa la limitada intervención de los poderes nacionales sobre los organismos descentralizados.

A manera de ejemplo, podemos señalar que el Banco Obrero y el Banco Agrícola y Pecuario están sometidos a inspección permanente del Ejecutivo Nacional en relación a su contabilidad y practicar el examen de sus comprobantes. En algunos institutos, como por ejemplo el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, se requiere la aprobación previa del Ejecutivo para celebrar contratos de determinado monto e importancia, o la obtención de concesiones para operar acueductos o cloacas en jurisdicción municipal. Algunos institutos requieren la aprobación previa para enajenar sus bienes de cualquier naturaleza.

Esta tutela administrativa, está precisada por la ley especial respectiva, y ella es la que debe dar la orientación definitiva frente a cualquier problema que se presente.

### *Dirección de los institutos autónomos*

La ley especial respectiva determina los cuerpos y organismos que dirigen dichos institutos, así como la designación y elección de los funcionarios que los componen. La mayoría de dichos funcionarios son de la libre elección del Presidente de la República, y la propia ley los distingue como funcionarios públicos, a diferencia expresa de los otros servidores, que se consideran como empleados particulares o privados, sometidos por tanto a la legislación del Trabajo. En determinados estatutos, leyes o decretos orgánicos se guarda silencio sobre el carácter de los empleados subalternos, pero una reiterada jurisprudencia ante la declaración relativa a los directivos principales los viene considerando empleados particulares y por ello en posibilidad de gozar de los derechos que otorga la Ley del Trabajo.

## *Prerrogativas del fisco*

Según la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, los institutos autónomos no gozarán, en cuanto a su patrimonio, de las prerrogativas o ventajas especiales que acuerdan al fisco las disposiciones del título preliminar de dicha ley, a menos que por sus leyes o decretos orgánicos se les otorgue dichos privilegios. En otras palabras, sólo gozarán de privilegios cuando de manera expresa y categórica se los acuerden las leyes especiales respectivas.

## *Clasificación de los institutos autónomos*

Según la naturaleza de la actividad que realizan, se clasifican en: a) Sociales; b) Económicos (industriales o comerciales); c) Culturales.

Según la actividad sectorial a la que corresponden, lo cual determina la adscripción de los mismos a determinados ministerios, pueden ser de las siguientes categorías: agropecuarios; industriales; mineros o de hidrocarburos; construcción o vivienda; transporte, comunicaciones y turismo; comercio y almacenaje; educación y recursos humanos; sanidad y asistencia social; economía y finanzas; servicios.

### INTENTO DE CONTROL PARCIAL PRESUPUESTARIO DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

Los institutos autónomos y empresas del Estado deberán informar al Congreso Nacional, cada tres meses, de las modificaciones introducidas en sus presupuestos.

Esta disposición está contenida en un artículo del proyecto de la Ley de Presupuesto, introducido por la propia Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados, con la finalidad —como lo asienta la propia Comisión— “de iniciar cierto control sobre la ejecución presupuestaria de los institutos autónomos”.

El artículo en referencia —marcado con el ordinal 8º— dice textualmente:

“Artículo 8º Los presupuestos de los institutos autónomos y empresas del Estado presentados al Congreso, a solicitud de la Comisión Permanente de Finanzas de la Cámara de Diputados, deberán ser remitidos al Ejecutivo Nacional a través del Ministro correspondiente, e igualmente a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, dentro de los primeros quince días de haberse iniciado el ejercicio fiscal.

Los ajustes y rectificación de los mencionados presupuestos deberán ser autorizados previamente en Consejo de Ministros.

Trimestralmente y a través del Ministerio de Hacienda, el Ejecutivo informará al Congreso Nacional, para conocimiento de las Comisiones de Finanzas, de las modificaciones producidas en los presupuestos de los entes públicos arriba mencionados”.

Asimismo, para la constitución de empresas o para la suscripción de acciones con créditos autorizados en la Ley de Presupuesto, en que el Estado tenga por lo menos el 50 por ciento de las acciones, se requerirá la autorización previa del Congreso.

Tal disposición se establece en el artículo 10 de la misma Ley de Presupuesto, que reza:

“Artículo 10. Para la constitución de sociedades, o para la suscripción de acciones, o adquisición de obligaciones u otros títulos de empresas de cualquier naturaleza con créditos autorizados en esta ley por el Ejecutivo Nacional, los institutos autónomos, las empresas de propiedad pública, o las compañías en que el Estado tenga definitiva o transitoriamente por lo menos el 50 por ciento de las acciones, se requerirá autorización previa del Congreso o de su Comisión Delegada.

Parágrafo único. Se exceptúa de la autorización previa establecida en este artículo a la Corporación Venezolana del Petróleo, a la Corporación de los Andes y al Instituto Venezolano de Petroquímica, los cuales se sujetarán a lo dispuesto en las leyes y decretos que rigen sus actividades. Sin embargo, deberán informar al Congreso, para conocimiento de sus Comisiones de Finanzas, de todas las operaciones que efectúen en relación con la constitución de sociedades, suscripción de acciones o adquisición de obligaciones u otros títulos de empresas de cualquier naturaleza con créditos autorizados en esta ley, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la respectiva operación”.

#### INDICE DE INSTITUTOS AUTONOMOS, EMPRESAS DEL ESTADO Y UNIDADES ASESORAS DEL PODER EJECUTIVO

1. Administración del Parque del Este.
2. Almacenes de Depósitos Agropecuarios C. A.
3. Aluminio del Caroní S. A.
4. Banco Agrícola y Pecuario.
5. Banco Central de Venezuela.
6. Banco Industrial de Venezuela.
7. Banco Obrero.
8. Bancos Regionales de Fomento (cuatro bancos).
9. Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones.
10. Caja de Trabajo Penitenciario.
11. Círculo de las Fuerzas Armadas.
12. Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.

13. Comisión Promotora para el Desarrollo de los Andes.
14. Comisión Venezolana de Normas Industriales.
15. Compañía Anónima Centro Simón Bolívar.
16. Compañía Anónima C.V.F. Centrales Azucareros (cinco empresas).
17. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (siete empresas).
18. Compañía Anónima Desarrollo y Ventas Centro.
19. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela.
20. Compañía Anónima Dirección y Coordinación Centro.
21. Compañía Anónima Obras del Centro.
22. Compañía Anónima Proyectos y Supervisión Centro.
23. Compañía Anónima Servicios de Condominio Centro.
24. Compañía Anónima Venezolana de Navegación.
25. Consejo de Economía Nacional.
26. Consejo Venezolano del Niño.
27. Corporación Nacional de Hoteles y Turismo.
28. Corporación Venezolana de Fomento.
29. Corporación Venezolana de Guayana.
30. Corporación Venezolana del Petróleo.
31. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.
32. Fondo Nacional del Café y del Cacao.
33. Fundación Instituto Venezolano de Productividad.
34. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.
35. Instituto Autónomo Hospital Universitario.
36. Hotel Tamanaco.
37. Instituto Agrario Nacional.
38. Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado.
39. Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales.
40. Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro.
41. Instituto de Previsión Social para el Personal del Ministerio de Educación.
42. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas.
43. Instituto Nacional de Canalizaciones.
44. Instituto Nacional de Cooperación Educativa.
45. Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes.
46. Instituto Nacional de Deportes.
47. Instituto Nacional de Hipódromos.
48. Instituto Nacional de Nutrición.
49. Instituto Nacional de Obras Sanitarias.
50. Instituto para Capacitación y Recreo de los Trabajadores.
51. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas.
52. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.
53. Instituto Venezolano de Petroquímica.
54. Línea Aeropostal Venezolana.
55. Minas de Carbón de Lobatera C. A.
56. Minas de Oro de El Callao C. A.
57. Patronato Nacional de Ancianos Inválidos.
58. Patronato Nacional de Comedores Escolares.
59. Seguros Horizonte C. A.

60. Sociedad Financiera para el Fomento del Turismo y Recreo Público.
61. Telecomunicaciones de Venezuela C. A.
62. Transportadora Marítima Venezolana C. A.
63. Universidades Nacionales.
64. Venezolana Internacional de Aviación S. A.

## INDICE POR SECTORES DE ACTIVIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

### *Agropecuario*

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
2. Comisión Promotora para el Desarrollo de los Andes.
3. Ministerio de la Defensa.
4. Ministerio de Fomento.
5. Consejo Nacional de Economía.
6. Corporación Venezolana de Fomento.
7. C.V.F. Centrales Azucareros C. A.
8. Banco Industrial de Venezuela.
9. Bancos Regionales de Fomento.
10. Fundación Instituto Venezolano de Productividad.
11. Comisión Venezolana de Normas Industriales.
12. Ministerio de Obras Públicas.
13. Banco Obrero.
14. Ministerio de Educación.
15. Instituto Nacional de Cooperación Educativa.
16. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.
17. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas.
18. Ministerio de Agricultura y Cría.
19. Banco Agrícola y Pecuario.
20. Almacenes de Depósitos Agropecuarios C. A.
21. Instituto Agrario Nacional.
22. Instituto Nacional de Hipódromos.
23. Fondo Nacional del Café y Cacao.
24. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.
25. Instituto Venezolano de Petroquímica.

### *Industria*

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
2. Corporación Venezolana de Guayana.
3. Aluminio del Caroní S. A.
4. Comisión Promotora para el Desarrollo de los Andes.
5. Ministerio de Hacienda.
6. Ministerio de Fomento.
7. Consejo de Economía Nacional.
8. Corporación Venezolana de Fomento.
9. C.V.F. Centrales Azucareros C. A.
10. Banco Industrial de Venezuela.
11. Bancos Regionales de Fomento.

12. Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.
13. Fundación Instituto Venezolano de Productividad.
14. Comisión Venezolana de Normas Industriales.
15. Instituto Nacional de Cooperación Educativa.
16. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico.
17. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.
18. Ministerio de Agricultura y Cría.
19. Ministerio del Trabajo.
20. Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

### *Minas e Hidrocarburos*

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
2. Corporación Venezolana de Guayana.
3. Aluminio del Caroní S. A.
4. Ministerio de Hacienda.
5. Ministerio de Fomento.
6. Consejo de Economía Nacional.
7. Banco Industrial de Venezuela.
8. Bancos Regionales de Fomento.
9. Minas de Carbón de Lobatera.
10. Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.
11. Corporación Venezolana de Fomento.
12. Comisión Venezolana de Normas Industriales.
13. Universidades Nacionales.
14. Ministerio del Trabajo.
15. Ministerio de Minas e Hidrocarburos.
16. Instituto Nacional de Canalizaciones.
17. Instituto Venezolano de Petroquímica.
18. Minas de Oro de El Callao C. A.
19. Corporación Venezolana del Petróleo.

### *Construcción y Vivienda*

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
2. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.
3. Comisión Promotora para el Desarrollo de los Andes.
4. Ministerio de Hacienda.
5. Servicio de Condominio Centro C. A.
6. Proyectos y Supervisión Centro C. A.
7. Desarrollo y Ventas Centro C. A.
8. Dirección y Coordinación Centro C. A.
9. Obras del Centro C. A.
10. Ministerio de la Defensa.
11. Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro.
12. Instituto de Previsión y Asistencia Social de las Fuerzas Armadas.
13. Ministerio de Fomento.
14. Consejo de Economía Nacional.

15. Corporación Venezolana de Fomento.
16. Ministerio de Obras Públicas.
17. Instituto Nacional de Obras Sanitarias.
18. Banco Obrero.
19. Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación.
20. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.
21. Ministerio de Agricultura y Cría.
22. Instituto Agrario Nacional.
23. Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado.
24. Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela.
25. Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones.

### *Transporte, Comunicaciones y Turismo*

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
2. Corporación Venezolana de Guayana.
3. Comisión Promotora para el Desarrollo de los Andes.
4. Ministerio de Relaciones Interiores.
5. Ministerio de Hacienda.
6. Compañía Anónima Centro Simón Bolívar.
7. Ministerio de la Defensa.
8. Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales.
9. Ministerio de Fomento.
10. Corporación Nacional de Hoteles y Turismo.
11. Hotel Tamanaco.
12. Consejo de Economía Nacional.
13. Corporación Venezolana de Fomento.
14. Venezolana Internacional de Aviación S. A.
15. Sociedad Financiera para el Fomento del Turismo y Recreo Público.
16. Ministerio de Obras Públicas.
17. Administración del Parque del Este.
18. Ministerio de Agricultura y Cría.
19. Instituto Agrario Nacional.
20. Ministerio de Comunicaciones.
21. Línea Aeropostal Venezolana.
22. Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado.
23. Compañía Anónima Venezolana de Navegación.
24. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela.
25. Telecomunicaciones de Venezuela C. A.
26. Ministerio de Minas e Hidrocarburos.
27. Instituto Nacional de Canalizaciones.

### *Comercio y Almacenaje*

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
2. Corporación Venezolana de Guayana.
3. Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. Ministerio de Hacienda.

5. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas.
6. Círculo de las Fuerzas Armadas.
7. Ministerio de Fomento.
8. Corporación Nacional de Hoteles y Turismo.
9. Corporación Venezolana de Fomento.
10. C.V.F. Centrales Azucareros C. A.
11. Banco Industrial de Venezuela.
12. Bancos Regionales de Fomento.
13. Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación.
14. Ministerio de Agricultura y Cría.
15. Banco Agrícola y Pecuario.
16. Almacenes de Depósitos Agropecuarios C. A.
17. Instituto Agrario Nacional.
18. Fondo Nacional del Café y del Cacao.
19. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.
20. Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones.
21. Ministerio de Minas e Hidrocarburos.
22. Caja de Trabajo Penitenciario.

#### *Educación y Recursos Humanos*

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
2. Ministerio de Relaciones Interiores.
3. Comisión Promotora para el Desarrollo de los Andes.
4. Banco Central de Venezuela.
5. Ministerio de la Defensa.
6. Ministerio de Hacienda.
7. Ministerio de Fomento.
8. Ministerio de Educación.
9. Instituto Nacional de Cooperación Educativa.
10. Instituto Nacional de Deportes.
11. Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes.
12. Universidades Nacionales.
13. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.
14. Instituto Autónomo Hospital Universitario.
15. Instituto Nacional de Nutrición.
16. Patronato Nacional de Comedores Escolares.
17. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas.
18. Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos.
19. Consejo Venezolano del Niño.
20. Ministerio de Agricultura y Cría.
21. Ministerio del Trabajo.
22. Ministerio de Comunicaciones.
23. Ministerio de Justicia.

#### *Sanidad y Asistencia Social*

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
2. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

3. Comisión Promotora para el Desarrollo de los Andes.
4. Ministerio de la Defensa.
5. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas.
6. Seguros Horizonte C. A.
7. Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro.
8. Ministerio de Obras Públicas.
9. Instituto Nacional de Obras Sanitarias.
10. Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación.
11. Ministerio de Relaciones Interiores.
12. Instituto Nacional de Nutrición.
13. Patronato Nacional de Comedores Escolares.
14. Instituto Autónomo Hospital Universitario.
15. Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos.
16. Consejo Venezolano del Niño.
17. Ministerio de Agricultura y Cría.
18. Instituto Nacional de Hipódromos.
19. Ministerio del Trabajo.
20. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.
21. Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores.
22. Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones.
23. Ministerio de Justicia.
24. Caja de Trabajo Penitenciario.

### *Economía y finanzas*

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
2. Ministerio de Hacienda.
3. Banco Central de Venezuela.
4. Ministerio de Fomento.
5. Consejo de Economía Nacional.
6. Corporación Venezolana de Fomento.
7. Banco Industrial de Venezuela.
8. Bancos Regionales de Fomento.
9. Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.
10. Sociedad Financiera para el Fomento del Turismo y Recreo Público.
11. Banco Obrero.
12. Banco Agrícola y Pecuario.
13. Almacenes de Depósitos Agropecuarios C. A.

### *Servicios*

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
2. Comisión de Administración Pública.
3. Ministerio de Relaciones Interiores.
4. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.
5. Ministerio de Relaciones Exteriores.
6. Ministerio de Hacienda.

7. Banco Central de Venezuela.
8. Compañía Anónima Centro Simón Bolívar.
9. Ministerio de la Defensa.
10. Círculo de las Fuerzas Armadas.
11. Ministerio de Fomento.
12. Fundación Instituto Venezolano de Productividad.
13. Comisión Venezolana de Normas Industriales.
14. Ministerio de Educación.
15. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.
16. Ministerio del Trabajo.
17. Ministerio de Comunicaciones.
18. Ministerio de Justicia.
19. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico.

## JURISPRUDENCIA

### COMPETENCIA Y CAPACIDAD DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS\*

“Deben aplicarse las normas generales de capacidad a los institutos autónomos en sus relaciones jurídico-privadas, salvo disposición en contrario de su propio Estatuto”.

“En resumen, es necesario puntualizar, como acabamos de dejar dicho, que, si bien para las relaciones de derecho público el ente (y en consecuencia, el funcionario) necesita de norma expresa que le atribuya competencia, en el campo del derecho privado no sucede lo mismo, bastando con que la ley no prohíba su ejecución para que puedan realizarse todos los actos. Claro está que el estatuto que rija el funcionamiento de un ente público puede siempre establecer limitaciones a la actuación del mismo en el campo de las relaciones jurídico-privadas; pero esto no altera el principio anteriormente establecido, puesto que, resumiendo, en el campo del derecho público el órgano sólo puede realizar todo aquello para lo cual se encuentra expresamente autorizado; en tanto que, en el campo del derecho privado, puede hacer todo lo que no le está taxativamente prohibido, siendo, en su consecuencia, la capacidad la regla y estableciéndose la incapacidad por vía excepcional”.

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la Nación en dictamen de fecha 30 de junio de 1962, dirigido al Ministerio de Obras Públicas.

## XIX

### ORGANIZACION Y SOCIEDAD

Introducción. La organización. Su definición. Principios de organización. La organización administrativa y sus bases: la delegación de autoridad y la fijación de responsabilidades. La delegación y su importancia. La división del trabajo. Autoridad y responsabilidad. Jurisprudencia.

#### INTRODUCCION

La organización es un fenómeno social tan remoto como la misma sociedad humana, y se manifestó, aunque incipiente, en las comunidades primitivas. Sin embargo se ha despreciado su análisis sistemático por mucho tiempo. En nuestro tiempo se ha producido un movimiento que ha precisado y conocido mejor los tipos y formas de organización, y ha estructurado un esfuerzo científico de ordenación de principios que ya se habían realizado empíricamente o por lo menos eran conocidos en ciertos aspectos. Sin embargo, debemos advertir que a pesar de existir tanto interés en estos estudios, el camino de la sistematización científica sobre la función organizativa está comenzando y por ello la literatura sobre la materia es escasa.

El fenómeno social de nuestro tiempo en relación a este tópico se caracteriza por el esfuerzo del hombre contemporáneo, su tendencia a pertenecer a diversas organizaciones y a someterse a las normas de las mismas, con una dependencia del individuo al grupo o comunidad a la que está adscrito. Y una sociedad contemporánea es tanto más civilizada en la medida en que el individuo comprende y se somete a la colectividad en sus formas organizativas. Pero tampoco este hecho social es nuevo dentro de la comunidad. Sólo se ha reafirmado. La organización ha constituido, durante siglos, el medio más idóneo a través del cual individuos entre sí muy distintos y con diferentes potencialidades han podido realizar objetivos comunes y crear los supuestos y medios para el logro de sus propios intereses individuales. La significación contemporánea ha consistido en la fuerza que ha tomado este movimiento, manifestado en el volumen e influencia de las organizaciones de la actualidad.

## DEFINICION DE LA FUNCION ORGANIZATIVA. SUS ELEMENTOS Y LA DEFINICION FORMAL DE LA MISMA

Un análisis de los elementos que encierra la idea organizativa nos da claramente un concepto de la función. En primer término, la organización comprende una idea de colaboración entre varios sujetos, es decir, es un fenómeno caracterizado por las acciones de dos o más personas. En segundo término, se encuentra un elemento importante en la idea del vínculo asociativo entre los sujetos que colaboran en el logro de adjetivos determinados. Ese vínculo puede ser de diversos tipos de forma: religiosa, política, económica o propiamente social. Y puede ser un lazo o relación con mayor o menor grado de poder coactivo sobre los miembros de la entidad o comunidad de la que se forma parte. Ese vínculo y esos lazos se manifiestan en la disciplina del grupo y en el grado de autoridad y responsabilidad que se les asigna a las autoridades de la sociedad. Por ello, requisito fundamental para el sujeto activo o miembro de una organización es el respeto a las normas que gobiernan. No sucede así en los organismos de tipo autocrático. La autoridad es producto de la fuerza y no de la confianza colectiva, y el interés de la comunidad se subordina al interés del gobernante, tratándose de confundirse. Por último, tenemos en toda organización un elemento finalista, que está constituido por los objetivos y finalidades que se pretenden lograr con la estructura social que precisamente nace para tratar de alcanzar lo que el individuo por sí solo no podría. Estos fines informan, orientan y en realidad constituyen los principios directivos de la organización.

Según estos elementos, que comprenden la idea central de la función organizativa, podemos resumir el concepto de organización con la siguiente síntesis: la organización es aquel fenómeno en el que las acciones de dos o más personas se realizan en colaboración y coordinadas consciente y sistemáticamente hacia la realización de un fin o conjunto de fines.

Por supuesto que todo sistema de cooperación depende de factores de todo tipo (físicos, humanos, sociales y económicos, etc.) que tienen interdependencia específica y que moldean y configuran la organización. Para las organizaciones formales y conscientes establecidas, las normas de conducta deben ser trazadas y proyectadas de manera deliberada y legítima. La organización formal se convierte en realidad cuando se llega a un convenio general sobre los propósitos y medios de la sociedad. De manera formal, la organización ha sido considerada como un instrumento técnico, es decir, como "la determi-

nación y ordenamiento de las actividades necesarias para poner en ejecución un plan y lograr el objetivo social de la empresa, agrupadas en tal forma que puedan ser asignadas a individuos"<sup>1</sup>

Además de las sociedades formales, existen las de hecho. Incluso en las estructuras jurídicamente establecidas o en las sociales con fuertes vínculos, se producen relaciones de grupo o de pequeños sectores que tratan de materializar vínculos subalternos de la entidad principal. Las sociedades de hecho existen en tanto que vivan los objetivos que accidentalmente unen a sus miembros, y los sectores o grupos dentro de las sociedades existen en tanto que se les permite su existencia, puesto que ponen en peligro a la comunidad en que se han formado.

#### PRINCIPIOS DE ORGANIZACION

Un enfoque formal de la organización, según los elementos con que la hemos distinguido, permite crear una idea abstracta o tipo de la misma, con las siguientes características:

a) Toda organización tiene unos símbolos y unas prácticas que la personifican y que son expresiones de la comunidad que la constituye (el ejército constituido por soldados, las industrias por obreros y patronos; y las escuelas por niños y maestros).

b) La organización es un conjunto de fuerzas y recursos humanos, con sus propias características físicas, psicológicas, etc.

c) Las actividades que integran una organización son impersonales, y por ello sus fines, medios, procedimientos y autoridades se pueden analizar y determinar como un sistema independiente de los individuos que las integran.

d) Cada organización tiene sus propiedades y sistemas que la caracteriza, con sus particulares proyecciones en el orden social en que se desenvuelve; así encontramos orientaciones y mecanismos de acción en las sociedades políticas, económicas, e incluso, diferencias entre organizaciones de una misma naturaleza, tales como en los partidos políticos y en las diversas organizaciones religiosas.

De acuerdo con las anteriores características, se han determinado los principios fundamentales de la organización de la siguiente manera:

1. Toda organización debe obedecer a objetivos precisos y determinados.

---

1. Lunther Gulick: "Organización", *Boletín de Gerencia Administrativa*. San Juan, Editorial del Ministerio de Instrucción Pública, noviembre, 1957.

2. En toda organización deben establecerse los niveles de autoridad y responsabilidad que la estructuran.

3. Las funciones y división del trabajo deben ser claras y previamente determinadas.

4. Toda organización formal debe tener claramente fijadas las normas que la rigen.

#### LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y SUS BASES. LA DELEGACION DE AUTORIDAD Y LA FIJACION DE RESPONSABILIDADES

La organización administrativa, sea ésta pública o privada, se distingue fundamentalmente de toda otra organización en que es una creación humana destinada a una acción de trabajo, no para recrear o divertir, ni tampoco para deliberar. Sin embargo, en esto último debemos advertir que el proceso de la deliberación está con mayor o menor fuerza implícito principalmente en la etapa de la planificación y programación de la actividad administrativa. Además, la organización se caracteriza también porque es el medio más idóneo para que se realicen los fines u objetivos de la entidad creada, con lo cual se justifica esencialmente su existencia; y por último, aspecto fundamental de toda organización administrativa lo constituye el elemento control, ejercida esta función por los mecanismos capaces de llevarla a cabo con éxito.

Las organizaciones administrativas generalmente son parte de organizaciones más amplias en cuyo ámbito se ejerce la función controladora. Así, en la administración pública las divisiones se controlan por las direcciones ministeriales, éstas por los ministros, y los departamentos todos del Ejecutivo por el Jefe del Estado en línea vertical y por los Parlamentos o Congresos en el Poder Legislativo, supremo contralor de la función pública. Las organizaciones privadas han creado sus propios mecanismos de control, según el tipo de organizaciones o entidades de carácter privado. Así, en las compañías anónimas, generalmente el supremo control lo ejerce la asamblea de accionistas y el control permanente los comisarios.

Antes de determinar los tipos y formas estructurales de organización, que trataremos en el próximo capítulo, es necesario señalar los aspectos fundamentales en que descansa toda organización moderna, que son la delegación de autoridad, la determinación de los niveles de esta misma autoridad y, por último, la fijación de las atribuciones y responsabilidades de la función y organismos directivos.

## LA DELEGACION Y SU IMPORTANCIA

La delegación de responsabilidades, atribuciones y autoridad constituye, junto con la división del trabajo, la base del proceso organizativo. Por ello, los diversos tipos y formas estructurales de organización, se diferencian y producen por las formas de combinarse estos importantes elementos.

Uno de los actos principales que deben realizarse con el inicio de toda organización administrativa es la determinación de la delegación. Esta es indispensable, por cuanto la organización administrativa, por su esencia, es compleja, y porque hoy el mundo empresarial, público y privado, absorbe múltiples actividades que el hombre más capaz no puede realizar por sí mismo.

Desde el punto de vista formal, se puede definir la delegación como el acto bilateral mediante el cual un superior jerárquico confiere deberes y responsabilidades a un subalterno y le da la autoridad que necesita para desempeñar tales funciones. La delegación implica, por lo tanto, una doble responsabilidad: por una parte, la del superior al escoger el delegado y solidarizarse con éste, y por otra parte, la del subalterno en cumplir la tarea que se le ha impuesto.

Estudios recientes hechos en el Centro de Investigaciones Administrativas de la Universidad de Michigan (USA) han demostrado de manera evidente, con muestras públicas y privadas, la utilidad de la delegación en la obtención de un mayor rendimiento. Pero también se ha demostrado objetivamente que la utilidad de la delegación sólo puede obtenerse cuando ésta se produce con una estrecha relación entre el superior y el delegado, con una clara fijación de las atribuciones de ambos y una gran flexibilidad en el desempeño de las tareas encomendadas. Los mismos estudios indican también que el temor a delegar que tienen algunos funcionarios no sólo es una tradición personalista y ejecutivista arraigada, tanto en la esfera pública como en la privada, sino que constituye un mal psicológico que sólo una efectiva política científica al servicio de la empresa puede remediar.

Varios autores contemporáneos consideran que para efectuar una buena delegación se requiere: 1) Realizar un análisis serio y previo de los cargos y sus funciones para determinar las labores de cada nivel; 2) Entender que la delegación es una redistribución de labores y que ello puede lograrse mediante el entrenamiento y la educación; 3) Realizar una acción de relaciones humanas e industriales para que la delegación sea efectiva sin las resistencias ejecutivas del temor a delegar.

La delegación puede adoptar diversas formas. Existe delegación inmediata o directa, y delegación mediata o indirecta. El primer tipo lo encontramos en la esfera pública, cuando el presidente de una república designa su gabinete y le atribuye un programa que cumplir dentro de sus atribuciones legales, que constituyen una delegación permanente y directa, fijada esta última por el orden constitucional. Existe delegación mediata o indirecta cuando la administración central de una nación o de una empresa realiza las designaciones de funcionarios descentralizados o desconcentrados para que éstos cumplan con las importantes funciones que tienen autónomamente atribuidas. En la delegación inmediata se establece una relación permanente, más o menos flexible, entre el superior y el subalterno, por más importante que éste sea. En la delegación mediata o indirecta estamos en presencia de una relación flexible y autónoma, que atribuye al jerárquicamente inferior una competencia mayor. Es obvio que las delegaciones, para legitimarse, deben hacerse dentro del límite de competencia que fija la ley o el ordenamiento de la entidad. Una delegación de actos que por su naturaleza y juridicidad son esencialmente personales no podría tener ninguna validez.

Para concluir diremos que, bajo condiciones normales, es necesario delegar toda autoridad que pueda ser ejercida acertada y seguramente por subalternos, dentro de un sistema que permita conocer rápida y eficientemente cómo se realizan las labores y cómo se ejerce la autoridad delegada. Porque, como han reconocido reputados autores, la delegación no es la creación de islas y archipiélagos que actúan sin orden ni concierto, ni tampoco la irresponsable conducta de atribuir a otros lo que legítimamente debemos ejercer nosotros.

#### AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD

El pilar fundamental en que descansa una buena organización administrativa es la determinación precisa de la autoridad y de su consecuente responsabilidad. Los deberes de un cargo o función son las actividades que se tienen que realizar en el cargo que se ocupa. De la claridad que se tenga en la determinación de los deberes dependerá la marcha eficiente de la entidad o empresa. Con esta condición, las relaciones entre las diferentes jerarquías serán armoniosas, se economizará tiempo y energías, puesto que éstas se emplearán hacia la sola búsqueda del objetivo común y el control y supervisión de la organización podrá hacerse sobre bases firmes, como es la revisión del cumplimiento de las atribuciones de gobierno. La responsabilidad u obligaciones del perso-

nal de una empresa o servicio es el medio quizá más idóneo que se tiene para medir y evaluar el ejercicio de la autoridad y el cumplimiento de las actividades por parte del organismo ejecutor. Con razón se ha dicho por algunos autores que "cuando a una unidad administrativa se le asigna una determinada tarea, sería gran cosa que se le proporcionaran los medios económicos necesarios, el personal, la autoridad formal y otros recursos, de manera que si se emplean de manera suficiente y se armonizan los diferentes departamentos y divisiones de una empresa, se obtendrá fatalmente un resultado satisfactorio".<sup>2</sup>

La relación que debe mantenerse entre autoridad y responsabilidad es que ésta constituye el freno y la supervisión de la autoridad. De no contarse con un sistema formal y lógico de responsabilidad, la autoridad se ejercería arbitrariamente, dando lugar a abusos y a que la empresa marche en forma personalista, destruyéndose el principio y la función que constituye la administración de personal, basada en la técnica y la cuidadosa atención científica del elemento humano de toda empresa.

En los capítulos respectivos estudiaremos las formas y categorías de la responsabilidad.

La autoridad implica, desde el punto de vista formal, el derecho que tiene una persona, por su nivel jerárquico a exigir a otra el cumplimiento responsable de los deberes que se le han asignado en su condición de subordinado suyo.

Pero debemos advertir, lo que el común no hace con frecuencia, que existe una diferencia entre ese "derecho a exigir acción", la "capacidad para lograrlo", llamado poder, y el "mando", que es la autoridad compulsiva y que sólo debe usarse en forma y en condiciones excepcionales.

La autoridad formal como derecho se manifiesta en la estructura administrativa, en los niveles jerárquicos y en la forma de hacer cumplir las responsabilidades.

Sin embargo, en toda buena organización existen diversos tipos de autoridad; algunas veces pueden confundirse, como son la autoridad técnica o funcional, que es aquella que se adquiere por el conocimiento o habilidad del saber intelectual o científico, y la autoridad por confianza, que sólo debe concebirse como el ejercicio de un mando y de poder para ser ejercido en representación y como consecuencia de la antigüedad, de la popularidad en la empresa o por cualidades espe-

---

2. John E. Lundell: *Principios de Organización Administrativa*, conferencias dictadas en El Salvador, 1951, y editadas por la Dirección General de Personal.

ciales. Y si a esas cualidades se les agregaran otras de capacidad y fuerza moral, tendríamos en la autoridad un verdadero liderazgo, capaz de imprimir un esfuerzo de espontaneidad y eficacia.

#### LA DIVISION DEL TRABAJO

Cuando las labores de una unidad administrativa o de un cargo alcanzan un volumen de gran magnitud, o cuando su naturaleza se vuelve heterogénea, es necesario proceder a la división del trabajo y a una delegación de autoridad. Para James March y Herbert Simon,\* la división del trabajo se puede definir "como un problema de localización eficiente de actividades entre individuos y unidades organizativas". La división del trabajo es fundamental para la obtención del mejor resultado. Al estructurarse la organización adecuada de una empresa o servicio debe ponerse especial énfasis en una precisa división técnica del trabajo. Para realizarla deben tomarse en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Las capacidades, vocaciones, anhelos y simpatías son factores decisivos en la división del trabajo para la mejor ubicación del personal.
- b) La mayor pericia y especialización con un mayor rendimiento se obtienen indudablemente con una eficiente división del trabajo.
- c) La dinámica económica contemporánea y la compleja vida social exigen una limitación de los esfuerzos del elemento humano.
- d) La división del trabajo es consecuencia hoy en día del extraordinario campo y amplitud de la ciencia actual.
- e) Ella es resultado inevitable del espíritu pragmático que domina en toda empresa y en los servicios públicos, por lo menos en cuanto a que deben ser eficientes y fáciles de recibir.

La división del trabajo debe ser el resultado cuidadoso de la planificación formal de la organización de la empresa o servicio. Al realizarse deberán tomarse en cuenta los varios factores que inciden en la marcha general de las actividades, como son: la magnitud de la empresa; el territorio sobre el cual ejerce sus funciones; las actividades que deben realizarse por cada una de las unidades territoriales administrativas; la capacidad y preparación del personal; las posibilidades de con-

---

\* Obra citada.

trol y supervisión, y, como es obvio, el costo del mantenimiento de todos los servicios. Si la empresa o servicio ocupa equipos mecánicos para sus labores, deberá tomarse en cuenta también este aspecto.

Al valorar cada uno de estos factores, no debe llevarse la división del trabajo hasta el extremo de ejecutar una división sólo formal e innecesaria de tareas que no justifiquen el valioso principio comentado, lo cual sería como dividir lo indivisible. Con razón Gulick, usando metáfora crítica, expresó: "El polvillo de mármol al que un vándalo podría reducir la Venus de Milo no representaría jamás a la estatua admirable, aunque se recogieran y guardasen todas y cada una de sus partículas".<sup>3</sup>

La consecuencia más directa y útil de la división del trabajo es la especialización, que promueve el mejoramiento de las labores, el aumento de rendimiento y de la calidad del trabajo, y permite un análisis verdaderamente científico del personal requerido.

Siguiendo a Taylor,<sup>4</sup> debemos advertir que no deben producirse excesos en la división del trabajo y en la especialización, porque, como en todas las ciencias, se producirían deformaciones profesionales y vocacionales que harían del especialista un parcelero de la empresa.

## JURISPRUDENCIA

### EXTENSION DE LA DELEGACION DE FUNCIONES \*

"La facultad de delegar, prevista en el texto constitucional, debe circuncribirse a las hipótesis determinadas legal y reglamentariamente".

La Constitución Nacional de 1953 —en relación con la cual, así como con el conjunto de disposiciones legales vigentes para el tiempo de la celebración del referido contrato de venta, debe ser examinado el punto acerca de la legalidad o ilegalidad del mismo— disponía expresamente en su artículo 108, letra b), ordinal 15º, que sería atribución del Presidente de la República, por medio del Ministro o Ministros respectivos, la de "celebrar contratos con arreglos a las leyes". Por su parte, la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público —aún vigente en la actualidad—, en su artículo 9º, ordinal 9º, determinaba (en concordancia con lo previsto en el artículo 139 de la misma Constitución) que sería atribución del Procurador de la Na-

3. Gulick: Obra citada.

4. Taylor: Ob. cit.

\* Oficio N° 2.751, de fecha 29 de mayo de 1964, dirigido al Ministro de Hacienda. Sección de Asesoría del Estado. (Procuraduría de la Nación).

ción la de "redactar y suscribir, en nombre y representación de la Nación, y de acuerdo con las instrucciones que reciba del Poder Ejecutivo Nacional, los documentos contentivos de actos, contratos y negocios de gestión privada que a aquélla conciernan".

De esta manera se fijaba expresa y claramente cuáles serían personas legítimas para suscribir contratos en representación de la Nación, a saber: para toda clase de contratos, los Ministros; para contratos "de gestión privada", también el Procurador de la Nación, conforme a las instrucciones que le fuesen comunicadas por el Poder Ejecutivo.

La disposición del artículo 118 de la misma Constitución, según el cual los Ministros podrán delegar "en uno o más funcionarios del Despacho a su cargo, y previa autorización del Presidente de la República, la facultad de firmar determinados documentos...", dio sin embargo lugar a que se sostuviera el criterio de que los Ministros podrían, cuando lo creyeren conveniente, delegar en forma expresa, en persona o personas de su Despacho, la atribución legal que les correspondía de celebrar contratos a nombre de la Nación.

Al respecto, la Procuraduría General de la Nación sostuvo que el ejercicio de la facultad de delegar, prevista en el texto constitucional, debería circunscribirse a las hipótesis determinadas legal o reglamentariamente, en forma específica, criterio que el Despacho hoy a mi cargo ratifica por análogas razones.

En efecto, el Reglamento de la Ley de Ministerios —todavía vigente— señalaba, en concordancia con lo previsto en el artículo 10, ordinal 9º, del Estatuto respectivo, cuáles serían los actos y documentos que los Directores de Ministerios podrían firmar "mediante Resolución del Despacho, por delegación del Ministro y previa consulta con éste", a saber: "a) Las circulares y comunicaciones de las Oficinas dependientes del Ministerio; b) La correspondencia dirigida a los funcionarios subalternos administrativos, judiciales o municipales de los Estados del Distrito Federal y de los Territorios Federales, que por razón de las leyes o reglamentos deben dirigirse al Ministerio". En consecuencia, por cuanto no autorizaba la ley a los Ministros del Ejecutivo para delegar en ningún Director o en algún otro alto funcionario del Despacho la atribución de suscribir contratos en representación de la Nación, sino que solamente la de firmar cierto tipo de correspondencia ordinaria del Ministerio; y por cuanto es de interpretación restrictiva la norma constitucional que autorizaba para delegar el ejercicio de la referida atribución legal, dicha norma no es susceptible de ser extendida a hipótesis no previstas expresamente, por todo lo cual es forzoso concluir que

sería ilegal cualquier delegación concedida por algún Ministro en favor de alguno o algunos funcionarios de su Despacho, para proceder a la firma de contratos en nombre de la Nación.

Esta conclusión se impone con mayor fuerza en el ordenamiento jurídico vigente, cuando, al no haber reproducido la Constitución de 1961 la norma sobre delegación que figuraba en el artículo 118 de la Constitución de 1953, el ámbito de dicha delegación debe quedar necesaria y evidentemente limitado a las hipótesis concretas señaladas en el artículo 75, ordinal 5º del Reglamento de la Ley de Ministerios, salvo, por ejemplo, en lo referente al Ministerio de Hacienda, lo pautado en el Decreto N° 77, de fecha 8 de marzo de 1958, de la Junta de Gobierno, conforme al cual el Director General de dicho Ministerio ejercerá, por delegación del Ministro, las atribuciones que este último tiene en relación con las materias que se especifican en el mismo Decreto, pudiendo suscribir en tal caso las Comunicaciones y Resoluciones dictadas en virtud de la delegación.

## PRINCIPIOS BASICOS DE ESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA

Introducción. Representación gráfica de la estructura administrativa. Diversos tipos de organización. Ventajas y desventajas de las organizaciones lineales. Organización funcional. Ventajas y desventajas. Organización mixta.

### INTRODUCCION

En los capítulos respectivos en que estudiamos la estructura fundamental de la administración pública, señalamos que el Estado moderno podía organizarse, desde el punto de vista económico y social, en las formas intervencionistas de la democracia moderna, en el socialismo democrático y en el socialismo totalitario. Desde el punto de vista de la división del trabajo administrativo y de las relaciones entre los grandes poderes legislativo y ejecutivo, expresamos que el Estado podía asumir las formas del presidencialismo o parlamentarismo, y del centralismo o federalismo, este último en diversos tipos. Asimismo, la administración privada toma hoy diversas formas jurídicas, predominando en ella la sociedad o compañía anónima. Ahora bien, independiente de estas estructuras, se pueden producir varios tipos de organización interna que, por supuesto, deben adecuarse y armonizarse con las formas fundamentales ya citadas. Estas formas son las siguientes:

- a) Organización lineal.
- b) Organización funcional o concurrente.
- c) Organización en línea con estado mayor o mixta.

La adecuación entre estas estructuras internas con la fundamental de la empresa privada o del Estado es esencial, puesto que éstas no son sino el instrumento más directo para llevar a cabo de la mejor manera los propósitos que se persiguen. Así, por ejemplo, el régimen presidencialista tiene un instrumento idóneo en la estructura lineal o vertical; el régimen parlamentario lo tiene en la estructura concurrente o funcional; y la descentralización por servicios o mediante institutos autónomos puede operar con cualquiera de las formas anotadas.

Al planificar la organización estructural de una empresa o servicio, deben tomarse en cuenta fundamentalmente los siguientes factores:

1. Objetivos del servicio.
2. Interés público o privado del mismo.
3. Magnitud y extensión de la organización.
4. Condiciones del personal.
5. Régimen jurídico de la entidad, empresa o servicio.
6. Economía y finanzas, tanto de la empresa como de las finalidades que se persiguen.

El problema de la estructuración básica de una empresa o de un servicio, sea cual fuere su dimensión y magnitud, requiere un estudio especial en materia de organización. La disposición estructural de una empresa debe ceñirse a una serie de consideraciones como son: naturaleza de la explotación y de los servicios, tamaño de la planta, número de operarios y servidores, grado de integración en el proceso productivo, especialización de la mano de obra, diversificación de productos, etc.

En el establecimiento de toda organización deben cumplirse fundamentalmente las siguientes condiciones:

1. Las funciones deben ser perfectamente definidas y diferenciadas, de manera que sus titulares posean las aptitudes específicas para su cumplimiento. Debe tenerse especial cuidado en evitar que el ejercicio de una función requiera, por causa de una deficiente diferenciación, capacidades contradictorias en un solo agente del cuerpo social. Por otra parte, la discriminación de funciones es necesaria para ubicar correctamente las atribuciones y responsabilidades, técnicas, jurídicas y morales. Por esta razón debe evitarse la concurrencia en un mismo individuo de funciones que por su naturaleza requieran distintas atenciones. Así por ejemplo, el desempeño de las operaciones contables y de caja por un mismo funcionario se presta a malversaciones mediante el asiento de falsas partidas que, aun cuando no escapen probablemente al control interno de la empresa, no dejan de tener consecuencias irregulares y entorpecedoras.

2. En el ejercicio de toda función, cada individuo debe depender de un solo jefe, según el principio de la unidad de mando en el plano jerárquico. Asimismo se recomienda que cada jefe no mantenga su autoridad inmediata sobre más de cuatro o cinco subalternos directos.

3. Debe reducirse el número de grados jerárquicos al "mínimo compatible" con el número de miembros del personal y con las necesidades de diferenciación funcional. "La eficiencia del mando —dice Georges de Leener en conocida obra— depende en gran parte de la rapidez de su transmisión. Se debe, por tanto, sustraerlas lo más posi-

ble a los peligros de desviaciones involuntarias resultantes de la intervención de numerosos intermediarios de escalón.

La disminución de los grados de jerarquía administrativa no es, en ningún momento, cuestión de caprichos en la organización. La reducción al "mínimo compatible" del número de grados jerárquicos queda establecida dentro de cierto margen, fuera del cual resulta inoperante.

REPRESENTACION GRAFICA  
DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Es conveniente y útil para toda empresa, pública o privada, la representación gráfica, mediante organogramas o cuadros de personal, de su estructura administrativa. Los organogramas, como el que se ilustra a continuación (fig. 1), son cuadros de personal y de niveles de jerarquía que en la generalidad de los casos adoptan disposición piramidal, indicando los diferentes grados de la misma, según la propia necesidad de la empresa.

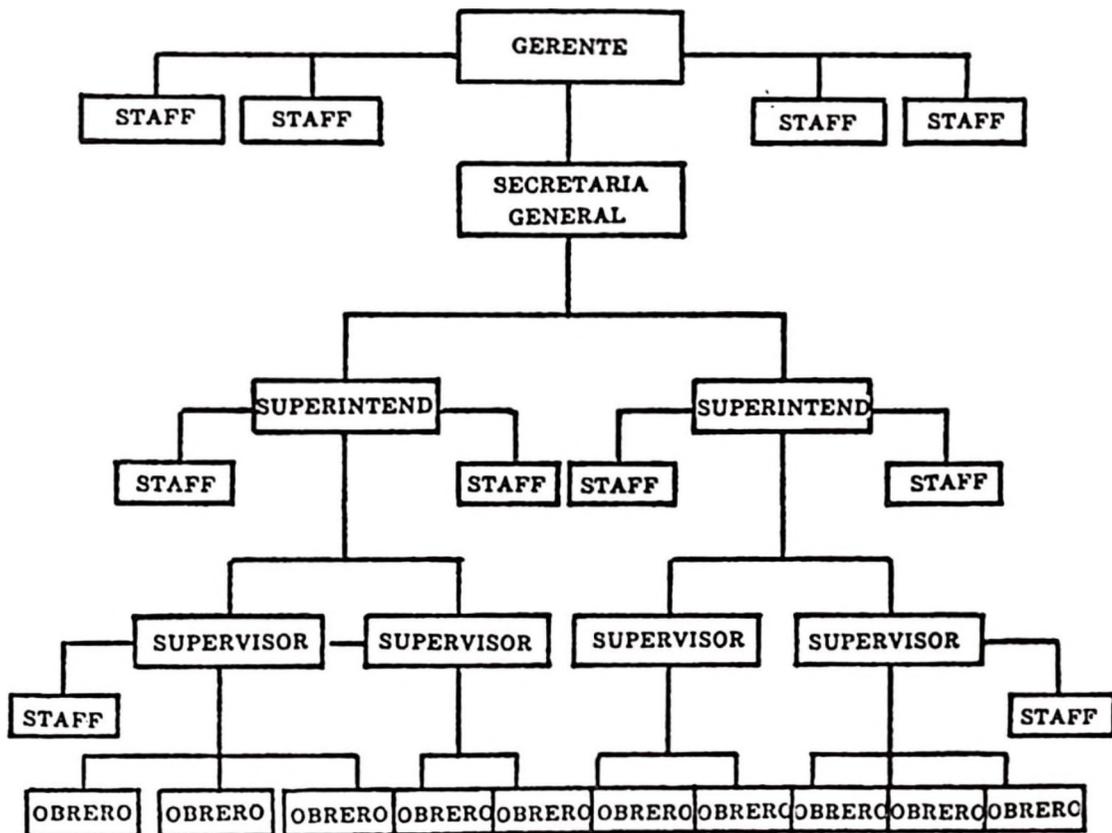


Figura 1. Organograma (cuadro de personal)

En ellos se establecen las relaciones de autoridad-subordinación, y por consiguiente, las líneas de responsabilidad en cada función. En la elaboración de los organogramas es importante tener en cuenta las bases de la división del trabajo y los fines de la especialización, la dimensión orgánica de la empresa, la exacta superposición de las jerarquías administrativas en cuanto a la disposición vertical de la estructura y la igualdad de los rangos jerárquicos en las jefaturas departamentales que tengan un mismo grado de responsabilidad y se encuentren en disposición horizontal subordinados a un supervisor común.

Los organogramas o cuadros de personal permiten destacar a la luz del conocimiento de los directivos los defectos en la estructura administrativa. Facilitan, además, subsanar los vicios que surgen en las relaciones de los miembros del cuerpo social. Por ser todo organograma como una fotografía instantánea de la organización de la empresa, permite al trabajador, en cualquier momento, el conocimiento de su ubicación, definir su relación de dependencia o medir el alcance de su autoridad, y finalmente, conocer sus posibilidades de ascenso o sustitución en el cuadro de la empresa.

## DIVERSOS TIPOS DE ORGANIZACION

### I. *Organización lineal pura, militar o de tipo fayoliano*

En gran parte, el estudio científico de la organización lineal se debe a Henry Fayol. Entre todos los tipos de organización existentes, la lineal o militar es la más antigua y debe su denominación al hecho de haber constituido el rasgo fundamental de los sistemas militares en épocas pretéritas. Actualmente resulta anacrónico denominar militar a este tipo de organización, en virtud de que la organización militar moderna ha experimentado una marcada evolución y ampliación técnica muy distante del sistema militar antiguo, de disposición puramente lineal.

La esencia de la organización lineal descansa en el principio de la unidad de mando, es decir, ningún trabajador debe recibir órdenes o instrucciones más que de un solo jefe. Un cuadro típico de la organización en línea es el que se ilustra en la figura 2. Puede observarse que las líneas verticales, llamadas de "autoridad" o de "instrucción", facilitan la interpretación del mecanismo de la organización, en cuanto se refieren a la delegación de funciones a través de los diferentes niveles

de jerarquía. De la disposición gráfica se deduce que las líneas verticales, en sentido descendente, expresan vías de autoridad, y las mismas, en sentido ascendente, definen los canales de responsabilidad. En la organización lineal, la delegación de funciones se hace necesaria cuando las responsabilidades del funcionario de alto nivel son mayores que sus capacidades. No pudiendo absorber más trabajo que el que su capacidad le

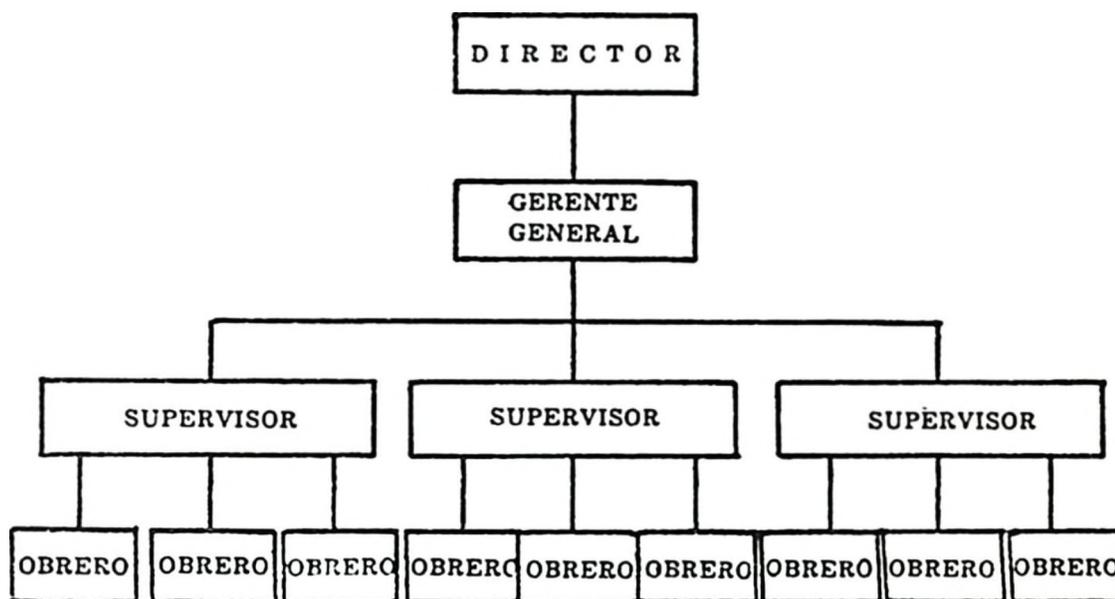


Figura 2. Cuadro de organización en línea

permite, tiene que transferir obligaciones y autoridad al que ostenta el grado jerárquico inmediato inferior (gerente general). Si éste, en igual forma, posee obligaciones que sobrepasan su capacidad de trabajo, física y mental, habrá de delegar funciones, y con ellas autoridad y responsabilidad, siempre en sentido jerárquico descendente, y así sucesivamente. De ello se desprende que desde los agentes superiores hasta los de menor ubicación jerárquica existe siempre una relación lineal de autoridad-responsabilidad a través de las diferentes jerarquías intermedias. Los agentes de igual nivel en la estructura de la empresa son independientes entre sí, sin recibir órdenes unos de otros. En el cuadro de la organización lineal, los supervisores, por ejemplo, que están dentro de un mismo nivel jerárquico, no reciben órdenes ni instrucciones sino del agente inmediato superior. Si cada capataz se ocupa de trabajos distintos, la especialización de funciones no interfiere en absoluto la fórmula de la jerarquización lineal. La dosis física y mental de trabajo requerida o aportada

en este nivel, es generalmente la misma, con pequeñas variaciones debidas a inclinaciones naturales en los individuos. La diferenciación funcional en los mismos grados jerárquicos es, desde luego, mayor o menor, según el carácter de la organización; así, no es difícil comprender que en una empresa con propósitos industriales es más acentuado el grado de diferenciación de funciones, dentro de la misma jerarquía, que en otra de carácter estrictamente comercial o de servicios.

### *Ventajas de la organización lineal*

1. *La unidad de mando*, característica de este tipo de organización, permite la definición concreta de atribuciones y responsabilidades en los miembros del cuerpo social, en el sentido que cada uno sabe de quién recibe órdenes y ante quién responde de sus obligaciones.
2. El esquema sencillo de la organización lineal permite la *fácil y rápida comunicación* de órdenes e instrucciones a través de los diferentes niveles jerárquicos.
3. *La disciplina y el control* son también rasgos que caracterizan a los agentes del grupo en esta organización.
4. *La flexibilidad de la organización* en línea permite mayor y mejor adaptación en circunstancias fortuitas e inesperadas.

### *Desventajas de la organización lineal*

1. Por cuanto los jefes superiores y supervisores se ocupan exclusivamente del trabajo de su departamento o sección, es de suponerse *que no se interesen por los planes generales*, ni por el estudio e investigación que conduzcan al desarrollo y prosperidad de la empresa o de la entidad.
2. *Una limitación a las actividades donde se requieren entrenamientos, instrucciones y cooperación* extradepartamentales, la constituye de por sí este tipo de organización, cuyas líneas de autoridad no contemplan interferencias en el ejercicio del mando.
3. La organización en líneas *no aprovecha las ventajas derivadas de la especialización*, por cuanto las funciones de los jefes

departamentales no son propiamente especializadas, sino de supervisión general.

## II. Organización funcional, concurrente o de tipo tayloriano

Quien primero usó la expresión "organización funcional" fue F. W. Taylor en su obra *Dirección de Talleres*, al referirse al trabajo de los llamados por él mismo "capataces funcionales" desde el punto de vista de la *dirección científica*. En la organización funcional o concurrente para la disposición del trabajo *se toman más en cuenta las funciones que los niveles jerárquicos de la estructura*. La característica más resaltante de este sistema es la especialización funcional, según puede observarse en la figura 3. Cada trabajador recibe órdenes e instrucciones de cada uno de los supervisores, siendo diferentes las funciones de los supervisores. Al mismo tiempo, éstos reciben órdenes específicas del gerente técnico y el gerente ejecutivo, ante quienes son responsables de sus funciones. Los supervisores están dirigidos por los dos gerentes en sus ramas respectivas; del mismo modo, los obreros son guiados por las instrucciones de supervisores distintos, cada uno de ellos con especialización en una fase específica de la labor que se desarrolla. En este tipo

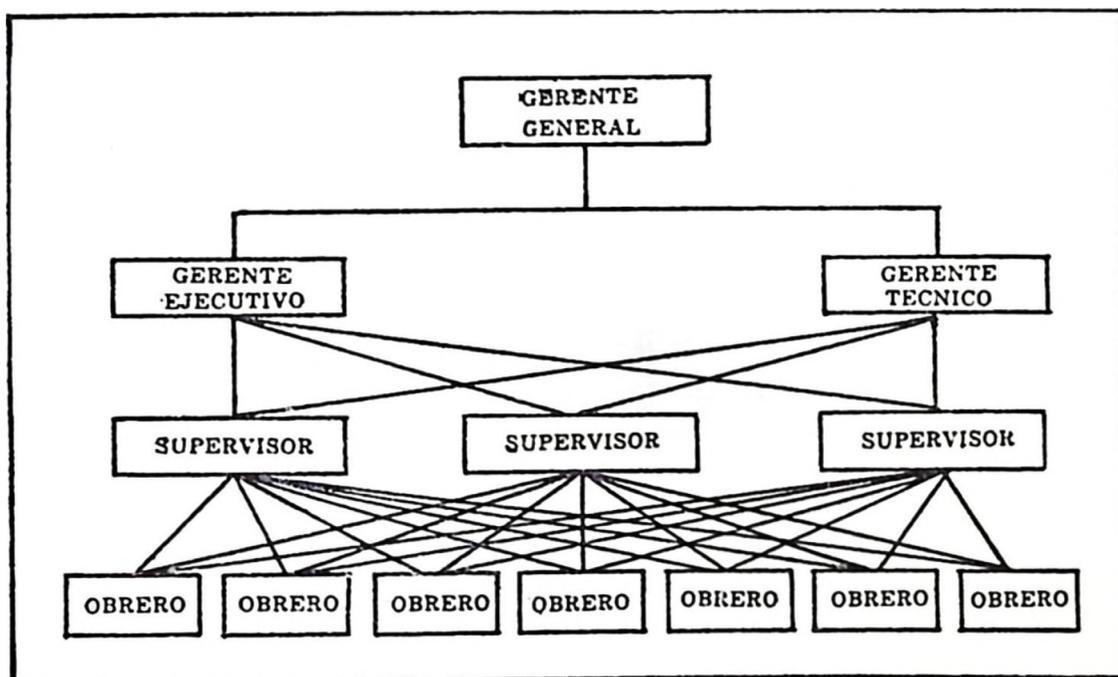


Figura 3. Cuadro de organización funcional.

de organización desaparece por completo la relación lineal de autoridad-responsabilidad, es decir, la unidad de mando, destacándose las relaciones funcionales en toda la disposición jerárquica del sistema.

#### *Ventajas de la organización funcional*

1. Ya que la especialización exige mayor atención y permite más dominio sobre el trabajo específico que se realiza, es lógica la existencia *de un margen mayor para el estudio y la investigación técnica de los problemas de la empresa.*
2. La organización funcional aprovecha máximamente *las ventajas originales en la división del trabajo* en la diferenciación de las funciones intelectuales y manuales.
3. Como la especialización es característica de este sistema y las labores especializadas se encomiendan a individuos de experiencia y habilidad reconocidas, *los operarios no requieren aptitudes múltiples en su ejercicio.*
4. *El entrenamiento del personal* en este tipo de organización se facilita más que en cualquier otro sistema.

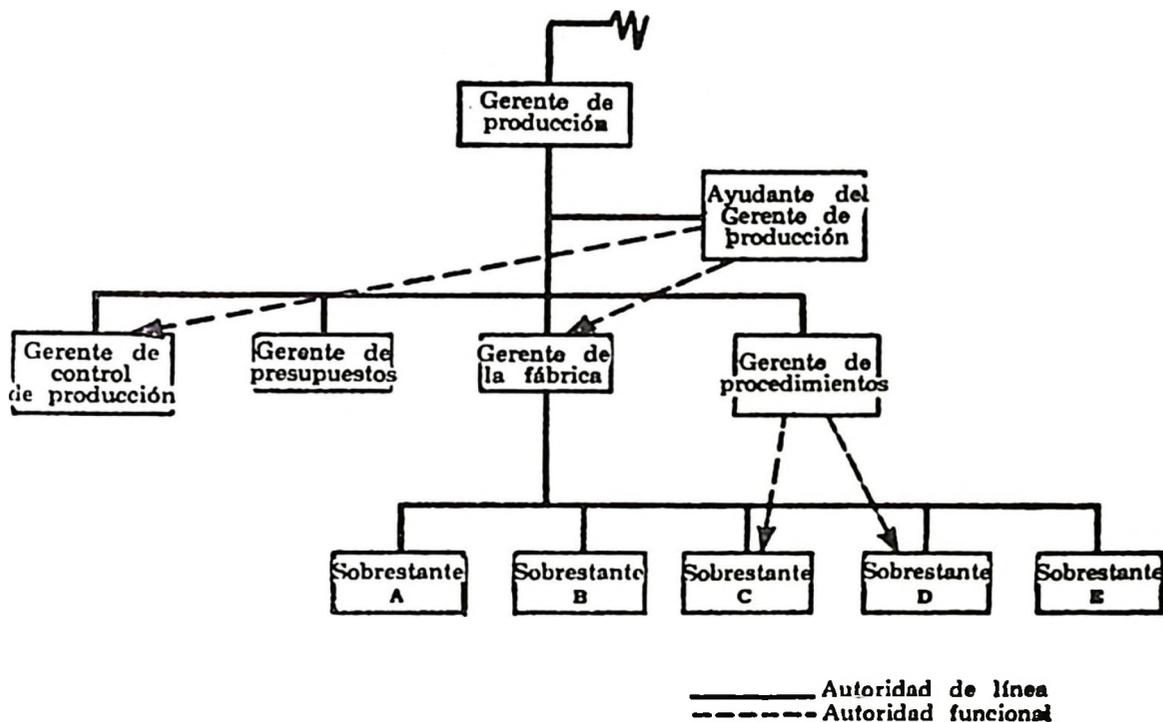
#### *Desventajas de la organización funcional*

1. *Un exceso de supervisores funcionales puede quebrantar la disciplina* de los trabajadores y hacer defectuoso el control departamental o individual.
2. Mientras más crece la estructura funcional, surge una *tendencia mayor hacia la inestabilidad del sistema*, como consecuencia de un menor control disciplinario.
3. Una *excesiva especialización* de los jefes puede acarrear el *peligro de subestimar los problemas* de carácter general de la empresa.

### III. *Organización lineal con estado mayor*

Una mayor dimensión de la empresa y el desarrollo de la administración científica ha inducido a los directores y gerentes a *solicitar individuos con experiencia especializada* para el asesoramiento en su trabajo y en los problemas de la empresa, *sin abandonar el sistema jerárquico*

*lineal*. Es así como ha surgido la organización lineal con estado mayor. Modernamente este sistema es el que con más frecuencia se usa, y comúnmente se le conoce con el nombre de "línea con *staff*". Consiste en una mezcla de las organizaciones lineal y funcional, aprovechando las ventajas que, como la unidad de mando, se derivan de la jerarquización en línea y las provenientes de recomendaciones e instrucciones de un cuerpo o *staff* que no tiene en ningún momento autoridad de ejecución, sino carácter específicamente consultivo. El cuadro que muestra la figura 4 representa este tipo de organización. Como puede observarse, los *staffs* se concretan a servir de consultores de la gerencia, superintendentes y supervisores en materia técnica, sobre la cual poseen los conocimientos necesarios como para programar, analizar, instruir y recomendar a los agentes mencionados.



### *Ventajas de la organización lineal con estado mayor*

1. Este sistema, según lo expuesto en los párrafos anteriores, *aprovecha las ventajas de la organización lineal y funcional* y desecha las ventajas que estos sistemas comportan.
2. La existencia de un cuerpo de asesoramiento *permite a la empresa planear y llevar a cabo nuevas operaciones* sin que ello cause perturbación en los procedimientos del sistema.

3. Este tipo de organización permite que *el asesoramiento añadido a la disposición lineal garantice* más instrucción y práctica en lo que se hace, sin que ello reste flexibilidad al sistema.
4. Como el cuerpo de asesores requiere cierto grado de especialización, la circunstancia es proclive a una mayor investigación.

#### *Desventajas de la organización en línea con estado mayor*

1. Cualquiera *deficiencia de conocimientos en el cuerpo consultor puede causar fallas* y errores de orden técnico en los procesos de la organización.
2. La separación de las funciones de producción de las de asesoramiento *puede originar la evasión de responsabilidad o impugnación de culpas* ante cualquier error o insuficiencia.
3. De no definirse claramente las relaciones de autoridad-responsabilidad, *pueden surgir fricciones entre los agentes de disposición lineal y los miembros del estado mayor.*

## LA ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA

Introducción. Etapas del presupuesto. Ejecución del presupuesto. Evolución contemporánea de la actividad presupuestaria. El presupuesto programa. Bases legales de la presupuestación. Crítica a la actual situación normativa.

## INTRODUCCION

La historia de la civilización humana enseña que todo cuanto hoy se incluye bajo el nombre de *presupuesto* tiene orígenes muy remotos. Al afianzarse nuestra civilización, la actividad presupuestaria ha acrecentado mucho más la importancia de su papel, pero su historia no es ciertamente de las más modernas. En efecto, piénsese en la lucha trabada por los gobernantes absolutos para mantener el control de las finanzas públicas, y se tendrá una idea del significado político que el presupuesto y la actividad relativa al mismo han tenido en el curso de las revoluciones democráticas. Sorprende que sólo recientemente haya sido posible desarrollar conceptos sistemáticos en torno a la actividad del presupuesto.

El presupuesto puede ser estudiado desde distintos puntos de vista y en modos diversos; valga a tal fin señalar la variedad de planteamientos dada a la materia en la reciente literatura administrativa. El modo tradicional para el estudio de esta materia nos es ofrecido por la perspectiva jurídica, la cual se interesa en los mecanismos legales que intervienen en la preparación, sanción y ejecución del presupuesto, permitiéndonos conocer, por ejemplo, la exacta distribución de competencias en relación al procedimiento de preparación de presupuestos, así como la serie de controles ejercidos sobre los gastos públicos. Una segunda perspectiva del estudio del presupuesto se dirige esencialmente a los aspectos políticos de esta actividad. En ella se examinan las funciones y los procedimientos por efecto de los cuales se llega a la formación de una política fiscal, así como los poderes correspondientes al Parlamento, al gobierno y a los órganos auxiliares. Un tercer modo de estudiar el presupuesto es el económico, históricamente quizá el primero de todos, integrado recientemente con la adopción de nuevos instrumentos como el balance económico nacional y el análisis de los ingresos públicos. Una cuarta perspectiva del estudio de esta materia considera el presupuesto como instrumento de la administración, como mecanismo de programa-

ción y de control de los medios que están a disposición de la administración pública.

La actividad de preparación del presupuesto, como todo otro procedimiento de contenido social, es una empresa humana, ejercida por individuos sujetos a una variedad inmensa de influencias y motivaciones. A los límites internos se añaden, además, los externos al individuo. Tales límites se refieren no sólo a las vinculaciones del pasado sino a la incertidumbre del futuro, a las consecuencias de carácter organizativo e institucional del presupuesto, a los factores intersubjetivos que influyen sobre la actividad en cuestión, a las presiones de distinto orden ejercidas desde fuera sobre aspectos particulares del presupuesto, y así sucesivamente. Existen, por consiguiente, límites bien precisos a la libertad de acción y de decisión en materia de presupuesto, además de los relativos a la aplicación de un análisis absolutamente racional de las cuestiones objetivas referentes al mismo.

A pesar de ello, el procedimiento presupuestario es o debería ser uno de los ejemplos más típicos de racionalidad administrativa. Ello constituye la característica principal del presupuesto, y es justo esperar que cuantos se ocupan de esta cuestión puedan y quieran, salvo casos excepcionales, obrar conforme a decisiones o elecciones altamente racionales.

Es evidente que actividad de programación y actividad de preparación del presupuesto no son sinónimos, ni siquiera por definición. Si decimos, por ejemplo, que un individuo programa un viaje al extranjero, no intentamos con ello decir, además, que está preparando un presupuesto de los gastos necesarios para dicho viaje. Con la primera expresión, en efecto, se quiere simplemente afirmar que este individuo ha proyectado ir a algún lugar, por un cierto tiempo, valiéndose de un determinado medio de transporte. Con la segunda expresión, en cambio, indicamos aquella acción individual dirigida a encontrar la forma de procurarse los fondos necesarios para el viaje y el modo de distribuirlos. La actividad del presupuesto es, por consiguiente, una aplicación concreta de criterios contables a la programación.

Esta pretendida separación entre programación y presupuesto crearía una situación insostenible para la administración; es aconsejable, por ello, considerar el presupuesto como un elemento o un aspecto del proceso total de programación. La programación, en primer lugar, "implica la individualización de objetivos y el desarrollo de cursos alternativos de acciones futuras con los que se podrían realizar los fines preelegidos".

Sin embargo, no hay duda de que programación y presupuesto están íntima y continuamente ligados. Hablar de presupuesto sin programación, significaría admitir la existencia de un estéril mecanismo de transferencia de cifras de año en año, coincidente con la vida del organismo. Por sí mismo, el presupuesto es conservador, se resiste a los cambios. Pero también la programación sin presupuesto sería un sueño, quizá un sueño dulce, pero ciertamente inútil. El problema está, por consiguiente, en el cómo, cuándo y en qué punto de la estructura organizativa deben conectarse la actividad de programación y la de presupuesto; problema este de los más importantes de la administración contemporánea.

#### LAS ETAPAS DEL PRESUPUESTO

Las fases principales que constituyen el itinerario del presupuesto son las siguientes: previsión de los gastos e ingresos; la revisión e integración administrativa; la revisión y aprobación legislativa, y la ejecución, control y revisión final de cuentas. De cada una de estas fases, consideramos oportuno hacer un breve comentario para llamar la atención del lector sobre los más recientes avances y sobre algunas particulares tendencias en esta materia.

a) *Previsión de los gastos e ingresos.* Según una reciente tendencia, la previsión de los gastos debería disponer de la contribución directa de los grados más bajos de la administración, de modo que cada rama de ésta pueda hacer sentir su peso y su competencia en la preparación de los planes financieros futuros. Esta fase es, por lo tanto, considerada actividad operativa más bien que auxiliar (o de *staff*). Los órganos auxiliares proporcionarán la necesaria coordinación, asistencia y dirección técnica eventual, etc.; pero las principales decisiones referentes al presupuesto preventivo deben considerarse de naturaleza operativa. He aquí por qué los dirigentes operativos —al menos, en algunas administraciones públicas, como en los Estados Unidos— son llamados a prestar su contribución personal a la formación de los estados de previsión de gastos y a sostener a lo largo del procedimiento las razones de cada una de sus peticiones.

b) *Revisión e integración administrativa.* Cuando la fase de previsión se extiende hasta los grados más bajos de la jerarquía administrativa, automáticamente a lo largo de la línea de mando se producirá un curso continuo de previsiones presupuestarias. En cada nivel, las previsiones hechas por las secciones u órganos subordinados deben ser vistas de nuevo, examinadas atentamente y coordinadas entre sí; en organismos de vasto alcance, los dirigentes de los órganos subordinados deben

sostener ante una comisión de funcionarios de grado más elevado las razones por las que se ha formulado de tal modo cada estado de previsión.

La revisión administrativa más importante tiene lugar en el vértice de la jerarquía, con la intervención del órgano auxiliar correspondiente (que cuando se trate de varias administraciones podría ser el mismo ministerio del Tesoro o el del Presupuesto, donde exista). Es en esta etapa cuando el presupuesto puede decirse definitivamente redactado para el sucesivo envío al Parlamento.

c) *Presentación, discusión y aprobación del presupuesto en el Parlamento.* En casi todos los países democráticos, e incluso en los totalitarios —al menos, formalmente, si no en sustancia—, las decisiones relativas al empleo o destino de los ingresos del Estado se hacen operantes sólo después de la aprobación por parte del Parlamento.

Es interesante advertir la variedad de formas y de procedimientos que de país a país caracterizan la intervención del Poder Legislativo en el procedimiento de preparación de los presupuestos. En algunos países, por ejemplo, este control legislativo se limita a una simple convalidación de las decisiones administrativas. En otros, en cambio, una enmienda al presupuesto del Estado aportada por las Cámaras puede constituir un voto de desconfianza para el gobierno, abriendo una crisis del Ejecutivo. En otros países, el control legislativo es muy meticuloso y da origen a un gran número de modificaciones y readaptaciones de los programas administrativos originarios. Por ejemplo, el Congreso estadounidense emplea más de seis meses en la revisión del presupuesto presidencial; seis meses que transcurren en continuas reuniones por parte de las comisiones legislativas, con la consecuencia de numerosos cambios en las propuestas anticipadas por el Poder Ejecutivo.

## EJECUCION DEL PRESUPUESTO

La fuerza restrictiva del presupuesto reside en ciertos aspectos de carácter tributario por cuya virtud el Poder Ejecutivo no puede recaudar tributo alguno que no figure en él, ni exceder los gastos autorizados; porque en materia fiscal, la regla no tiene excepción de limitación alguna. Recaudar, por ejemplo, contribuciones sin que estén incluidas en la ley es un acto dictatorial que hace responsable al gobierno y no obliga a los contribuyentes.

Su ejecución comprende la administración activa del Tesoro, o sea la recaudación de los ingresos, y la administración pasiva, es decir, la

ordenación y pago de los créditos a cargo del mismo Tesoro. La entidad encargada de ejecutarlo no es una: son todos los ministerios, pero el de Hacienda tiene la suprema dirección de la materia.

No puede limitarse la vigilancia del presupuesto únicamente a los gastos, es decir, a que ellos estén previstos en la ley, se efectúen en forma ordenada y las imputaciones sean las que correspondan, porque de la vigilancia, control y recaudo de las rentas depende también exactamente el equilibrio; y más aún: no se pueden perder de vista los recaudos de tesorería con que cuenta el Estado para poder atender con exactitud al pago de los giros que haga contra aquélla.

De la organización contable depende una gran parte del éxito; tanto como de la tramitación y observancia uniforme de todas las normas legales y administrativas relativas a la ejecución. Si estos trámites se realizan desordenadamente, se crea inmediatamente una confusión que inutiliza todo proyecto de organización. A veces se incurre en los procedimientos que pudieran llamarse coloniales, como el de someter a los ministros a firmar millares de memoranda sujetándolos a una labor mecánica que quita tiempo empleable en actividades de verdadera importancia, o el de producir las cuentas por acreencias en diez y hasta quince ejemplares, con lo cual se crea una burocracia literal, tanto más inútil cuanto más costosa. La técnica moderna tiende a simplificar y corregir estas costumbres tradicionales y ha logrado sistemas que cubren todos los requisitos, imprimen velocidad a esos actos y cumplen cabalmente el objetivo.

Pero para que la organización sea eficaz tiene que buscarse la unidad del presupuesto, la unidad de la cuenta y la unidad de la caja, sin las cuales es imposible que un organismo pueda contar con la información exacta de cuanto acontece en los movimientos fiscales de la nación.

#### EVOLUCION CONTEMPORANEA DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA PRESUPUESTO FUNCIONAL

Las materias relativas al presupuesto atraviesan hoy una revolución técnico-científica, iniciada después de finalizar el segundo conflicto mundial y que ha producido un vivo fermento de ideas y de reformas sobre el plano administrativo y legislativo de las técnicas presupuestarias. Para dar un nombre a este movimiento reformador se ha hablado de presupuesto programático, de presupuesto de ejecución y —más recientemente— *de presupuesto funcional*. Pero independientemente del nombre dado a esta nuevas orientaciones, está el hecho de que contienen ideas nuevas

que van más allá del ámbito reducido del presupuesto entendido técnicamente, y que ponen de relieve el contenido administrativo.

Se quiere hoy sostener que el presupuesto constituye una manifestación de los programas de trabajo, un medio para programar, dirigir y controlar las actividades concretas de la administración. De ello se deduce la insuficiencia de la perspectiva que relega al presupuesto a la sola función de programación financiera y de control, desde lo alto de la actividad directiva. Por eso puede decirse que la programación es la función genérica, y la presupuestaria, la relativa a una acción instrumental.

Algunas consecuencias de este reciente movimiento se han indicado en otro lugar; por ejemplo, cuando se ha dicho que la actividad presupuestaria es de naturaleza esencialmente operativa, sea en la fase de programación, sea en la de ejecución. Añadimos, a este propósito, la necesidad de una íntima relación entre el presupuesto, como formulación de conjunto, y los programas operativos; que el presupuesto debe ser considerado no como un instrumento de control minucioso desde lo alto, sino más bien como un medio para delegar funciones y autoridad a los órganos operativos.

Pero si se quiere que esta delegación sea eficaz, el órgano subordinado al que son delegados los poderes y medios necesarios debe poder disponer de suficiente discrecionalidad como para realizar cambios secundarios en su presupuesto, para hacer frente a nuevas necesidades y para desarrollar sus funciones con mayor facilidad. Ello implica que las afectaciones de cantidades deberían referirse a categorías suficientemente amplias, sin excesivas restricciones de forma, que permitiesen el giro de fondos de partidas a partidas con una cierta elasticidad.

En cuanto a las formas y métodos de realizar toda la función presupuestaria, la administración como ciencia conoce dos formas diametralmente distintas: el llamado presupuesto tradicional (rígido balance de ingresos y egresos) y el presupuesto funcional (flexible instrumento de acción administrativa y que se refiere a indicación de límites fiscales para la acción del Estado en grandes rubros de actividades).

Ahora bien, las nuevas corrientes han ideado como complemento y paliativo de la rigidez del tradicional, o como auxiliar indispensable del funcional, el llamado presupuesto-programa. Como su nombre la indica y menciona, el presupuesto-programa se estructura fundamentalmente con referencias y explicaciones relativas a las metas inmediatas y mediatas de la actividad pública o privada.

El presupuesto-programa constituye un auxiliar del plan integral del desarrollo de una nación, tanto en su sector público como en su sector

privado. Es, en realidad, parte concreta de dicho plan, y además de ser indicativo de metas y medios específicos de la dinámica administrativa, se refiere también a un período limitado, generalmente para un año o un término mayor pero siempre corto. El presupuesto-programa comprende metas inmediatas y medios específicos con respecto a la amplitud y perspectiva mayor del plan del desarrollo.

En relación al plan o presupuesto tradicional debemos advertir que éste no es sino una indicación precisa de ingresos y egresos para cada ejercicio anual y no comprende ningún análisis visible y aparente de la economía nacional. Pero es obvio que al elaborarse éste se supone que ha sido el resultado de ese análisis.

Los presupuestos tradicionales constituyen hoy una rémora para la planificación integral de la economía nacional, puesto que se mantienen dentro de la rígida concepción de fijar numéricamente sólo los ingresos y egresos, sin una exposición de los factores de la dinámica económica.

Es evidente que tal concepto no puede aplicarse a aquellos sistemas en que las afectaciones de cantidades son especificadas minuciosamente, impidiendo toda transferencia entre distintos capítulos a nivel ejecutivo. Dicho concepto es inaplicable para aquellos sistemas en que los mandamientos de pago hechos por las altas jerarquías administrativas son detallados en su contenido legal.

Pero la idea central del presupuesto funcional consiste en algo más que la simple expresión de capítulos de gastos o ingresos. En sustancia, su flexibilidad operativa y sus notas y complementos explicativos de las partidas (que dan la orientación política) constituyen sus características.

Estas y otras consideraciones, como, por ejemplo, la de concebir el presupuesto como un instrumento para la delegación administrativa y un medio de información para los órganos administrativos y legislativos en orden a las decisiones de su respectiva competencia, han puesto en crisis el viejo sistema, hasta el punto de que se ha estimado necesario recurrir a nuevos criterios para compensar o atenuar las deficiencias de los existentes. Pero ello no significa que hayan cambiado las premisas o que hayan sido aceptadas nuevas orientaciones en los países aún ligados a la tradición del presupuesto como instrumento de control y de programación financiera.

En los Estados Unidos, el primer paso hacia la adopción de un presupuesto funcional tuvo lugar con ocasión de la introducción de un nuevo tipo de clasificación hacia el año 1949 aproximadamente. Todas las voces del presupuesto americano fueron reducidas a diez categorías funcionales, como, por ejemplo, la defensa interna, los asuntos interna-

cionales, la agricultura, el comercio, los transportes, etc. Un sucesivo paso adelante fue el de la suubdivisión de tales funciones generales en funciones y programas cada vez más específicos, teniendo en cuenta las exigencias operativas y descuidando la clasificación por voces de gastos, para acoger la de actividades.

Examinemos ahora estos criterios a la luz de un hipotético presupuesto de una organización de enseñanza. Según los métodos tradicionales, el presupuesto de una organización de tal tipo debería contener la relación de los funcionarios, los docentes, el personal auxiliar, el material necesario, los servicios, etc. Una exposición de esta naturaleza brinda escaso conocimiento sobre la finalidad de cada gasto, sobre el número de los estudiantes que el programa de enseñanza intenta formar, el sector de formación, las razones que han aconsejado un cambio en el presupuesto respecto al del año precedente, etc. Si, en cambio, fuese adoptado el presupuesto funcional, este último presentaría una íntima relación al fin o fines de la función a que el presupuesto sirve, en este caso a la finalidad de la instrucción, a los tipos de enseñanza a impartir, al número de estudiantes previstos para cada tipo, al costo medio por cada alumno y al costo total del programa entero. Si bien en ambos casos se utilizan en etapas distintas las mismas informaciones, el valor y el uso de éstas se resienten por el diverso criterio adoptado en cada uno de los dos tipos de presupuesto, comportando como consecuencia una diversa actitud por parte de los funcionarios dirigentes, de los órganos de control y de los mismos centros operativos.

Por tanto, es posible afirmar que la idea del presupuesto funcional supone un cambio casi radical del sistema y de los métodos de contabilidad del Estado, puesto que lleva la atención no tanto sobre cada uno de los gastos e ingresos como sobre los costos operativos. Un sistema integral de presupuesto funcional requiere un adecuado sistema de contabilidad de costos, cosa que en algunos organismos administrativos ha resultado demasiado gravosa, hasta el punto de sugerir la adopción de costos por aproximación.

El presupuesto-programa pretende lograr una mayor agilidad administrativa que tome en cuenta, dentro de ciertos límites de acción previamente establecidos, las circunstancias muy variables tanto de los ingresos como de los gastos y de la marcha de los servicios, aunque se reconoce que esta variación última es menor.

Concluimos con algunas palabras de prudencia a propósito del presupuesto funcional: él se basa, como se ha visto, sobre un concepto bastante simple, pero no obstante se trata de un sistema difícil de rea-

lizar. Muchos países, para adoptarlo, deberán remover obstáculos legislativos y tal vez constitucionales; deberán, además, realizarse cambios radicales en la actitud de los administradores, de los políticos y del público en general hacia los problemas de la administración pública; será necesario producir innovaciones radicales en el sistema y en las prácticas directivas, así como en el sistema de contabilidad del Estado.

Los objetivos que animan a los presupuestos-programas son los siguientes:

- a) Selección y determinación precisa de las metas inmediatas y mediatas.
- b) Determinación expresa de las posibles variantes económicas.
- c) Formulación de programas a largo plazo y a corto plazo por parte de las diversas administraciones.
- d) Revisión y verificación periódica de la aplicación del presupuesto.
- e) Evaluación de la marcha de la actividad presupuestaria y de la acción administrativa.
- f) Revisión de los instrumentos, servicios y mecanismos de la administración.

En el presupuesto tradicional, los recursos se asignan a unidades específicas de la administración. En los presupuestos funcionales y en los programas se asignan a actividades y funciones genéricas, señalándose los propósitos a lograrse.

Para ir incorporando con prudencia estas nuevas técnicas, sin que se caiga en las discrecionalidades y abusos de una presupuestación funcional y programática sin control ni orden fiscal, se han venido agregando a los presupuestos tradicionales, que por lo demás siguen siendo jurídicamente obligatorios mientras no se opere una reforma, los presupuestos-programas de limitada temporalidad y los planes programáticos para períodos de cinco años. Con lo cual se viene operando una fórmula de transición mientras se encuentran los cauces definitivos.

#### BASES LEGALES DE LA PRESUPUESTACION

La presupuestación, función administrativa de extraordinaria importancia política y económica, está regulada y orientada por las disposiciones constitucionales y por las contenidas en nuestra legislación de la Hacienda Pública Nacional. Las principales normas contenidas en dichos instrumentos jurídicos son las siguientes:

a) El presupuesto de rentas y gastos de cada año económico comprenderá: 1) La enumeración de las contribuciones y demás ramos de ingresos fiscales, con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar para cada ramo en el año económico; y 2) La enumeración de los créditos acordados para cubrir los gastos que han de hacerse en dicho año.

b) El presupuesto de gastos se dividirá por departamentos y se distribuirá en capítulos convenientemente clasificados, los cuales se subdividirán en partidas y subpartidas. A los departamentos corresponderán todos los gastos correspondientes a los servicios que comprenda cada ministerio.

c) El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Hacienda, formulará el proyecto de presupuesto del año económico siguiente, es decir, del 1º de enero al 31 de diciembre.

d) El presupuesto de gastos tendrá como base el presupuesto de rentas, y el total del primero no deberá exceder el total del segundo; este equilibrio, en caso de necesidad, se podrá completar con el límite de las dos terceras partes de los fondos de reserva del Tesoro existentes en el año fiscal en curso.

e) Para los gastos del presupuesto se afectará la masa de los fondos del Tesoro, sin apropiarse especialmente los productos de algunos ramos de ingresos. Sin embargo, de acuerdo con la Ley de Crédito Público, el producto de los empréstitos podrá ser objeto de afectaciones especiales; asimismo, el Ejecutivo Nacional podrá convenir en que las compensaciones e indemnizaciones que a favor de la nación se estipulen en la concesión de regímenes especiales sobre servicios, se inviertan en determinadas obras de utilidad pública.

f) En el presupuesto de gastos se incorporará un capítulo general denominado "Rectificaciones del Presupuesto", cuyo monto no debe exceder del dos por ciento del presupuesto general de gastos y del cual podrán hacer uso los diversos ministerios para cubrir las deficiencias que ocurran en sus respectivos créditos y para atender las erogaciones que se produzcan como consecuencia de reclamaciones de acreencias contra el fisco nacional y que hayan sido reconocidas conforme al procedimiento previsto en la propia Ley de Hacienda Nacional.

g) La erogación acordada por el Congreso para la cual no se haya aplicado expresamente una cantidad en el presupuesto de gastos, no creará derecho alguno contra el Tesoro Nacional.

h) Las partidas del presupuesto de gastos son el límite de acción del Ejecutivo para la ordenación de los gastos, y en ningún caso podrán

traspasarse los créditos del presupuesto de uno a otro capítulo. El traspaso de los créditos de una a otra partida variable podrá hacerse siempre que no sea posible hacer uso del capítulo "Rectificaciones del Presupuesto" y mediante la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, previa aprobación del Congreso Nacional.

i) Los ministros dispondrán de los créditos en las partidas variables en cuotas no mayores de un dozavo del monto de cada partida por cada mes; tanto el uso de la partida de "Rectificaciones del Presupuesto" como la posibilidad excepcional de excederse del dozavo ya señalado requerirá la aprobación del Consejo de Ministros.

j) El monto de lo previsto para los diferentes servicios públicos no podrá ser aumentado por el Ejecutivo Nacional, salvo la fórmula excepcional de los créditos adicionales, que están sometidos también a un procedimiento especial (aprobación del Ministerio de Hacienda [opinión favorable], aprobación del Consejo de Ministros y aprobación del Congreso Nacional).

k) Los créditos abiertos en cada presupuesto no pueden ser empleados sino en gastos causados en el ejercicio del respectivo presupuesto.

l) Salvo los casos de asignaciones para hospitales, penitenciarías, instituciones de beneficencia, servicio militar y otros semejantes, no podrán ordenarse pagos por cuenta del Tesoro sino para gastos ya efectuados y producidos en el ejercicio fiscal correspondiente. Sin embargo, el Ejecutivo Nacional podrá ordenar, conforme a reglamentación especial, la erogación de determinadas cantidades en calidad de avances para atender aquellas inversiones de inaplazable ejecución y que por su naturaleza así lo requieran. En todo caso, deberán ser aprobados por el Congreso Nacional.

m) En contratos de interés nacional para obras, suministros o servicios, podrá estipularse que el pago se efectúe por partes, en el transcurso de varios ejercicios fiscales, y se deberán incluir en las sucesivas leyes de presupuesto las partidas correspondientes.

#### NECESIDAD DE REFORMAS

Estas son las bases jurídicas más importantes de nuestro sistema presupuestario ordinario. Como es obvio y se comprende, la mayoría son de carácter rígido y constituyen, por lo tanto, un obstáculo legal impretermitible para las fórmulas de los presupuestos funcionales o programas, a no ser como medios de orientación y complementarios del presupuesto ordinario o tradicional. Por lo tanto, conviene ir modifi-

cando parcial y paulatinamente las diferentes disposiciones rígidas por otras más flexibles que permitan la adopción de los mecanismos y técnicas presupuestarias modernas sin que se provoque una crisis imprevisible de buena administración bajo el pretexto de tomar iniciativas sólo probadas a título de ensayo y con una validez en el tiempo y en la geografía administrativa de poco alcance.

#### VALOR POTENCIAL DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA EN EL ORDEN POLITICO

El instrumento y la función presupuestaria constituyen uno de los medios más eficaces y concretos de un estado democrático para obtener:

- a) El examen y la supervisión efectiva y periódica de la administración pública.
- b) La relación comparativa entre los fines y programas de los servicios y los costos de los mismos.
- c) Un examen de la función e incidencia del presupuesto y de sus influencias sobre la economía de la nación.
- d) El ejercicio de la discusión democrática y evaluadora sobre la administración por parte del Ejecutivo, el Parlamento, la opinión pública en general y en especial con los sectores de la economía privada.
- e) El examen y análisis técnico y racional de la marcha de la economía general de la nación.

## LA ADMINISTRACION FISCAL

Estructura y régimen de la Hacienda Pública venezolana. El sistema fiscal. Bases constitucionales. Ordenamiento legal y general. El fisco nacional y sus privilegios en el derecho venezolano. Ingresos y bienes. El dominio público y privado. Dominio fiscal, territorial, comercial e industrial. Jurisprudencia: a) Deudas y créditos atrasados; b) Bienes nacionales y tasas; c) Autonomía municipal y otorgamiento de servicios del Municipio al Ejecutivo Nacional. Índice por materias de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Situación y condiciones de algunas materias y renglones económicos. Anexos

## ESTRUCTURA

Etimológicamente hablando, hacienda "es el cúmulo de bienes y riquezas que uno tiene"; por consiguiente, Hacienda Pública "es el conjunto de bienes materiales de que disponen los que gobiernan las entidades políticas para atender a la satisfacción de las necesidades colectivas".

De esta definición de la Hacienda Pública deducimos que la Hacienda Pública venezolana "es el conjunto de bienes (haber, bienes, rentas, impuestos, etc.) de que disponen los que gobiernan al país para satisfacer las necesidades colectivas venezolanas", y así, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su título preliminar, artículo 1º, la define así: "La Hacienda Nacional comprende los bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la nación y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al Poder Nacional. La Hacienda, considerada como persona jurídica, se denomina *Fisco Nacional*".

Como se desprende del artículo anteriormente citado, es al Poder Nacional a quien compete la administración de la Hacienda Nacional, por mediación de la suprema dirección del Ejecutivo Nacional, quien la ejerce por intermedio de sus órganos legales con arreglo a la Constitución y leyes.

La Hacienda Pública venezolana está subdividida entre la Nación, los Estados y los Municipios, quienes forman la nación venezolana por el pacto de organización política contenido en nuestra Carta Fundamental, pues tanto la Nación como los Estados y las Municipalidades son personas jurídicas que necesitan de un patrimonio para poder atender al desarrollo de sus actividades, y como estas actividades están enca-

minadas a satisfacer las necesidades colectivas, dentro del radio de acción que a la Nación, Estados y Municipalidades compete, el patrimonio de dichas entidades formará un patrimonio global que se denomina Hacienda Pública.

Por lo tanto, la Hacienda Pública estará dividida en tres categorías:

- a) Hacienda Nacional.
- b) Hacienda Estatal.
- c) Hacienda Municipal.

Ahora bien, como las tres categorías de Hacienda Pública están encaminadas a satisfacer las necesidades de toda la colectividad, se impone la debida coordinación y reparto de los fondos públicos a fin de que puedan rendir un resultado beneficioso para la sociedad.

#### SUPREMA DIRECCION

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su título V, capítulo I, sección I, artículos 76 y siguientes, al hablar de la administración de la Hacienda Nacional, dice: "La suprema dirección y administración de la Hacienda Pública Nacional corresponde al Ejecutivo Nacional, el cual la ejercerá por medio de sus órganos legales, con arreglo a la Constitución y leyes". El Ejecutivo Nacional nombrará y removerá libremente todos los empleados de Hacienda cuyo nombramiento y remoción no estén atribuidos a otras autoridades o sometidos a formalidades especiales por las leyes y los reglamentos. El Ejecutivo Nacional está facultado para resolver los casos dudosos o no previstos en las leyes fiscales, procurando conciliar siempre los intereses del fisco con las exigencias de la equidad.

#### LOS MINISTROS COMO ADMINISTRADORES

A los ministros del Despacho, como órganos que son del Ejecutivo Nacional, les corresponde una actuación sumamente importante en la administración de la Hacienda Nacional, y la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su mismo título V, capítulo I, sección 2, artículos 79 y 80, les señala una serie de atribuciones y *deberes relacionados con la administración* que en este ramo les compete:

Estas atribuciones y deberes son:

- a) Cuidar de que las oficinas de sus respectivos departamentos que manejen ramos relacionados con la Hacienda Nacional, funcionen de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias respectivas.

- b) Proponer al Ejecutivo Nacional los reglamentos, resoluciones y demás medidas que fueren necesarias para la ejecución de las leyes fiscales y para la buena marcha de los servicios.
- c) Cuidar de que se ejerza y ejercer por sí mismos, cuando lo juzgaren conveniente, la inspección de las oficinas dependientes de sus departamentos que administren bienes o rentas nacionales, y hacer practicar los inventarios y tanteos que fueren convenientes.
- d) Llevar y presentar las cuentas de los ramos de bienes, materias, rentas y erogaciones de sus departamentos, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, y suministrar a las Oficinas de Hacienda y a la Contraloría General de la Nación los datos necesarios para la centralización y examen de dichas cuentas.
- e) Atender a la preparación del proyecto de presupuesto de gastos de sus respectivos departamentos, conforme al procedimiento indicado en el artículo 181.
- f) Comunicar al ministro de Hacienda y a la Contraloría los datos relativos a los actos, contratos o arreglos que originen ingresos o egresos al Tesoro. Dicha comunicación deberá hacerse dentro del mes siguiente a la fecha de la conclusión del negocio.
- g) Ejercer las demás funciones que les señalen las leyes fiscales y sus decretos reglamentarios.

La labor administrativa de los ministros del Despacho, en esta materia, no se concreta a la vigilancia de las oficinas que en sus departamentos funcionen, sino que además les corresponde *una labor como coordinadores de los gastos* en sus departamentos respectivos, y en este sentido tienen las siguientes atribuciones y deberes:

- a) Hacer formar expediente o registro de todo servicio o gasto que autoricen.
- b) Hacer formar registro del personal del departamento, de las fechas en que tomaron posesión los empleados y de los sueldos que devengan.
- c) Verificar si las acreencias cuyo pago se reclama están de acuerdo con los datos que constan en los expedientes y registros, y si las relaciones demostrativas presentadas para el cobro de sueldos están conformes con los registros del personal.
- d) Liquidar las cantidades que deban pagarse por sueldos o gastos.

- e) Expedir la correspondiente orden de pago dirigida al Tesoro Nacional.
- f) Llevar la cuenta de los gastos de su departamento conforme a las leyes y los reglamentos sobre la materia.

Además de estas funciones generales señaladas a los ministros del Despacho Ejecutivo, *el ministro de Hacienda en particular* tendrá *atribuciones y deberes* de índole que podríamos llamar *especiales*, de las cuales la principal es la administración del Tesoro Nacional, es decir, del patrimonio colectivo que forma la Hacienda Pública Nacional, cuidando de que los fondos que maneja y que provienen del producto bruto de todos los ingresos nacionales, tanto ordinarios como extraordinarios, se recauden, custodien e inviertan de conformidad con las leyes respectivas. De igual manera, el ministro de Hacienda debe refrendar todos los actos del Ejecutivo Nacional que se relacionen con la administración de la Hacienda Nacional.

Corresponde también al ministro de Hacienda atender a la preparación del Proyecto del Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, conforme a lo previsto en el artículo 182 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Del mismo modo, deberá inspeccionar especialmente las oficinas que manejen fondos públicos o especies fiscales, y pasarles por sí mismo, por medio de inspectores de Hacienda o de funcionarios o comisionados nombrados al efecto, los tanteos que creyere convenientes, cada vez que lo juzgue oportuno y cuando lo determinen las leyes o los reglamentos especiales.

Todas estas atribuciones no van en perjuicio de las funciones de inspección y fiscalización que correspondan a la Contraloría General de la Nación.

#### EL TRIPLE SISTEMA RENTISTICO VENEZOLANO

En el Estado puede considerarse que existen tres soberanías: la del Estado Federal, la de los Estados miembros y las de las Municipalidades, capaces de tener cada uno un sistema rentístico propio.

La Constitución de 1961 no deja, al respecto, lugar a dudas, cuando en precisas normas dispone:

Artículo 17, ordinal 3º: "Es de la competencia de los Estados la administración de sus bienes, la inversión del situado constitucional y demás ingresos que les correspondan con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de la misma Constitución".

El artículo 136 de la Constitución vigente señala las atribuciones y competencia del Poder Nacional, y el artículo 28 determina el radio de acción de la autonomía municipal.

En orden lógico, la primera cuestión consiste en precisar cuáles son las materias gravables por cada una de dichas entidades; o en otras palabras, en determinar el objeto imponible por la Nación, los Estados y las Municipalidades.

Un pasaje de la Constitución de 1947, consagrado en el ordinal 8º del artículo 136 y cuyo contenido, con pequeñas mutaciones, se viene repitiendo desde hace varios lustros, en virtud del cual es de la competencia del Poder Federal la organización, control, recaudación e inversión de "...los demás impuestos, tasas y ventas no atribuidas a los Estados o a las Municipalidades que, con el carácter de contribuciones nacionales creare la ley", ha sido objeto de vivas controversias.

Ernesto Wolf, en su notable *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, ha opinado, con el parecer de otros expositores, que en este texto (existente en el artículo 15, inciso 17, de la Constitución de 1945, a que dicho comentarista extranjero se refirió) la Constitución da al Congreso una facultad casi ilimitada de crear nuevas contribuciones.

Este criterio lo asentó la Corte Federal y de Casación en su fallo de 8 de agosto de 1946. "Según el artículo 12 de la Constitución —dijo la Corte—, los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada al Poder Federal en la propia Constitución: de aquí ha de deducirse que ese Poder no tiene facultad para crear impuestos sobre materias de cuya soberanía no se hayan desprendido los Estados, debiéndose por ello entender que las leyes nacionales que crearen impuestos y a las cuales se contrae ahora el inciso 8º del artículo 136 de la Constitución, sólo podrán recaer sobre materias declaradas expresamente por ella de la competencia federal. Recíprocamente —continúa la Corte—, sobre materias delegadas en alguna forma por la Constitución al Poder Nacional, no pueden ni los Estados ni las Municipalidades crear impuestos, porque interferirían la acción libre y soberana de aquel Poder en tales materias".

#### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL IMPUESTO. LA LEGALIDAD

Las fuentes de ingreso del Estado (esta palabra, tomada en el sentido de Estado Nacional, Estatal y el de Municipio) son de dos clases: las contribuciones de derecho público y las contribuciones de derecho privado. Este estudio se refiere fundamentalmente a la primera

clase de ingresos, en razón de que es la más importante y la que en su aplicación práctica origina más graves y delicados problemas.

En relación con este orden de ideas, dice el expositor L. M. Tamayo:<sup>1</sup> "El impuesto obra también con el triple carácter de institución jurídica, económica y política. Es una institución jurídica, porque implica una relación generadora de derechos y deberes entre el Estado y el contribuyente. Es una institución económica, porque opera sobre la riqueza privada de los contribuyentes reflejando su influencia en la vida económica general de la sociedad, y es, por último, una institución política, por estar íntimamente vinculada a la actuación de los Poderes Públicos y constituir el medio indispensable para la realización de los fines del Estado".

De acuerdo con la Constitución, los ingresos sólo pueden originarse en la ley. Sin embargo, encontramos una excepción que consiste en atribuirle al Ejecutivo la posibilidad de decretar el arancel.

Esta facultad otorgada en la Ley de Arancel de Aduanas es justificable en un país donde el Congreso no sesiona de modo permanente, pero de dudoso valor constitucional. En la práctica, tal atribución se ha considerado siempre útil y conveniente, y jamás se ha impugnado su legitimidad.

#### IGUALDAD Y GENERALIDAD DEL IMPUESTO. EXENCIONES Y EXONERACIONES

Antes de la Revolución Francesa, el impuesto gravitaba en Francia sobre el tercer estado únicamente; los otros estaban exentos de su pago. La generalidad implica, en principio, que el impuesto debe ser satisfecho por la totalidad de las personas; y la igualdad, que todos los ciudadanos deben soportarlo en condiciones semejantes, no ya en el sentido de una igualdad matemática, sino en proporción a su fortuna, o mejor, a la capacidad económica del contribuyente. Como está dicho, la Constitución de 1947 dice que el impuesto debe establecerse en forma progresiva y proporcional.

Facultando al Ejecutivo a modificar los aranceles según el artículo 223 de la Constitución de 1961, el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad.

Dos circunstancias pueden romper el principio de la igualdad y el de la generalidad del impuesto: el de la exención, en razón de que el

---

1. Doctor L. M. Tamayo: *Hacienda Pública* (Principios de Finanzas).

contribuyente sólo disponga de un mínimo económico: sueldo, ingreso cualquiera, capital, y el de la exoneración. En el primer caso, el impuesto no se causa; en el segundo, se exime de su pago. Las razones para la concesión de una o de otra son, por lo demás, diversísimas.

En Venezuela, por ejemplo, la Ley de Impuestos sobre la Renta, entre otras, exime de pagar contribuciones a los que tengan un mínimo de ingresos, que los tratadistas llaman mínimo de competencia.

#### ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO DE CARACTER FISCAL

También las Municipalidades, según el capítulo IV del título I de la Constitución Nacional, tienen la facultad de organizar y administrar sus rentas, que están constituidas por los ingresos provenientes de los siguientes ramos:

- a) Patentes sobre la industria, el comercio y toda clase de vehículos.
- b) Impuestos y contribuciones sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos.
- c) Venta, arrendamiento o explotación de ejidos y demás bienes propios.
- d) Derecho de aferición, acueductos, cementerios, alumbrado público y otros servicios municipales.
- e) El producto de las penas pecuniarias que impongan las autoridades municipales en ejercicio de sus atribuciones legales.
- f) La parte del situado constitucional que les corresponde conforme al artículo 229 de la Constitución.
- g) Las demás de carácter municipal.

#### LA LEY ORGANICA DE LA HACIENDA NACIONAL

El ordenamiento legal y general del sistema fiscal venezolano está regido por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, base en donde se apoya y del cual deriva toda su organización y administración.

La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional señala con precisión las reglas que pautan las funciones de las oficinas administradoras de rentas y de las ordenadoras de pagos; frente a estos dos órdenes de oficinas, cuya actuación es la que constituye en propiedad la administración de la Hacienda Nacional, funciona el servicio de Tesorería, que hace efectivos los ingresos y los egresos autorizados por los funcionarios competentes de las oficinas administrativas y ordenadoras. La Contabilidad

de Rentas y la Contabilidad de Gastos de estas últimas oficinas registran el resultado efectivo de sus operaciones de liquidación, las cuales deben corresponder a los asientos de la Contabilidad del Tesoro, que son la consecuencia obligada de la actuación de las oficinas liquidadoras.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sienta los cánones fundamentales que rigen el manejo de nuestras finanzas y pauta: las atribuciones del Ejecutivo Nacional como supremo director y administrador de la Hacienda; las atribuciones y deberes especiales del ministro de Hacienda como administrador inmediato de la Hacienda Nacional; las reglas para la formación y ejecución del presupuesto; las disposiciones que conciernen a la liquidación de las rentas, su recaudación y atesoramiento; la responsabilidad de los empleados fiscales; los privilegios del fisco (sobre todo en los juicios contenciosos); el examen y centralización de las cuentas (que actualmente se llevan a cabo en la Contraloría General de la Nación); la penalidad fiscal, la justicia de Hacienda y su procedimiento; la inspección, la fiscalización y cuantas reglas puedan conducir a la solución de los asuntos que carecen de un procedimiento especial, y las que son necesarias para mantener el orden, la vigilancia y la actividad en todos los ramos.

#### PRIVILEGIOS DEL FISCO

En las relaciones jurídicas que surgen de la administración del patrimonio público, el fisco, personificación jurídica de la Hacienda Nacional, goza de un conjunto de ventajas o prerrogativas que constituyen los llamados privilegios del fisco. El carácter del patrimonio público, cuyo destino es satisfacer las necesidades públicas, justifica esa situación de excepción en que la ley coloca al Fisco Nacional.

*Fuentes legales.* Los privilegios del fisco nacen de la legislación civil, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y de las demás leyes fiscales especiales. Por disposición expresa de la ley, las ventajas acordadas al fisco deben hacerse valer en toda ocasión, y el representante del fisco que no lo hiciere será responsable personalmente por los perjuicios que su omisión origine (Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, art. 3º).

*Compensación.* En el derecho civil, cuando dos personas son recíprocamente deudoras de deudas que tengan por objeto una suma de dinero o de una cantidad determinada de cosas de la misma especie y que sean igualmente líquidas y exigibles, se verifica entre ellas de derecho una compensación que extingue las deudas hasta las cantidades

concurrentes en el momento mismo de la existencia simultánea de las deudas (C.C., arts. 1.131, 1.332 y 1.333).

Según nuestro régimen fiscal, en ningún caso es admisible la compensación contra el fisco, cualesquiera que sean el origen y naturaleza de los créditos que pretendan compensarse (L. O. de la H. N., art. 5º). Así, pues, no se puede alegar la compensación en contra del fisco, pero éste sí puede aprovecharse de las reglas establecidas por el derecho civil.

*Plazo de la prescripción.* Según nuestro Código Civil, todas las acciones reales se prescriben por veinte años y las personales por diez, sin que pueda oponerse a la prescripción la falta de justo título ni de buena fe, salvo disposiciones especiales; y quien adquiere de buena fe un inmueble o un derecho real sobre un inmueble, en virtud de un título debidamente registrado y que no sea nulo por defecto de forma, prescribe la propiedad o el derecho real por diez años a contar de la fecha del registro del título (C.C., arts. 1.977 y 1.979).

En el derecho fiscal, la propiedad y derechos reales sobre bienes nacionales pueden ser adquiridos por prescripción, salvo por lo que respecta a los extranjeros, los situados en la zona de cincuenta kilómetros de ancho paralelas a las costas y fronteras. Pero el tiempo necesario para prescribir es de veinte años, cuando existen justo título y buena fe, y de cincuenta años, cuando faltan estos requisitos. (L. O. de la H. N. art. 28). Como se ve, el plazo para adquirir por prescripción bienes nacionales es mucho mayor que el necesario para adquirir cualquiera otra clase de bienes.

*Interrupción de la prescripción adquisitiva.* En el derecho civil, la prescripción adquisitiva se interrumpe civilmente en virtud de una demanda judicial. Para que la demanda judicial produzca interrupción deberá registrarse en la oficina correspondiente, antes de esperar el lapso de prescripción, copia certificada del libelo, con la orden de comparecencia del demandado, a menos que se haya efectuado la citación de éste dentro de dicho lapso (C. C. arts. 1.969 y 1.970).

Por lo que respecta a los bienes nacionales, la prescripción se interrumpe con el requerimiento de cualquier autoridad (L. O. de la H. N. art. 28).

Los derechos y acciones en favor del fisco o a cargo de éste están sujetos a la prescripción, conforme a las reglas del Código Civil, a falta de disposiciones contrarias de la Ley de Hacienda o de las leyes fiscales

especiales (L. O. de la H. N. art. 18). Como se ve, en esta materia el fisco no tiene, propiamente hablando, privilegios.

*Intereses moratorios.* Según la ley civil, a falta de convenio de las obligaciones que tienen por objeto una cantidad de dinero, los daños y perjuicios resultantes del retardo en el cumplimiento consisten siempre en el pago del interés legal, salvo disposiciones especiales; este interés legal se debe desde el día en que el deudor cae en mora, sin que el acreedor esté obligado a comprobar ninguna pérdida (C. C., art. 1.277). Ese interés legal es del 3 por ciento anual en materia civil (C. C., art. 1.746) y en materia mercantil es el corriente en la respectiva plaza (C. C., art. 309).

Según nuestro derecho fiscal, cuando una renta nacional no sea pagada en la fecha en que es exigible conforme a las disposiciones que la rigen, el deudor o contribuyente deberá pagar intereses moratorios a la tasa de 1 por ciento mensual, salvo que las leyes fiscales especiales fijaren una distinta, desde el día en que se hizo exigible el pago hasta el día en que se efectúe, sin perjuicio de hacerse el cobro ejecutivamente, conforme a la ley (L. O. de la H. N., art. 56).

*Exención de impuestos estatales y municipales.* Los bienes de la nación destinados al servicio público están exentos de contribuciones o gravámenes estatales y municipales (L. O. de la H. N., art. 26).

*Obligaciones de funcionarios públicos en relación con derechos del fisco.* Los tribunales, registradores y demás autoridades deben enviar al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General copia certificada de los documentos que les presenten los particulares y de cuyo texto se desprenda algún derecho en favor del fisco nacional, a no ser que en el otorgamiento de dichos documentos hubiere intervenido el funcionario fiscal competente (L. O. de la H. N., art. 12):

*Obligaciones de funcionarios públicos en relación con actuaciones judiciales que obren contra el fisco.* Asimismo debe notificarse, por la vía más rápida, al Procurador General de la Nación y al Contralor General, toda demanda, oposición, sentencia o providencia, cualquiera que sea su naturaleza, que obren contra el fisco nacional, así como la apertura de todo término para el ejercicio de un derecho o recurso por parte del fisco (L. O. de la H. N., art. 12).

*Obligaciones de funcionarios y particulares a prestar su concurso a los empleados del fisco y a denunciar hechos que impliquen fraude a las rentas.* Todas las autoridades civiles, políticas, administrativas, militares y fiscales de la Nación, de los Estados y Municipalidades, y los particulares, están obligados a prestar su concurso a todos los empleados de

inspección, fiscalización y resguardo de rentas nacionales, a denunciar los hechos de que tuvieren conocimiento, que impliquen fraude a las rentas, quedando sujetos, por la infracción de lo dispuesto en este artículo, a las sanciones que establece el Código Penal (L. O. de la H. N., art. 13).

*Obligación de funcionarios a prestar gratuitamente sus servicios en favor del fisco.* Los tribunales, registradores y todos los demás funcionarios y autoridades de la República deberán prestar gratuitamente los oficios legales de su ministerio en favor del fisco nacional, siempre que sean requeridos por las autoridades competentes para cualquier acto o diligencia en que deban intervenir por razón de sus funciones. Las solicitudes, actuaciones, documentos y copias que se extiendan en estos casos en interés del fisco nacional se formularán en papel común, sin estampillas y no estarán sujetos a impuesto ni contribuciones algunas (L. O. de la H. N., art. 14).

*Las liquidaciones de crédito a favor del fisco tienen el carácter de títulos ejecutivos.* Cuando los créditos a favor del fisco, liquidados a cargo de los contribuyentes o deudores, no hayan sido pagados por la vía administrativa al ser exigibles, se demandarán judicialmente siguiéndose el procedimiento especial establecido en el Código de Procedimiento Civil. Las liquidaciones formuladas por los empleados competentes, los alcances de cuentas y las planillas de multas impuestas tienen el carácter de títulos ejecutivos y al ser presentados en juicio aparejan embargo de bienes (L. O. de la H. N., art. 4).

*Autorización necesaria para ejercitar ciertos actos judiciales.* En ninguna causa fiscal se podrá convenir en la demanda, celebrar transacciones ni desistir de la acción ni de ningún recurso, sin autorización previa del Ejecutivo Nacional, dada por escrito y con intervención del Procurador General de la Nación. En los asuntos que dependan de la Contraloría General de la Nación, la autorización a que se refiere este artículo será impartida previo informe del Contralor General (L. O. de la H. N., art. 7).

*Obligación de los mandatarios de la nación de hacer valer todos los recursos.* Los apoderados o mandatarios de la nación deben hacer valer en los juicios todos los recursos, ordinarios y extraordinarios, concedidos por las leyes, sin necesidad de autorización especial. Sólo dejarán de ejercer algunos de tales recursos cuando reciban instrucciones escritas del Ejecutivo Nacional en que así se les ordene (L. O. de la H. N., art. 8).

*La nación no podrá ser condenada en costas.* Según la ley civil, a la parte que fuere vencida totalmente en un juicio o en una incidencia se la condenará al pago de las costas, salvo la facultad para el tribunal de

eximirla de ellas cuando pareciere que ha tenido motivos racionales para litigar, sobre lo cual hará declaración expresa en la sentencia (C. P. C., art. 172).

En ningún caso podrá ser condenada la nación en costas, aun cuando se declaren confirmadas las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se declaren sin lugar, se dejen perecer o desista de ellos (L. O. de la H. N., art. 10).

*Consulta obligatoria de sentencia definitiva.* Se consultará con el tribunal superior competente toda sentencia definitiva dictada en juicio en que sea parte el fisco nacional, salvo disposiciones especiales.

*Mayor brevedad en los juicios en que interviene el fisco.* Los Tribunales Federales, los del Distrito Federal y los de los Estados y Territorios Federales tienen el deber de despachar en los términos más breves los juicios en que sea parte el fisco nacional (L. O. de la H. N., art. 11).

*Al fisco no se le exigirá caución.* En ningún caso podrá exigirse caución al fisco nacional para una actuación judicial (L. O. de la H. N., art. 15).

*Procedimiento especial para las demandas en que tengan interés las rentas públicas.* En su título XIII establece el Código de Procedimiento Civil vigente el procedimiento especial "De las demandas en que tengan interés las rentas públicas", cuyas características son: Cuando el actor presenta con la demanda instrumentos a los cuales la ley atribuye fuerza ejecutiva, que, como sabemos, tienen las liquidaciones formuladas por los empleados competentes los alcances de cuenta y las planillas de multas impuestas (L. O. de la H. N., artículo 4), se acordará en la misma audiencia la intimación al deudor para que pague dentro de diez días, apercibido de ejecución; si dentro del cuarto día no acreditare el demandado haber cumplido aquella orden, se procederá como en el caso de ejecución de sentencia. El deudor puede proponer sus excepciones en el término de ocho días, contados desde que se le intime el pago, más el término de la distancia; vencido este término, no se le oirá. En el juicio sobre las excepciones se seguirán los trámites del juicio ordinario, sin impedir ni suspender el remate de los bienes embargados; pero se entenderán responsables todos los ramos de la Hacienda Pública o Municipal, en su caso, y el empleado demandante de *mancomum et in solidum* obligado para la indemnización del perjuicio que sufra el demandado, si el cobro resultare indebido. El empleado demandante será también responsable del perjuicio que en tal caso sufra la Hacienda Pública (C. P. C., arts. 628, 683 y 684).

En las demandas ordinarias en que no se proceda por la vía ejecutiva, bien sea el empleado demandante o demandado, se ajustará el procedimiento a lo establecido para el juicio ordinario; pero el representante de la Hacienda Pública no estará obligado a nombrar apoderado ni a comparecer al tribunal, excepto en el caso de que deba absolver posiciones. Cuando no comparezca se le pasará copia de la contestación del demandado, y cuando ello sea, se recibirá su contestación por escrito (C. P. C., art. 686).

*Los bienes nacionales no están sujetos a medidas de ejecución.* Si el Tesoro Nacional, del Estado o Municipal fueren condenados a pagar una cantidad o cualquiera otra cosa indeterminada, se suspenderá la ejecución y ocurrirá el tribunal, con copia de la sentencia que haya causado ejecutoria, al cuerpo encargado de formar el presupuesto de gastos nacionales, del Estado o municipales, para que coloquen en él la correspondiente partida o determine el modo como haya de verificarse el pago (C. P. C., art. 687).

Esta disposición del Código de Procedimiento Civil concuerda con lo dispuesto en la Ley de Hacienda sobre que los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la nación no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o a ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En consecuencia, los jueces que conozcan de ejecuciones contra el fisco, que resuelven definitivamente que deben llevar adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal Estado los juicios, sin decretar embargos, y notificarán al Ejecutivo Federal para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse la sentencia (L. O. de la H. N., art. 16).

*Inasistencia a la litis-contestación.* En el procedimiento civil venezolano, si faltare el demandando al emplazamiento (para la litis contestación), o sin las formalidades debidas, o sin tener representación legítima, se le tendrá por confeso en cuanto no sea contrario a derecho la petición del demandante, si en el término probatorio nada probare que lo favorezca (C. P. C., art. 276).

El derecho fiscal acuerda al fisco un privilegio en esta materia, según el cual cuando los apoderados o mandatarios de la nación no asistan al acto de contestación de demandas intentadas contra ella, o de excepciones que hayan sido opuestas, se tendrán unas y otras como contradichas en todas sus partes, sin perjuicio de la responsabilidad que la omisión apareja al representante del fisco.

## INGRESOS Y BIENES

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su título I, artículo 19, dice: "Son *bienes nacionales*: a) Los bienes muebles o inmue-

bles, derechos y acciones que por cualquier título entraron a formar el patrimonio de la nación al constituirse ésta en Estado soberano, y los que por cualquier título haya adquirido o adquiriera la nación o se hayan destinado o se destinaren a algún establecimiento público nacional o a algún ramo de la administración federal; b) Los bienes muebles o inmuebles que se encuentren en el territorio de la república y que no tengan dueño”.

### *Adquisición*

Los bienes muebles o inmuebles que sean necesarios para el uso público o el servicio oficial de la nación deben ser adquiridos únicamente por el Ejecutivo Nacional, siempre que le anteceda el dictamen favorable de la Contraloría General de la República, conforme a las disposiciones legales sobre la materia. Con respecto a la incorporación al patrimonio nacional de los bienes muebles o inmuebles que se encuentren en el territorio de la república y que no tengan dueño, el Procurador General de la República pedirá la posesión real de ellos al juez de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción, quien dictará la decisión competente. Esta posesión acordada al fisco no perjudica los derechos a acciones que no se extinguen sino por la expiración del lapso prescriptivo.

### *Administración*

La administración de los bienes nacionales está regida por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y por las leyes y reglamentos concernientes a algunos de ellos. Salvo lo que especialmente dispongan tales leyes y reglamentos, el Ejecutivo Nacional tiene la plena administración de aquellos bienes, y puede darlos en arrendamiento hasta por los plazos señalados como límite máximo por la Ley y el Código Civil. Los bienes pertenecientes a los Estados, pero cuya administración está encomendada al Poder Nacional, conforme a las reservas establecidas en nuestra Constitución, están sometidos al mismo régimen que los bienes nacionales, salvo lo que dispongan las leyes especiales que rigen a aquéllos. La administración, conservación y mejora de los bienes nacionales corresponde al Ejecutivo Nacional. Por disposiciones especiales se asignará a los diversos departamentos del Ejecutivo Nacional la administración de los bienes nacionales, según las necesidades de cada ramo y la naturaleza de los bienes, de manera que cada uno de ellos quede expresamente adscrito para su administración a alguno de los departamentos del Ejecutivo; y aquellos bienes cuya administración no se haya adscrito especialmente a determinado departamento del Ejecutivo Federal lo estarán al Ministerio de Hacienda y administrados por éste.

## *Enajenación de los bienes nacionales*

a) *Enajenación de inmuebles.* Los bienes inmuebles pertenecientes a la nación no pueden ser enajenados sin previa y expresa autorización del Congreso Nacional, dada con conocimiento de causa. Sin embargo, cuando se trate de terrenos adyacentes o próximos a algunas poblaciones de la República, podrá el Ejecutivo Nacional otorgar hasta dos mil quinientas hectáreas con destino exclusivo a ejidos municipales, siguiéndose en la adjudicación un procedimiento análogo al que con respecto a terrenos baldíos establece para el mismo fin la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

b) *Enajenación de bienes muebles.* El Ejecutivo Nacional puede enajenar los bienes muebles de la nación que, a su juicio, no sean necesarios para el servicio público, previa la opinión favorable de la Contraloría.

Los bienes de la nación destinados al servicio público están exentos de contribuciones o gravámenes estatales o municipales.

La propiedad y derechos reales sobre bienes nacionales pueden ser adquiridos por prescripción, salvo por lo que respecta a los extranjeros, los situados en la zona de 50 kilómetros de ancho paralelos a las costas y fronteras. El tiempo necesario para prescribir es de veinte años, cuando existen justo título y buena fe, y de cincuenta años cuando falten estos requisitos. La prescripción se interrumpe con el requerimiento de cualquier autoridad.

## EL DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO EN VENEZUELA

Los bienes cuya propiedad no pertenece a los particulares son objeto en todos los países, de una legislación especial, como bienes pertenecientes al Estado.

Nuestro Código Civil establece que los bienes de la nación y los de los Estados o de sus secciones son del *dominio público*, y bienes *patrimoniales*; etc. Seguidamente establece nuestro Código que los bienes del dominio público son de *uso público* o de *uso privado* de la nación, de los estados y sus secciones. Enumera luego algunos bienes destinados al uso público como los caminos, carreteras, lagos, ríos, murallas, puertos, plazas, fortificaciones y demás semejantes, y a la defensa nacional, pero que al perder esa finalidad, por cualquier causa, pasan del uso público al uso privado. Para la propiedad de las tierras en particular trae el Código una disposición especial por la cual establece que todas aquellas tierras que careciendo de otro dueño están situadas dentro de los límites

territoriales, pertenecen al uso privado de la nación, si su ubicación fuere en territorio federal o en el Distrito Federal, y al dominio privado de los estados si fuere en éstos. Los bienes patrimoniales de la nación, de los estados y sus secciones están asimilados a la propiedad particular, y por ello el Estado los administra como tal, por eso pueden ser enajenados de conformidad con las leyes que les conciernen. Por el contrario, los bienes de uso público tienen, naturalmente, una condición muy distinta, puesto que ellos están destinados al uso de todos los ciudadanos, y por tal motivo son inalienables e imprescriptibles, siempre que se trate, como lógicamente asienta Planiol y Ripert, de cosas importantes, tales como las porciones del territorio que sirven como vías de comunicación. La condición de estos bienes es tal que no solamente los particulares no pueden adquirir sobre ellos, por prescripción, un derecho de propiedad o un derecho de servidumbre, sino que ni las mismas autoridades públicas, encargadas de su guarda y cuidado, pueden disponer de ellos en forma alguna. Sin embargo, no se debe olvidar que esa inalienabilidad e imprescriptibilidad de dichos bienes no son más que consecuencia de su afectación al uso público, como bienes componentes del dominio público, y por lo tanto sólo duran mientras dure la propia afectación, la cual puede cesar de dos modos: bien sea por un fenómeno natural, como sucede con el lecho de los ríos, cuando el río varía su curso, el antiguo terreno abandonado por las aguas sale del uso público y se convierte en alienable y prescriptible; o también, por un acto administrativo, que hace cambiar el destino un bien de uso público, por ejemplo, por considerarlo inservible para ese fin.

**DOMINIO PUBLICO Y DOMINIO FISCAL:  
TERRITORIAL, COMERCIAL E INDUSTRIAL**

*Bienes del dominio público*

Los bienes de dominio público se pueden clasificar así:

A) **Uso público:** Corresponden a los indicados en los artículos 538, 539, 540, 541 y 542 del Código Civil.

B) **Dominio fiscal:**

1) **Dominio territorial:** Terrenos públicos (baldíos, ejidos, fincas de los bienes restituidos). Dominio forestal. Dominio minero. Dominio hidráulico. Derechos de caza y pesca. Ostrales.

2) **Comercial:** Capital del Banco Agrícola y Pecuario. Capital del Banco Central de Venezuela. Capital del Banco Industrial. Capital de los hoteles nacionales. Capital de la Línea Aeropostal Venezolana.

3) Industrial: Bienes de Telares de Maracay. Central Tacarigua. Siderúrgica. Petroquímica. Corporación del Hierro. Corporación del Petróleo. Compañía de Electricidad y Fuerza de Maracay. Compañía Venezolana de Navegación.

Posee, además, el Estado bienes en los institutos de política sanitaria y social, como son: Instituto Nacional de Obras Sanitarias. Instituto Agrario Nacional. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Asimismo el Estado se reserva el *monopolio fiscal* sobre las salinas y los fósforos, y el *monopolio administrativo* sobre los correos, telégrafos, radio (comunicaciones).

#### RENTAS NACIONALES. CLASIFICACION

Por *renta* entiende la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional todo numerario que percibe el Tesoro Nacional para la satisfacción de las necesidades públicas, o sea para el funcionamiento de los servicios públicos.

La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional hace una doble distinción de las rentas. Las divide en ordinarias y extraordinarias. *Ordinarias* son: 1) El producto de las contribuciones nacionales, intereses de los institutos oficiales autónomos, y los intereses o dividendos de empresas fundadas con capital del Estado; 2) El producto de la administración de los bienes nacionales y de los establecimientos industriales de la nación; 3) Los intereses moratorios y las penas pecuniarias; 4) Las rentas destinadas a establecimientos públicos o a determinado ramo de la administración; 5) El producto de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal.

Rentas ordinarias son, en resumen, las que percibe el Tesoro Nacional normal y periódicamente, y con las cuales cuenta el Estado para satisfacer sus necesidades ordinarias, o sea para obtener el normal funcionamiento de los servicios públicos.

Las rentas *extraordinarias* están constituidas por el producto de cualquiera operación financiera que decrete o autorice el Congreso para proveer a las necesidades del tesoro, por ejemplo, empréstitos, o la enajenación de bienes nacionales, etc.

#### *Liquidación y recaudación*

El producto de las rentas nacionales debe ser entregado directamente por el deudor o contribuyente en la Oficina del Tesoro Nacional encar-

gada de la recepción de fondos y en virtud de liquidación autorizada por un funcionario competente, conforme a la ley (art. 50 de la L. O. de la H. N.). Los funcionarios y oficinas encargadas de la liquidación de rentas deben ser distintos e independientes de las oficinas receptoras de fondos o agentes del Tesoro Nacional; y en ningún caso las oficinas del Tesoro Nacional pueden estar encargadas de la liquidación y administración de rentas (art. 51 *eiusdem*).

## JURISPRUDENCIA

### DEUDAS Y CREDITOS ESTADALES \*

"Las facultades otorgadas al Ejecutivo Nacional por el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional están limitadas sólo a los casos de "deudas atrasadas provenientes de rentas" nacionales, en el sentido del artículo 42 *eiusdem*, ya que las rentas extraordinarias por su naturaleza no pueden crear acreencias a favor de la nación. En consecuencia, tales facultades no proceden en los casos de bienes nacionales".

Como puede observarse, es criterio del despacho considerar restringidas al caso de deudas provenientes de rentas las facultades acordadas al Ejecutivo por el artículo 49 *ajusdem*, y entender "renta" en el sentido del artículo 42 de la misma ley.

Quedaría por determinar el carácter de la acreencia cuya condonación se solicita; o sea, establecer si el origen de la misma se encuentra comprendido dentro de algunos de los supuestos contemplados en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Como señalamos al inicio de este dictamen, la deuda del Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas tuvo su origen en una relación de suministro con el Instituto de la Ciudad Universitaria, por la cual este último le suplía diversos bienes y servicios; y como el artículo 71 *eiusdem* dispone que los ingresos y erogaciones de los institutos autónomos no se considerarán como rentas y gastos públicos, forzoso es concluir que la acreencia en cuestión, en su origen, no puede calificarse de "deuda proveniente de renta".

Que la acreencia cuya condonación motiva esta opinión no tiene ni tuvo nunca el carácter de deuda atrasada proveniente de una renta; sino

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República en dictamen de fecha 13 de julio de 1962, dirigido al Ministerio de Obras Públicas.

que es, por el contrario, un "bien nacional", en el sentido del numeral 1º del artículo 19 *ejusdem*, por lo cual no puede el Ejecutivo Nacional condonarla, por exceder esa figura jurídica el ámbito de sus atribuciones.

#### LA AUTONOMIA MUNICIPAL \*

"El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional no exime a los bienes nacionales afectados a un fin público del pago de las tasas que causen como usuarios de servicios municipales. La exención prevista en la mencionada norma debe entenderse como referida, única y exclusivamente, a los impuestos tanto estatales como municipales".

Interpretando, a la luz de los anteriores conceptos, la exención pautada por el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, hemos de concluir que ella comprende los impuestos municipales, pero no las tasas que esos entes cobran por sus servicios.

Pero dichos impuestos carecerían de fundamentación si se trata de aplicarlos a bienes nacionales, ya que en este caso el sujeto de la imposición es un ente que ejerce en mayor grado la soberanía, y por ello forzoso se hace inferir que los bienes nacionales afectados a fines de interés público no pueden ser objeto de impuestos municipales o estatales.

Distinto es el caso de las tasas municipales. Ellas tienen otro fundamento, su carácter de contraprestación, que impide considerarlas dentro de la exención del artículo 26 de la citada ley; puesto que no habría argumento válido para sostener que los bienes nacionales no deban pagar por los servicios municipales que puedan ser traducidos en una contraprestación. Ello llevaría a atribuir al legislador una intención que pugna con nuestra organización política, con la concepción que el constituyente tiene del Municipio como "...la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional...".

En síntesis, como no puede atribuirse a la intención del legislador un propósito que choca abiertamente con los principios que informan nuestra Carta Fundamental, debe concluirse que el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional no exime a los bienes nacionales afectados a un fin público del pago de las tasas que causen como usuarios de servicios municipales.

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República en dictamen de fecha 15 de febrero de 1962, dirigido al Ministerio de Comunicaciones.

## LA AUTONOMIA MUNICIPAL\*

“El artículo 57 del reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, al conceder la facultad de otorgar la buena pro a un órgano del Poder Ejecutivo Nacional, en el caso de que el servicio a concederse tenga carácter municipal, viola la autonomía municipal y las normas relativas a la distribución de competencia entre las ramas del poder público”.

El texto del artículo cuya anulación se solicita es el siguiente: “Los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional, según sea el caso, otorgarán la concesión a la empresa que por ofrecer las mejores condiciones en la prestación del servicio haya obtenido la buena pro del Ministerio de Comunicaciones por órgano de la Dirección del Tránsito Terrestre”. Del análisis de la norma transcrita observamos que, en primer lugar, el poder reglamentador admite que el servicio de transporte puede ser municipal, interpretación esta que corrobora el artículo 55 del mismo reglamento, el cual expresa: “Para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que le otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que deban prestar sea urbano, o el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extraurbano”.

De lo expuesto se sigue que al conceder la facultad de otorgar la buena pro a un órgano del Poder Ejecutivo, en el caso de que el servicio a concederse tenga carácter municipal, el artículo 57 del reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre viola la autonomía municipal y las normas relativas a la distribución de competencia entre las ramas del poder público, principios estos consagrados, el primero, en los artículos 29 y 30, y el segundo, en los números 117 y 118, todos ellos de nuestra ley fundamental, incurriendo de tal manera en manifiesto vicio de inconstitucionalidad.

## PRESCRIPCION DE LAS ACREENCIAS FISCALES \*\*

“El término ordinario de prescripción de acreencias a favor del fisco por razón de contribuciones es la decenal, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Es inaplicable la prescripción más breve prevista por el artículo 1.980 del Código Civil con respecto a los intereses que cause la mora en la cancelación de esos créditos, por cuanto que las cantidades debidas por intereses moratorios son también fiscales por razón de contribuciones”.

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República en dictamen de fecha 23 de julio de 1962, dirigido a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa.

\*\* *Dictámenes de la Procuraduría*, año 1966.

La prescripción ordinaria en materia de acreencias fiscales es la de diez años, contados desde la fecha en que la contribución se hizo exigible, salvo lo dispuesto en leyes especiales (art. 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional). Además, toda demora en la cancelación de créditos fiscales acarrea la obligación del deudor de pagar intereses, a la rata del uno por ciento mensual, por todo el tiempo de la mora (art. 56 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 103 de la Ley de Aduanas).

Por otra parte, el artículo 1.980 del Código Civil dispone que: "Se prescribe por tres años la obligación de pagar los atrasos del precio de los arrendamientos, de los intereses de las cantidades que los devenguen y en general de *todo cuanto deba pagarse por años o plazos periódicos más cortos*". (Subrayado nuestro). Ahora bien, ¿es aplicable —como lo sostiene implícitamente la demandada— la anterior disposición a los intereses causados por los créditos fiscales? En criterio de la Procuraduría General de la República, la respuesta debe ser la negativa, por cuanto que la norma del Código Civil no se compadece ni con lo dispuesto por la ley especial que rige la materia ni con la estructura de nuestra Hacienda Pública.

En primer lugar, el ya citado artículo 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece como ordinaria la prescripción decenal en forma clara:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, los créditos del fisco por razón de contribuciones prescriben por diez años, contados desde la fecha en que la contribución se hizo exigible".

En la norma transcrita no existe posibilidad de introducir distinciones que el legislador no ha previsto, pues la frase "créditos del fisco por razón de contribuciones" incluye tanto el principal como los intereses moratorios, puesto que dichos intereses se causan por mandato legal expreso (art. 56, L.O.H.P.N.), bastando para ello la no cancelación de la contribución en la fecha ordenada en la respectiva planilla. Además, los intereses moratorios son créditos del fisco por razón de contribuciones, no existe posibilidad alguna de distinción.

Es cierto que la previsión del artículo 56 citado deja a salvo lo previsto en leyes especiales, pero en ningún caso podría considerarse como especial la disposición del Código Civil. Sin embargo, ni siquiera es necesario entrar en esas consideraciones, porque la institución de la prescripción breve es completamente incompatible con nuestro ordenamiento hacendístico, por lo que toca a los créditos del fisco.

Es por las razones expuestas que la Procuraduría General de la República considera que no es oponible, en materia de créditos fiscales, la prescripción breve del artículo 1.980 del Código Civil, siendo en consecuencia inadmisibile el alegato de la demandada de que los intereses moratorios anteriores al año 1963 se encuentran prescritos.

#### ACCION PARA SOLICITAR LA DECLARATORIA DE PRESCRIPCION ADQUISITIVA \*

"Aun cuando se reconoce en nuestro derecho la existencia de acciones mero declarativas, no es posible considerar que se puede por tal vía solicitar una declaratoria judicial de haberse consumado la usucapión".

Se plantea, en primer lugar, la disyuntiva de si es posible en nuestro derecho el solicitar por vía de acción la declaratoria de prescripción adquisitiva sobre un determinado bien, o si la misma sólo puede lograrse por vía de excepción, en caso de que alguien que se crea con derecho sobre el respectivo inmueble demande en reivindicación al ocupante.

A este respecto la antigua Corte Federal expresó en fecha 13 de agosto de 1959 que "no opera en nuestro derecho [la prescripción] sino por declaratoria judicial en juicio contradictorio y por tanto la declaratoria a petición de parte, una vez inscrita en el Registro, no vale como título de propiedad con efectos *erga omnes*. Importa destacar que el cumplimiento del término de la prescripción adquisitiva no implica en sí por declaratoria judicial en juicio contradictorio, y por tanto la declaratoria judicial de ese derecho, la que en nuestro sistema positivo vigente puede lograrse en juicio contradictorio cuando se es demandante mediante la oposición de la prescripción, medio indirecto que, como se conoce, es un recurso pasivo que depende de la voluntad de un tercero; en el caso, de la del proponente de la acción. De aquí se colige que no existe en nuestra legislación vigente la disposición que permita a la autoridad judicial, a petición de parte interesada y con previa citación de aquellas personas que pudieran tener interés en el asunto, declarar que se ha operado la prescripción, y que esta declaración, una vez inscrita en el Registro, valga de título de propiedad y por ende cause efectos *erga omnes*".

Sin embargo, el 13 de diciembre de 1960 fue acogida en Casación la tesis que acepta la posibilidad de las acciones mero declarativas con

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría*, año 1966.

base a los siguientes razonamientos: "La acción de declaración definida como "la expectación jurídica de la parte contra la parte, aunque no tienda a una prestación", puede concebirse en general como un derecho a la tutela jurídica respecto del Estado, o como un poder jurídico tendiente a la actuación de la ley, mediante el respectivo proceso. Este es medio para un fin, en el sentido de que es medio para la consecución de bienes, pero no —como frecuentemente se cree— en el sentido de que los intereses cuya satisfacción en él se busca pudieran ser siempre satisfechos también fuera del proceso. Existen intereses para cuya satisfacción sólo el proceso es medio: tal es el interés a la mera declaración judicial. La acción de declaración, y tanto más, de declaración negativa, es, pues, un derecho subsistente por sí mismo, que tiene por presupuesto un interés, consistente en la certidumbre del derecho. La doctrina moderna reconoce, pues, la existencia de la acción de declaración, como forma general, como medio general de actuación de la ley, y no sólo en aquellos casos regulados especialmente en diversas leyes o instrumentos legislativos. Es verdad que no hay en nuestra legislación una norma que consagre expresamente estas acciones como forma general de actuar, y de aquí la duda que algunos juzgadores hayan tenido al respecto. Sin embargo, nuestro Código de Procedimiento Civil, en su artículo 14, establece que "para que haya acción debe haber interés, aunque sea eventual o futuro, salvo el caso en que la ley lo exige actual". Considera la Corte que esta norma legislativa contiene, al menos implícitamente, las acciones de declaración, y que con ella se autorizan aquéllas demandas judiciales que tienden a evitar el daño que se verificaría si la ley no actuase, a no ser que ésta contenga expresas limitaciones. Ese interés no es, pues, solamente el mero interés económico. Puede consistir en evitar el daño apuntado".

Ello sirvió de causa para que en oficio de fecha 29 de octubre de 1965, la para entonces Sección de Expropiaciones, Adquisiciones y Donaciones mantuviera, por ante el Ministerio de Obras Públicas, el criterio de que la acción para que se declare la prescripción sobre un bien cabe perfectamente en nuestra legislación actual; opinión esta que ha sido la más recientemente sostenida por la Procuraduría a este respecto.

No cree, sin embargo, quien suscribe que la opinión arriba referida sea perfectamente correcta. La jurisprudencia de la Corte de Casación ha concedido, es cierto, validez a las acciones mero declarativas, pero no ve claro el autor del presente memorándum que la acción para solicitar una declaratoria por prescripción pueda ser efectivamente considerada como una acción mero declarativa de las a que se refiere la reciente jurisprudencia de la Corte.

Es principio general de nuestro ordenamiento positivo el que la prescripción no opera de mero derecho —diferencia fundamental que la distingue de la caducidad—, sino que antes bien debe ser opuesta por las partes. Consagra en este sentido el Código Civil la posibilidad de que se renuncie a la prescripción adquirida (art. 1.959), y esa renuncia puede ser expresa, por declaración formal de voluntad, o simplemente tácita, por simple abstención de oponerla en el momento preciso (art. 1.957).

Ahora bien, las acciones mero declarativas tienen por objeto el solicitar una declaración de certeza por parte del organismo jurisdiccional sobre una situación preexistente. En esos casos, el juez simplemente constata lo que ya es cierto de hecho, y en su sentencia, le da valor auténtico a la situación ya perfectamente establecida.

Con las siguientes palabras lo ha dicho la propia sentencia de la Corte de Casación: "Entre las condiciones requeridas para que pueda darse la acción de declaración, aparte de la voluntad de la ley de la cual se pide la declaración, y de la *legitimatío ad causam*, debe destacarse el interés en obrar. Este interés en obrar consiste en una condición de hecho tal, que el actor sufriría un daño sin la declaración judicial. Esta condición de hecho no consiste en una violación del derecho, que es el presupuesto corriente de la sentencia que condena, sino más bien en la incertidumbre del derecho ante la opinión común, por lo que se precisa no sólo que el derecho sea satisfecho por el obligado, sino que también sea cierto como derecho en la sociedad". Casi con las mismas palabras lo dice así José Chiovenda en el tomo I de sus *Principios de Derecho Procesal Civil*, al afirmar que "en cuanto a la acción de declaración como figura general, el interés en obrar consiste en una condición de hecho tal, que el actor sufriría un daño sin la declaración judicial. Esta condición de hecho no consiste en una violación del derecho, que es el presupuesto corriente de la sentencia que condena, sino más bien en la incertidumbre de derecho ante la opinión común. También puede llamarse éste, en cierto sentido, un estado de hecho contrario al derecho, puesto que, como vimos, no sólo precisa que el derecho sea satisfecho por el obligado, sino también que sea cierto como derecho en la sociedad". Y por último, expresa el doctor Humberto Cuenca en su *Derecho Procesal Civil*, tomo I, página 164, que "la acción declarativa es la legitimación de una pretensión sustancial, en sentido afirmativo o negativo. Tiende a confirmar un derecho subjetivo preexistente, retrotrayendo sus efectos al estado inicial de una conducta con trascendencia jurídica". ¿Pueden aplicarse a la acción para solicitar la prescripción, los principios arriba expuestos?

O en otras palabras, la reciente jurisprudencia que consagra la posibilidad de acciones mero declarativas ¿ha de entenderse que deroga el criterio tradicional de impedir que la prescripción puede alegarse por vía de acción en un juicio dado?

Quien suscribe no lo cree posible. Aun transcurrido el lapso necesario para prescribir, el legislador ha dejado a la voluntad de las partes el acogerse o no a la prescripción para invocar la consolidación de una situación jurídica o la consumación de un derecho. Estrictamente no se ha adquirido por prescripción hasta tanto esta prescripción se invoque, pues, aun después de transcurrido el lapso de ley, queda aún abierta la posibilidad para la parte a quien ese lapso favorece de no invocar en su favor el transcurso del tiempo y preferir, por tanto, el mantenimiento de la situación anterior. Los efectos clásicamente reconocidos a las sentencias que declaran con lugar acciones mero declarativas, cuales son el de no requerir ejecución, despejar la duda y la incertidumbre sobre ciertos derechos subjetivos y alejar la amenaza o el peligro sobre situaciones jurídicas conflictivas, y producir retroacción al estado inicial que declara existente o extinguido, no se pueden atribuir con facilidad a una sentencia que declare consumada una prescripción, la cual se ha alegado por vía de acción principal. Prueba de que la acción para solicitar la prescripción no ha de ser considerada como un mero subtipo de acción declarativa, es el hecho de que si bien sólo desde la sentencia de la Corte de Casación arriba citada puede hablarse de sentencias declarativas, desde mucho antes estaba claro que la prescripción siempre podía alegarse por la vía de excepción.

#### APELACIONES AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA \*

"En el caso concreto, era competente el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta para conocer del asunto controvertido, ya que no se trataba de interpretación de cláusulas contenidas en un contrato celebrado por el contribuyente con la nación, sino de impugnación que hizo el contribuyente de varias planillas de liquidación de Impuesto sobre la Renta que le fueron remitidas por la Administración General del Impuesto sobre la Renta, por considerarlo sujeto pasivo del gravamen".

#### *Cuestión de competencia*

En primer lugar, cabe preguntarse: ¿qué se entiende por jurisdicción y por competencia?

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República, en informes presentados en fecha 22 de septiembre de 1962, ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa.

La jurisdicción, de una manera general, representa o significa una actividad o función ejercida por un poder del Estado; esa función es la aplicación de la ley, y el poder del Estado encargado de aplicarla es el judicial, mientras que la competencia es la facultad atribuida a un juez para conocer de determinados asuntos jurídicos. En este orden de ideas, y concretando los conceptos generales y abstractos anteriormente emitidos, podemos decir que por jurisdicción tributaria debe entenderse la potestad que tienen los jueces de conocer y decidir todos los conflictos que se deriven de relaciones jurídicas de naturaleza impositiva, y que competencia en la misma materia es la facultad atribuida a un juez o varios jueces para conocer de determinados asuntos jurídicos relativos a los impuestos del Estado.

Examinados estos conceptos a la luz de la doctrina universalmente reconocida y aplicándolos al caso contrario en estudio, podemos establecer lo siguiente:

La jurisdicción tributaria en nuestro derecho positivo está acordada a determinados jueces, conforme a las diversas leyes que regulan la materia impositiva. La competencia está atribuida, de manera general, a los órganos de la administración de justicia en materia de Hacienda (Juzgados Nacionales de Hacienda, Tribunal Superior de Hacienda y Corte Suprema de Justicia), y de manera especial, por lo que se refiere específicamente a impuesto sobre la renta, al Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta y a la Corte Suprema de Justicia en caso de apelación. El Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta es un órgano del poder judicial (artículo 77 de la Ley del Impuesto sobre la Renta) y tiene jurisdicción y competencia para conocer en apelación de las controversias que se susciten entre la nación y los contribuyentes con motivo de la aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta y su reglamento (artículo 78, ordinal 1º de la Ley de Impuesto sobre la Renta), y de sus decisiones conoce en segunda instancia la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, según lo establecido en el artículo 86 *eiusdem*. Conforme al artículo 78 antes citado, el órgano jurisdiccional competente para conocer y decidir en primera instancia de las cuestiones relativas al Impuesto sobre la Renta es el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta.

Ahora bien, la parte apelante estima que para conocer del proceso que cursó por ante dicho tribunal y culminó con una decisión sobre la perención de la instancia y del recurso, carece de competencia el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, por cuanto el objeto de la controversia es la interpretación de una cláusula contractual, cuyo cono-

cimiento está atribuido a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, según lo pautado por el ordinal 28 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

La representación del fisco nacional no comparte el criterio de la parte recurrente, por las siguientes razones:

1ª El recurso deducido por el B. de V. es un recurso contra actos administrativos de naturaleza impositiva o tributaria en particular, concretando esos actos en las diversas planillas de liquidación del impuesto.

Cuando la administración emite una planilla de liquidación del impuesto sobre la renta, no lo hace en virtud de la interpretación de un contrato, sino en aplicación de la ley de la materia, conforme a la interpretación que le merece ese texto legal, de cuya ejecución está encargada. Y es precisamente el contribuyente que se considere exento del pago del impuesto, en virtud de un acto, hecho o institución jurídica, quien debe alegar la supuesta exención.

De acuerdo con lo expuesto, corresponde entonces al tribunal especializado en conflictos de origen como éste, determinar si el contribuyente a cuyo cargo se emitió la planilla es tal contribuyente como lo entendió la administración, o no lo es porque esté exento.

Sobre este particular, el artículo 78 de la Ley de Impuesto sobre la Renta es claro y terminante, al señalar cuáles son las atribuciones del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, lo que también ha sido establecido por la jurisprudencia. Con efecto, en sentencia dictada por la extinguida Corte Federal el 15 de octubre de 1954 respecto a la competencia de la antigua Junta de Apelaciones, hoy Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, se expresó lo siguiente: "La Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta conoce en apelación de todas las discrepancias de cualquiera especie, discutidas en materia de dicho impuesto...". (*Gaceta Forense*, segunda etapa, N° 6, octubre a diciembre de 1954, p. 51).

Como se ve, la facultad que tiene el referido tribunal para conocer de las controversias que se susciten con motivo del impuesto sobre la renta no está limitada a determinar casos, sino que, por el contrario, es amplísima, pues abarca todos los conflictos que surjan en la materia, de cualquiera especie que sean. En otra sentencia de la Corte Federal y de Casación, de fecha 4 de agosto de 1954, se califica a la Junta de Apelaciones (hoy Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta) como juez natural de la administración y los contribuyentes de dicho impuesto. A este respecto dice: "La Junta de Apelaciones es un tribunal administrativo, aunque especial, en cuanto a la materia, con alcance gene-

ral para todos los contribuyentes del impuesto referido, creada por una ley preexistente a los litigios que se le habrían de someter; los miembros de ese tribunal fueron designados también mucho antes de nacer este conflicto, y con sujeción a lo establecido por la misma ley para la integración de la Junta". (*Gaceta Forense*, segunda etapa, N° 5, julio-septiembre 1954, p. 538).

2ª Alegan los apoderados del B. de V. como razón fundamental para considerar la incompetencia del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, y en consecuencia, para solicitar la nulidad de todo lo actuado por el mismo, que la naturaleza del proceso tramitado por ante el tribunal *a quo* es similar a la de la cuestión a que se refiere el artículo 3º de la ley aprobatoria del convenio de prórroga del contrato celebrado entre la nación y el B. de V., cuyo objeto es el de determinar el alcance de la cláusula segunda del convenio, a fin de solucionar las diferencias por vía de arreglo extrajudicial; es decir, que en concepto de la parte recurrente, se trata simplemente de la interpretación de una cláusula contractual.

A poco que se ahonde en el estudio del problema, resulta fácil comprobar la falsedad de la tesis planteada. Efectivamente, el juicio tramitado por ante el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta es de naturaleza tributaria y tiene por objeto conocer de la impugnación que hizo el Banco de Venezuela a las planillas de liquidación formuladas en virtud de que, conforme a la ley, la administración ha considerado al banco como sujeto pasivo del impuesto; y en tal situación, correspondía a dicho banco haber alegado dentro de ese procedimiento, en el cual estima se le exonera del pago del impuesto. En este caso hubiera podido el tribunal entrar a analizar los alegatos expuestos, a los fines de su decisión. Por consiguiente, no podría de manera alguna considerarse que el análisis que hubiere de hacer el juez de lo alegado por la parte, para fundamentar su decisión, convierta el recurso, netamente impositivo, en un procedimiento de naturaleza distinta.

Cosa distinta hubiera sido si la administración no hubiese emitido las planillas de liquidación y hubiera pretendido dirimir ante el tribunal del impuesto la cuestión de si existía o no la exención a que se refiere la parte recurrente. Entonces sí podría decirse que el objeto de la acción era la interpretación de un acto jurídico, y en su consecuencia el referido tribunal no tendría competencia para conocer de esa controversia, la cual le está atribuida a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, mediante demanda, instaurada en la hipótesis señalada, por el Procurador General de la República.

3<sup>a</sup> Por último, la representación del fisco nacional considera inadmisibles, una vez más, los alegatos de la parte recurrente, por cuanto en el caso de autos no se trata de la interpretación de un contrato, tanto por las razones expuestas como porque, de acuerdo con la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia con fecha 15 de marzo de 1962, el supuesto contrato a que hace referencia el B. de V. "es un acto complejo, integrado, en forma evidentemente conexas, por actos que respectivamente emanaron del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y de una entidad bancaria particular y privada como lo es el B. de V....", y en otra parte del referido fallo se asienta: "...siendo como indiscutiblemente lo es, el acto cuya nulidad se demanda, un acto sancionado por las Cámaras como cuerpos colegisladores, esto es, una ley en el sentido como lo establece la Constitución, tiene la Corte Suprema de Justicia, en pleno, competencia para conocer y decidir acerca de la nulidad solicitada". (*Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 760, Extraordinario, 22-3-62).

Por consiguiente, si el mencionado acto complejo es una ley, como lo ha establecido el fallo del Supremo Tribunal, entonces es inoperante con mayor razón la aplicación del ordinal 28 del artículo 7° de la ley Orgánica de la Corte Federal, en virtud de no tratarse de la interpretación de un contrato, sino de fijar el alcance de aplicación de una ley, lo cual, por otra parte, es función normal de todo juez dentro del proceso, a los fines de cumplir el deber de decidir resolviendo las controversias sometidas a su consideración por las partes litigantes. Obvio es, entonces, que aun planteado el problema en cuestión atinente a la interpretación y aplicación de esa ley, el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta tiene competencia plena e indiscutible para conocerlo y decidirlo.

De acuerdo con lo expuesto, la representación del fisco nacional sostiene enfáticamente que el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta no ha usurpado poderes o facultades atribuidas a otro órgano jurisdiccional, y que, por el contrario, dentro de la esfera de atribuciones específicas que le señala el artículo 78 de la ley de Impuesto sobre la Renta, ha ajustado todo el procedimiento, de manera estricta, al ordenamiento jurídico vigente. En consecuencia, todas sus actuaciones son válidas por haber sido ejecutadas de acuerdo con los hechos y con el derecho.

Por lo tanto, la representación del fisco nacional se permite pedir al supremo tribunal que declare sin lugar el pedimento previo de la parte apelante.

## A N E X O S

### EL GASTO PUBLICO. OPINIONES DEL SECTOR PRIVADO

*"Si el gobierno nacional no adopta una revisión sustancial a la actual política fiscal, la nación deberá enfrentarse en 1970 con un déficit fiscal que se estima en Bs. 4.667 millones y la deuda pública total se situará a fines del citado período en Bs. 7.001 millones".*

Así lo señala el informe sobre la Evaluación de los Ingresos y Gastos Públicos para el período 1967-70 que presentó la Comisión Evaluadora del Gasto Público.

#### *Conclusiones y recomendaciones*

De los estudios realizados por la Comisión se concluye necesariamente que ante las perspectivas de ingresos probables para el quinquenio 1967-71 es imprescindible reevaluar los proyectos de gasto público si no se desea desembocar en una situación fiscal en la cual los egresos superan apreciablemente a los ingresos ordinarios. En efecto, de continuar inmutables las tendencias observadas en los gastos corrientes en estos últimos años y de ejecutarse todos, o gran parte, de los proyectos enunciados por diversos organismos y despachos oficiales, se produciría ineludiblemente una situación deficitaria que obligaría a recurrir a un incremento de consideración en el nivel de endeudamiento.

Como se observó anteriormente, las estimaciones del gasto público se han elaborado tomando como punto de partida, de una parte, la proyección de las tendencias de los últimos años, suponiendo ya ciertas correcciones y economías; y de la otra, las inversiones previstas como consecuencia de programas ya iniciados o cuando menos expuestos como de pronta ejecución en diversos documentos oficiales. Esta perspectiva puede agravarse en la medida en que surjan situaciones o proyectos que requieran un incremento de la acción del Estado. Pero a la vez, es susceptible de mejorarse en la medida en que se haga un reajuste realista del plan de la nación, materia sobre la cual trabaja actualmente CORDIPLAN, según información recibida por la Comisión, que ésta se complace en registrar.

Aunque el nivel actual de la deuda pública en Venezuela puede considerarse todavía como relativamente bajo, dado el potencial económico del país, en opinión de la Comisión es conveniente conservar una adecuada capacidad de endeudamiento, dada la dependencia de nuestras

finanzas públicas nacionales de los ingresos provenientes de un solo sector productivo, el cual —como es bien sabido de todos— responde fundamentalmente a factores y condiciones externos, los cuales en alto grado escapan al control del país.

### I. *De principios*

a) Mantener una política de equilibrio fiscal; b) Mantener la deuda pública a los niveles actuales, controlando especialmente los compromisos en que puedan incurrir los institutos autónomos, más allá de límites razonables. Específicamente debe reducirse al mínimo indispensable la contratación de obras pagaderas en varios ejercicios; c) Evitar la colocación forzosa de valores del Estado a través del expediente de su aceptación obligatoria para el pago de deudas del Estado, las municipalidades y los institutos autónomos; d) Mantener una constante vigilancia del comportamiento y magnitud de la masa monetaria en poder del público y evitar también que se utilice al Banco Central como instrumento para creación de recursos financieros para la acción oficial y de las empresas del Estado.

### II. *De los ingresos*

La base de la política fiscal debe propiciar el aumento de los ingresos fiscales, sin proponer nuevos aumentos en las tasas de imposición, muchas de las cuales fueron ya recientemente afectadas por la reforma de las leyes tributarias. En este sentido:

a) Deben intensificarse las medidas que viene tomando el Ministerio de Hacienda para controlar la evasión fiscal, mejorando la fiscalización; y como medidas concretas:

1. Aumentar el número de fiscales y coordinar mejor su acción.

2. Establecer un eficaz sistema de capacitación de los funcionarios fiscales, sea mejorando las actuales instituciones de que dispone el Despacho de Hacienda, sea en colaboración con la escuela de Administración Pública y con el INCE, o con ambos a la vez.

3. Estudiar y analizar las áreas de mayor evasión y los órdenes de magnitud envueltos en cada sector.

4. Adopción de sistemas y procedimientos más cónsonos con las complejidades modernas.

b) Estudiar detenidamente la situación fiscal internacional por intermedio de una comisión *ad hoc* y el asesoramiento externo adecuado,

para analizar los efectos que producen en la economía del país las legislaciones de ciertos países y colonias propicias a la evasión fiscal propiamente dicha o que ofrecen especiales atractivos para evitar o disminuir la imposición.

c) Elaborar, en colaboración con las Fuerzas Armadas, sistemas más eficaces para contrarrestar el contrabando, utilizando el sistema de rendimiento controlado, y a la vez, aplicar las técnicas fiscales más adecuadas para ese propósito.

d) Tomar las providencias necesarias para que el costo de los servicios hospitalarios del Estado sea sufragado, cuando menos parcialmente, por quienes los utilizan, cuando tengan capacidad económica para hacerlo.

e) Establecer que los diversos servicios que presta el Estado directamente o a través de institutos autónomos, especialmente en los casos de transporte, comunicaciones y otros, sean pagados por los usuarios a precios que cubran el costo de los mismos.

f) En los casos de la enseñanza superior y especial, el principio de gratuidad debe limitarse a los cursantes regulares que tengan un mínimo de rendimiento académico. Uno de los mayores costos de los estudios universitarios está representado por los repitientes y por quienes nunca terminan una carrera. Cada repitiente universitario cuesta por año lo mismo que una casa para una familia campesina. Por otra parte, podría establecerse que los graduados en las universidades reembolsen a éstas el costo de su educación, en forma progresiva y de acuerdo con los resultados que cada quien obtenga, lo que puede determinarse por medio de instrumentos como el Impuesto sobre la Renta.

### III. *Los gastos públicos*

Según se mencionó anteriormente, las proyecciones del gasto público realizadas por la Comisión para el período 1967-1970, incluyen ya ciertas economías y ahorros en los gastos corrientes. A pesar de esto, el crecimiento que se observa en los gastos de capital es de tal magnitud que el total de gastos públicos acusa una tasa de incremento muy superior a la de los ingresos ordinarios. En efecto, para los ingresos ordinarios se contempla un aumento promedio del 5,5 por ciento anual, mientras que para los gastos de capital la tasa de crecimiento interanual se eleva al 13,5 por ciento.

Al comparar las estimaciones del período 1967-70 con las cifras reales del período 1963-66, se aprecian las siguientes variaciones:

	<i>Período</i> 1963-66 (millones de bolívares)	<i>Aumento</i> anual %	<i>Período</i> 1967-70 (millones de bolívares)	<i>Aumento</i> anual %
Gastos corrientes *	17.485	8,0	23.082	6,3
Gastos de capital	10.004	11,3	15.426	13,5
Total	27.489	7,0	38.508	8,6

En general, debe mantenerse una vigilancia constante del gasto corriente y de la eficiencia de los servicios que presta el Estado. A este efecto se recomienda reforzar la posición y composición de la Comisión de Administración Pública, con especial énfasis en los aspectos técnicos y con prescindencia de los factores políticos circunstanciales, a fin de que esta Comisión llegue a tener el acervo de técnicos y la autoridad moral de un ente cuyo único interés sea la mejor utilización de los recursos humanos en la administración pública. Se recomienda que se incluyan en ella idóneos representantes del sector privado.

#### *Con relación a los gastos de capital*

Se recomienda reevaluar todos los planes y proyectos de obras, para establecer un adecuado orden de prioridad, prelación y ritmo de ejecución, que limite el gasto global a las cantidades disponibles. Con el nombramiento de la directiva de CORDIPLAN, esta reevaluación y reajuste de metas podrá hacerse oyendo la opinión de todos los sectores de la economía nacional.

A los fines de esa revaluación, consignamos las siguientes observaciones:

a) Las inversiones de infraestructura deberán ser analizadas en función de criterios más estrictos de prelación, coordinación y oportunidad.

En efecto, sucede con frecuencia que en nuestro país se acometen determinadas obras de gran envergadura, sin que previamente se haya efectuado la ejecución de trabajos complementarios indispensables para poner en funcionamiento y obtener un rendimiento socioeconómico adecuado de obras similares realizadas en otras zonas del país.

\* Excluyen los pagos por amortización de la deuda pública.

# LA LEY ORGANICA DE LA HACIENDA NACIONAL

## Indice alfabético por conceptos

	<i>Artículo</i>
Acta entrega oficina por empleado sustituido . . . . .	127
Acto contestación demandas contra la nación . . . . .	6
Acreencias improcedentes . . . . .	67
Acuñaciones monedas. Fiscalización . . . . .	172 (12º)
Administración y manejo Institutos Autónomos . . . . .	73
Administración o enajenación de Bienes Nacionales Denun.	33
Administración Tesoro . . . . .	81 (1º)
Administración Hacienda Nacional . . . . .	76
Administración Rentas Nacionales . . . . .	44
Administración Bienes Nacionales y su adscripción a departamentos ejecutivos . . . . .	21-22
Adquisición Bienes Nacionales . . . . .	25
Adquisición Bienes Nacionales por prescripción . . . . .	28
Allanamientos y visitas domiciliarias relativas persecución y aprehensión contraventores leyes fiscales y contrabandos	331
Anulación órdenes de pago . . . . .	207
Año Económico . . . . .	180
Apelación decisiones Contraloría . . . . .	160-161
Apelación decisiones Tribunales sobre infracciones leyes fiscales y contrabando . . . . .	339
Aplicación de las penas . . . . .	304/316
Aplicación y apelación multas . . . . .	420/426
Aplicación de las penas. Multas . . . . .	309
Apoderados o mandatarios de la Nación. Recursos extraordinarios. Juicios . . . . .	8
Archivo títulos, documentos, etc., por Sala de Centralización	163
Arrendamiento Bienes de la Nación . . . . .	29
Asiento contabilidad libro "Manual" . . . . .	222/227
Asiento contabilidad "Rentas" . . . . .	247/248
Asiento ingresos y egresos del Tesoro . . . . .	257/259
Asientos "Créditos Restantes" . . . . .	253
Aumento sumas fijadas en el Presupuesto . . . . .	193
Autoridades y Tribunales competentes . . . . .	272
Avances a favor Habilitados Ministerios . . . . .	198
Averiguación faltas, omisiones, etc., de los empleados de la Hacienda Nacional . . . . .	172 (7º)
Banco Auxiliar Tesorería . . . . .	90-91
Bienes Nacionales. Definición . . . . .	19
Bienes pertenecientes a Institutos Autónomos . . . . .	71
Cálculo y liquidación Situado Constitucional . . . . .	165 (20º)
Casos no previstos en las leyes fiscales...Resolución . . . . .	78
Caución Empleados de Hacienda . . . . .	128/138
Caución Empleados de Hacienda (suficiencia y legalidad) . .	168 (8º)
Caución Fisco actuación judicial . . . . .	15

	<i>Artículo</i>
Centralización de contabilidad . . . . .	267-271
Centralización contabilidad materias . . . . .	165 (4º)
Centralización cuentas ordenadores de pago . . . . .	165 (2º)
Centralización cuentas oficinas de Hacienda . . . . .	163
Cierre cuentas oficinas de Hacienda . . . . .	230
Cobro órdenes de pago por personas autorizadas . . . . .	209
Comiso (en qué consiste) . . . . .	307
Cómplices infracciones leyes fiscales . . . . .	312
Compensaciones e indemnizaciones en favor de la Nación (inversión) . . . . .	184
Compensación contra el Fisco . . . . .	5
Composición Contraloría Nación. Salas . . . . .	150
Comprobantes ordenaciones gastos . . . . .	199
Comunicación Contraloría gastos, contratos, etc. . . . .	79 (6º)
Entidades sujetas a control, etc. . . . .	153
Comunicación a Contraloría y Procuraduría por parte Tribu- nales acerca causas fiscales . . . . .	12
Comunicación a interesados resultado acreencias . . . . .	66
Conformidad órdenes de pago . . . . .	172 (1º)
Conformidad cuentas (verificación) . . . . .	168 (2º y 3º)
Consejo Institutos Autónomos . . . . .	75
Consejo de Presupuesto. Composición . . . . .	212
Consejo de Presupuesto. Deberes y atribuciones . . . . .	215
Consejo de Presupuesto. Sesiones . . . . .	217
Consulta previa a Contraloría sobre adquisiciones . . . . .	172 (11º)
Consultas ramo contabilidad. Resolución . . . . .	165 (8º)
Contabilidad Fiscal . . . . .	218
Contabilidad Bienes Nacionales . . . . .	234-240
Contabilidad de Gastos . . . . .	249-254
Contabilidad del Tesoro . . . . .	255-262
Contabilidad de Rentas . . . . .	241
Contabilidad de Materias . . . . .	263-266
Contabilidad Institutos Autónomos . . . . .	73
Contestación demandas contra la Nación . . . . .	6
Contratos a pagar en varios ejercicios fiscales . . . . .	211
Contraloría de la Nación . . . . .	149-162
Contribuciones . . . . .	45-66 y 54-55
Contratos celebrados por los Estados y Municipalidades: fran- quicia y exención impuestos nacionales . . . . .	48 y 168 (13º)
Control contratos celebrados por la Nación . . . . .	168 (13º)
Control y examen por el Contralor erogaciones Ministerios de Relaciones Interiores y de Defensa . . . . .	162
Control gastos e inversiones de fondos oficinas públicas, etc. . . . .	170
Costas. Juicios fiscales . . . . .	10
Corte Suprema de Justicia. Funciones . . . . .	273
Competencia conocimiento asunto e imposición penas infrac- ciones leyes fiscales . . . . .	336

	<i>Artículo</i>
Contravenciones fiscales cuyos derechos o impuestos no exceden de Bs. 2.000,00 . . . . .	341
Créditos abiertos en cada presupuesto. Empleo . . . . .	195
Créditos adicionales . . . . .	186-192
Créditos restantes . . . . .	197
Créditos de contratos (pagos en partes) . . . . .	211
Cuentas ramos Hacienda . . . . .	218
Cuentas ramos seguridad pública y defensa nacional . . . . .	233
Cuotas fijas ingresos Tesoro por contratos u otros motivos. Verificación . . . . .	165 (14º)
Custodia Bienes Hacienda Nacional . . . . .	106
Custodia efectos embargados . . . . .	323-324
Decisión por tribunal sobre infracciones leyes fiscales y contrabando . . . . .	338
Decisiones Ejecutivo Federal, Bienes Nacionales ocultos . . . . .	39
Decisiones Contraloría para funcionarios o particulares . . . . .	159
Declaración contribuyentes . . . . .	54-55
De la reposición de la causa y del sobreseimiento . . . . .	395-397
Demandas judiciales. Reclamos créditos a favor Fisco . . . . .	4-18
Denunciantes y aprehensores contravenciones leyes fiscales y contrabando . . . . .	333-337
Denuncia Bienes Nacionales ocultos o desconocidos . . . . .	30-31 y 36
Denuncias Bienes Nacionales por personas incapaces . . . . .	37
Denuncias infracciones leyes fiscales . . . . .	317
Departamento Jurídico Contraloría . . . . .	173
Derecho a remuneración denunciantes Bienes Nacionales . . . . .	38
Desincorporación e incineración especies fiscales . . . . .	17
Deudas atrasadas (remates) . . . . .	49
Deuda Pública . . . . .	60
Devolución efectos embargados por contravenciones leyes fiscales . . . . .	326
Dictamen Procuraduría y Contraloría reclamo acreencias . . . . .	65
Dirección y Administración Hacienda Nacional . . . . .	76
Dozavos partidas . . . . .	190
Duración funciones magistrados y jueces Tribunal Supremo de Hacienda . . . . .	289
Efectos decomisados. Adjudicación al Fisco Nacional . . . . .	332
Ejecución del Presupuesto . . . . .	180
Embargos y cesiones sumas debidas por Tesoro Nacional y oposición al pago de dichas sumas . . . . .	204
Embargos, secuestros, hipotecas de bienes, rentas, derechos o acciones de la Nación . . . . .	16
Empleados Administración y Liquidación Rentas Nacionales. Atribuciones, deberes y facultades . . . . .	104-105
Enajenación Bienes Nacionales . . . . .	23, 24, 34, 266
Encubridores infracciones leyes fiscales . . . . .	312
Evacuación consultas del Contralor . . . . .	168 (10º)
Envío cuentas Contraloría . . . . .	165 (5º) y 230

	<i>Artículo</i>
Examen y fenecimiento cuentas. Procedimiento . . . . .	398-419
Examen y revisión deudas Nación . . . . .	172 (6º)
Examen de cuentas . . . . .	166
Examen y verificación por Contraloría numeración y caudales funcionarios manejan fondos . . . . .	158
Exención contribuciones y gravámenes Bienes Nacionales . . . . .	26
Exoneración contribuciones . . . . .	46
Exoneración impuestos . . . . .	47
Exoneración impuestos y gastos tribunales causas fiscales . . . . .	14
Expedición órdenes de pago . . . . .	80 (5º)
Expedición órdenes de pago (normas) . . . . .	202-203
Expediente reclamación acreencias . . . . .	64-201
Expedientes comprobantes ordenaciones gastos . . . . .	199
Faltas, omisiones, negligencias de empleados o extraños que administren, recauden, etc., fondos o Bienes Nacionales . . . . .	172 (7º)
Finiquitos a empleados de Hacienda . . . . .	168 (7º)
Fiscales nacionales de Hacienda . . . . .	94
Fiscales Nacionales de Hacienda. Atribuciones . . . . .	96 (V. 57)
Fiscalización operaciones crédito público, títulos o valores, destrucción especies fiscales, acuñaciones monedas, etc. . . . .	172 (12º)
Fisco Nacional. Privilegios . . . . .	3
Formas y modelos para presentar cuentas y formar y con- frontar inventarios . . . . .	165 (7º)
Gastos del Presupuesto . . . . .	184
Gastos Créditos Presupuesto . . . . .	195
Gastos de contratos con pagos en partes . . . . .	211
Hacienda Nacional. Definición . . . . .	1
Horario Caja Tesorería . . . . .	89
Horario oficinas de Hacienda . . . . .	126
Horario audiencias Tribunales de Hacienda . . . . .	298
Identidad y capacidad personas reciban pagos . . . . .	210
Improcedencia reclamos acreencias . . . . .	67
Impuesto sobre contratos y acreencias Ejecutivo Nacional . . . . .	47-48
Incineración especies fiscales . . . . .	17
Incorporación Bienes Nacionales . . . . .	20
Indemnización perjuicios por aprehensión, embargos, etc. . . . .	328
Informe al Contralor actuación Sala de Examen . . . . .	168 (9º)
Infracciones leyes fiscales. Penas. Arresto. Procedimiento . . . . .	317-370-373
Ingresos Tesoro por contratos y otros motivos . . . . .	165 (14º)
Ingresos y erogaciones Institutos Autónomos . . . . .	71
Inspección y fiscalización de actos gravados por contribución . . . . .	57
Inspección y fiscalización Hacienda Nacional . . . . .	92-83
Inspectores nacionales Hacienda. Atribuciones . . . . .	98
Inspección por Contraloría cuentas oficinas Hacienda . . . . .	158
Inspecciones extraordinarias . . . . .	172 (13º)

	<i>Artículo</i>
Institutos Autónomos. Consejo . . . . .	75
Institutos Autónomos. Prerrogativas . . . . .	74
Institutos y establecimientos autónomos . . . . .	70-75
Instrucciones y modelos para presentar cuentas y formar y confrontar inventarios . . . . .	165 (7º)
Instrucciones y modelos sobre contabilidad de fondos de bienes y de materiales . . . . .	165 (6º)
Intereses de la Deuda Pública. Pagos . . . . .	195
Intereses moratorios . . . . .	56
Inventarios y justiprecios Bienes Nacionales . . . . .	239
Investigaciones asuntos de la competencia Contraloría . . . . .	175-178
Jueces nacionales de Hacienda. Atribuciones . . . . .	286
Juicio ordinario. Del sumario . . . . .	342-353
Juicio ordinario. Del plenario . . . . .	354-369
Juicios breves . . . . .	370-372
Juzgados Nacionales de Hacienda . . . . .	383
Legalidad derechos contra el Tesoro por servicios o gastos	200
Libros y Registros Contabilidad (S. C.) . . . . .	165 (19º)
Licitaciones . . . . .	427-428
Liquidación derechos e impuestos efectos decomisados por contravenciones leyes fiscales . . . . .	327
Liquidación ramos ingresos . . . . .	219 y 243/246
Liquidadores rentas nacionales . . . . .	51-52
Magistrados y Jueces Tribunales. Disposiciones generales ..	289/303
Magistrados y Jueces Tribunal Hacienda. Duración funciones	289
Ministro de Hacienda . . . . .	81
Ministros del Despacho. Atribuciones administración, H. N.	79-80
Multas a empleados públicos, o de cuerpos o entidades sujetas jurisdicción Contraloría .. . . . .	155
Multas. Aplicación y apelación . . . . .	420-426
Multas infracción leyes fiscales (aplicación penas) . . . . .	309
Naufragios. Procedimiento en las causas . . . . .	387-391
Negación a cumplir órdenes de pago. Oficinas pagadoras	208
Negación prestar auxilio a funcionario civil, militar o de Hacienda. Persecución contravenciones ficales. Penas	318
Nombramiento y remoción empleados Contraloría . . . . .	152
Nombramiento y remoción empleados Hacienda Nacional ..	77
Objeción órdenes de pago por Contraloría . . . . .	172 (1º)
Obligación autoridades civiles, políticas, militares, etc., cola- borar con empleados inspección, fiscalización, etc., y denunciar hechos impliquen fraudes rentas . . . . .	13
Oficinas de ordenación de pagos . . . . .	62
Ordenes de pago dejadas de cobrar . . . . .	206
Pago comisiones, asignaciones eventuales y otros gastos . . . . .	185
Pago gastos presupuestos . . . . .	61

	<i>Artículo</i>
Pagos legales por cuenta Tesoro. Procedimiento . . . . .	165 (15º)
Pago intereses de la Deuda Pública . . . . .	195
Pago pensiones civiles, jubilaciones, retiro y montepíos militares . . . . .	185
Pago remuneración acreencias por denuncias Bienes Nacionales	40
Partidas del Presupuesto de Gastos . . . . .	188
Partidas de ingresos y egresos Caja Tesoro . . . . .	256
Pasivo Hacienda Nacional. Definición . . . . .	59
Penas por contravenciones fiscales . . . . .	310-315
Penas por infracciones leyes fiscales . . . . .	306
Penas por oposición cumplimiento funciones fiscalización ..	97
Pérdida o sustracción órdenes de pago . . . . .	205
Período ejecución pago presupuestos . . . . .	165 (9º)
Preparación cuentas del Ministro de Hacienda para el Con- greso . . . . .	196
Preparación cuentas que deba rendir la Contraloría . . . .	165 (9º)
Prerrogativas Institutos Autónomos . . . . .	74
Prescripción acción penal contravenciones fiscales . . . .	314
Prescripción Bienes Nacionales . . . . .	28
Prescripción créditos a favor del Fisco en razón contribuciones	58
Prescripción créditos contra el Fisco . . . . .	69
Prescripción derechos y acciones a favor o cargo del Fisco	18
Presidencias Salas Centralización, Examen y Control . . . .	151
Presidente Tribunal Superior Hacienda. Atribuciones . . . .	279
Presupuesto Gastos. Base . . . . .	183
Presupuestos Rentas y Gastos Públicos . . . . .	179
Prioridad despacho juicios Fisco Nacional . . . . .	11
Presupuesto (su período) . . . . .	431-432
Privilegios Fisco Nacional . . . . .	3
Procedimientos administrativos . . . . .	335-340
Procedimientos fiscales . . . . .	317-334
Procedimientos judiciales . . . . .	341
Procedimientos judiciales. Del plenario .. . . . .	354-369
Procedimientos judiciales. Del sumario .. . . . .	342-353
Procedimientos judiciales. Juicios breves . . . . .	370-372
Procedimiento judiciales en segunda y tercera instancia . . . .	392-394
Procurador de la Nación. Atribuciones como Fiscal de Ha- cienda . . . . .	95
Producto empréstitos. Inversión . . . . .	184
Prohibición a funcionarios comprar, vender o celebrar con- tratos Bienes Nacionales . . . . .	27
Prohibición disponer gastos con monto excesivo crédito dis- ponible en Presupuesto . . . . .	200
Recaudación Rentas Nacionales . . . . .	50
Recaudación y restitución fondos y bienes de la Nación . . . .	172 (9º)
Reclamación derecho denunciado . . . . .	32
Reclamación acreencias contra el Fisco. Procedimiento . . . .	63-67

	<i>Artículo</i>
Reclamo acreencias improcedentes vía judicial .....	67
Reclamos créditos a favor del Fisco .....	4
Reconocimientos acreencias .....	68
Reconocimientos derechos Bienes Nacionales denunciados ..	33
Rectificación del Presupuesto .....	68-186 y 19
Recursos ordinarios y extraordinarios Apoderados de la Nación	8
Registro empleados nacionales .....	165 (16º)
Registro operaciones afectan Tesoro .....	220-221
Reglamento interno Contraloría .....	156
Reincidentes infracciones leyes fiscales .....	313
Reintegro al Tesoro sumas indebidamente pagadas .....	194, 228, 229
Remates .....	429-430
Remates deudas atrasadas provenientes cualquier renta .....	49
Remuneración denunciante Bienes Nacionales .. .....	34-36 y 38
Remuneración denunciante y aprehensores de contraventores leyes fiscales y contrabando .....	333
Remuneración miembros Consejo Presupuesto .. .....	214
Remuneración por Ministro Hacienda a empleados Contraloría	169
Reparos a las cuentas .....	168 (6º)
Requisitoria captura contraventores leyes fiscales y contrabando	384
Rendición por Contraloría informes al Ministro de Hacienda	157
Rentas extraordinarias .....	43
Rentas nacionales. Definición .....	41
Rentas ordinarias .....	42
Rentas y gastos Institutos Autónomos .....	72
Renuncia a su defensa por parte contraventores leyes fiscales	330
Renuncia o cesión remuneración denunciante y aprehensores infractores leyes fiscales y contrabando .....	334
Resguardos especiales .....	107
Resguardos marítimos. Establecimientos y atribuciones .....	108-110
Resguardo nacional .....	106
Responsabilidad Presidentes Salas ante Contralor negocios Contraloría .....	154
Retardo presentación cuentas .....	168 (1º)
Revisión, liquidación y pago acreencias a cargo Tesoro .....	201
Revisión por Contraloría existencias útiles y demás Bienes Nacionales .....	158
Revisión órdenes de pago .....	172 (1º)
Sala de Centralización. Atribuciones y deberes .....	163
Sala de Control. Composición. Atribuciones y deberes ..	170/172
Sala de Examen. Composición. Atribuciones y deberes ..	166/168
Sanción por Congreso Presupuesto .....	182
Secretario Consejo Presupuesto .....	213
Secretario Tribunal Superior Hacienda. Funciones .....	281
Secretarios Juzgados Nacionales Hacienda. Atribuciones ..	287
Sellar y foliar libros contabilidad. Disposición .....	232
Sentencias judiciales referentes Fisco Nacional .....	9

	<i>Artículo</i>
Separación cargo empleados Hacienda . . . . .	114-115
Servicio Tesorería . . . . .	82-85
Situado constitucional. Cálculo y liquidación . . . . .	165 (20º)
Sobregiros dozavo partida . . . . .	190
Sueldos o asignaciones fijas (aumento o disminución) . . . . .	189
Sustitución empleados de Hacienda . . . . .	127
Tanteos Caja Tesorería . . . . .	88-89 (5º)
Tesorería Nacional. Definición . . . . .	82
Tesoro Nacional. Definición . . . . .	2
Tesorero Nacional. Funciones . . . . .	86
Timbres Fiscales . . . . .	52-53
Transacciones, conveniencias, etc., causas fiscales . . . . .	7
Traspaso crédito de uno a otro capítulo (prohibición) . . . . .	188
Traspaso crédito de una a otra partida . . . . .	188
Tribunal Superior de Hacienda. Formación y atribuciones	274/278
Vacaciones empleados de Hacienda . . . . .	119-122
Vales de Caja Tesorería (inadmisibles) . . . . .	87
Verificación justos precios, suministros y servicios. Admi- nistración Pública . . . . .	168 (5º)

### *De los empleados de Hacienda*

#### *Artículos 112 al 138*

Prohibición ser cesionario acreencias contra el Fisco, redactar, gestionar por cuenta otros reclamos ante oficinas de Hacienda . . . . .	113
Solicitud licencia . . . . .	114
Separación cargo . . . . .	114-115
Empleados de Hacienda interinos . . . . .	116
Enfermedad . . . . .	117
Remuneraciones especiales . . . . .	118
Vacaciones . . . . .	119-122
Disposición que prohíbe ser empleados de una misma oficina a familiares . . . . .	123
Disposición que prohíbe dar informes internos del servicio	124
Suministro informaciones . . . . .	125
Horario oficina de Hacienda . . . . .	126
Sustitución (acta sustitución empleados) . . . . .	127
Caución . . . . .	128/138

### *Responsabilidad de los empleados de Hacienda*

#### *Artículos 139 al 148*

Abuso, falta, dolo, negligencia, impericia o imprudencia en desempeño funciones . . . . .	139
--	-----

	<i>Artículo</i>
Encargados adquisiciones, custodia, administración, etc., fondos	140
Encargados recepción, custodia y manejo especies fiscales ..	141
Administradores y Liquidadores Rentas Nacionales .. . . .	142
Los Agentes del Tesoro . . . . .	143
Los Ordenadores de Pagos . . . . .	144
El Contralor, Subcontralor, Primer Contador Sala Centraliza- ción, Primer Examinador Sala Examen y el Abogado Contador . . . . .	145
Los Inspectores de Hacienda . . . . .	146
Los Fiscales de Hacienda . . . . .	147
Los Jefes de oficinas de Hacienda . . . . .	148

## ESQUEMA DE LOS SERVICIOS DE INSPECCION Y FISCALIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL

Para hacer cumplir las Leyes y Reglamentos Fiscales, la administración ha adoptado una serie de medidas. Por una parte existe en esas mismas Leyes y Reglamentos un conjunto de disposiciones a cumplir por los particulares o por las oficinas públicas. Por ej.: cómo deben ser llevados los libros por los comerciantes; cuáles comprobantes debe traer la mercancía importada para que se permita su entrada al país; cuál es el horario de los empleados públicos; qué requisitos hay que llenar para expedir una orden de pago, etc. Por otra parte, el fisco nacional dispone de un cuerpo de funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones por parte de aquellos a quienes van dirigidas, poniendo en conocimiento de la autoridad competente las infracciones que descubran. Estos funcionarios forman el servicio de inspección y fiscalización de la Hacienda Pública Nacional.

### SERVICIO DE FISCALIZACION

Comprende las medidas adoptadas por la administración para que leyes y reglamentos fiscales sean cumplidos por los contribuyentes. Se dirige al exterior: de la administración hacia los contribuyentes.

(Art. 96 Ley Orgánica de la Hacienda Nacional).

### FISCALES DE LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL

- 1) Fiscal General de la República.
- 2) Procurador de la República.
- 3) Fiscales Generales de Hacienda.
- 4) Fiscales o Comisionados Especiales para cada renta.
- 5) Fiscales o Comisionados Especiales para uno o más ramos de la renta.
- 6) Interventores de aduana.
- 7) Demás funcionarios a quienes las leyes y reglamentos den facultad de fiscalizar: Contralor General; inspectores de tribunales.

(Art. 94 Ley Orgánica de la Hacienda Nacional).

## PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS FISCALES DE HACIENDA

- 1) Intervenir en todos los asuntos judiciales o extrajudiciales que puedan afectar a las rentas de sus ramos.
- 2) Dar aviso a la Contraloría de cualquier acto de los gobiernos estadales que perjudique a la Hacienda Pública Nacional.
- 3) Perseguir las infracciones a leyes y reglamentos fiscales. Denunciar las contravenciones a las autoridades competentes para que éstas sigan los procedimientos e impongan penas, o bien, aplicarlas por sí mismos si lo dispone la ley.
- 4) Perseguir el contrabando. Embargar preventivamente los efectos decomisados. Detener a los defraudadores in fraganti. Iniciar las averiguaciones sumarias y pasarlas al juez competente o bien resolver administrativamente si la autoriza la ley.
- 5) Practicar visitas en empresas, establecimientos industriales u oficinas cuando existan sospechas de que se están contraviniendo las leyes fiscales.
- 6) Exigir la presentación de libros, facturas, correspondencia y demás documentos, cuando existan indicios de que se defrauda al fisco.
- 7) Confrontar los datos que declaran los contribuyentes con los obtenidos en las visitas de fiscalización; y si hay inconformidad, proceder conforme a la ley.
- 8) Informar al ministro respectivo en los primeros ocho días de cada mes su actuación.
- 9) Cumplir con las demás atribuciones que les señale la ley.  
(Art. 96 Ley Orgánica de la Hacienda Nacional).

## SERVICIO DE INSPECCION

Comprende las medidas adoptadas por la administración para que las leyes y reglamentos fiscales sean cumplidos por las oficinas y empleados encargados de su ejecución. Se dirige, por tanto, hacia el interior de la administración.

(Art. 92 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional).

## INSPECTORES DE LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL

- 1) Contralor General de la República.
- 2) Todos aquellos funcionarios de la Contraloría a quienes la ley atribuya tal facultad.
- 3) Ministros del Despacho.
- 4) Director de Inspección y Fiscalización del Ministerio de Hacienda.
- 5) Administrador Aduana y comandante jurisdiccional en materia de resguardo.
- 6) Inspectores Nacionales de Hacienda.
- 7) Inspectores especiales de Hacienda sometidos a los anteriores.  
(Art. 234 de la Constitución).

## PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS INSPECTORES DE HACIENDA

- 1) Visitar sin aviso previo las oficinas de cuya inspección estén encargados.
- 2) Verificar si dichas oficinas funcionan bien y si llevan los libros según instrucciones y modelos reglamentarios.

- 3) Instruir a los empleados en la aplicación de la ley y métodos técnicos relativos al ramo. Advertir los errores que descubran a indicar a la superioridad la necesidad de remover a los incompetentes.
- 4) Practicar tanteos e inventario en las oficinas de su jurisdicción.
- 5) Pasar revista al personal de las oficinas y resguardos y practicar inventario de los bienes de los mismos.
- 6) Remover los empleados de Hacienda cuando la gravedad de las faltas lo requiera y reemplazarlos, dando cuenta al superior inmediato y al ministro de Hacienda.
- 7) Comunicar a la Contraloría las irregularidades que adviertan. Rendir los informes que aquélla solicite sobre las cuentas de las oficinas de Hacienda. Verificar las cuentas y hacer que se lleven de acuerdo a las instrucciones de la Contraloría.
- 8) Rendir informe al ministro en los ocho primeros días del mes.
- 9) Demás funciones que indique la ley.
- 10) Asumir interinamente las funciones de los jefes de las oficinas investigadas, siempre que tengan autorización del ministro respectivo o lo autorice la ley.

(Arts. 98 y 99 Ley Orgánica Hacienda Nacional).

El Ejecutivo Nacional podrá nombrar inspectores fiscales generales de Hacienda para todos o para algunos ramos de la Hacienda Nacional, reuniendo en una sola persona las atribuciones que la ley señala para los fiscales e inspectores. Podrá dar a un funcionario ambas atribuciones y podrá, cuando una ley habla de inspector fiscal de determinada renta, nombrar a dos funcionarios, señalando cuáles serán las atribuciones del fiscal y cuáles las del inspector.

(Art. 93 Ley Orgánica Hacienda Nacional).

---

#### SITUACION ADMINISTRATIVA DE ALGUNOS RENGLONES DE IMPORTANCIA ECONOMICA

*Aguardiente.* La intervención del Estado radica en el grado alcohólico del producto, así como también en su envasamiento. Los aguardientes nacionales no podrán tener una fuerza alcohólica mayor de 50 grados centesimales. No podrán ser expendidos por los establecimientos productores en envases mayores de un litro.

(*Gaceta Oficial* N° 23.244, de 1° de junio de 1950).

*Alcoholes.* Los alcoholes etílicos en lo que respecta a su producción y distribución se hallan intervenidos por el Estado.

Los otros alcoholes se hallan sometidos a medidas de vigilancia fiscal. El impuesto a pagar se calculará en función de la fuerza alcohólica determinada en las respectivas tablas fiscales de graduación alcohólica.

(*Gaceta Oficial* [extraordinaria] N° 553, de 22 de octubre de 1957).

*Algodón.* La intervención del Estado se limita a la importación de semilla, la cual sólo podrá ser hecha por el Ministerio de Agricultura y Cría, con fines

experimentales, o en casos de escasez, para ser distribuida entre los agricultores. Se tomó esta resolución con objeto de evitar la introducción de plagas y enfermedades, perjudiciales al cultivo, y en vista de la importancia económica del algodón en el país.

(*Gaceta Oficial* N° 25.640, de 23 de abril de 1958).

*Café.* Se limita la intervención del Estado a lo referente a su exportación, la cual está sometida al régimen de licencia previa. El Estado fija las cuotas trimestrales en base a lo exportado por el interesado en los últimos seis meses. En cuanto al cultivo y distribución, gozan de plena libertad en el país.

(*Gaceta Oficial* N° 27.932, de 8 de enero de 1966. Decreto 1.109, artículos 7 y 8, del M.A.C.; 20 de septiembre de 1963).

*Carnes.* (Precio máximo al detal). Se halla regulado por el Estado, por tratarse de un artículo de primera necesidad, o sea, el Estado fija los precios máximos de venta del artículo, a fin de proteger a los consumidores.

(*Gaceta Oficial* N° 27.466, de 15 de junio de 1964).

*Cartones y cartulinas.* Su importación se limita y se modifica el arancel de aduanas a fin de proteger la industria nacional del producto. Su fabricación es libre en todo el país.

(*Gaceta Oficial* N° 27.922, de 23 de diciembre de 1965; artículo N° 115 de la Ley de Aduanas).

*Caucho laminado.* Sometida su importación al régimen de licencia previa. Esta resolución fue tomada en vista del desarrollo experimentado por la industria en cuestión en el país.

Modificación del arancel:

Laminado hasta 2 mm . . . . . Bs. 0,75

(*Gaceta Oficial* N° 27.878, de 2 de noviembre de 1965. Ley de Aduanas, arts. 115 y 121. Estatuto Orgánico del Ministerio, inciso X).

*Cerraduras y candados* (Modificación de aranceles). Su importación se halla intervenida por el Estado. Se modifican los aranceles de aduanas referentes a cerraduras, candados, cerrojos de seguridad, artículos análogos y sus llaves, en Bs. 1,00.

(*Gaceta Oficial* N° 27.997, de 4 de marzo de 1966).

*Chatarra.* La exportación de chatarra se halla rigurosamente intervenida por el Estado, en lo referente a precios que han de regirla. Esta determinación se hace trimestralmente.

(*Gaceta Oficial* N° 25.489, de 22 de octubre de 1957. Decreto N° 453, art. N° 4, Ministerio de Fomento).

*Frutas.* La importación de las frutas enumeradas a continuación se halla reservada al Estado: naranjas, mandarinas, frutas cítricas, plátanos, melones y piñas.

Se hallan sometidas a licencia previa las siguientes frutas, siendo su arancel de aduanas el expresado a continuación:

(*Gaceta Oficial* N° 27.977, de 3 de enero de 1966).

*Gasolina.* El precio vigente para la gasolina etílica será de Bs. 0,10. O sea, el Estado interviene en el precio máximo de venta al detal de la gasolina etílica.

(*Gaceta Oficial* N° 21.884, de 15 de agosto de 1944. Decreto N° 176).

*Granos.* El Estado regula el precio al detal de los granos, a fin de permitir su adquisición por las clases consumidoras. Su siembra es libre en todo el país. (*Gaceta Oficial* N° 27.466, de 15 de junio de 1964).

*Huevos* (Importación). Se somete al requisito de licencia previa la importación de huevos comestibles y sin cascarón, líquidos, congelados o desecados.

Según resolución del Ministerio de Fomento de fecha 15 de junio de 1964 los precios máximos de venta al detal de los huevos son los siguientes:

(*Gaceta Oficial* N° 26.772, de 7 de febrero de 1964. Arancel de Aduanas N° 0 25-02-00).

*Leche* (Precio detal). El precio al detal de la leche se halla regulado por el Estado, por tratarse de un artículo de primera necesidad y a fin de que sea accesible a todos los consumidores.

(*Gaceta Oficial* N° 27.466, de 15 de junio de 1964).

*Manteca* (Precio máximo al detal). Se halla regulado su precio al detal por ser un artículo de primera necesidad.

(*Gaceta Oficial* N° 27.466, de 15 de junio de 1964).

*Medicinas.* A partir de 1958 se somete a intervención el mercadeo de medicinas, en la siguiente forma:

- 1) Se consideran como oficiales solamente aquellas listas presentadas ante la Dirección de Comercio del Ministerio de Fomento.
- 2) Sólo se podrán modificar estas listas previa autorización de esta Dirección.
- 3) A partir del 1° de enero de 1959, todos los productos farmacéuticos de venta al público deberán llevar estampado, en cada unidad, el precio al detal.
- 4) A partir de esta fecha, los establecimientos dedicados a la venta al detal de productos medicinales, no podrán obligar al comprador a pagar sumas mayores que las estampadas en el producto.
- 5) A partir de esta fecha, los establecimientos expendedores de productos medicinales, deberán poner al servicio del público listas de precios verificadas y aprobadas por esta Dirección.
- 6) Todos estos numerales son aplicables a todos los productos medicinales que excedan de Bs. 0,75.

(*Gaceta Oficial* N° 25.771, de 27 de septiembre de 1958).

*Neumáticos.* Sometida su importación a licencia previa, con la sola excepción de los neumáticos que vengan colocados en los extremos de los ejes de los vehículos con la sola finalidad de su movilización en la zona aduanera.

La producción de neumáticos en el país goza de plena libertad.

(*Gaceta Oficial* N° 26.629, de 16 de agosto de 1961. Ley de Aduanas, artículo N° 121).

*Pan de trigo* (Precio al detal). El precio al detal del pan de trigo está intervenido por el Estado, por tratarse de un artículo de primera necesidad y a fin de proteger al consumidor.

(*Gaceta Oficial* N° 27.466, de 15 de junio de 1964).

*Papel parafinado.* Se encuentra su importación sometida al régimen de licencia previa, siendo modificado su arancel de la siguiente forma:

(*Gaceta Oficial* N° 27.919, de 20 de diciembre de 1965. Ley de Aduanas, arts. 115 y 121. Estatuto Orgánico del Ministerio, inciso X).

*Papa.* La importación de semilla de papa está intervenida por el Estado. Es realizada por el Ministerio de Agricultura y Cría, directamente por intermedio del Banco Agrícola y Pecuario o mediante autorizaciones a cooperativas, productores y asociaciones de los mismos.

Se fija el precio máximo de venta al mayor y detal de las papas en las cantidades que se indican a continuación:

Precio al mayor: Papa rosada, Bs. 0,67; papa blanca, Bs. 0,79 kg.

Precio al detal: Papa rosada, mercados libres, Bs. 0,85; casas de abastos, Bs. 0,90. Papa blanca, mercados libres, Bs. 0,90; casas de abastos, Bs. 0,95.

(*Gaceta Oficial* Nos. 27.715, 25.985 y 28.105, respectivamente del 13 de abril de 1965, 12 de junio de 1959 y 10 de agosto de 1966).

*Pastas alimenticias.* El Estado regula el precio al detal de las pastas alimenticias, a fin de permitir su fácil adquisición por la clase consumidora.

Aparte de esto, su producción es libre en todo el país.

(*Gaceta Oficial* N° 27.466, de 15 de junio de 1964).

*Pescado.* (Precio al detal). El precio de venta del pescado se halla regulado por el Estado, por tratarse de un artículo de primera necesidad:

(*Gaceta Oficial* N° 27.466, de 15 de junio de 1964).

*Recubiertos de textiles.* Su importación se halla sometida al régimen de licencia previa.

Se modifica el arancel de aduanas referente a este renglón en la forma siguiente:

(*Gaceta Oficial* N° 27.994, 25 de marzo de 1966).

*Telas.* Quedan sometidas a licencias previas de importación las telas de lana. Por cada dos metros de lana de producción nacional adquirida, podrá solicitarse licencia para importar un metro de tela de la misma especie.

(*Gaceta Oficial* N° 25.889, de 16 de febrero de 1959).

## AGRICULTURA HORIZONTAL

Si en algo tienen razón los economistas que pasan la vida analizando las fluctuaciones coyunturales de la economía agrícola y los factores que determinan las crisis sectoriales, es en el hecho de que la expansión territorial de nuestra agricultura implica un crecimiento horizontal que en nada beneficia el esfuerzo de los productores, pues que no remunera suficientemente el capital ni compensa el trabajo del productor. Los rendimientos por unidad de cultivo, en realidad, son muy pobres en Venezuela, lo que demuestra que si bien es cierto que estamos logrando un avance de aceptables proporciones en la producción agrí-

cola, también lo es el que este avance es sólo mensurable en términos del incremento de las superficies sometidas a cultivo.

#### EL CASO DE VENEZUELA

De acuerdo con las estadísticas oficiales publicadas por el Ministerio de Agricultura y Cría y el Banco Central de Venezuela, el volumen y valor de la producción agrícola venezolana en 1967 registró un aumento bruto de exactamente 6,55 por ciento. Sin embargo, este aumento se debió fundamentalmente a la expansión de un 6,96 por ciento en la superficie cultivada. En efecto, ésta pasó de 1.569.175 hectáreas en 1966 a 1.678.329 hectáreas en 1967, lo que quiere decir que el aumento fue de algo más de 109.000 hectáreas. Y significa que habiendo crecido la expansión territorial (superficie cultivada) en una proporción mayor (6,96%) que el volumen del producto agrícola logrado (6,55%), es evidente que no hubo indicio alguno de productividad, es decir, eficiencia productiva por influencia de la técnica y la variedad de semillas, en los resultados de la producción agropecuaria durante el año 1967.

El esfuerzo de nuestros productores ha tenido que concentrarse, por razones de la presión de la demanda interna, en la expansión de nuevas áreas para aumentar la superficie cultivada y garantizar así un incremento en el volumen de la cosecha que permita cumplir los requerimientos de la demanda, cuya tasa de aumento es de un 7 por ciento aproximadamente cada año. En efecto, estos aumentos de producción han respondido siempre a un aumento de la superficie cultivada. En 1967, por ejemplo, la superficie cultivada de cereales (arroz, maíz y trigo), fue de 630.438 hectáreas, lo cual representa un aumento de 9,91 por ciento respecto de 1966; este aumento fue de 33,74 por ciento en el renglón del arroz, de 4,63 por ciento para el maíz y de 5,78 por ciento para el trigo.

La expansión en las áreas sometidas a cultivos de granos leguminosos fue de 119.944 hectáreas, con un incremento de 5 por ciento sobre 1966. En el renglón de raíces y tubérculos, el área cultivada fue de 74.907 hectáreas, registrando un aumento de 3,25 por ciento respecto de 1966. En textiles y oleaginosas, el área cultivada fue de 221.777 hectáreas, con aumento de 23,05 por ciento respecto de 1966; en frutas y hortalizas, el área cultivada fue de 76.383 hectáreas, con un aumento mínimo de 0,60 por ciento sobre 1966, y, finalmente, en café y cacao el área cultivada casi se mantuvo en 554.880 hectáreas, incluyendo 109.327 hectáreas de plátanos, 64.000 de caña de azúcar y 6.624 de tabaco.

## EL CASO DE AMERICA LATINA

“La agricultura de América Latina —dice un informe de la FAO escrito por los señores Clyde Mitchell y Jacobo Schatan— no está desempeñando cabalmente el papel primordial que le corresponde en el desarrollo de la región. No ha proporcionado los alimentos necesarios para asegurar una buena dieta a la población, ni los productos de exportación indispensables para proveer los recursos externos que necesitan las naciones para su desarrollo. En años recientes, los artículos agrícolas que tradicionalmente exporta la región en mayor volumen han encontrado dificultades de precio y colocación por estar superproducidos. Es el caso del café, el cacao, el azúcar y el algodón. No se aprovecha debidamente ni la tierra ni el esfuerzo de los seres humanos que la trabajan. El desperdicio del suelo se debe en parte al empleo de prácticas de labranza que merman su fertilidad, pero en grado mucho mayor a la falta de buena administración. El desperdicio de los recursos humanos consiste en privar a millones de agricultores de la oportunidad de mejorar su productividad y aumentar sus ingresos”.

Al hacer una apreciación tan severa de la agricultura, se reconoce que la responsabilidad corresponde más a los gobernantes, empresarios comerciales, bancos públicos y privados y terratenientes de la región, que a los propios agricultores.

## LA SITUACION MUNDIAL

Según el documento *Situación de los Productos Básicos, 1968*, editado por la FAO, “después de un lento aumento en los tres años anteriores, el valor del comercio mundial de los principales productos agropecuarios descendió aproximadamente en 5 por ciento en 1967 a causa de las bajas registradas tanto en el promedio de los precios como del volumen de los productos vendidos. Los países en desarrollo, cuyas economías dependen de la exportación de productos agropecuarios para la importación de los alimentos básicos y los productos manufacturados que necesitan, fueron los más afectados. La baja de 5 por ciento fue absorbida casi enteramente por ellos, y sus ingresos de divisas extranjeras por concepto de este comercio descendieron por segundo año consecutivo. Por el contrario —agrega el informe—, el descenso de las exportaciones de los países desarrollados fue mucho menor —aproximadamente un 1 por ciento—, con el agregado de que parte de este descenso fue a causa de una baja en los embarques de ayuda alimentaria a los países en desarrollo, más bien que a una disminución de las ventas comerciales”.

## XXIII

### LA ADMINISTRACION CONTROLADORA

Introducción. Formas y tipos del control fiscal. Fundamento del control fiscal. La Contraloría como órgano auxiliar del Congreso. Las atribuciones de la Contraloría General de la República. Materias sometidas a control: El control sobre los contratos; el control previo sobre el pago; el control posterior; formulación de finiquitos y reparos. La Contraloría General de la República y su ordenamiento jurídico. Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría. Jurisprudencia

#### INTRODUCCION

Los sistemas de control fiscal, que nuestra Constitución ha precisado en su artículo 234 creando un órgano constitucional con el nombre de Contraloría General de la República, es uno de los medios más positivos que tienen los países civilizados para ejercer una fiscalización y un control adecuado en los gastos de la administración pública. El sistema de control de los gastos de la administración pública nace por vez primera en 1938, en una reforma que al efecto se hace de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Posteriormente, el constituyente de 1947 consideró necesario elevar a la categoría de órgano constitucional el encargado de vigilar los gastos de la administración y ejercer un control sobre los mismos.

Antes de la reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que hemos apuntado, sólo funcionaba, como adscrita al Ministerio de Hacienda, una oficina denominada Contaduría General de Hacienda, que tenía a su cargo todo lo relativo a las cuentas de la administración pública, divididas en ingresos y egresos. Esta oficina estaba dividida en dos dependencias denominadas Sala de Centralización y Sala de Examen, las cuales desaparecen el año 1938, con motivo de la reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que hemos apuntado.

Según el artículo 234 de la Constitución, la Contraloría General de la República tiene a su cargo "el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos", y se la considera, a tenor del artículo 236 *ejusdem*, como un "órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública".

Ha sido importante para la vida fiscal del país la elevación a la categoría de órgano constitucional de la Contraloría General de la Repú-

blica, ya que así se le ha dado una independencia total en su funcionamiento y acción.

La Contraloría General de la República está dividida en tres salas, a saber: la Sala de Control, la Sala de Centralización y la Sala de Examen.

El contralor general es el presidente de las tres salas, pero a los efectos de su funcionamiento interno cada una de ellas tiene su propio jefe, que son, respectivamente, el subcontralor, el primer contador y el primer examinador.

#### FORMAS Y TIPOS DEL CONTROL FISCAL. SITUACION JURIDICA ACTUAL

El control fiscal se divide en previo, preceptivo y posterior, y suprimir cualquiera de ellos dejaría grandes vacíos en la administración y haría nugatoria la vigilancia que tiene por objeto establecer el equilibrio presupuestal. El control previo estudia el gasto con anterioridad a su pago, ejercita la refrendación de giros que hagan los ministerios contra las partidas acordadas en sus respectivos presupuestos y vigila los saldos disponibles de las apropiaciones.

Este control previo es el más importante de todos, ya que tiende a estudiar con tiempo oportuno la normalidad de cada caso, exactamente cuando las cosas tienen remedio. El control preceptivo debe mantenerse durante la ejecución del presupuesto y su finalidad es la de verificar los recursos de la tesorería, pues debe existir la certeza de que la orden de pago sometida al control previo puede ser inmediatamente atendida por el Tesoro Nacional. El control posterior se ejerce con posterioridad al recaudo de las rentas y el pago de las cuentas sobre estados de cuenta rendidos por los funcionarios de manejo, que son responsables afianzados y deben responder porque sus incorporaciones se encuentren ceñidas a lo dispuesto en el estatuto del régimen general presupuestario.

El Departamento de Contraloría es el organismo indicado para velar por el equilibrio del Presupuesto; de suerte que debe disponer en registros especiales de las partidas acordadas en el Presupuesto de Rentas y contabilizar los resultados de los recaudos de esas rentas, mes por mes, para poder producir el estudio comparativo y los porcentajes correspondientes a los aumentos a disminuciones ocurridos en la realización real de la percepción. De igual manera, pero ejerciendo la administración pasiva, asienta en sus libros las partidas apropiadas en el Presupuesto para la atención de gastos de cada uno de los ministerios, y es obvio que el jefe de Presupuesto de cada una de estas entidades deberá llevar también el registro de las partidas que corresponden a su

dependencia. Si Ministerios y Contraloría operan sobre unas mismas cifras, es obvio la completa armonía en los movimientos. De ahí que cada ministerio tenga que producir con la debida anticipación el "Acuerdo mensual de Gastos", que constituye por lo general la dozava parte de la partida votada para el año de la vigencia fiscal, acuerdo que debe someterse a la Contraloría, registrarse y proceder contra él a medida que las órdenes de pago vayan siendo producidas. Ahora, que estos registros deben conocerse y dividirse en gastos provenientes de rentas ordinarias, de empréstitos o de ingresos extraordinarios de otra índole, y tener en cuenta los créditos, contracréditos y traslados que el Ejecutivo haya tenido que efectuar en el curso de la ejecución del Presupuesto.

Como la Contraloría tiene el control de las oficinas de manejo, se puede establecer el balance de Tesorería y así, dotada la oficina centralizadora de todos los elementos necesarios para una buena información, podría producir con destino a la Presidencia de la República y a los ministerios la información mensual que contuviera los siguientes datos globales:

1. Relación de producto de rentas discriminadas y recaudadas, comparativo y porcentaje de aumentos o disminuciones.
2. Información de los gastos presupuestales, créditos adicionales, contracréditos y traslados, total de pagos efectuados contra las apropiaciones y saldos disponibles para el ejercicio.
3. Movimiento de ingresos extraordinarios y sus destinaciones.
4. Estado de las deudas a cargo del Tesoro Nacional, amortizaciones, intereses y saldos por cancelar.
5. Desarrollo de contratos por obras públicas, cuantía, relaciones de trabajos ejecutados, órdenes pagadas y saldos pendientes a favor de contratistas.
6. Balance de los recursos de Tesorería y comparación de superávit o déficit fiscal causados por el desarrollo del cumplimiento presupuestal.

El presupuesto de una nación es mucho más de lo que a simple vista aparece. Requiere en todos sus aspectos la asistencia de técnicos, jurisconsultos, economistas, contadores y especialistas en muchas ramas de la hacienda pública. Debe sujetarse a un régimen severo que contemple todas las incidencias de su trayectoria, desde su forma y preparación, su examen, discusión y votación, su fuerza restrictiva, la liquidación y ejecución y la fiscalización final. Es una herramienta que nace y muere todos los años en el seno mismo de la representación nacional, dentro de los modernos regímenes de la democracia.

Permítasenos transcribir el autorizado concepto de un sabio economista colombiano, el doctor Esteban Jaramillo, que sintetiza de manera magistral lo que representa este instrumento de la economía:

“La representación nacional es la máxima autoridad del presupuesto; ante ella lo presenta el gobierno cuando no es más que un proyecto de ley de hacienda; ella misma lo examina, lo analiza, lo cercena, lo aumenta y dispone de él como cosa propia; le da el carácter de mandato imperativo de la potestad soberana, de programa de acción administrativa, de plan financiero y de limitación precisa de las atribuciones fiscales del Poder Ejecutivo; establece y fija los ingresos y autoriza los gastos; traza las normas para la recaudación de los primeros y para el pago de los últimos; determina las sanciones para los responsables del erario; crea y nombra con absoluta independencia tribunales de cuenta o contralores y les señala sus atribuciones, y al fin, mediante la aceptación expresa o tácita de la ejecución del presupuesto, pronuncia la última palabra en el proceso fiscal, y le pone, en nombre de la nación, el sello definitivo. Con semejantes instituciones se aleja en los pueblos modernos todo peligro de dictadura financiera, que es causa, exponente y consecuencia del absolutismo político”.

La historia de los tribunales de cuentas, y en general de todas las instituciones de control fiscal y administrativo, nos demuestra que las funciones de control y fiscalización han ido pasando por etapas sucesivas, en cada una de las cuales se tiende a reivindicar para el pueblo soberano, al través de sus representantes legítimos, el derecho de fiscalizar y controlar los gastos públicos. A las pretensiones de los monarcas absolutistas que recababan para sí el derecho de administrar los dineros públicos como si fuesen propios, fueron oponiéndose gradualmente otras más legítimas, fundadas en la necesidad imperiosa de fiscalizar a los administradores y funcionarios del Estado. Al principio son los mismos gobernantes los que designan las entidades fiscalizadas; pero después esta designación ha venido gradualmente atribuyéndose a los parlamentos y demás instituciones emanadas de la voluntad popular. Se quiere así garantizar no solamente un mejor control administrativo, sino también una absoluta independencia de los organismos contralores. La fiscalización *a posteriori*, que aparece con características propias en la Edad Media, es seguida después por el control preventivo, implantado en Francia por el economista Turgot. Sin embargo, no es nuestro propósito hacer una incursión en la historia evolutiva de la institución, sino más bien analizar qué es lo que a nuestro juicio conviene a la nación venezolana dentro de la reforma proyectada.

El control preventivo, como su nombre lo indica, tiende a fiscalizar y a controlar el gasto antes de que éste se haya comprometido, evita que los administradores del Tesoro Público se excedan de las partidas

fijadas en el presupuesto o que las destinen a fines distintos a los señalados en la ley, y determina, en el caso de adquisiciones y contratos, si el precio de los mismos es justo y razonable. El tratadista Vicente Ripa Alberdi, en su importante obra *El Presupuesto y su Control*, sostiene que "esta fiscalización es indispensable en todo Estado bien organizado, y cuanto más riguroso el procedimiento que se emplee, mejores serán los resultados a obtenerse".

No obstante las excelencias del control *a priori* y sus indiscutibles ventajas, en algunos casos ha sido objeto de crítica, arguyéndose que entraba el desenvolvimiento de la administración pública y ocasiona retardos e inconvenientes. Los que así razonan confunden la naturaleza misma de la institución con los procedimientos fijados para ejercer el control previo.<sup>1</sup> Es lo que sucede, por ejemplo, con las disposiciones contenidas en nuestra anacrónica Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y con los procedimientos, también anacrónicos, que se han seguido en la Contraloría de la Nación, a todo lo cual se agrega la desorganización administrativa de los despachos ministeriales e institutos autónomos. Esos procedimientos y esa desorganización administrativa traen como secuela una serie de inconvenientes y retardos, los cuales no deben ser atribuidos específicamente al control previo, sino a la manera de aplicarlo. Estamos seguros de que si se adoptan procedimientos modernos y cónsonos con el auge creciente de nuestra administración pública; si se agilizan los trámites; si se establece una adecuada división del trabajo, y finalmente, si se logra una debida coordinación y colaboración mutua entre la Contraloría de la Nación y los organismos sometidos a su control, la institución del control previo redundará en palpables beneficios para la nación venezolana y pondrá en evidencia que las críticas carecen de fundamento. Naturalmente que todo esto no bastaría si al mismo tiempo no se organiza debidamente en los despachos ejecutivos el funcionamiento y tramitación de órdenes de pago, proyectos de adquisiciones, contratos y demás actos administrativos sometidos a ese control previo. A este respecto anotamos de un informe de los técnicos de la Comisión de Administración Pública que actualmente estudia los sistemas y procedimientos de la Contraloría de la Nación, lo siguiente: "En primer lugar, las principales fallas del presente procedimiento de control de precios se dejan ver, no dentro de la Contraloría misma, sino en los procedimientos inadecuados de compras dentro de los ministerios". En la actualidad la Comisión de Administración Pública está

La necesidad del control previo ha sido sostenida no solamente por numerosos tratadistas y especialistas en la materia, sino que tam-

---

1. Dr. Luis A. Pietri, ex Contralor General de la República.

bién ha sido objeto de relevante atención y cuidadosos estudios por parte de congresos internacionales. En efecto, tal como lo publicamos<sup>2</sup> en el primer número de la revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, entre las recomendaciones del Segundo Congreso de Entidades Fiscalizadoras, reunido en Bruselas en 1956, figura la siguiente: "El Congreso considera que un control preventivo es indispensable para asegurar una ejecución conforme con el Presupuesto. El control preventivo sobre los gastos públicos debe ser ejercido tanto antes de contraer los compromisos, como antes del pago. Los delegados consideran que el control preventivo más eficaz es el que se ejerce en el momento de contraer los compromisos".

En 1953 se realizó en La Habana el Primer Congreso Internacional de Tribunales de Cuentas, al cual concurren representantes de los siguientes países: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña Guatemala, Haití, Países Bajos, Italia, Líbano, Nicaragua, Noruega, Paraguay, Panamá, Puerto Rico, Venezuela, Suiza y Cuba. Basta leer las ponencias y nombres de algunos de los delegados para darse cuenta de la importancia de dicho Congreso y de las decisiones que en él se tomaron. Del acta final de ese Congreso, suscrita por todos los representantes de los países mencionados, transcribimos a continuación los acuerdos sobre el control preventivo, los cuales fueron tomados por unanimidad: Primero: "El Primer Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras de la Hacienda Pública, celebrado en la ciudad de La Habana, recalca la necesidad de un control previo ejercido sobre los ingresos y sobre las erogaciones de las entidades públicas. Segundo: Cualesquiera que sean las modalidades de aplicación de dicho control previo, es indispensable que lo ejerzan funcionarios públicos completamente independientes de los organismos sujetos a fiscalización. Tercero: El Congreso declara también que dicho control previo debe complementarse con la organización de un control *a posteriori* adecuado".

#### FUNDAMENTO DEL CONTROL FISCAL

El fundamento jurídico político del *control fiscal* está contenido en las ideas de que los fondos públicos son propiedad del pueblo y quien los maneja, el gobierno, es un simple administrador que aun cuando goza de facultades muy amplias, éstas le están limitadas como a todo

---

2. Dr. Luis A. Pietri, ex Contralor General de la República.

administrador; de allí deriva que el propietario (pueblo) tenga el derecho de vigilar (control fiscal) que su apoderado (gobierno) se mantenga dentro de los límites estrictos del poder otorgado (leyes), y dentro de ello, desarrolle una buena gestión del negocio que se ha encomendado.

Es claro que esta vigilancia no debe ser hecha por el administrador mismo; por eso el Poder Ejecutivo no debe ejercer el control fiscal. Este control no puede tampoco ejercerlo el pueblo directamente, sino que lo hace a través del Parlamento o Congreso. El Poder Legislativo, atareado con sus demás atribuciones y debido también a la necesidad de la permanencia del control fiscal, crea órganos suyos que ejercen esta facultad y que le deben rendir cuentas.

En nuestro país, la función del control del manejo de los fondos públicos nacionales reside en la Contraloría de la Nación, que da cuenta de sus actuaciones al Congreso Nacional.

La historia ha demostrado con saciedad que el control fiscal es medio indispensable para lograr una buena administración financiera del Estado; sin él dicha administración está al absoluto arbitrio del Poder Ejecutivo, presentándose ocasión muy favorable al desorden y la desidia en el manejo de los fondos públicos y a la utilización de éstos en beneficio particular de los gobernantes; su ausencia puede disminuir y distorsionar los efectos de las inversiones públicas.

Cuando se entra al ejercicio de la función contralora se encuentra el primer problema administrativo: no entubar la gestión pública, que necesita agilidad para la concepción de sus fines. De este problema sencillo en su esencia aunque sea más o menos difícil de resolver en Venezuela, se han derivado dos clases de ataques contra nuestra institución contralora: se dice que con ella se dificulta nuestra administración pública o que ejerce un control insignificante. Por ello es de imprescindible necesidad en Venezuela la mejora de la organización, de los sistemas y procedimientos de la Contraloría de la Nación. Mientras no se haga, tendremos una falla fundamental en la estructura administrativa nacional, con hondas repercusiones sobre la moral política del país. Los gastos que hoy efectúe el país en la mejora del control fiscal serán retribuidos con creces en el futuro, no sólo desde el punto de vista financiero, sino también en la moral administrativa. Es tanto más importante esta intensificación de la función contralora en Venezuela cuanto que en nuestro país se necesita efectuar grandes gastos públicos para resolver innumerables problemas nacionales; mientras más recursos haya y mejor se empleen, más rápidamente se resolverán esos problemas.

Si nos adentramos en algunos detalles de nuestro control fiscal, encontraremos que tanta importancia debe tener el control sobre ingresos como el de egresos: que si en el campo de los segundos hay mucho que hacer, es seguro que en el de los ingresos la tarea no es menor. Los vicios arraigados en nuestro país no están sólo en los gastos públicos, sino en la fuente misma, en la recaudación de ingresos. En muchos casos, puede ser más fácil la obtención de beneficios personales en contra de los intereses financieros del Estado, antes de ingresar los fondos al Tesoro Nacional, que en el momento de gastarlos.

Las formas de control *a priori* y *a posteriori* de los gastos deben continuar; ambas tienden a un mismo fin, pero los resultados pueden ser muy diferentes si se deja de emplear alguna; un control exclusivamente *a posteriori*, en Venezuela, haría perder en gran parte los efectos prácticos del control: Impedir pérdidas para el fisco, pues en este caso se trata de recuperación de fondos mal empleados, cuya dificultad es obvia.

En Venezuela no deben existir organismos del Estado que no sean permanentemente controlados; el control de los institutos autónomos debe efectuarse exactamente como el de los ministerios; la proliferación de estos institutos en Venezuela, así como el desarrollo de muchos de ellos, han elevado a cantidades sustanciales el monto de los fondos públicos que manejan. La Corporación Venezolana de Fomento maneja más fondos anualmente que los ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo juntos.

Y otro problema del control fiscal que debe encararse inmediatamente en Venezuela es el de las finanzas de los estados y de los municipios; cuanto más, que los fondos de algunas entidades como el Distrito Federal son cuantiosos, y en otros son tan escasos que merecen un cuidado especial para un aprovechamiento integral.

La creación de organismos de control fiscal permanentes y bien organizados es indispensable en los estados y municipios principales

Por último, debe siempre advertirse que el control fiscal trata de evitar un mal: la mala administración de los fondos públicos; pero existe otro método para obtener este objetivo, y es la higienización de la administración pública con consideración, estabilidad, sueldos justos, etc., para el buen funcionario, y fijación estricta de responsabilidad civil y penal al funcionario culpable de malversación de fondos públicos.

El control fiscal es un filtro de impurezas administrativas, pero la higienización es una manera de que llegue el menor número de impurezas a ese filtro.

Ojalá no se deje pasar esta propicia ocasión de la historia del país para plantar sólidas bases de una y otra institución administrativa.

#### LA CONTRALORIA, ORGANO AUXILIAR DEL CONGRESO

En los países organizados según el sistema de la democracia representativa corresponde al cuerpo legislativo ejercer el control de la administración de los bienes de la nación, actividad esta última confiada al Poder Ejecutivo. Este principio lo consagra entre nosotros el último aparte del artículo 139 de la Constitución, según el cual, además de ejercer la función legislativa, "el Congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos por esta Constitución".

Ahora bien, el ejercicio directo del control fiscal por el Congreso ofrecería en la práctica multitud de dificultades, tanto por la falta de tiempo disponible para el desempeño de sus labores como por la ausencia de carácter técnico de los cuerpos legislativos y sus preocupaciones principalmente políticas. Así lo hizo constar en 1947, en informe rendido ante la Asamblea Constituyente, una comisión especial de la misma.<sup>3</sup>

El control legislativo exige un examen previo detallado de las cuentas individuales y una verificación de las piezas justificativas de cada gasto. De ahí el sistema de facilitar el control legislativo con la ayuda de un organismo auxiliar cuya misión especial sería preparar, por la verificación de las contabilidades individuales, los elementos del control supremo del Parlamento sobre la ejecución del Presupuesto.

Conforme a la Constitución Nacional en su artículo 236, la Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en ejercicio de sus atribuciones. A través de la disposición citada se evidencia que en Venezuela es aplicado, junto con el régimen de control administrativo de la ejecución del Presupuesto del Estado, un régimen de control legislativo que en una de sus manifestaciones opera mediante un organismo estrechamente vinculado al Congreso Nacional por su carácter de auxiliar de este último. Esta vinculación se refleja en diversas disposiciones de orden constitucional: así, conforme al artículo 237 de nuestra Carta fundamental, las Cámaras en sesión conjunta eligen, en los primeros treinta días de cada período constitucional, al funcionario bajo cuya dirección y responsabilidad actúa la

---

3. Dicha Comisión estuvo presidida por el diputado doctor Elbano Provenzali Heredia.

Contraloría, y las Cámaras, actuando igualmente en sesión conjunta, deben elegir a la persona que supla las faltas absolutas de dicho funcionario. Conforme al artículo 239 del mismo texto constitucional, el Contralor General de la República presentará anualmente un informe sobre la actuación de la Contraloría o sobre la Cuenta o Cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello, e igualmente presentará los informes que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, los actos de control que efectúan este organismo auxiliar del Poder Legislativo, la Contraloría General de la República, constituyen por su esencia actos de ejecución inmediata de la legislación y mediata de la Constitución, no jurisdiccionales, y por lo tanto, de índole administrativa. La Contraloría es, por ello, un órgano administrativo, si bien separado de toda relación de subordinación o jerarquización con respecto a los órganos del Ejecutivo.<sup>4</sup>

El control efectivo requiere, en primer lugar, una determinada autonomía o independencia con respecto a la entidad que se controla. Si el objetivo de la actividad de control es, precisamente, el de prevenir o poner en evidencia las irregularidades en el desempeño de las funciones de un organismo o funcionario, y si se considera que una tal prevención o denuncia puede interferir en los planes del ente controlado y eventualmente acarrearle responsabilidad, se hace evidente que tal tarea sólo puede ser cumplida a cabalidad por un órgano contralor que no se encuentre en situación de dependencia jerárquica con respecto al órgano controlado. Tomás Polanco ha recalcado la importancia de este factor al señalar que "desde la Exposición de Motivos del doctor Mendoza en 1938 a la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional hasta los debates del Constituyente de 1947, se ha mantenido uniformemente el que la Contraloría debe ser independiente".<sup>5</sup> La ausencia de la dependencia jerárquica formal, no obstante, no basta por sí misma para impedir que el órgano controlado tenga la posibilidad de imponer su voluntad al órgano controlador. Por ello, la independencia jerárquica del órgano que controla con respecto del controlado, debe ser complementada a través de un régimen que asegure asimismo tal independencia en lo relativo al nombramiento y remoción del personal y en lo tocante a la fijación de los gastos del primero, ya que es claro que el

---

4. Sobre el carácter administrativo de la gestión contralora, véase: Marco Tulio Troconis: "El Control Previo Externo". Revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, pp. 21 a 31, N° 20, Caracas, 1963.

5. *La Administración Pública. Anales de la Facultad de Derecho*, p. 231. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1951. Tomás Polanco.

organismo controlado podría reducir a la ineffectividad al ente encargado del control si tuviera la potestad de remover libremente los funcionarios del mismo o de privarlo de recursos. El cumplimiento eficaz de las funciones de control supone, asimismo, un régimen de amplia competencia en lo relativo al conjunto de materias sometidas a vigilancia y fiscalización, y la posibilidad de que el organismo encargado del control pueda defender su independencia mediante el ejercicio de acciones destinadas a restablecerla o evitar que sea lesionada en aquellos casos en los cuales se la ataca o se la amenaza. Es obvio, en efecto, que no pueda tener utilidad un control que sea sólo *parcial*, al cual esté sustraído un volumen significativo de los hechos de gestión financiera, o un control sujeto a continuas interferencias o violaciones de su independencia por parte del Ejecutivo.

El Segundo Congreso Internacional de las Instituciones Superiores de Control de las Finanzas Públicas, celebrado en Bélgica en septiembre de 1956, aprobó las siguientes recomendaciones acerca del tema "Medios institucionales capaces de asegurar la independencia de los órganos encargados del control superior de las finanzas públicas":<sup>6</sup>

El Congreso entiende que una administración sana de los dineros públicos exige la existencia, en cada país, de una institución superior de control de las finanzas públicas, dotada de independencia absoluta en relación con las actividades administrativas, y protegida contra las influencias extrañas a la institución. Para alcanzar ese objetivo, el Congreso considera que deben adoptarse los siguientes principios:

1. La existencia de los órganos de control, su estructura general y la naturaleza de su misión deben ser establecidos por la respectiva Ley Orgánica, la que igualmente debe afirmar la independencia de esos órganos y la inmovilidad de sus miembros.

2. Una ley que establezca las formas de esa independencia e inmovilidad debe determinar las condiciones de designación o de elegibilidad, así como la autoridad competente que ha de hacer la designación, teniendo en cuenta la estructura de los estados, las condiciones de la sede y todas las demás disposiciones referentes a la materia.

3. El personal administrativo de la institución fiscalizadora debe ser escogido en forma adecuada y gozar de un estatuto que garantice al mismo la estabilidad en el empleo;

4. La institución de control debe tener presupuesto propio. Si el gobierno alterase el presupuesto para la institución de control, quedará obligado a someter al Parlamento, conjuntamente con la suya, la proposición original. La institución ejecutará por sí misma su presupuesto;

5. La ley debe prever los informes, documentos y observaciones que han de ser publicados por la institución".

---

6. *Ibid.*

Como lo ha señalado nuestra antigua Contraloría de la Nación en el editorial del N° 2 de la Revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, buena parte de estas facultades y características están ya asignadas a nuestro organismo contralor por las leyes vigentes. Nuestro organismo de control superior es independiente del Poder Ejecutivo en lo relativo al nombramiento y remoción de su personal, así como en lo relativo a su gestión y a su organización interna. Su competencia no se extiende, sin embargo, al control de buena parte de los fondos descentralizados o empresas del Estado, ya que en esta materia existe, hasta el presente, un régimen jurídico no uniforme constituido por las diversas normas de creación o regulación del régimen de tales entidades, que en parte excluyen la intervención de la Contraloría, o la limitan notablemente. Nuestra Contraloría, hasta el presente, no ejecuta su propio presupuesto; en cuanto a la facultad de determinar la cuantía del mismo, hasta el momento actual el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuesto, se ha arrogado la atribución de modificarlo a su criterio antes de su inclusión en el Proyecto de Presupuesto. En nuestro criterio, siendo la Contraloría un órgano auxiliar del Congreso Nacional, le corresponde la facultad de presentar a este último, sin alteraciones, su propia estimación acerca de los ingresos y egresos necesarios para llevar a cabo su gestión durante el ejercicio correspondiente.

Es conveniente señalar que ha sido sometido a la consideración del Poder Legislativo un Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría de la República, que tiende a incorporar a nuestra legislación la mayoría de las recomendaciones aprobadas en el Congreso aludido en último término. Con respecto al primer principio, la misma presentación del referido proyecto es un paso hacia el logro del desiderátum de que "la existencia de los órganos de control, su estructura general y la naturaleza de su misión" sean establecidos por "la respectiva ley orgánica, la que igualmente debe afirmar la independencia de esos órganos y la inamovilidad de sus miembros". En lo relativo a la independencia del organismo contralor, el proyecto, en su artículo 1º, establece que el mismo "actúa como auxiliar del Congreso Nacional en su gestión de control sobre la Hacienda Pública y goza de autonomía funcional y administrativa en el ejercicio de sus atribuciones". En lo relativo a la escogencia del personal del instituto y el estatuto al cual debe estar sujeto, en el mencionado proyecto está previsto que los funcionarios y empleados de la Contraloría serán nombrados y removidos libremente por el Contralor General, y que hasta tanto la ley provea lo conducente, el Contralor establecerá las normas de administración de personal de

la institución.<sup>7</sup> En relación al principio según el cual el organismo contralor debe tener presupuesto propio, en el mencionado proyecto se propone el régimen siguiente:

Artículo 14. La Contraloría estará sujeta a las leyes y reglamentos que normen la elaboración, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, con las siguientes salvedades:

1. La Contraloría preparará cada año el proyecto de presupuesto de gastos para su funcionamiento y lo remitirá al Ejecutivo Nacional, el cual lo presentará al Congreso sin modificaciones.

2. Las partidas de gastos de la Contraloría se incluirán en el Presupuesto, separadas de las correspondientes a los Despachos del Ejecutivo.

3. La ejecución de las partidas de gastos asignadas a la Contraloría no podrá ser limitada por las disposiciones del Poder Ejecutivo.

4. El Contralor ordenará los gastos de la Contraloría. En tal virtud, expedirá y firmará las órdenes de pago correspondientes, pudiendo delegar estas atribuciones en otros funcionarios;

5. El examen de las cuentas de la Contraloría estará a cargo del Congreso Nacional”.

#### LAS ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Conforme a expresa disposición constitucional, corresponde a la Contraloría General de la República el “control, vigilancia y fiscalización” de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.<sup>7</sup> Nuestra carta fundamental indica, en la misma disposición, que la ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y la oportunidad, índole y alcance de su intervención. La norma vigente en la materia —o sea, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional—, en su artículo 156, establece que la Contraloría tendrá un reglamento interior que redactará el Contralor en unión de los presidentes de las salas, y que en él se determinarán, dentro de los límites de dicha ley, las atribuciones y modos de funcionamiento de los diversos departamentos o servicios de la Contraloría, así como los deberes de los empleados. Establece además el texto legal que las modificaciones al citado reglamento se harán en la misma forma establecida para su redacción.

Corresponden, por lo tanto, a nuestro más alto organismo contralor cuatro funciones, equivalentes a otras tantas potestades, que son las de controlar, vigilar, fiscalizar y determinar reglamentariamente su organización interna dentro de los límites de la ley orgánica respectiva. La

---

7. Artículo 8 del Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

amplia variedad de operaciones que efectúa la Contraloría mediante su compleja organización está, pues, esencialmente destinada a cumplir con estos cuatro cometidos, señalados en la norma constitucional. A continuación procedemos a desarrollar algunas nociones elementales sobre estas funciones básicas de tal organismo de control:

### *La atribución de control*

Conforme a la norma constitucional citada en el punto inmediato anterior, la Contraloría ejerce su atribución de control sobre tres categorías de objetos controlables, es decir, sobre los ingresos, gastos y bienes nacionales, control que, naturalmente, se extiende a las operaciones relativas a los mismos, y a las cuentas, documentos, registros y en general los medios a través de los cuales se indica la ejecución de ellas. Determinados así los objetos del control, nos resta señalar las *notas o requisitos* cuya presencia o ausencia trata de verificar el control en cada uno de tales objetos. Estas notas consisten en la *regularidad*, la *legalidad*, la *veracidad* y la *sinceridad* de las actuaciones de los funcionarios o entidades sometidas a control en la ejecución de las operaciones relacionadas con ingresos, gastos y bienes nacionales.

El control sobre los ingresos y las operaciones relativas a los mismos consiste en la comprobación de la legalidad, regularidad, veracidad y sinceridad de las actuaciones inherentes a la liquidación y percepción de las rentas públicas. En tal sentido, el artículo 166 de la LOHPN atribuye a la Sala de Examen la misión de examinar las cuentas, y los anexos de ellas, de todas las oficinas o empleados de Hacienda, y de todas las entidades que manejen fondos, bienes o materiales costeados por el fisco, o que los tengan bajo custodia, y verificar, mediante aquel examen, la legalidad y sinceridad de todas las operaciones practicadas por dichas oficinas y entidades o sus empleados, por los ordenadores de pagos o por cualquier persona o entidad que maneje fondos o bienes públicos. Las oficinas de liquidación y percepción de rentas nacionales se encuentran, indudablemente, entre aquellas que deben remitir los registros de sus operaciones a la Contraloría General de la República, a los fines de que ésta compruebe si en la ejecución de ellas se han cumplido los extremos indicados. La Contraloría señala las irregularidades encontradas en tales cuentas a través de la formulación de "reparos", en los cuales se describe la índole de la irregularidad, se establece su monto y se indica al responsable la obligación de repararla o satisfacerla.

El control sobre los egresos comprende dos etapas o fases, que son el *control previo* y el *control posterior*, denominados así porque se ejercen

con carácter anterior y posterior, respectivamente, a la ejecución del gasto. Como veremos con más detalle luego, el control previo comprende el control sobre los contratos y el control sobre el pago. A través del control sobre los contratos, la Contraloría revisa los proyectos de contratos que la administración se propone realizar, con el objeto de apreciar si en tales negocios jurídicos se estipulan precios justos y razonables; si la operación resulta ajustada a la legalidad, en el sentido de que el órgano dispuesto a realizarla sea competente para ello y de que el gasto que implica haya sido correctamente imputado al presupuesto; si las garantías que se prestan son idóneas; y si existe disponibilidad de créditos en la partida correspondiente. El control sobre el pago se ejerce sobre las órdenes de pago emitidas por el órgano competente, y tiene por objeto verificar la competencia de este último, la correcta imputación presupuestaria o imputación a un crédito adicional debidamente acordado, la sinceridad de la orden y si ésta corresponde a acreencias efectivas de sus titulares.

El control sobre los bienes nacionales comprende esencialmente facultades acerca de la determinación de la forma en que debe ser llevada la contabilidad de los mismos y el examen de dicha cuenta, y facultades de emitir opinión acerca de determinadas categorías de dichos bienes. La Contraloría, en efecto, se encuentra facultada para dictar las instrucciones pertinentes sobre la contabilidad de los bienes nacionales, y para examinar y aprobar o improbar la cuenta de dichos bienes que cada despacho del Ejecutivo debe llevar y remitir periódicamente a la Sala de Examen. La Contraloría, asimismo, debe emitir dictamen en lo relativo al procedimiento de denuncia de bienes ocultos, y debe impartir autorización para que sean enajenados los bienes muebles de la nación.

### *La atribución de fiscalización*

Las atribuciones de la Contraloría General de la República con respecto a los bienes, ingresos y egresos nacionales, y las operaciones relativas a los mismos, se extienden no sólo a la comprobación de determinados requisitos en la realización de tales operaciones a través de los proyectos, registros o contabilidades tocantes a las mismas que deben ser legalmente remitidos al organismo contralor, sino además a una comprobación directa de la gestión de los organismos que realizan erogaciones, perciben ingresos o están encargados de la custodia o administración de bienes nacionales. Al efecto, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional atribuye a la sala de control la facultad de efectuar inspecciones extraordinarias en cualquier oficina sujeta a examen o fiscalización de la Contraloría, a fin de informar sobre los métodos o procedi-

mientos de manejo, inversión o custodia de fondos, valores, materiales, bienes o especies fiscales; sobre la contabilidad respectiva y la comprobación de la misma o de las operaciones en ella incluidas; y hacer sugerencias tendientes al perfeccionamiento de tales métodos y para la mejor fiscalización y control.<sup>8</sup> Como vemos, la operación de inspección, que para la Contraloría repercute en una mayor información acerca de ciertos aspectos de la gestión de la administración, se traduce para esta última en la recepción de sugerencias acerca de la implantación de sistemas o prácticas destinados a garantizar los intereses del fisco. En tal sentido, el organismo contralor tiene en parte la atribución de convertirse en agente de la renovación y el mejoramiento de los procedimientos administrativos sujetos a su control.

### *La atribución de vigilancia*

La ley atribuye a la Sala de Control de la Contraloría General de la República la facultad de abrir averiguaciones en toda forma, en expediente administrativo, cuando tenga noticias de que ha habido faltas, omisiones o negligencias de empleados o de extraños que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, recaudación, custodia o inversión de fondos o bienes nacionales de cualquier género, inclusive materiales. Dichos expedientes terminarán necesariamente por un acto de sobreseimiento si se encontrare que no hay motivos para proceder, o bien por una declaración de absolución o de culpabilidad.<sup>9</sup> El procedimiento al cual hemos hecho referencia tiene como objetivo determinar la responsabilidad administrativa del funcionario que aparezca como presunto responsable del hecho investigado, y por ello, en caso de ser determinada alguna, tal circunstancia es comunicada al superior jerárquico respectivo a fin de que aplique las sanciones contempladas en las normas acerca de servidores del Estado. Si en el curso de la averiguación aparecieren hechos que comprometan la responsabilidad civil o penal del funcionario, la Contraloría comunica el hecho, así como los recaudos a través de los cuales ha llegado al establecimiento del mismo, a los funcionarios a quienes corresponda la prosecución de la acción por ante la jurisdicción competente. Es de hacer notar que hasta el presente nuestro organismo contralor no disfruta de la competencia de instruir expedientes penales, motivo por el cual las actuaciones del mismo de las cuales se desprende la comisión de hechos punibles deben ser

---

8. Artículo 172, numeral 113.

9. Ordinal 7º del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

reproducidas por el juez respectivo, con la duplicación de labores y entorpecimiento de la investigación consiguientes.<sup>10</sup>

### *La atribución de determinar reglamentariamente la organización interna*

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales que anteriormente hemos citado, y como una manifestación de su autonomía funcional, la Contraloría General de la República está capacitada, dentro de los límites legales, para dictar su propio reglamento. En tal sentido, ha aprobado el vigente reglamento interior de la Contraloría General de la Nación, en fecha 17 de octubre de 1938.

El organismo contralor puede asimismo dictar normas reglamentarias en lo referente a aquellas adquisiciones que puede efectuar el Ejecutivo sin someter los respectivos contratos al control previo, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del numeral 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y también puede, en virtud de los numerales 6 y 7 del artículo 163 *ejusdem*, promulgar normas relativas a las instrucciones y modelos sobre contabilidad de fondos, de bienes y de materiales, y a las formas y modelos que han de adoptar los funcionarios, empleados y agentes encargados del manejo de fondos o propiedades de la nación, inclusive materiales, para presentar sus cuentas y confrontar inventarios.

### *Modalidades en el control de la ejecución del presupuesto por la Contraloría General de la República*

El control interno que de sus actuaciones financieras ejecuta la propia administración coexiste en nuestro país, como hemos dicho, con el control que sobre ellas efectúa la Contraloría General de la República en su condición de órgano auxiliar del Congreso.

En lo tocante a la ejecución del presupuesto, la Contraloría ejerce sus funciones sobre los gastos e ingresos públicos. Aunque la percepción de los ingresos públicos estimados en el presupuesto no constituye propiamente una ejecución del mismo, sino un cumplimiento de las diversas normas que los establecen, las actuaciones de las oficinas recaudadoras y perceptoras se encuentran sujetas al control del mencionado organismo en los términos del ya citado artículo 166 de la Ley Orgánica de la

---

10. En el Título V del Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1966, se dota a la Contraloría de facultades para abrir averiguaciones sumariales e instruir expedientes en los delitos vinculados con asuntos de su competencia.

Hacienda Pública Nacional. En lo tocante a los gastos públicos, la Contraloría General de la República ejerce sus facultades de control en dos fases, por lo cual podemos distinguir entre un control que precede a la salida de fondos de la oficina pagadora, y otro que le sucede.

Hemos indicado que el control sobre las erogaciones es ejercido por la Contraloría General de la República en dos etapas: control *previo*, o *a priori*, que se realiza sobre todas las fases del procedimiento de ejecución del gasto público que anteceden a la realización del desembolso, y control *posterior*, o *a posteriori*, que comprende el examen de las mismas actuaciones, pero efectuado con posterioridad al desembolso. La doctrina internacional consagra la posibilidad de un control *concomitante* o *simultáneo* a la erogación; en nuestro sistema positivo, este control concomitante es ejercido por el mismo órgano administrativo pagador, el cual, conforme al artículo 208 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, deberá negarse a cumplir órdenes de pago que no contengan los requisitos necesarios o que presenten errores materiales. En nuestro criterio, siendo así que el artículo 158 *eiusdem* faculta al Contralor de la Nación para constituir contralores delegados en los despachos del Ejecutivo Nacional, en los institutos autónomos y en las dependencias de ambos cuando así lo requiera el ejercicio de sus funciones, nada impediría el que uno de estos contralores delegados pudiera, eventualmente, efectuar el control simultáneo de algunos de los egresos, si la oficina sujeta a su control tuviera competencia para realizar este tipo de operaciones. Tal circunstancia, sin embargo, no implica el que la realización de este tipo de control *perceptivo*, es decir, efectuado directamente, en el lugar de los hechos, sobre el pago del gasto público, sea una de las operaciones efectuadas con carácter de continuidad por la Contraloría General de la República; y debido a su carácter accidental, limitaremos nuestro estudio al control ejercido con carácter previo a la ejecución del gasto público, y al control ejercido con carácter posterior a dicha ejecución.<sup>11</sup>

La Delegación Venezolana al Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, celebrado en Caracas en 1963, en su ponencia sobre el tema "El Control Previo en Latinoamérica", presentó las siguientes recomendaciones.<sup>12</sup>

1º Ratificar las conclusiones de anteriores Congresos Internacionales de Entidades Fiscalizadoras confirmando, para las naciones latinoamericanas,

---

11. Sobre otras operaciones de control perceptivo que si son realizados continuamente por la Contraloría, véase: Siebel A. Girón R.: "El Control Perceptivo". Revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 17, 1961.

12. *Ibid.* p. 331.

la necesidad del ejercicio del control preventivo antes de contraer los compromisos, así como antes de su pago, para una correcta ejecución del presupuesto y para evitar la comisión de irregularidades y delitos contra la cosa pública.

2º Mantener el control preventivo dentro de la competencia de las entidades fiscalizadoras, en aquellos países latinoamericanos cuya legislación lo permita, evitando las limitaciones que afecten su estructura y finalidades y que priven a dichas entidades de un exacto conocimiento sobre la marcha de la ejecución presupuestaria.

3º Recomendar un control efectivo sobre los anticipos de fondos, con el fin de que este régimen de excepción ofrezca mayores garantías en el manejo de los intereses patrimoniales del Estado.

4º Desarrollar dentro del ordenamiento legal de cada nación, un efectivo control previo sobre los ingresos, que abarque la liquidación de los impuestos en cuanto a su corrección y legalidad".

El mismo Congreso, en su sesión plenaria de clausura, en fecha 1º de octubre de 1963, aprobó la declaración siguiente:

1º Que el control previo constituye un elemento indispensable para obtener una correcta ejecución del presupuesto, impidiendo los errores e irregularidades que se presenten durante dicho proceso.

2º Que el control previo, para que sea eficaz, debe ser ejercido por organismos independientes de la administración central o de las entidades fiscalizadoras.

3º Que el control previo debe ejercerse sobre el acto positivo dispuesto por la autoridad competente y antes de que el mismo comience a ejecutarse. Como complemento a la fiscalización que se puntualiza en la recomendación precedente, debe controlarse previamente tanto la exigibilidad del compromiso contraído como el pago de la obligación pertinente.

4º Que el control previo debe ejercerse en los organismos descentralizados plenamente; con las limitaciones y excepciones que, a juicio de las entidades fiscalizadoras, sean convenientes, dadas la naturaleza, localización y objeto del establecimiento descentralizado, para el más eficaz logro de su misión.

Tenemos así formulada una doctrina relativa al control previo, que destaca en el mismo: a) Su eficacia para prevenir las irregularidades administrativas; b) La necesidad de que el mismo preceda a las operaciones de las cuales se ocupa; y c) El requerimiento de que los organismos encargados de efectuarlo no se encuentren en relación de dependencia con respecto a las entidades sujetas al control.

Expuestas las ideas precedentes acerca de la filosofía del control previo, nos corresponde efectuar una consideración acerca de la sistemática que emplearemos en el desarrollo del tema. Hemos expuesto anteriormente que la ejecución del gasto público se desarrolla a través de un

proceso complejo que comprende las etapas de causación, liquidación, ordenación y pago. En nuestro país, el control previo se ejerce sobre el proyecto de contrato y sobre la ordenación del gasto. A continuación consideraremos separada y sucesivamente cada uno de dichos aspectos.<sup>17</sup>

## MATERIAS SOMETIDAS A CONTROL

### A) EL CONTROL SOBRE LOS CONTRATOS

#### a) *Operaciones sobre las cuales se ejerce*

El artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su numeral 11, establece que corresponde a la sala de control de la Contraloría General de la República la atribución de velar porque en los suministros de toda clase de bienes, en los servicios personales prestados a las administraciones públicas, entidades administrativas e institutos autónomos, y en los contratos en general, se estipulen precios justos y razonables y se presten, según el caso, las garantías que se consideren necesarias, y verificar si tales suministros, servicios y contratos han sido efectivamente realizados y cumplidos, de acuerdo con lo dispuesto por la misma Contraloría. Por lo tanto, todos los contratos, tanto administrativos como de derecho privado, que celebre la administración pública, se encuentran sujetos al requisito de control previo sobre el compromiso, con la excepción señalada en el párrafo primero del numeral 11 del ya citado artículo 172 *eiusdem*, en donde se establece que la Contraloría queda facultada para permitir a los despachos ejecutivos e institutos autónomos hacer adquisiciones, otorgar contratos y aceptar presupuestos, sin someterlos previamente a su aprobación, pero sin perjuicio del control *a posteriori* respecto de la sinceridad y legalidad del gasto. La celebración de estos contratos no sujetos a control previo, según la disposición aludida, requiere las siguientes condiciones:

- a) Que la Contraloría establezca los requisitos que deberán cumplirse, mediante resolución publicada en la *Gaceta Oficial*.
- b) Que establezca asimismo el límite del monto de tales adquisiciones, límite que no podrá exceder de cinco mil bolívares.

En resolución de fecha 15 de febrero de 1965, la Contraloría fijó en cinco mil bolívares la cantidad límite por la cual los despachos ejecu-

---

17. Sobre control previo en Venezuela véase: Siebel A. Girón R.: "El Control Previo", en revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 15. Asimismo: "La Contabilidad de Compromisos", nota publicada por la Dirección de la misma revista en su N° 12.

tivos e institutos autónomos a quienes compete podrán hacer adquisiciones individuales y otorgar contratos sin someterlos previamente a la aprobación de la Contraloría de la Nación.<sup>18</sup>

Fuera de los contratos señalados, en general todos aquellos que celebre la administración pública quedan sujetos, como hemos dicho, al requisito del control previo. La redacción ambigua de las leyes anteriores a la reforma de 1960, que en la disposición correspondiente sólo hacían alusión a los *suministros* y a los *servicios personales*, planteó la duda de si, durante la vigencia de las mismas, podían ser excluidos de tal control los contratos de construcción de obras públicas. El departamento jurídico de la antigua Contraloría General de la Nación, en dictamen N° 319 del 25-8-58, se pronunció categóricamente en el sentido de que "los contratos para la construcción de obras públicas por parte de la administración pública nacional están sujetos al control preventivo de la Contraloría de la Nación".<sup>19</sup> La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente, con su supuesto amplio, comprensivo de todos los "contratos en general", no admite incertidumbre alguna al respecto.

#### b) *Efectos*

El control previo sobre los contratos establecido en las normas que hemos citado es, como se puede observar, condición *sine qua non* para la existencia de los mismos. Como lo indica claramente el numeral 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica, los proyectos de contratos que no sean sometidos a la aprobación de la Sala de Control "no tendrán ningún efecto", salvo las excepciones previstas en el parágrafo primero del mismo ordinal.

Aunque las mencionadas consecuencias de la falta de sometimiento de los proyectos de contratos a la formalidad del control previo sólo aparecen formuladas explícitamente en nuestra Ley Orgánica a partir de la reforma de 1960, con anterioridad a la misma se había ya producido una doctrina administrativa según la cual tal requisito es un elemento constitutivo, entre otros, del consentimiento legítimamente manifestado por la administración. En efecto, con respecto al informe favorable que a tenor del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Hacienda

---

18. *Gaceta Oficial* N° 27.668, de 15 de febrero de 1965. Véase asimismo, al respecto, dictamen N° 160 del 29-3-61, del Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República: *Dictámenes de la Consultoría Jurídica*, 1938-1963, tomo I, p. 278. Véase asimismo artículo 17 del proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría de la República de 1966.

19. *Dictámenes de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República*, tomo I, p. 237.

Pública Nacional debe rendir la Contraloría para que el Ejecutivo Nacional pueda proceder a la adquisición de los bienes muebles o inmuebles que sean necesarios para el uso público o el servicio oficial de la Nación, el Departamento Jurídico del mencionado organismo contralor se había pronunciado en el sentido de que es un elemento constitutivo del consentimiento de la Nación, y por lo tanto indispensable para que dicho consentimiento se pueda apreciar como exteriorizado y, en consecuencia, comprometida la responsabilidad del Fisco Nacional (dictamen N° 14 de fecha 2 de noviembre de 1938.<sup>20</sup> La Procuraduría General de la Nación acogió asimismo dicho criterio al dictaminar que el consentimiento de la Nación "no podrá manifestarse legítimamente sino después que la Contraloría de la Nación haya rendido informes favorables a la adquisición que se proyecta".<sup>21</sup> Esta doctrina, que se refería, como hemos visto, a la especial atribución de rendir informes sobre las adquisiciones de la Nación, fue considerada aplicable a la institución del control previo en dictamen emanado de la antigua Procuraduría General de la Nación, Sección de Personería del Fisco, durante el año 1959.<sup>22</sup> En dicho texto, el mencionado organismo expresa que "si la Procuraduría, pues, ha considerado, conforme a la interpretación ya tradicional que le ha merecido el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, "que el requisito de aprobación por parte de la Contraloría de la Nación es indispensable para la adquisición de bienes para el patrimonio nacional" (*ibid.*), incurriría en manifiesta e injustificada contradicción si interpretara hoy en forma distinta la disposición correlativa que atribuye a la Sala de Control del citado organismo el deber de "velar porque los suministros de toda clase de bienes, inclusive materiales, y los servicios personales hechos a las administraciones públicas y entidades administrativas, lo sean a sus justos precios, y verificar si tales suministros y servicios han sido efectivamente proporcionados", disposición esta contenida en el ordinal 11 del artículo 172 *ejusdem*; y mayor aún sería la contradicción advertida si interpretara también en forma distinta el dispositivo del segundo aparte del citado ordinal, que en buena lógica es complementario del referido artículo 25, según el cual "los diversos departamentos del Ejecutivo Federal y demás oficinas nacionales deberán, antes de proceder a la adquisición de bienes y materiales, someter los proyectos de compra respectivos a la aprobación de la Sala de Control".

---

20. *Dictámenes de la Consultoría Jurídica*, tomo I, p. 43. Caracas, 1963.

21. *Informe al Congreso Nacional 1959*, p. 97. Caracas, 1960.

22. *Informe al Congreso Nacional 1959*, pp. 598 a 666. Caracas, 1960.

La reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que tuvo lugar en 1960 indicó explícitamente, en texto que conserva la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional de 1961, que los contratos cuyos proyectos no fueren sometidos a este requisito no tendrán ningún efecto. El Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República ha recalcado tal circunstancia en diversos dictámenes, entre los cuales puede citarse el N° 372, de fecha 20-7-61,<sup>23</sup> en el cual, además, se manifiesta que sería ilegal la emisión de una orden de pago correspondiente a los contratos que no hubieren sido sometidos al control previo, por prohibirlo expresamente el artículo 198 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En concepto del mismo organismo, la Contraloría debe abstenerse de impartirle aprobación a un contrato, mientras no sea sancionado el presupuesto al cual se imputará el gasto;<sup>24</sup> finalmente, en salvaguardia de la eficacia de la institución del control preventivo, se ha pronunciado en el sentido de que los ministerios no tienen facultad legal para modificar los contratos aprobados a través de él, en el sentido de conceder a los contratistas mayores plazos, ni en ningún otro sentido.<sup>25</sup>

c) *Extremos que el control previo debe constatar en el proyecto de contrato*

Al examinar el proyecto de contrato, la Sala de Control debe revisarlo desde el punto de vista de: a) La justeza y razonabilidad de los precios que en él se estipulan; b) De la idoneidad de las garantías ofrecidas para asegurar su cumplimiento o resarcir a la administración de los daños del posible incumplimiento; c) De la legalidad; d) De la disponibilidad de la partida presupuestaria o crédito adicional al cual será imputado el gasto.

A continuación exponemos en qué consiste cada uno de estos extremos que debe llenar el compromiso para ser aprobado.<sup>26</sup>

*La justeza y razonabilidad de los precios.* Como hemos visto, a tenor del citado numeral 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, debe velar la Sala de Control para que en los contratos de la administración en general se estipulen "precios

---

23. *Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1939-1963*, tomo I, p. 263.

24. *Ibid.*, p. 251.

25. *Ibid.*, p. 268.

26. Véase artículo 15 del Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 1966.

justos y razonables". Entendemos por precios justos y razonables de una determinada prestación, aquellos que ésta alcanza normalmente en el mercado al cual concurre la Administración para contratarla, en virtud del juego de la competencia. Hay que tomar en cuenta, naturalmente, que la índole especial de ciertas prestaciones, o el hecho de que exista un oferente único, hacen dificultosa o imposible esta referencia de los precios establecidos en el proyecto con otros normales exigidos por un bien o servicio similar. En estos casos, en nuestro criterio, el precio justo y razonable sería aquel que permitiera al contratante un nivel aceptable de beneficios. Se debe considerar, además, que no siempre en el mercado al cual concurre la administración opera libremente la competencia, ya que factores tales como la existencia de oligopolios o monopolios, o acuerdos de fijación de precios, pueden propiciar la obtención, para las empresas productoras, de ganancias especulativas. En estos casos, evidentemente, para la determinación del precio "justo y razonable" de un determinado bien o servicio, se debería recurrir al análisis de los costos de los sectores o grupos de empresas productoras.

La necesidad de este control previo sobre la justeza y la razonabilidad de los precios se comprende fácilmente. Es, en efecto, imperioso para la administración el evitar que quienes contratan con ella logren ventajas desmesuradas a través de una fijación de precios exorbitantes, y que así contratos formalmente correctos impliquen en la práctica perjuicios notables a los intereses del fisco.

La disposición anteriormente citada establece que a los fines de la atribución que estudiamos, la Sala llevará el control de los precios corrientes y actualizados de los efectos, materiales y demás bienes y servicios regularmente suministrados a las administraciones y entidades sujetas a sus facultades contraloras. El Reglamento interior de la Contraloría General de la Nación, en su artículo 24, sección segunda, letra b), establece que corresponde tal cometido a la sección "Examen y Verificación Objetivos" de la mencionada Sala. A tales efectos, el contralor delegado a cuyo cargo esté dicha sección del servicio llevará, con el debido esmero, la colección de las listas de precios corrientes, por mes, de los materiales y servicios en las principales plazas y demás lugares importantes de la República. Estas listas se llevarán, por separado, tanto para cada clase de efectos, bienes o materiales, como para las distintas clases de servicios; y dentro de cada compilación o legajo que así se formen, regirá el orden alfabético para la indicación de los comerciantes, o profesionales, o trabajadores u obreros de quienes emanen las ofertas o tipos de precios.

La ley prevé la forma en la cual se puede llevar a cabo de una manera efectiva este control sobre los precios en aquellos casos en los cuales el mercado de las prestaciones se encuentra situado fuera del país. Al respecto, en el párrafo segundo del numeral 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica, se establece que, para las compras que hayan de efectuarse directamente en países extranjeros, la Contraloría podrá designar en el país donde fuere necesario un contralor delegado o un comisionado especial, por intermedio del cual se tramitarán los respectivos proyectos con sujeción a las disposiciones que para tales casos dicte el contralor.

*Idoneidad de las garantías.* Establece el numeral 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, entre las atribuciones de la Sala de Control, la de velar porque en los contratos de la administración pública, entidades administrativas e institutos autónomos "se presten, según el caso, las garantías que se consideren necesarias". Estas garantías deben ser, indudablemente, suficientes para cubrir a la administración de las consecuencias económicas adversas de un eventual incumplimiento del contrato.

Es indudable que la fijación definitiva del monto y de las características o modalidades de tales garantías corresponde al organismo contralor, ya que es este último el competente para juzgar de la idoneidad de las mismas. A tales fines, debe establecer la cuantía de ellas y examinar la solvencia del ente que presta la garantía, y debe asimismo establecer procedimientos especiales para salvaguardar los intereses del fisco en este respecto. Así, en el dictamen que acabamos de citar se establece que "siempre se ha incluido en el texto de los contratos de obras una cláusula de garantía de fiel cumplimiento de los contratos. Esta garantía se logra mediante la retención por el Ministerio de una cantidad equivalente al 10 por ciento del valor de las relaciones periódicas de los trabajos ejecutados por el contratista, previamente supervisados por el Ministerio. Con esta retención se consigue garantizar la correcta y fiel ejecución del contrato, sin limitar a un tope máximo la posible indemnización de los daños y perjuicios que se deriven del incumplimiento del contrato; y al mismo tiempo, no se deja predeterminado el monto de esos posibles daños y perjuicios".

*Legalidad del compromiso.* El principio rector del Estado de Derecho consiste en la sujeción de las actuaciones del Poder Público a la norma jurídica. En este sentido, la verificación de la legalidad de un compromiso comprende una amplia variedad de aspectos, que por razones de sistemática agruparemos en tres categorías, atinentes, respecti-

vamente, a las condiciones generales de legalidad del contenido del contrato, a la sujeción a la disposición presupuestaria del mismo y a la competencia del órgano contratante.

*Condiciones generales de la legalidad.* Sería prolijo, y en general rebasaría los objetivos del presente trabajo, exponer sistemáticamente las condiciones que nuestro ordenamiento positivo establece como necesarias para la validez de los contratos en los cuales intervienen la administración, las entidades administrativas o los institutos autónomos. El artículo 232 de la Constitución Nacional es categórico al establecer que "El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, *de acuerdo con las leyes*". Las disposiciones vigentes establecen tanto un régimen general de contratación, al cual deben estar sometidos por igual los particulares y las entidades públicas, como un régimen especial para aquellos contratos en los cuales intervienen las entidades públicas y que afectan los intereses del fisco. En nuestro concepto, el control previo debe ejercerse sobre el conjunto de estas condiciones de legalidad del contrato proyectado. Así, por ejemplo, en lo tocante a las disposiciones que establecen un régimen general de contratación valedero tanto para los particulares como para las entidades públicas, establece el artículo 1.144 del Código Civil que "son incapaces para contratar en los casos expresados por la ley: los menores, los entredichos, los inhabilitados y cualquiera otra persona a quien la ley le niega la facultad de celebrar determinados contratos. No tienen capacidad para adquirir bienes inmuebles los institutos llamados de manos muertas, o sea los que por las leyes o reglamentos de su constitución no pueden enajenarlos". Si la Contraloría verificare que en el proyecto de contrato aparece como contraparte de la entidad pública alguna de las categorías de personas señaladas en la norma indicada, debe evidentemente negar su aprobación mientras tal anomalía no sea corregida.

Existen asimismo condiciones de legalidad del contrato que son aplicables específicamente a aquellos negocios en los cuales es parte una entidad pública o se dispone de bienes nacionales. Así, por ejemplo, establece el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública que "ni el Presidente de la República, ni los Ministros del Despacho, ni el Procurador de la Nación, ni el Fiscal General de la Nación, ni los Senadores, ni los Diputados al Congreso, ni los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, ni el Contralor, ni el Subcontralor, podrán, por sí mismos, ni por medio de personas interpuestas, vender ni comprar bien alguno a la Nación, ni celebrar con ella contrato de ninguna

especie". La Constitución Nacional incluye a este respecto una norma más comprensiva, según la cual "nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes".<sup>28</sup> Es evidente que la Contraloría debe negar su aprobación a cualquier proyecto de contrato en el cual se pretenda violar las disposiciones citadas. Asimismo, debería improbar cualquier proyecto en el cual se intentara ceder, traspasar, arrendar o enajenar en cualquier forma, ni aun parcialmente, el territorio nacional a potencia extranjera, en contravención de lo dispuesto en el artículo 8º de la Constitución Nacional, o en el cual se intentara enajenar cualquiera de las potestades o competencias que integran la soberanía.

El control acerca de este conjunto de condiciones de legalidad del proyecto de contrato es ejercido por la Sala de Control con la colaboración del Departamento Jurídico de la Contraloría, ya que es deber del abogado a cargo de tal departamento, conforme al numeral 4º del artículo 174 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el de absolver todas las consultas que le someta el contralor o cualquiera de los departamentos de la Contraloría.

Entre el conjunto de condiciones de legalidad a las cuales hemos hechos alusión genérica, se destacan dos a las que, por su particular importancia, haremos objeto de un estudio separado. Tales son las referentes a la correcta imputación presupuestaria del compromiso, y a la competencia del órgano que proyecta celebrarlo.

*Sujeción a la disposición presupuestaria.* Si, conforme al artículo 227 de la Constitución Nacional, no se puede hacer del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto, es claro que no se podrán aprobar compromisos que acarreen gastos públicos mientras no exista la expresa autorización presupuestaria o el crédito adicional que prevea la erogación. Hemos ya apuntado, al estudiar lo relativo a la ejecución del Presupuesto, que el gasto público debe ceñirse a la previsión presupuestaria en sus aspectos cualitativos, cuantitativos y temporales. Esto implica que el límite, el empleo y la oportunidad del gasto podrán ser distintos de aquellos que especifica el Presupuesto, y que la Sala de Control, al examinar el proyecto de contrato, deberá verificar tales extremos. En dictamen N° 2.018 de 22-7-60, el Departamento Jurídico de la Contraloría se pronunció en el sentido de que no debe ser aprobado un proyecto de contrato mientras no sea sancionado el

---

28. Artículo 124 de la Constitución Nacional de 1961.

presupuesto que autorice los gastos relativos al él.<sup>29</sup> Al estudiar los principios de especialización cuantitativa, especialización cuantitativa y especialización temporal, aludimos a las normas que establecen la sujeción del gasto público a la disposición presupuestaria. Es claro que si en el proyecto de contrato se proyecta comprometer a la República a efectuar un gasto no aprobado, o distinto cualitativa o cuantitativamente del aprobado en el Presupuesto vigente para la fecha de su causación, la Contraloría debe negar su aprobación a dicho proyecto.

*Competencia.* Al citar el artículo 232 de la Constitución Nacional pudimos comprobar que el mismo establece, como condición para que el Estado reconozca obligaciones a su cargo, el que éstas sean contraídas por "órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con las leyes". Bielsa indica que "el acto administrativo es, según lo hemos definido, decisión de autoridad administrativa; pero no basta que él emane de una autoridad administrativa, sino que es necesario, además, que ella tenga *competencia* para realizar el acto, o que lo ejecute en cumplimiento de sus propias funciones y atribuciones legales".<sup>30</sup> La Sala de Control debe verificar específicamente, al revisar los proyectos de contratos, el que el órgano que figura en ellos sea competente para obligar al Estado o a la entidad de que se trate, según las normas aplicables al caso.

*Disponibilidad de la partida presupuestaria.* El control sobre la disponibilidad de la partida presupuestaria no es otra cosa que una operación material que permite complementar la revisión que se efectúa sobre la legalidad presupuestaria del contrato. En efecto, comprobado el hecho legal de que el Presupuesto incluye una determinada partida que autoriza la realización de un cierto gasto dentro de ciertos límites cualitativos, cuantitativos y temporales, es necesaria la verificación del hecho real de que dicha partida no haya sido previamente comprometida y, por lo tanto, afectada en su disponibilidad, para la ejecución de un gasto de características semejantes.

La Contraloría comenzó a efectuar dicha operación como complementaria a las restantes constataciones inherentes al control de compromisos, a partir de 1960. En efecto, en nota aparecida en el N° 20 de la revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, correspondiente a marzo y abril del año citado, se indica que "entre las realizaciones llevadas a cabo por la Comisión de Administración Pública en la Contraloría de la Nación se destaca la muy importante de la conta-

---

29. *Dictámenes de la Consultoría Jurídica* 1938-1963.

30. *Derecho Administrativo*, tomo II, N° 210, p. 13.

bilidad o registro de los compromisos de gastos que deben afectar al Presupuesto Nacional, con el objeto de conocer permanentemente el saldo disponible de las diferentes partidas destinadas a sufragar compras, servicios, contratos u otros gastos. [...] La Contraloría había venido ejerciendo el control previo de los compromisos de gastos con miras a vigilar los precios unitarios de las adquisiciones, pero carecía de un sistematizado registro previo de las partidas presupuestables en lo que respecta a esos compromisos. El control de la imputación y disponibilidad presupuestales se verifica solamente en relación a las órdenes de pago. En lo sucesivo, el control se hará completo, tanto en lo que se refiere a la justeza y sinceridad de los gastos como al aspecto de la disponibilidad presupuestaria”.

Para finalizar estas notas acerca de los extremos que debe verificar el control previo de los compromisos, debemos dejar claramente establecidos sus alcances, con frecuencia mal interpretados. En efecto, sostuvo el Departamento Jurídico de la Contraloría, en un dictamen en nuestro concepto erróneo, que entre los particulares que debe tomar en cuenta la Contraloría para la improbación o la aprobación de un contrato se encuentra su “conveniencia”.<sup>31</sup> Tal aseveración es incorrecta. Sólo a la administración respectiva corresponde el juzgar sobre la conveniencia o la inconveniencia de contratar una determinada prestación. Al respecto, la Contraloría sólo cuida de que tal contratación cumpla con requisitos legales indispensables, y se traduzca en precios justos y razonables; y en este sentido se ha pronunciado claramente el tratadista patrio Eloy Lares Martínez al sostener que “los fines perseguidos por el Poder Ejecutivo al celebrar un contrato de obra pública o al adquirir ciertos bienes pueden ser o no convenientes a la colectividad; la idoneidad de la empresa a la que se encomienda la ejecución de una obra determinada puede ser discutible; pero la Contraloría carece de facultad para objetar las decisiones del Poder Ejecutivo en esos aspectos, porque ello equivaldría a una usurpación de las atribuciones propias de las autoridades administrativas”;<sup>32</sup> y al sostener, asimismo, que la Contraloría no está autorizada “para calificar la *conveniencia* de la labor emprendida, la *bondad* de los fines a los cuales se encamina la acción del Ejecutivo, ni la *idoneidad* de los medios empleados por éste para el logro de sus fines”. Tal interpretación nos parece la que más acertadamente define el carácter de la intervención del organismo contralor en las operaciones financieras.

---

31. N° 46 de 4-4-49.

32. *Manual de Derecho Administrativo*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho, Caracas, 1963.

d) *Procedimiento para la ejecución del control previo de los contratos.*

Hemos ya indicado que, conforme al numeral 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los diversos departamentos del Ejecutivo Nacional y demás oficinas nacionales deberán, antes de proceder a la celebración de contratos y a la adquisición de bienes, someter los proyectos respectivos a la aprobación de la Sala de Control, sin lo cual aquéllos no tendrán ningún efecto. El artículo 24 del Reglamento Interior de la Contraloría General de la Nación, en su Sección Segunda, atribuye a la Sección de Examen y Verificación Objetivos el cometido de llevar los registros de precios y de realizar las operaciones que comprende el control precio de compromisos.

En la práctica, una vez remitidos a la Sala de Control los proyectos de contratos, diversos departamentos de ésta proceden al examen de los diferentes aspectos de los mismos.

La Sala de Control se encuentra dividida en dos direcciones, que son, respectivamente, la Dirección de Control Previo y la Dirección de Control Posterior. La primera es la encargada del control previo de los compromisos, el cual ejerce a través de sus departamentos de Control Presupuestario, de Ingeniería, de Contratos, Adquisiciones y Reclamaciones; y de la División de Control Perceptivo y la Oficina de Revisión de Precios en Nueva York.

El Departamento de Control Presupuestario, sirviéndose de su División de Contabilidad Presupuestaria, efectúa el control de la disponibilidad de las partidas presupuestarias. El Departamento de Contratos, Adquisiciones y Reclamaciones, sirviéndose de sus divisiones de Contratos y de Control de Adquisiciones, verifica en general la justeza y razonabilidad de los precios de la generalidad de los contratos de la administración. El Departamento de Ingeniería, a través de su División de Ingeniería y de su División de Avalúos, colabora en la determinación de los precios justos y razonables en aquellos casos en los cuales se proyecta contratar la ejecución de obras públicas. La División de Control Perceptivo coadyuva en la tarea de obtención de datos que permitan facilitar el cumplimiento de las atribuciones de los restantes departamentos,<sup>33</sup> mientras que la Oficina de Revisión de Precios en Nueva York, como hemos visto, establece los precios justos y razonables de aquellas adquisiciones efectuadas directamente en los Estados Unidos.

Por su parte, el Departamento Jurídico de la Contraloría examina los requisitos legales que presenta el proyecto de contrato, tales como

---

33. Véase Dictamen N° 554 del 31-8-62, del Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República. *Op. cit.*, pp. 279 a 281.

los relativos a competencia, capacidad de las partes, licitud del objeto, e indica las irregularidades que aparezcan de tal revisión.

En virtud de las actuaciones de los departamentos señalados, se puede determinar si el proyecto de contrato se ajusta a las condiciones legales necesarias y acuerda precios justos y razonables, o si, por el contrario, no cumple con uno o con ninguno de dichos requisitos. En este último caso, el Reglamento Interior de la Contraloría General de la Nación establece, en su artículo 24, Sección Segunda, letra c), que "en el caso de que los proyectos fueren objetados, el contralor delegado que se halle al frente de esta sección del servicio pasará el pliego de las objeciones, con exposición razonada de los hechos en que se fundan, al subcontralor, para que éste comunique la improbación al departamento ejecutivo de quien hubiere emanado el proyecto, y, por otra parte, ordene a la Sección de Reclamaciones el que proceda a disponer lo conducente a la apertura de la averiguación a que alude el último aparte del supra-dicho numeral 11°". El aparte mencionado del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que en caso de faltas, omisiones o negligencias de funcionarios o particulares, se procederá de acuerdo con lo establecido en el ordinal 7° de este mismo artículo. Tal ordinal regula lo tocante a la apertura de la averiguación administrativa encaminada a determinar las responsabilidades del caso.

En dictamen N° 554 del 31-8-62, el Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República se ha pronunciado en el sentido de que el control perceptivo previsto en el numeral 13 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional es aplicable al control previo establecido en el numeral 11 *ejusdem*.<sup>34</sup>

Finalmente, es conveniente indicar la existencia de un procedimiento especial de control con respecto a ciertos gastos sometidos a un régimen particular. Establece el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que el contralor y el subcontralor ejercerán personalmente las funciones de control y examen de las erogaciones del Ministerio de Relaciones Interiores, cuya divulgación perjudique la seguridad del Estado y el interés nacional, a objeto de asegurarse de su sinceridad y si corresponden a acreencias efectivas de los titulares de las respectivas órdenes de pago. El contralor y el subcontralor ejercerán también personalmente tales funciones en lo que respecta a las erogaciones e inversiones del Ministerio de la Defensa relativas al material de guerra, inclusive al material naval y aeronáutico, así como a la movilización y trans-

---

34. *Dictámenes de la Consultoría Jurídica* (1938-1963), tomo II, p. 279.

porte de tropas y al servicio de informaciones, cuya divulgación perjudique la seguridad del Estado y el interés nacional.

En nuestro concepto, nada excluye el que los funcionarios mencionados ejerzan personalmente el control previo sobre los contratos que celebren las entidades públicas en relación al tipo de erogaciones e inversiones anteriormente citadas.<sup>35</sup>

## B) EL CONTROL PREVIO SOBRE EL PAGO

### a) *Documentos sobre los cuales se ejerce*

El control previo sobre el pago se ejerce sobre las órdenes de pago, las cuales, como hemos visto con anterioridad, son aquellos documentos en virtud de los cuales pueden proceder las oficinas pagadoras a efectuar erogaciones. A continuación expondremos sucesivamente los extremos que comprueba dicho control, el órgano competente para efectuarlo, el procedimiento a través del cual se efectúa y los efectos del mismo.

### b) *Extremos que verifica el control previo sobre el pago*

Los extremos que debe verificar el control que se ejerce sobre las órdenes de pago se encuentran indicados en el artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, disposición conforme a la cual son atribuciones y deberes de la Sala de Control revisar todas las órdenes de pago emitidas por los funcionarios ordenadores, a los efectos de su conformidad por el contralor general, sin cuyo requisito no podrán ser pagadas. La revisión señalada tendrá por objeto asegurarse:

- a) De que estén *debidamente imputadas a créditos del Presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados* y de que en ellas se han *cumplido todos los requisitos establecidos en la misma Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sobre ordenación*; y
- b) De su *sinceridad* y de si *corresponden a acreencias efectivas de sus titulares*.

Aunque en un sentido estricto todos los requisitos establecidos en la norma mencionada son en realidad atinentes a la legalidad de la orden, podemos distinguir entre ellos algunos que son relativos espe-

---

35. Véase Dictamen N° 1.220 del 19-10-59 del Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República, tomo I, p. 181.

cíficamente a la legalidad de la misma, y otros relativos a la existencia objetiva de un crédito a cargo del fisco, que la orden de pago permite cancelar. En efecto, controlar la "sinceridad de la orden y si ésta "corresponde a una acreencia efectiva de su titular", no es otra cosa que comprobar si ésta se ajusta a lo pautado en expresas disposiciones legales conforme a las cuales el Tesoro no puede cancelar sino aquellos créditos en contra de la Nación que tengan validez, y ello en remuneración de servicios o gastos ya efectuados y comprobados, salvo en el caso de los avances autorizados por el Ejecutivo Federal conforme a las normas pertinentes. No obstante, por razones de sistemática en la exposición, adoptaremos una clasificación de los extremos que debe comprobar el control de la orden de pago, que distingue entre los extremos legales propiamente dichos y los extremos atinentes a la efectividad y sinceridad de la acreencia a la cual se refiere.<sup>36</sup> En lo tocante al control de la legalidad, distinguiremos entre aquellos requisitos relativos al fondo y relativos a la forma de la orden de pago en tramitación, conforme al siguiente esquema:<sup>37</sup>

1. Requisitos relativos a la legalidad propiamente dicha:
  - A) Requisitos de fondo:
    - a) Relativos a la imputación a un crédito del Presupuesto.
    - b) Relativos a la competencia del órgano ordenador.
    - c) Relativos a la disponibilidad del crédito.
  - B) Requisitos de forma.
2. Revisión sobre la sinceridad y efectividad de la acreencia a la cual corresponde la orden de pago:
  - A) Revisión sobre la sinceridad.
  - B) Revisión sobre si la orden corresponde a una acreencia efectiva del titular.

1. *Requisitos relativos a la legalidad propiamente dicha*

- A) *Requisitos de fondo*
  - a) *Control de la debida imputación a un crédito del Presupuesto o a un crédito adicional legalmente acordado.* Hemos ya señalado, al

---

36. Véase Siebel A. Girón R.: El Control Previo. Revista *Control Fiscal y Tecnicificación Administrativa*, N° 15, pp 2 y ss. 1960. Véase asimismo: "El control previo en Latinoamérica", Ponencia presentada por la Delegación Venezolana al Primer Congreso de Entidades Fiscalizadoras. *Memoria del Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras*. Caracas, 1963; pp. 127 y ss.

37. Véase art. 22 del Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 1966.

referirnos a la ejecución del Presupuesto del Estado, que ésta debe efectuarse dentro de ciertos límites cuantitativos, cualitativos y temporales que fijan, respectivamente, el empleo y la oportunidad del gasto público. En la presente oportunidad nos limitaremos a señalar esquemáticamente las condiciones básicas con las cuales debe cumplir una orden de pago para que el control previo ejercido sobre ella la considere conforme, en lo relativo a su imputación, a un crédito del Presupuesto o a un crédito adicional debidamente acordado. A tales efectos, el gasto público objeto de la orden debe:

- 1) Haber sido autorizado en el Presupuesto o en un crédito adicional (art. 227 de la Constitución Nacional, arts. 187 y 188 LOHPN).
- 2) Ser aplicado al objeto para el cual fue autorizada la partida en la cual se lo permite, o por lo menos al objetivo para el cual fue autorizado el capítulo que la comprende, en el caso de que sea autorizado un traspaso de partidas con las formalidades legales debidas (art. 188 LOHPN).
- 3) No exceder en cuantía a la cantidad fijada como límite en la partida respectiva, a menos que exista autorización legalmente acordada para acudir al Fondo para Rectificaciones, o que haya sido debidamente decretado un crédito adicional, cuya cuantía tampoco podrá ser excedida (art. 227 Constitución Nacional, arts. 186, 191 y 193 LOHPN).
- 4) Ser comprometido, liquidado, ordenado y pagado durante el año económico al cual se refiere el Presupuesto correspondiente, o liquidado, ordenado y pagado durante los seis meses siguientes a dicho año económico, siempre y cuando el compromiso haya tenido lugar durante el mismo (arts. 179, 180, 195, 196 y 197 LOHPN).
- 5) No exceder el monto del dozavo de la partida que corresponde al mes durante el cual tiene lugar la ordenación, salvo que exista acuerdo previo tomado en Consejo de Ministros con los requisitos legales pertinentes (art. 190 LOHPN).
- 6) Debe ser referida a un pago que corresponda a un solo capítulo y a un solo servicio o acreencia (art. 201 LOHPN).

b) *Control de la competencia del órgano ordenador.* Hemos visto que, conforme al artículo 200 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, la orden de pago debe ser autorizada en forma legal por el respectivo ministro, ya sea especialmente o en virtud de la eje-

cución de leyes o de reglamentos. El Estatuto Orgánico de Ministerios, en el numeral 13 de su artículo 10, atribuye a los ministros la facultad de "ordenar los gastos de su departamento, de acuerdo con las apreciaciones legales". El control de la competencia, en la orden de pago, debe, por lo tanto, verificar si la orden ha sido firmada por el ministro del respectivo despacho, conforme al requisito formal exigido en el artículo 203 de la Ley Orgánica.

La doctrina administrativa ha considerado la posibilidad de que el ministro pueda delegar válidamente la facultad de ordenar los gastos. Al respecto, la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia se pronunció negativamente en dictamen de fecha 7 de julio de 1960,<sup>38</sup> alegando lo que a continuación se transcribe:

1º Que son actos jurídicos inconfundibles la *firma de documentos y la expedición de órdenes de pago*, por parte de los ministros del Despacho.

2º Que la primera, dentro de las limitaciones establecidas por la ley, puede ser delegada por éstos en los altos funcionarios de su Ministerio, mientras que la segunda no puede ser delegada, tanto por no autorizarlo la Constitución, como porque tal acto implica administración de la Hacienda que el Ministro realiza como órgano legal del Presidente de la República.

El Departamento Jurídico de la Contraloría sostuvo la posibilidad jurídica de tal delegación en dictamen N° 1.510 de fecha 24 de febrero de 1960,<sup>39</sup> concebido en los siguientes términos:

Según la disposición contenida en el artículo 118 de la Constitución Nacional, los ministros pueden delegar en uno o más funcionarios del Despacho a su cargo, la facultad de firmar determinados documentos, con el solo requisito de obtener previamente la autorización del ciudadano Presidente de la República. Claro está que estando las órdenes de pago dentro de los documentos que deben firmar los ministros, éstos bien pueden delegar la firma de dichas órdenes con base en la citada disposición constitucional y llenando previamente el requisito allí exigido".

Es, en nuestra opinión, más sostenible la tesis de que debe el respectivo ministro firmar personalmente la orden de pago, por cuanto, si bien el Estatuto Orgánico de Ministerios, en el numeral 9º de su artículo 10, le permite "autorizar a altos funcionarios del Ministerio para que firmen por él, conforme se determine en el Reglamento", en el artículo 75 del correspondiente Reglamento de la Ley de Ministerio se atribuye al director de cada Ministerio la facultad de firmar por

38. *Doctrina Administrativa. Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1959-1963*. Ministerio de Justicia. Editorial Sucre. Caracas, pp. 9 y 10.

39. *Dictámenes del Departamento Jurídico*, p. 152.

delegación del ministro determinadas categorías de documentos, taxativamente enumerados, dentro de las cuales no se encuentran incluidas las órdenes de pago. Se debe considerar, asimismo, que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional es terminante al indicar en su artículo 203 que la orden debe ser "firmada por el ministro del respectivo Despacho". En tal sentido, establece el Reglamento de Ministerios que el director puede actuar por delegación del ministro en una atribución que es propia del primero, cual es la de "dirigir y redactar la correspondencia de su ramo", conforme al numeral 4º del artículo 75 *ejusdem*. Pero, siendo atribución exclusiva de cada ministro, conforme al numeral 13 del artículo 10 del Estatuto Orgánico de Ministerios, la de "ordenar los gastos de su departamento, de acuerdo con las prescripciones legales", no puede admitirse que la delegue, y que, por tanto, atribuya a otra persona la facultad de ordenar los mencionados gastos mediante la operación material de la firma de las órdenes respectivas.

c) *Control de la disponibilidad del crédito.* Este control es similar en su objeto al que se efectúa sobre los compromisos, y con idéntica finalidad de determinar si no ha sido agotado, o es suficiente, el crédito correspondiente a la partida presupuestaria a la cual se imputa el gasto.

## B) *Requisitos de forma*

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional detalla cuidadosamente la forma de la orden de pago y las menciones que debe contener. Estos requisitos son los signos externos a través de los cuales se puede comprobar si la ordenación cumple con aquellas condiciones que hemos clasificado como "de fondo" o sustanciales. Al respecto, establece el artículo 203 de la mencionada Ley que la orden de pago debe ser escrita, sellada, firmada por el ministro del respectivo Despacho, numerada en serie continua para cada semestre, y debe expresar: el nombre del acreedor, el lugar donde deberá hacerse el pago, la cantidad que debe pagarse, en letras y guarismos, el motivo del gasto suficientemente especificado, el plazo para hacer el pago, y la imputación, que comprenderá las menciones del Presupuesto, el departamento, el capítulo, la partida a que corresponde la orden o el crédito adicional si fuere el caso. La misma disposición establece que las cantidades deben ser precisas y las condiciones de lugar y tiempo claramente determinadas. Conforme al artículo 202 del mismo texto legal, la orden de pago debe ser expedida a favor del acreedor que directamente haya adquirido la acreencia contra el Tesoro Nacional, o a

favor del administrador legalmente autorizado, o a favor del jefe de la oficina o de persona habilitada especialmente,<sup>40</sup> cuando autorice el pago de presupuesto de oficinas o de asignaciones de servicios. La necesidad legal de que las órdenes de pago sean expedidas a favor de las categorías de personas mencionadas, no obsta para que éstas puedan hacerlas cobrar por personas debidamente autorizadas por ellas, en los términos del artículo 209 *ejusdem*. A los fines de que sea posible comprobar la adecuación de la imputación presupuestaria, el artículo 20 1 del mismo texto exige que la orden debe ser referida a un pago que corresponda a un solo capítulo y a un solo servicio o acreencia y que el ministro del respectivo departamento revisará y liquidará la acreencia a la cual satisface.

2. *Revisión sobre la sinceridad y efectividad de la acreencia a la cual corresponde el pago.*

A) *Revisión sobre la sinceridad*

La revisión sobre la sinceridad de la orden está encaminada a la verificación del requisito conocido en la doctrina como "regla del servicio cumplido", al cual hemos hecho alusión al referirnos a la ejecución del Presupuesto. En efecto, conforme al artículo 198 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, ningún pago autorizado puede ordenarse por cuenta del Tesoro Nacional, sino para satisfacer un servicio o gasto ya efectuado y comprobado, de acuerdo con su naturaleza, salvo los avances que autorice el Ejecutivo Nacional, conforme a los reglamentos, para el pago de raciones y asignaciones del servicio militar, naval, de resguardo marítimo, de hospitales, penitenciarías, instituciones de beneficencia e internados; los viáticos y gastos de viaje de los empleados en servicio ordinario o en comisión; los adelantos a los administradores, contratistas o empresarios de trabajos u obras que se ejecuten por cuenta de la Nación y las cuotas que se entreguen con destino a servicios que conforme a la ley son administrados por oficinas extrañas a la administración nacional. Conforme a la misma disposición, el Ejecutivo Nacional podrá ordenar, con sujeción al reglamento respectivo, la erogación de determinadas cantidades, en calidad de avances, a favor de los habilitados de los ministerios para atender a aquellas inversiones que por su naturaleza requieran inaplazable atención. El monto de dichos avances se fijará en Con-

---

40. Véase Dictamen N° 1.862 de 15-6-60 del Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República, en el sentido de que es ilegal girar órdenes de pago a favor de los habilitados para que éstos cancelen a medida que reciben la mercancía.

sejo de Ministros, de acuerdo con las circunstancias que los justifiquen y oída la opinión de la Contraloría.

El Ejecutivo Nacional ha reglamentado lo relativo a *Avances* mediante decreto ejecutivo número 204 de 29 de agosto de 1942.<sup>41</sup>

### B) *Revisión sobre la efectividad*

Debe también el control sobre la orden de pago comprender la verificación del extremo de si aquélla corresponde a un crédito efectivo del presunto acreedor, es decir, a un crédito existente, válido y exigible. Siendo así que gran parte de los aspectos que configuran la existencia, validez y exigibilidad de la acreencia son comprobados al ser efectuada la revisión sobre los ya expuestos requisitos de legalidad de fondo y de forma y de sinceridad de la orden de pago, el control sobre la efectividad del crédito tiene por objetivo principal el comprobar que el mismo no ha sido aún cancelado por el fisco. El Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República ha recalado la importancia de este requisito al pronunciarse, en dictamen N° 599 de 26 de octubre de 1961, en el sentido de que "cuando la Nación venezolana debe efectuar el pago de un crédito, ha de estar completamente segura de que ese pago aún no ha sido satisfecho; por ello, el organismo contralor, así como la Procuraduría General de la República, deben conocer con certeza ese dato [...]".<sup>42</sup>

### c) *Procedimiento del control previo sobre el pago*

Conociendo, por la exposición anterior, los extremos que debe verificar el control previo ejercido sobre el pago del gasto público, nos resta desarrollar lo atinente a los órganos que lo llevan a cabo, el procedimiento mediante el cual se efectúa y, finalmente, los efectos que acarrea su realización, tanto en aquellos casos en los cuales culmina en conformidad con el pago como en aquellos casos en los cuales culmina en reparos. Se nos plantea, pues, un triple problema de competencia, procedimiento y efectos en lo relativo a la fase del control que estudiamos. A continuación tratamos sucesivamente cada uno de dichos aspectos.

*Competencia.* Establece la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su artículo 201, que las acreencias provenientes del servicio

---

41. *Gaceta Oficial* N° 20.893 de 5 de septiembre de 1942. Sobre *Avances* véase asimismo: Juan Olivares Bohórquez: "Los Fondos Rotatorios". *Control Fiscal y Técnica Administrativa*, N° 7, agosto 1959, p. 21.

42. *Dictámenes de la Consultoría Jurídica* 1938-1963, tomo I, p. 17.

o gastos cuyo pago esté autorizado por el presupuesto, se revisarán y liquidarán por el ministro del respectivo departamento, quien hará formar el expediente justificativo y girará la correspondiente orden de pago dirigida al tesorero nacional para que éste la haga pagar por los agentes del Tesoro, *previa su conformación por la Contraloría*. El artículo 172 del mismo texto legal incluye la revisión de las órdenes de pago a los efectos de la mencionada conformidad o la formulación de los reparos pertinentes, entre las atribuciones de la Sala de Control; el Reglamento Interior de la Contraloría General de la Nación, en su artículo 24, atribuye dicho cometido específicamente a la Sección Primera de dicha Sala, denominada sección de Control Previo del Presupuesto. En la actualidad, dicha sección tiene la categoría de una dirección de la Sala de Control, y dentro de ella se ocupan específicamente del control sobre las órdenes de pago el Departamento de Control Presupuestario y su División de Revisión de Ordenes de Pago. Eventualmente puede coadyuvar en la realización de las verificaciones atinentes a la sinceridad de la orden la División de Control Perceptivo de la citada Dirección de Control Previo.<sup>43</sup>

*Procedimiento.* El procedimiento de revisión de la orden de pago comprende las siguientes etapas:<sup>44</sup>

1. *Recepción de la orden.* La orden de pago es remitida a la Contraloría en original, duplicado y cuatro copias. Conforme a la letra a) de la Sección Primera del artículo 24 del Reglamento Interior de la Contraloría General de la Nación, la Sección de Control Previo del Presupuesto debe anotar la recepción de las órdenes en el registro que al respecto se lleve, el cual podrá ser general o particularizado a cada ministerio, según lo disponga el Contralor General de acuerdo con el Subcontralor.

Ahora bien, en atención a los numerosos aspectos que debe verificar el control de la orden de pago, es evidente que en ciertos casos no bastará la simple remisión del documento en el cual consta la misma para que la Contraloría pueda juzgar a partir de él de su legalidad, sinceridad y efectividad. La Contraloría General de la República lleva detallados registros que le permiten juzgar de la adecuada imputación al presupuesto o a un crédito adicional de las órdenes en cuestión, así como de la disponibilidad de las partidas a las cuales están referidas, y lleva asimismo registros que le permiten asegurarse de que el gasto al cual

---

43. Véase *Organograma Estructural de la Contraloría General de la República*, publicado por el mencionado organismo en 1965.

44. Véase: "Tramitación de Ordenes de Pago en la Contraloría de la Nación". Nota aparecida en *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 3, marzo 1959.

se refieren dichas órdenes ha sido legalmente comprometido, pero no en todos los casos puede disponer de datos que le permitan verificar si la acreencia presenta características de sinceridad y de efectividad. Por ello, es necesario que el órgano ordenador remita a la Contraloría, conjuntamente con la orden respectiva, aquellos recaudos tendientes a documentar debidamente que el pago tienda a satisfacer un servicio o gasto ya efectuado, con las excepciones previstas en el artículo 198 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, o que constituyan prueba de que el gasto no ha sido aún cancelado, o de que ha sido causado durante la vigencia del presupuesto al cual se imputa su cancelación. Dichos documentos son los señalados en el numeral 2º del aparte a) y 2º del aparte b) del artículo 199 *ejusdem*, relativo a las piezas justificativas que deben componer los expedientes en que se fundan las ordenaciones de gastos, ya que el artículo 252 de la misma ley consagra que los comprobantes de los asientos de ordenaciones de gastos son los indicados en la disposición citada.

2. *Estudio y revisión de la orden.* Una vez recibida la orden de pago, procede el Departamento de Control Presupuestario a verificar si la misma cumple con los requisitos que hemos expuesto con anterioridad. Conforme a las reformas en la estructura y funcionamiento de la Contraloría General de la República manifestadas a través del organograma estructural que rige para dicho organismo a partir del 1º de enero de 1965,<sup>45</sup> el Departamento de Control Presupuestario está integrado por la División de Contabilidad Presupuestaria y por la División de Revisión de Ordenes de Pago. La primera revisa la orden esencialmente desde el punto de vista de su adecuada imputación a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados, con el objetivo de establecer si existe disponibilidad de dichos créditos para satisfacer la acreencia en cuestión; la División de Revisión de Ordenes de Pago revisa esencialmente el cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes sobre ordenación, y la sinceridad y efectividad del pago que se tramita. Es, desde luego, claro que esta división de atribuciones no es rígida, y que cualquiera de las divisiones mencionadas que advierta una irregularidad de cualquier índole en la orden puede señalarla válidamente a los fines de que el departamento la formule. Este último puede asimismo solicitar el concurso del Departamento Jurídico de la Contraloría y los fines de que lo oriente en caso de que surgiera alguna duda sobre los aspectos legales de la revisión de la orden.

---

45. Publicado en *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33, enero-febrero-marzo 1965, p.: 3.

En aquellos casos en los cuales así hubiere sido establecido en el compromiso que da lugar a la acreencia sobre la cual versa la orden, la sinceridad de la operación es establecida mediante la actuación de la División de Control Perceptivo, dependencia de la Dirección de Control Previo, que procede a enviar comisionados al objeto de que comprueben, en el sitio de los acontecimientos, la entrega del suministro, la efectiva ejecución de la obra o la prestación del servicio a los cuales está referido el pago en trámite.

Las modalidades del procedimiento de revisión y estudio de la orden de pago se encuentran determinadas por la naturaleza de ésta. A tales efectos, la Contraloría General de la República ha adoptado una clasificación que atiende al objeto de la orden, y que distingue entre órdenes permanentes, especiales, de anulación, de modificación y secretas.<sup>46</sup> A continuación exponemos los caracteres distintos de cada una de ellas y del procedimiento de revisión correspondiente:

a) *Revisión de las órdenes permanentes.* Estas órdenes son aquellas destinadas a la cancelación de pagos periódicos y consecutivos, como pensiones, becas, jubilaciones, retiros, montepíos y otros similares, en los términos del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. La revisión que se ejerce sobre ellas tiende a comprobar la correcta imputación, la debida autorización por el órgano competente, y que la suma indicada en la orden corresponde al monto de la acreencia. Verificados estos extremos, los comprobantes a través de los cuales se han establecido son remitidos a la Sala de Examen a los efectos del control posterior que aquélla debe ejercer sobre el pago.

b) *Revisión sobre las órdenes especiales.* La Contraloría discrimina entre aquellas órdenes especiales que se emiten a favor de los habilitados o administradores legalmente autorizados para hacer pagos a terceras personas y entre aquellas emitidas directamente a favor del beneficiario, del habilitado o del administrador legalmente autorizado. Es obvio que las órdenes de pago de la primera categoría son emitidas con el objeto de erogar avances de conformidad con el artículo 198 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, es decir, para satisfacer servicios o gastos aún no efectuados o comprobados; y por tal motivo no son remitidas a la Contraloría con los comprobantes respectivos, ya que tales documentos sólo llegan a dicho organismo después de que la erogación ha sido efectuada a favor del tercero, acontecimiento que es necesaria-

---

46. Tramitación de Ordenes de Pago en la Contraloría de la Nación. *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 3, marzo 1959, pp. 19 y ss.

mente posterior a la ejecución del pago a favor del habilitado o administrador.

Las órdenes emitidas directamente a favor del beneficiario, del habilitado o del administrador legalmente autorizado sí son remitidas a la Contraloría acompañadas de los respectivos comprobantes, y son revisadas con el fin de "comprobar si la cantidad girada o mencionada en el texto de la orden está justificada y corresponde a una obligación legalmente contraída".<sup>47</sup>

Algunas de estas órdenes tienen por objeto la cancelación de acreencias surgidas a cargo de la Nación con motivo de contratos o adquisiciones sometidos al control previo. En este caso, se revisa la concordancia de las mismas con las cláusulas de los respectivos instrumentos contractuales, y se verifica la disponibilidad de fondos destinados a tal objetivo a través de los registros de tarjetas kárdex que el organismo elabora con el objeto de registrar la ejecución de dichos contratos.

c) *Revisión sobre las órdenes de anulación.* Se denominan "Órdenes de anulación" las emitidas con la finalidad de anular otra orden emitida anteriormente, en la cual el despacho ordenador o la Contraloría han encontrado alguna incorrección. Este tipo de órdenes, naturalmente, debe ser objeto de una revisión similar en todos sus aspectos a la destinada a la orden que se anuló. En el caso de que la anulación no resulte de una previa objeción formulada por la Contraloría, sino de una decisión espontánea del respectivo ministro, aquélla debe revisar con especial cuidado si el criterio que movió a este último a efectuar la anulación es correcto, y si la nueva orden efectivamente corrige la falta puesta en evidencia.

d) *Revisión sobre las órdenes de modificación.* Las "Órdenes de modificación" son emitidas con el objeto de alterar cuantitativamente el pago fijado en una ordenación anterior. La Contraloría señala como ejemplo de los casos en los cuales se emite este tipo de órdenes, aquellos en los cuales ha "sido aumentado o disminuido el pago ordenado anteriormente en la orden que se modifica, o por aumento o disminución del presupuesto de una oficina determinada".<sup>48</sup> En estos casos, el organismo contralor debe revisar con especial cuidado si los criterios que han guiado al Despacho respectivo para efectuar la modificación son legales y se encuentran de acuerdo con los contratos u otros actos que puedan regir las modalidades del pago.

---

47. *Ibid.*, p. 20.

48. *Ibid.*, p. 20.

e) *Revisión sobre las órdenes secretas.* Ya hemos señalado el hecho de que, conforme al artículo 162 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el Contralor y el Subcontralor ejercerán personalmente las funciones de control y examen de las erogaciones del Ministerio de Relaciones Interiores, cuya divulgación perjudique la seguridad del Estado y el interés nacional, a objeto de asegurarse de su sinceridad y si corresponden a acreencias efectivas de los titulares de las respectivas órdenes de pago. Dicho control personal, a tenor de la disposición citada, se extiende en lo que respecta a las erogaciones e inversiones del Ministerio de la Defensa relativas al material de guerra, inclusive al material naval y aeronáutico, así como a la movilización y transporte de tropas y al servicio de informaciones, cuya divulgación asimismo perjudique la seguridad del Estado y el interés nacional.

Este tipo de órdenes, por tanto, presenta una tramitación especial en lo relativo a los funcionarios encargados de la comprobación de los distintos requisitos necesarios para su aprobación. En lo tocante a la verificación de la sinceridad de la acreencia y si ésta corresponde a acreencias efectivas de sus titulares, tal cometido se encuentra a cargo del Contralor y del Subcontralor, quienes lo cumplirán personalmente. En lo que respecta a la verificación de que dichas órdenes "estén debidamente imputadas a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados y de que en ellas se han cumplido todos los requisitos establecidos en esta ley sobre ordenación", que pauta el artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, tal cometido debe ser cumplido por la Sala de Control, la cual, conforme al citado artículo 162 *ejusdem*, "conservará con respecto a las mencionadas erogaciones e inversiones las funciones que le atribuye la letra a) del ordinal 1º del artículo 172 de la presente ley".

*Efectos del control sobre la orden de pago.* Finalmente, debemos considerar los efectos de los actos que el Contralor General, o bien el Subcontralor o el Contralor Delegado respectivo, efectúan en ejercicio del control previo del gasto público que se ejerce sobre la orden de pago. Ya hemos dicho que del estudio realizado por la Sala de Control pueden resultar dos consecuencias: un veredicto de conformidad, cuando el acto cumple todas las formalidades legales, presupuestarias y de sinceridad y efectividad necesarias, o una objeción, cuando faltan una o varias de las formalidades o requisitos necesarios. Veamos las repercusiones de cada uno de estos actos:<sup>49</sup>

---

49. Véanse artículos 23 y 24 del Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1966.

*Consecuencias de la conformidad.* Como lo establece el artículo 24 del reglamento interior de la Contraloría General de la Nación, en la letra c) de la Sección Primera, las órdenes ya conformadas deben ser remitidas nuevamente al despacho ordenador, el cual, en cumplimiento de la pauta en el artículo 201 de la Ley Orgánica, las enviará al tesorero nacional para que éste, finalmente, las haga pagar por los agentes del Tesoro. El acto de control previo que declara la conformidad no es susceptible de ser atacado a través de recursos administrativos, ya que ninguna disposición vigente contempla o permite dicho recurso. Dicho acto tampoco es susceptible de impugnación jurisdiccional, por cuanto sólo puede ser considerado como un acto que prepara a otro acto, la ordenación de pagos, para que adquiera carácter de definitivo, es decir, para que resuelva por completo el asunto que depende de él.

*Consecuencias de la formulación de objeciones.* Conforme al artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, objetada una orden de pago y no rectificadas por el ministro ordenador, corresponderá al Consejo de Ministros decidir acerca de la objeción. Si el Consejo de Ministros ratificare la orden, el Contralor General deberá darle curso y estampar al pie de la misma constancia de lo decidido por aquél, indicando la fecha del respectivo acuerdo. El Contralor General, en su próximo informe anual, dará cuenta al Congreso Nacional de lo ocurrido, para su debido conocimiento.

Se puede comprobar, a través de la interpretación de la norma mencionada, que el efecto que en principio debería surtir la objeción formulada a la orden de pago, sería el de que el ministro respectivo procediera a emitir una orden de anulación o de modificación en la cual se encontrara subsanado el defecto señalado a través de la objeción; todo ello en virtud de que la formulación de objeciones implica que no se ha impartido la conformidad a la orden, y es sabido que, a tenor de la disposición aludida, sin dicho requisito las órdenes de pago "no podrán ser pagadas".

No obstante, es posible que el Ejecutivo Nacional, bien por razones de hecho, bien por disentir de los criterios jurídicos que han llevado al Contralor a formular la objeción, sostenga la necesidad de la ejecución del gasto sobre el cual versa la orden. La norma que estudiamos permite el que el Ejecutivo pueda hacer prevalecer su criterio, previo el cumplimiento de ciertos requisitos, configurando el régimen de "insistencia", denominado así por cuanto, como se puede comprobar, cuando el Consejo de Ministros "insiste" o ratifica la voluntad del Ejecutivo de que el pago tenga lugar, el Contralor debe "darle curso" a

la orden, dotando a la misma de la requerida conformidad e incorporando a su texto constancia de la decisión del Consejo de Ministros que lo obliga a proceder de tal manera. La ley establece que el Contralor dará cuenta al Congreso de lo ocurrido, en el informe que, a tenor del artículo 239 de la Constitución Nacional, debe presentar dicho funcionario anualmente al Congreso, con el objeto de que este soberano cuerpo pueda cumplir con sus funciones de control sobre la Hacienda Pública y de control sobre la administración pública nacional, que le son acordadas respectivamente en los artículos 236 y 139 del referido texto constitucional.

En cuanto al acto de la Contraloría a través del cual es objetada la orden de pago, se puede establecer, sin lugar a dudas, que tal acto *causa estado*, por cuanto se ajusta a la definición expresada por nuestra jurisprudencia según la cual causan estado "aquellos actos que no son susceptibles de apelación por haberse agotado la vía gubernativa o jerárquica, ya sean ellos definitivos o de trámite, siempre que estos últimos decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio o impidan su continuación".<sup>50</sup> La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en efecto, no consagra recurso administrativo alguno en contra de tal acto, ni se lo contempla tampoco en ninguna otra norma vigente. En este sentido, el departamento jurídico de la Contraloría se ha pronunciado, en nuestro criterio correctamente, a favor de la tesis de que una decisión del mencionado organismo que objete una orden de pago no debe ser apelada (o "recurrida") ante el ministro respectivo.<sup>51</sup>

Las decisiones por las cuales se objeta una orden de pago no están tampoco sujetas a recurso contencioso-administrativo, por cuanto, a pesar de que causan estado, no pueden ser consideradas como actos *definitivos*. En efecto, la objeción, si bien no es pasible de recurso administrativo alguno, tampoco constituye la decisión final y efectiva acerca de la realización de la erogación en trámite. Tal decisión corresponde al Consejo de Ministros, y se produce en virtud del régimen de "insistencia" que ya hemos descrito. En cuanto a la ratificación, el departamento jurídico de la antigua Contraloría General de la Nación ha sostenido, en dictamen N° 334 de fecha 29 de septiembre de 1951, que el mencionado organismo

---

50. Sentencia de la Corte Federal, de fecha 28 de octubre de 1959. *Gaceta Forense* N° 26, p. 67.

51. Tomo II, p. 151, *Dictámenes del Departamento Jurídico*, 1938-1963. Con posterioridad, la Procuraduría General de la República se ha pronunciado asimismo en el sentido de que tales actos no son recurribles en lo administrativo. Véase: *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1964, pp. 26 a 29.

“no tiene facultades para conocer de réplicas a las ratificaciones de un orden de pago; porque si mantiene la ratificación del acto es inútil, y si la revoca es ilegal por extralimitación de atribuciones”.<sup>52</sup>

### C) EL CONTROL PREVIO SOBRE LOS INGRESOS PUBLICOS

La Sala de Control de la Contraloría General de la República debe velar porque se efectúe la recaudación de todas las deudas y la restitución de todos los fondos y bienes que resulten deberse o pertenezcan a la Nación, y cuya existencia aparezca del ejercicio de las funciones de cualquiera de sus servicios o de informes que se le comuniquen. Al efecto, dichos servicios darán aviso inmediato a la Sala de Control, y ésta al Contralor, a fin de que se proceda en consecuencia.<sup>53</sup> El mencionado deber de velar por la efectiva percepción de ingresos y bienes debidos constituye una facultad para ejercer el control previo sobre los ingresos públicos.

La Sala de Control puede realizar inspecciones extraordinarias en cualquier oficina sujeta a su examen o fiscalización, a fin de informarse sobre los métodos o procedimientos de manejo, inversión o custodia de fondos, valores, materiales, bienes o especies fiscales; sobre la contabilidad respectiva y la comprobación de la misma o de las operaciones en ella incluidas, y hacer sugerencias tendientes al perfeccionamiento de tales métodos y para la mejor fiscalización y control.<sup>54</sup> No cabe duda de que en el curso de tales inspecciones los funcionarios de la Contraloría pueden cumplir con su deber de velar porque se efectúe la recaudación de los créditos a favor de la Nación, y a tales efectos examinar las declaraciones y liquidaciones de ingresos a los fines de verificar su corrección, ejerciendo así un control previo sobre el ingreso público. Se debe señalar, no obstante, que al presente el referido control no se efectúa de manera sistemática, y es en virtud de ello que en la ponencia “El Control Previo en Latinoamérica”, presentada por la delegación venezolana al Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, se ha reconocido que “en Venezuela, la aplicación del control previo sobre los ingresos tiene más de planteamiento teórico que de ejecuciones prácticas”, aunque se indica posteriormente que “resulta adecuada la recomendación de insti-

---

52. *Dictámenes del Departamento Jurídico*, tomo II, p. 150.

53. Atribución 9º del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

54. Atribución 13º del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

tuir el control fiscal previo en la liquidación de los más importantes renglones de ventas, mediante el examen y revisión *in situ*, así como su extensión hasta formas de control perceptivo en las grandes agencias recaudadoras del Tesoro Nacional".<sup>55</sup>

#### D) EL CONTROL POSTERIOR

Una vez cumplidas todas las etapas de compromiso, liquidación, ordenación y pago del gasto público; una vez que el titular de la acreencia ha recibido su cancelación, queda aún por efectuar otro control de la gestión administrativa, el llamado control posterior o *a posteriori* de la ejecución del presupuesto, el cual consiste en la verificación que se efectúa después que han tenido lugar los actos a ser controlados. Siebel A. Girón R.<sup>56</sup> define el control posterior como "toda actividad ejercida por un órgano competente para verificar de acuerdo con las disposiciones legales el correcto manejo que de las pertenencias nacionales haga toda entidad, funcionario o particular a quien se haya encomendado su administración, gestión, liquidación, recaudación y transferencia". Debe añadirse a tal definición el requisito de que dichos actos hayan tenido lugar: se controla en este caso el acto ya efectuado, no el que está por efectuarse o se efectúa en el presente.<sup>57</sup>

##### a) *Operaciones sobre las cuales se ejerce*

El artículo 166 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que la Sala de Examen tiene por objeto principal examinar las cuentas y los anexos de ellas, de todas las oficinas o empleados de Hacienda y de todas las entidades que manejan fondos, bienes o materiales costeados por el fisco, o que los tengan bajo custodia; y verificar, durante aquel examen, la legalidad y sinceridad de todas las operaciones practicadas por dichas oficinas y entidades o sus empleados, por los ordenadores de pagos o por cualquier persona o entidad que maneje fondos o bienes públicos.<sup>58</sup>

---

55. *Memoria del Primer Congreso de Entidades Fiscalizadoras*. Caracas, 1963. Imprenta Nacional.

56. Véase: "El Control Posterior" publicado en *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 16, p. 11, febrero-marzo de 1961.

57. Véase Título III del Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1966.

58. Sobre las atribuciones de la Sala de Examen, véanse asimismo los artículos 14 a 23 del reglamento interior de la Contraloría General de la Nación, de fecha 24 de octubre de 1948.

El control posterior sobre las operaciones financieras de las diversas entidades administrativas se efectúa a través del examen de los registros contables que sobre tales operaciones deben llevar estas últimas. Establece, en efecto, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que toda operación que afecte activa o pasivamente al Tesoro o a la responsabilidad de una oficina, deberá registrarse en los libros de las oficinas de Hacienda que hayan intervenido en dicha operación.<sup>59</sup> De allí el que, en cumplimiento de la ley a cada operación deba corresponder un registro, y recíprocamente, a cada registro debe corresponder una operación, debiendo cada uno de tales asientos contables estar comprobados por los documentos que la ley o los reglamentos determinen.<sup>60</sup> Las pautas conforme a las cuales debe llevarse esta contabilidad fiscal se encuentran comprendidas dentro del Título IX de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el cual distingue las siguientes categorías de registros: Contabilidad de Bienes Nacionales, Contabilidad de Rentas, Contabilidad de Gastos, Contabilidad del Tesoro y Contabilidad de Materias.

a) *Contabilidad de rentas.* La contabilidad de rentas debe registrar para cada ramo el producto que le corresponda, sin deducirse los gastos, cualesquiera que sean, que su administración origine.<sup>61</sup> Conforme al artículo 243 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, toda liquidación por un ramo cualquiera de ingreso debe ser objeto de un asiento de liquidación en el manual de la oficina de administración a la cual corresponde llevar la contabilidad del ramo, debiéndose expresar en el asiento la fecha y el número de la planilla, el nombre del deudor o contribuyente, el ramo de ingreso y la cantidad liquidada.

Los registros de la contabilidad de rentas deben ser comprobados de la manera siguiente:<sup>62</sup>

- 1) Los asientos de liquidación se justifican por las liquidaciones que deben constar al pie de las declaraciones de los deudores o contribuyentes, o por los actos escritos por los liquidadores en que dispongan liquidar de oficio el ingreso, por no hacer la liquidación en virtud de declaración.
- 2) Los asientos de recaudación se comprueban con las planillas de liquidación que deben devolver a la oficina liquidadora los

---

59. Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, 1961, Art. 221.

60. *Ibid.*, art. 225.

61. *Ibid.*, art. 241.

62. *Ibid.*, art. 247.

contribuyentes o deudores, después de haberlas pagado en la oficina del Tesoro, la cual hará constar al pie de la planilla que la cantidad liquidada ha sido recaudada.

- 3) Los asientos de exoneración y de anulación se comprueban con la orden de exoneración o anulación, expedida por el funcionario competente y, además, por la constancia que debe poner el contribuyente o deudor al pie de la planilla de liquidación de que se hizo efectiva la exoneración acordada o la anulación declarada por el ministro.

b) *Contabilidad de gastos.* Conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los ramos de la cuenta de gastos que, conforme a la ley, lleven los diversos departamentos del Ejecutivo Nacional están constituidos por cada uno de los créditos legislativos y por los créditos adicionales que se acuerden con arreglo a la Constitución.<sup>63</sup> Toda ordenación de pago por un ramo cualquiera de egreso debe ser objeto de un asiento en el Manual del Ministerio que hace la ordenación. En dicho asiento se cargará al crédito correspondiente la suma ordenada y se mencionará la fecha de la ordenación, el motivo de la acreencia, el acreedor del Tesoro, la partida y capítulo correspondiente del presupuesto o crédito adicional a que debe imputarse el gasto, la suma ordenada y la fecha y el número de la orden de pago.<sup>64</sup>

Los comprobantes necesarios para justificar los asientos de ordenaciones de gastos son, por expresa mención del artículo 252 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los especificados en el artículo de la norma citada en primer término, son las relaciones de la Tesorería enviadas a las oficinas ordenadoras.

c) *Contabilidad del Tesoro.* En el Capítulo V del Título IX de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional se establece que las partidas de ingreso en las Cajas del Tesoro deben ser asentadas con abono a los ramos que motiven el ingreso, conforme al documento que lo autorice; y las partidas de egresos se asentarán con cargo a los créditos legislativos del presupuesto o a los créditos adicionales a los cuales se haya impuesto el gasto en la respectiva orden de pago.<sup>65</sup> El asiento de las partidas de ingreso se justifica por un ejemplar de la planilla de

---

63. Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Art. 249.

64. *Ibid.*, art. 250.

65. Art. 256 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

liquidación, expedido por el liquidador, que exprese las sumas que deban recaudarse y los ramos a que debe abonarse el ingreso.<sup>66</sup> El asiento de las partidas de egresos, por su parte, se justifica con la orden de pago y la constancia de cobro.<sup>67</sup>

Debemos señalar que, excepcionalmente, el manejo de ciertos fondos que son en última instancia costeados total o parcialmente por el fisco, no se encuentra sujeto al control posterior realizado por la Contraloría General de la República, sino a controles especiales que dependen de la índole del ente que realiza la administración de los fondos. Por ejemplo, en atención a la especial autonomía que confieren a los Estados de la República tanto la Constitución como las leyes vigentes,<sup>68</sup> a cada uno de ellos corresponde la administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, motivo por el cual el manejo de tales bienes se encuentra sujeto al control posterior de Contralorías propias de cada Estado, dependientes de las respectivas Asambleas Legislativas, y los cuentas atinentes a la inversión del situado, no obstante que el mismo proviene del fisco nacional, no son sometidas a la Contraloría General de la República. Tampoco son sometidas a dicho organismo las cuentas relativas a la gestión hacendística de los Municipios, los cuales son controladas por Contralorías locales que dependen de los respectivos Consejos Municipales, de conformidad a las normas que rigen la organización de cada uno de ellos, ni las cuentas relativas a las actividades del Distrito Federal, que son controladas por su propia Contraloría Municipal.

Se debe advertir que, a pesar de las excepciones reseñadas, la tendencia general que se observa en nuestras normas positivas es la de extender la aplicación del control posterior aun a aquellas operaciones que no son materia del control previo. Así, a pesar de que en el párrafo primero del numeral 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional se faculta a la Contraloría para permitir a los despachos ejecutivos e institutos autónomos hacer adquisiciones, otorgar contratos y aceptar presupuestos sin someterlos previamente a su aprobación, dicha facultad debe ser ejercida sin perjuicio del control *a posteriori* respecto a la sinceridad y legalidad del gasto, debiendo ser este último control realizado conforme a las detalladas especificaciones de la ley citada. Lo mismo puede observarse en las leyes y estatutos que

---

66. Art. 257 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

67. Art. 258 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

68. Véanse arts. 16, 17, 229 y 235 de la Constitución Nacional de 1961.

regulan el funcionamiento de diversos institutos autónomos, entidades que son en algunas oportunidades dispensadas del sometimiento al control previo, y que, a pesar de ello, en determinados casos se encuentran sujetas al control posterior. Tal es el caso, por ejemplo, de la Corporación Venezolana de Guayana, cuyo estatuto orgánico la somete, en su artículo 20, al control posterior de la Contraloría. (Decreto N° 430, de 29 de diciembre de 1960, G. O., N° 26.445, de 30 de diciembre de 1960).

b) *Extremos que verifica el control posterior*

Las menciones contenidas en el artículo 166 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en el sentido de que deben ser verificados la "legalidad y sinceridad" de las operaciones financieras practicadas nos indica que el examen posterior deberá versar, esencialmente, sobre los mismos extremos que comprueba el control previo, en aquellos casos en que las normas vigentes lo prescriben. Únicamente hay que tomar en cuenta el que, debido a que la operación financiera ha sido ejecutada, se debe tomar en cuenta una etapa más en el procedimiento administrativo: la cancelación del crédito, en el caso del gasto público, y la percepción de lo debido, en el caso del ingreso público.

El control posterior sobre las operaciones financieras tiende a la verificación de los siguientes extremos:

1. *Conformidad de las cuentas con sus comprobantes.* La falta de dichos comprobantes, o el desacuerdo de lo que consta en los mismos con los asientos de las cuentas, constituyen irregularidades que este tipo de control debe señalar, por cuanto son claras señales de incorrecciones administrativas.<sup>69</sup>
2. *Sinceridad de las cuentas y los comprobantes.* Hemos ya indicado (V. *supra*: Nos. 30 a 36. Control Previo. Extremos que verifica el control previo sobre el pago. Revisión sobre la sinceridad y efectividad de la acreencia a la cual corresponde el pago) que la revisión acerca de la sinceridad de una operación financiera tiene por objeto comprobar si la misma tiene una fundamentación real, si su ejecución corresponde a un determinado hecho que las leyes vigentes consideran como

---

69. Véanse arts. 247, 252 y 262 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

supuesto de la misma. Así, señalamos que con respecto a las operaciones de gasto público se debía controlar si las mismas tenían por objeto la remuneración de un servicio o gasto ya efectuado y comprobado, de acuerdo con su naturaleza, en los términos del artículo 198 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Este requisito debe ser nuevamente comprobado en el momento en que se efectúa el control posterior.

3. *Legalidad de las operaciones a las cuales se refieren las cuentas.* Indicamos con anterioridad, al exponer lo relativo al control previo, que la Contraloría General de la República debe someter los actos sujetos a su examen, a una apreciación de índole legal encaminada a comprobar si los mismos se encuentran conformes con el ordenamiento jurídico, y señalamos también que otras revisiones especificadas por la ley, tales como las que se efectúan sobre la sinceridad de la operación, no son otra cosa que aspectos del mencionado control sobre la legalidad.
4. *Conformidad de las cuentas de las oficinas del Tesoro y de las asimiladas legalmente a ellas, con las de los administradores de rentas y las de los ordenadores de pagos.* Siendo así que las actividades de las tres categorías de órganos administrativos mencionados se encuentran estrechamente relacionadas, las cuentas que las mismas llevan deben coincidir en lo que respecta a sus gestiones mutuas. Así, puesto que el destino final de las cantidades que ingresan a las entidades perceptoras de rentas es el Tesoro Nacional, los cómputos de ingresos de ambas categorías de dependencias deben coincidir; de la misma manera, debe existir correspondencia entre las cuentas que llevan los ordenadores de pago acerca de las cantidades cuya erogación mandan, con las cuentas que lleva el Tesoro acerca de las cantidades que son efectivamente gastadas o destinadas a ser canceladas cuando las exija su legítimo acreedor.<sup>70</sup>

A los efectos de la verificación de si en las cuentas sometidas al control se cumplen los requisitos que hemos señalado, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en el numeral 4º de su artículo 168, prescribe determinadas revisiones que han de efectuarse sobre dichos

---

70. Véase art. 31 del Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1966.

registros. Así, en relación a las cuentas que dan fe de las operaciones de gasto público, deben ser ejecutadas las verificaciones siguientes:

1. *Sobre la imputación al Presupuesto o a un Crédito Adicional legalmente autorizado.* En la letra i) *ejusdem* se prescribe la revisión acerca de "si estos pagos están bien imputados y cubiertos por partidas del Presupuesto o créditos legalmente autorizados". Como se puede notar, se trata de un extremo atinente a la legalidad, en todo similar al que se verifica a través del control previo, que hemos estudiado anteriormente.
2. *Sobre la ordenación de los pagos.* En la letra h) *ejusdem* se prescribe revisar "si los pagos hechos por los agentes del Tesoro o administradores de fondos públicos han sido ordenados legalmente". La verificación versa también en esta oportunidad sobre un extremo de legalidad, que es asimismo materia del control previo.
3. *Sobre la liquidación.* En la letra f) se prescribe constatar "si las liquidaciones han sido legalmente hechas y aplicadas las penas a todas las contravenciones comprobadas". Se trata de una nueva verificación acerca de la legalidad del procedimiento del gasto público, que secunda a la realizada en tal sentido en la oportunidad del control previo, siempre y cuando éste deba legalmente ser realizado.
4. *Sobre el pago.* En la letra c) se prescribe comprobar "si las cantidades liquidadas o adeudadas han sido totalmente pagadas". Se trata en este caso de verificar una etapa que no ha sido materia de control previo, como es la cancelación misma del crédito a cargo del fisco. Huelga decir que, en el fondo, tal revisión tiende simplemente a verificar otro extremo legal, cual es el de que los fondos públicos han sido empleados en la finalidad para la cual los destinaba la correspondiente autorización parlamentaria.

Con respecto a las operaciones de ingreso público, en la disposición que hemos venido analizando se discriminan las siguientes verificaciones específicas:

1. *Sobre la legalidad de las exoneraciones.* En la letra d) *ejusdem* se ordena constatar "si las exoneraciones de impuestos han sido concedidas por el procedimiento legal y de acuerdo con las leyes o contratos respectivos".

2. *Sobre la liquidación.* En la letra f) se prescribe verificar "si las liquidaciones han sido legalmente hechas"; en la letra g) se ordena asimismo revisar "si han sido liquidados y pagados todos los impuestos causados (esto sin perjuicio de la atribución que sobre el mismo punto corresponde a la Sala de Control), cualquiera que sea el origen o modo de información por el cual lleguen a su conocimiento faltas relativas a liquidación o cobro de impuestos", y en la letra b), "si son conformes los aforos y liquidaciones practicadas por las oficinas de liquidación y percepción".
3. *Sobre la aplicación de sanciones.* En la letra f) se ordena verificar si han sido "aplicadas las penas a todas las contravenciones comprobadas".
4. *Sobre la percepción del ingreso.* En la letra e) se ordena verificar "si los agentes del Tesoro y todas las oficinas perceptoras de fondos públicos dan cuenta de todo lo ingresado conforme a los comprobantes de recaudación y de todo lo que deba legalmente ingresar". La letra c) prescribe una verificación sobre si las cantidades liquidadas o adeudadas "han sido totalmente pagadas"; por otra parte, hemos ya indicado que la letra g) ordena revisar si han sido liquidados "y pagados" todos los impuestos causados.

Con respecto a las cuentas que dan fe de ambos tipos de operaciones, sean de egresos o de ingresos, la letra a) del numeral 4º del citado artículo 168 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que deben ser revisadas en lo tocante a "los comprobantes de todos los asientos y verificar la legalidad y exactitud de todas las operaciones y cálculos de dichos comprobantes", revisión esta que tiene por objeto dar bases exactas para la comprobación de "la conformidad de las cuentas con sus comprobantes" a la cual se refiere el numeral 2º de la disposición aludida.

En la parte final del numeral 4º *eiusdem* se concluye resumiendo en cierta forma las variadas revisiones que hemos expuesto, al establecer que la Sala de Examen "en general, examinará escrupulosamente si en las operaciones de todos los empleados de administración, de ordenación y del Tesoro se han cumplido las disposiciones legales y reglamentarias sobre la administración de rentas, ordenación de pagos y ejecución del Presupuesto". La disposición citada, por lo tanto, confiere amplias facultades de examen sobre las operaciones fiscales de la administración en lo tocante a sus aspectos legales. Nosotros señalaríamos

como particularmente importantes, dentro de estos requisitos legales cuyo cumplimiento debe ser verificado, los atinentes a la realización del control previo con respecto a aquellas operaciones que se encuentran sujetas al mismo de conformidad con las leyes vigentes.

### c) *Procedimiento*

En el estudio del procedimiento mediante el cual es efectuado el control posterior externo de la ejecución del Presupuesto, expondremos sucesivamente lo relativo a los órganos competentes para su ejecución y a las etapas de las cuales consta el mismo.

*Competencia.* La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su artículo 166, atribuye la competencia para la ejecución del control posterior a la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, dependencia que, como hemos visto, tiene por objeto principal examinar las cuentas y los anexos de ellas, de todas las oficinas o empleados de Hacienda, y de todas las entidades que manejen fondos, bienes o materiales costeados por el fisco, o que los tengan bajo custodia; y verificar, durante aquel examen, la legalidad y sinceridad de todas las operaciones practicadas por dichas oficinas y entidades o sus empleados, por los ordenadores de pagos o por cualquier persona o entidad que maneje fondos o bienes públicos. El Reglamento Interior de la Contraloría General de la Nación, en su artículo 14, reitera esta atribución de competencia, y especifica que las funciones de control posterior deberán ser llevadas a cabo por la llamada Sección Primera, o Sección de Examen, Revisión y Reparos, de la mencionada Sala de Examen.<sup>71</sup>

No obstante lo anteriormente dicho, se debe tener en cuenta que, a partir del primero de enero de 1965 la Contraloría General de la República realizó determinadas reformas en su organización que alteran la atribución de competencias expuesta.<sup>72</sup> En virtud de dichas reformas, algunas de las funciones de control posterior pasaron a ser de la competencia de la Dirección de Control Posterior, la cual es una dependencia de la Sala de Control, creada a partir de la fecha anteriormente señalada y en virtud de las razones expuestas por la Contraloría General de la República en el Informe presentado al Congreso Nacional acerca del ejercicio fiscal de 1965,<sup>73</sup> documento en el cual, textualmente, se expresa:

---

71. Reglamento Interior de la Contraloría General de la Nación. 17 de octubre de 1938. *Gaceta Oficial*, número extra, de 24 de octubre de 1938.

72. Véase Organograma Estructural de la Contraloría General de la República. Publicado en *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*. N° 33, 1965.

73. Véase Informe al Congreso Nacional, 1965. Imprenta Nacional, 1966.

En efecto, tal como se enunció en el Informe presentado al Congreso Nacional el año anterior, las modificaciones más importantes introducidas consistieron en la unificación de los servicios de fiscalización de las seis secciones que integraban la Sala de Control, mediante el establecimiento de dos grandes Direcciones —la de Control Previo y la de Control Posterior— que permitieron descargar el exceso de líneas de mando que confluían hacia el Contralor y Subcontralor, y a la vez distribuir adecuadamente las labores correspondientes a las dos grandes modalidades de control que realiza la Sala.

La reforma mencionada dividió a la dirección de Control Posterior en los Departamentos de Control de Avances, de Auditoría y de Investigaciones, y la Sección de Ejecución de Reparos, Alcances y Caucciones. A continuación detallamos las atribuciones específicas de cada una de dichas dependencias.

Como se desprende del Informe al Congreso Nacional presentado por la Contraloría General de la República en relación al ejercicio fiscal de 1965, el Departamento de Control de Avances, antes Sección Cuarta de la Sala de Control, se encuentra encargado de la "fiscalización posterior de los fondos girados, en calidad de anticipos para pagos, por los Despachos Ejecutivos".<sup>74</sup> Según el mismo Informe, el Departamento de Auditoría "ejerce funciones de inspección en las cuentas de los Despachos del Ejecutivo, Institutos Autónomos y cualquiera otra dependencia encargada de la custodia, administración, recaudación o inversión de fondos o bienes nacionales de cualquier género", y además de ello "presta colaboración a los Estados o Municipalidades de la República cuando ellos así lo solicitan".<sup>75</sup> El Departamento de Investigaciones, como lo indica el texto citado, tiene por función "abrir averiguaciones administrativas, las cuales deben terminar por un auto de sobreseimiento o bien por una declaración de absolución o de culpabilidad, según corresponda, en casos de faltas, omisiones o negligencias de empleados o extraños que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, recaudación, custodia o inversión de fondos o bienes nacionales, de cualquier género".<sup>76</sup> La Sección de Ejecución de Alcances, Reparos y Caucciones, creada el 15 de marzo de 1965 por resolución de la Contraloría, tiene por misión "hacer cobrar los alcances sentenciados a los respectivos responsables, según el resultado de los juicios de cuentas; hacer cobrar administrativamente, y a falta de pago, judicialmente, los reparos que se hagan por la Sala de Examen; hacer

---

74. *Op. cit.*, Cap. III, p. 139.

75. *Ibid.*, Cap. III, p. 145.

76. *Ibid.*, Cap. III, p. 148.

efectivas las cauciones en favor de empleados públicos cuando haya lugar a ello; velar porque se efectúe la recaudación de todos los créditos y la restitución de todos los fondos que resulten deberse o pertenezcan a la Nación".<sup>77</sup>

La Sala de Examen continúa ejerciendo sus atribuciones legales de examinar las cuentas y los anexos de ellas que debe someterle la administración. En el Informe al Congreso Nacional sobre el ejercicio fiscal de 1966, la Contraloría distingue entre aquellas actividades de la Sala de Examen referidas a cauciones y finiquitos, y aquellas referidas a verificación y examen de cuentas, por la otra.<sup>78</sup> El personal de la Sala dedicado a la verificación y examen de cuentas es organizado en diversos grupos que se dedican especialmente a ejercer su tarea sobre determinados grupos de cuentas. Así, son consideradas por separado las siguientes categorías: 1) Aduanas; 2) Impuesto sobre la Renta; 3) Renta de Licores; 4) Sucesiones; y 5) Ministerios y Auditorías. Dicha organización redundará en una mayor sistematización y eficacia de las labores de verificación, que pueden ser efectuadas dentro de un elevado nivel de especialización.

### *Etapas del procedimiento*

*Recepción de las cuentas y de sus anexos.* Las cuentas de las oficinas a cuyo cargo está el manejo de ramos de la Hacienda Pública Nacional deben ser cortadas y cerradas el 30 de junio y el 31 de diciembre de cada año, y los libros contentivos de las mismas deben ser enviados a la Sala de Examen de la Contraloría junto con los comprobantes, dentro de los sesenta días siguientes a la expiración del respectivo semestre, a los efectos del artículo 168 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.<sup>79</sup> Todas las oficinas que lleven contabilidad deben enviar a la Contraloría, en los quince primeros días de cada mes: copias de las partidas del Manual asentadas durante el mes anterior, el movimiento de las cuentas en el dicho mes, un estado de valores para el último día del mismo y todos los demás datos, relaciones e informes que se señalen en las leyes y los reglamentos o que la Contraloría crea necesarios para centralizar las cuentas y ejercer las funciones que le están atribuidas.<sup>80</sup>

---

77. *Ibid.*, p. 149.

78. *Ibid.*, p. 99.

79. Véase artículo 230 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

80. Véase artículo 231. *Ibid.*

El secretario de la Sala de Examen tiene entre sus atribuciones la de recibir las cuentas y sus comprobantes y suscribir en cada caso una diligencia en la cual debe hacer constar el día en que las mismas fueron recibidas.<sup>81</sup> El mismo funcionario debe hacer verificar por el archivero si están conformes los expedientes de las cuentas y sus comprobantes con la especificación que contenga el oficio de remisión de los mismos a la Sala de Examen, para que en el caso de que observare alguna disconformidad entre las piezas anunciadas y las recibidas, así lo haga constar en el expediente y lo comunique inmediatamente al primer examinador, a los efectos del reclamo respectivo.

A los fines de asegurar el envío de las cuentas que deben ser controladas, la ley atribuye facultades al contralor de la Nación para que, por su propia iniciativa, o a proposición de una cualquiera de las Salas, pueda apremiar con multas hasta de quinientos bolívares, a todo empleado público o de cuerpos o entidades sujetos a la jurisdicción de la Contraloría, que deje de enviar oportunamente, o no envíe en debida forma, las cuentas, comprobantes, relaciones e informes que deban remitir o que la Contraloría le haya exigido. La multa se impone después de un requerimiento desatendido dentro del plazo que fije al efecto al misma Contraloría.<sup>82</sup>

La Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional prevé asimismo arbitrios a través de los cuales puede ser obtenida la rendición de cuentas cuando la amenaza de la sanción pecuniaria no baste para que el funcionario obligado las presente. Así, cuando el que deba formular y presentar una cuenta, se niegue a ello, deberán formularla y presentarla los fiadores, cuando los haya, franqueándoseles en las oficinas públicas los documentos necesarios, a costa de dichos fiadores, sin perjuicio del proceso que deba seguirse a los renuentes conforme a las leyes.<sup>83</sup> De la misma manera se procederá cuando por ausencia u otro impedimento, el funcionario que deba presentar la cuenta no pudiere hacerlo. En caso de muerte, los herederos deberán formar la cuenta, a falta de fiadores.<sup>84</sup> Debe tenerse presente que todo empleado de la Hacienda que incorpore en sus cuentas las de sus subalternos que le toque examinar y fenecer, se hace solidario de las operaciones ilegales y de los errores que ellas contengan contra el Tesoro Nacional en la parte incorporada sin reparos;

---

81. Véase artículo 18, atribución b) del Reglamento Interior de la Contraloría General de la Nación.

82. Véase artículo 155 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

83. Véase artículo 415. *Ibid.*

84. Véase artículo 416. *Ibid.*

y que en los casos de responsabilidad solidaria bastará la notificación a uno de los responsables para seguir el juicio de cuentas.<sup>85</sup>

En el caso de que no sea posible obtener la rendición de las cuentas de la manera indicada, se deberá recurrir a la denominada "formación y presentación de oficio", procedimiento que comprende el nombramiento, por el Ejecutivo Nacional, de un comisionado encargado de formar la cuenta a partir de los documentos respectivos. El honorario que devengue este comisionado será fijado por el Ejecutivo y le será satisfecho por el Tesoro, con cargo al funcionario, fiadores o herederos.<sup>86</sup>

Finalmente, cuando la falta de comprobantes, recaudos, registros y otras fuentes de información hagan totalmente imposible la formación de la cuenta por alguno de los tres medios reseñados, es decir, a través del mismo interesado, a través de terceros vinculados a él, como fiadores o herederos, o por formación de oficio, la cuenta dejará de incorporarse en la cuenta general. Cuando ello sucediere, el Ejecutivo Nacional, para exigir la responsabilidad y consiguiente indemnización al funcionario que le debía formar la cuenta, o a sus fiadores o herederos, podrá nombrar un comisionado especial que, teniendo a la vista los resultados dados por la oficina a cargo del funcionario renuente, en el período fiscal anterior, y las omisiones que hubieran ocurrido por circunstancias especiales, determine aproximadamente el perjuicio causado al Tesoro Nacional. Los honorarios de dicho comisionado se satisfarán en la misma forma en que deben ser satisfechos los de aquellos que practican la formación de oficio de la cuenta.<sup>87</sup>

*Examen y revisión.* El procedimiento de verificación de la corrección de las cuentas presentadas ante la Sala de Examen se efectúa por lo general en dos etapas, conocidas como examen propiamente dicho y revisión.

El examen de las cuentas está a cargo de los funcionarios denominados examinadores, quienes lo llevan a cabo según la distribución que de las mismas hace entre ellos el primer examinador.<sup>88</sup> Durante su actuación, dichos funcionarios tratan de determinar si en las cuentas se cumplen los extremos a los cuales hicimos alusión anteriormente.<sup>89</sup>

Ahora bien, en la mayoría de los casos, una vez concluido el examen, comienza el procedimiento denominado "revisión" de la cuenta

---

85. Véase arts. 413 y 414, *ibid.*

86. Véase art. 418, *ibid.*

87. Véase art. 418 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

88. Véase art. 398, *ibid.*

89. Véase *supra*, extremos que constata la revisión.

y de sus anexos. En efecto, si examinada una cuenta no se le formula ningún reparo, el examinador lo hará constar en diligencia que autorizará con su firma. En este caso, el primer examinador designará otro u otros de los examinadores para que revisen la cuenta, y si de este nuevo examen resulta también conforme, se hará constar así por los que la hayan examinado, y el primer examinador dictará un auto de fenecimiento que firmarán él y el secretario de la Sala, y expedirá el finiquito al empleado que haya rendido la cuenta.<sup>90</sup>

La denominada "revisión", pues, tiende a verificar los mismos extremos que comprueba el examen, y sólo tiene lugar cuando de este último no han resultado objeciones a la cuenta. Esta duplicación de procedimiento ha sido calificada de innecesaria y sobre ella se ha dicho que "no es más que una fuente de retardo que debe ser eliminada por inoperante".<sup>91</sup> Sin pronunciarnos sobre este particular, que es atinente a los aspectos prácticos del problema, nos limitaremos a criticar la falta de organicidad del criterio según el cual el descubrimiento de un error en determinada cuenta evita el que se la someta a la revisión.

#### FORMULACION DE FINIQUITOS Y DE REPAROS

Conforme hemos visto, la revisión o el examen pueden culminar en uno de estos dos actos: la emisión de un finiquito o la emisión de un reparo. El finiquito, de conformidad con los artículos 399 y 400 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, produce el fenecimiento de la cuenta, la liberación de la responsabilidad con respecto a ella de los funcionarios que intervinieron en su elaboración y, finalmente, exime de la rendición de cuentas por segunda vez en el asunto sobre el cual ha recaído. Sin embargo, dicho finiquito no impide el derecho de solicitar la corrección de los errores de cálculos, omisiones comprobadas, partidas duplicadas u otros vicios semejantes que la respectiva cuenta pudiere contener.<sup>92</sup>

Si, por el contrario, el funcionario examinador comprueba que la cuenta no llena alguno de los extremos a los cuales hemos hecho alusión en la sección anterior, así lo hace constar mediante la formulación de un reparo a dicha cuenta. El efecto más inmediato del citado reparo consiste en impedir la formulación del finiquito y la emisión del auto

---

90. Véase art. 399 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

91. Véase Siebel A. Girón R.: "El Control Posterior". En *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 16, febrero-marzo de 1961, p. 14.

92. Véanse artículos 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 y 40 del Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 1966.

de fenecimiento de la cuenta, mientras no sea corregida la irregularidad advertida. El primer examinador deberá autorizar, mediante auto que suscribirá, los pliegos de los reparos formulados a las cuentas, tan luego como los haya verificado, disponiendo al propio tiempo el que se les dé el curso de ley correspondiente.<sup>93</sup> Por su parte, cada uno de los examinadores deberá llevar un registro parcial de reparos, en donde deberá anotar, con todas las especificaciones debidas, los que formulare.<sup>94</sup> El secretario de la Sala de Examen deberá asimismo registrar dichos reparos en un libro especial que llevará al efecto.<sup>95</sup>

*Notificación de los reparos.* A tenor del artículo 401 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, si del examen de una cuenta resultaren cargos contra los empleados que la llevaron, el examinador pasará al primer examinador el pliego de reparos, dejando copia, y este último verificará dicho pliego y lo remitirá a la Sala de Control, a los efectos de la atribución octava del artículo 172 *ejusdem*. La mencionada atribución consiste en la obligación, para la Sala de Control, de notificar a los empleados cuyas cuentas u operaciones hayan sido objetadas, el saldo a su cargo y las diferencias que resulten de la revisión, expresando los fundamentos del reparo. En ejercicio de la misma atribución, dicha Sala debe fijar un plazo, no mayor de sesenta días, para que se efectúe el reintegro o se justifiquen la cuenta u operación reparadas. Puede asimismo la Sala de Control, cuando expresamente la autorice el contralor general de la República, dispensar las fallas o defectos que existan en los comprobantes y documentos relacionados con las cuentas, siempre que el perjuicio causado no exceda de cincuenta bolívares y no exista reincidencia por parte del funcionario que incurrió en la falta o defecto.

Ahora bien, una vez que el empleado, o en su defecto las personas que por él deban responder o que compartan su responsabilidad solidariamente, conocen que han sido formulados reparos a las cuentas presentadas, se encuentran ante la opción de aceptar dichos reparos, con lo cual consiguientemente se declaran responsables de los perjuicios que las irregularidades respectivas pudieren haber causado al fisco, o bien rechazar dichos reparos. Cada una de dichas actitudes determina a su vez el curso que ha de seguir el procedimiento de control posterior.

*Comunicación al Ministerio de Hacienda o iniciación del juicio de cuentas.* En el caso de que el empleado, o en su defecto las personas

---

93. Véase atribución d) del art. 15 del Reglamento Interior de la Contraloría General de la Nación.

94. Véase atribución c) del art. 16, *ibid.*

95. Véase atribución f) del art. 17, *ibid.*

que por él deban responder, acepten los reparos y así lo notifiquen al organismo contralor dentro del plazo fijado, la Sala de Control, en cumplimiento de las atribuciones que le confiere el numeral 4) del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, procederá a hacer cobrar administrativamente y, a falta de pago, judicialmente, los reparos que se hagan por la Sala de Examen de acuerdo con las atribuciones de ésta y de conformidad con el procedimiento establecido en la mencionada ley.

A los efectos del cobro administrativo, la Sala de Control comunicará la aceptación del reparo al ministro de Hacienda, acompañando los recaudos del caso, a fin de que dicho funcionario haga expedir la correspondiente planilla de liquidación por el empleado competente a los efectos de su recaudación por la respectiva oficina.<sup>96</sup> Ya hemos indicado anteriormente que, a partir de marzo de 1965, la función de activar el cobro administrativo de los reparos compete a la Sección de Ejecución de Alcances, Reparos y Caucciones, de la Dirección de Control Posterior de la Sala de Control.<sup>97</sup> Efectuado el pago, el Ministerio de Hacienda lo participará a la Sala de Control.<sup>98</sup>

Ahora bien, puede darse el caso de que el empleado muestre su inconformidad con el reparo. Establece la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su artículo 402, que, en estos casos, la Sala de Control le pasará todos los recaudos del caso al abogado de la Contraloría, a fin de que éste inicie el juicio de cuentas correspondiente ante el Tribunal Superior de Hacienda. Consideramos conveniente, no obstante, advertir que no siempre la contradicción de un reparo debe dar lugar a la iniciación de un juicio de cuentas. En efecto, se establece en la atribución octava del artículo 172 de la misma ley, que, notificado el reparo, dispondrá el funcionario de un plazo de sesenta días como máximo, contados a partir de la notificación, para que "se efectúe el reintegro o se justifique la cuenta u operación reparada". En nuestra opinión, el establecimiento de un plazo para que el interesado "justifique" la cuenta u operación reparada, significa evidentemente el que se le permite mostrar la justeza o la corrección de su proceder —en oposición al reparo, que tácitamente atribuye incorrección a los actos del funcionario— y, en caso de demostrar que su desacuerdo con el reparo está bien fundado y que sus cuentas son correctas a satisfacción

---

96. Véase art. 401 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

97. Véase Informe al Congreso Nacional, 1965. Contraloría General de la República. Parte III, Cap. III, p. 149.

98. Véanse artículos del 40 al 61, inclusive, del Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 1966.

del organismo contralor, no hay lugar a la iniciación del juicio de cuentas.

Sin embargo, en aquellos casos en los cuales el funcionario contradiga el reparo sin justificar su conducta, será iniciado el correspondiente procedimiento judicial a los efectos de establecer las responsabilidades del caso y reparar al fisco los daños que pudiere haber sufrido. Se debe señalar, en tal sentido, que la naturaleza del procedimiento jurisdiccional a ser seguido varía según la índole de la cuenta sobre la cual ha recaído el reparo.

En primer lugar, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece un procedimiento general de juicio de cuentas, que el abogado de la Contraloría debe iniciar ante el Tribunal Superior de Hacienda y cuyas modalidades se encuentran establecidas en los artículos 402 a 410 de la citada ley.

En segundo lugar, el mencionado texto legal establece un procedimiento especial, descrito en el artículo 419, especialmente aplicable a las cuentas de las Oficinas de Administración de Rentas o a funcionarios sujetos a la jurisdicción de la Contraloría, por errores en los aforos o liquidaciones de rentas; por falta de pago de rentas liquidadas; por mala declaración de los contribuyentes; por falta de liquidación de rentas causadas por omisión de pena en caso de contravenciones comprobadas; y en cualquier otro caso en que no exista un procedimiento especial establecido por la ley.

En tercer lugar, la tramitación de los juicios que siguen a los reparos recaídos sobre cuentas relativas al Impuesto sobre la Renta, a tenor del ordinal 2º del artículo 78 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, debe ser seguida por ante el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, conforme al procedimiento pautado en el capítulo XVII de la mencionada ley.

El estudio de las peculiaridades de cada uno de dichos procedimientos y de las etapas de los mismos excede el objetivo de esta sección, dedicada específicamente al control ejercido por la Contraloría General de la República. Es conveniente que señalemos, no obstante, con respecto al procedimiento general que pauta la Ley Orgánica en sus artículos 402 a 407, que, de conformidad con la última de las disposiciones citadas, de la sentencia que recaiga podrán apelar las partes ante la Corte Suprema de Justicia, y que las sentencias que declaren sin lugar los reparos se consultarán siempre con estas últimas. Las sentencias, según mención del artículo 408 *ejusdem*, se publicarán en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, mandato actualmente apli-

able a la publicación en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, y, ejecutoriada la sentencia, a tenor del artículo 409, se pasará copia de ella a la Sala de Control, a los efectos de su ejecución.

#### EL CONTROL DIRECTO POR PARTE DEL PODER LEGISLATIVO

El Congreso Nacional no se limita a ejercer una función de control de la Hacienda Pública a través de su órgano auxiliar la Contraloría General de la República. En efecto, en virtud de expresas disposiciones constitucionales, puede el Congreso Nacional tanto realizar investigaciones directas sobre aquellos aspectos de la Hacienda Pública que especialmente le interesen, como apreciar la marcha de la misma mediante las Memorias o Informes que deben presentarle determinados funcionarios acerca de tal materia.

##### A) *Realización de investigaciones directas*

La Constitución Nacional confiere atribuciones a los cuerpos legislativos o sus comisiones para realizar las investigaciones que juzguen convenientes, de conformidad con los reglamentos internos de dichos organismos.<sup>99</sup> A los fines de asegurar el éxito de tales investigaciones, el texto constitucional establece que todos los funcionarios de la administración pública y de los institutos autónomos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. Esta obligación incumbe también a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías que la constitución establece. El objeto de la citación debe ser comunicado en todo caso al interesado con cuarenta y ocho horas de anticipación al momento fijado para su comparecencia, cuando menos.

A los fines de evitar dudas acerca de una posible usurpación de funciones, el mismo texto constitucional declara expresamente que el ejercicio de las mencionadas facultades de investigación no afecta las contribuciones que corresponden al Poder Judicial de acuerdo con la Constitución y las leyes.<sup>100</sup> La misma disposición establece que los jueces estarán obligados a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de los cuerpos legislativos.

Es indudable que el Congreso Nacional puede emplear estas facultades de las cuales se encuentra investido, para ejercer un control directo

---

99. Véase art. 160 de la Constitución Nacional.

100. Véase art. 161 de la Constitución Nacional.

sobre cualquiera de los aspectos de la ejecución del Presupuesto, cuando así lo juzgare conveniente.

### B) *Control a través de Memorias, Cuentas e Informes*

La Constitución y otras leyes obligan a determinados funcionarios a presentar ante los cuerpos legislativos documentos contentivos de memorias sobre la gestión del Despacho o dependencia a su cargo, y de cuentas de los fondos que hubieren manejado.

Así, el artículo 197 de la Constitución Nacional establece que cada ministro presentará a las Cámaras en sesión conjunta, dentro de los diez primeros días de las sesiones ordinarias, una Memoria razonada y suficiente sobre la gestión del Despacho en el año civil inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año siguiente. La misma disposición establece que cada ministro debe presentar la cuenta de los fondos que hubiese manejado, y que las Memorias correspondientes al último año del período constitucional deberán ser presentadas dentro de los cinco primeros días siguientes a la instalación del Congreso.

El Estatuto Orgánico de Ministerios detalla cuál debe ser el contenido de estas Memorias y Cuentas. Las Memorias contendrán la exposición razonada y documentada de la actuación de cada Despacho en el año civil o en el período que precede a la reunión del Poder Legislativo; pero si posteriormente a la terminación de dicho año civil o período ocurrieren actos que por su importancia merecieran ser llevados a conocimiento del Poder Legislativo, así se hará.<sup>101</sup> En las Memorias se deben insertar los documentos que fueren necesarios para la mejor comprensión de lo expuesto en ellas, y se deben señalar a la atención del Poder Legislativo los actos que requieran aprobación especial.<sup>102</sup> Las Cuentas versarán sobre los fondos que se hubieren manejado y las erogaciones que hubieran sido ordenadas por el respectivo departamento,<sup>103</sup> y abarcarán el último año económico o período respectivo y el semestre siguiente, teniendo las de este último lapso sólo carácter provisional.<sup>104</sup> La Cuenta de cada departamento debe estar dividida en dos secciones: Cuenta de Rentas y Cuenta de Gastos; deberá ser precedida de una exposición motivada y expondrá en estados mensuales el resultado de las contabilidades ordenadas por la ley. La Cuenta del Departamento de Hacienda comprenderá, además, la Cuenta General de Ren-

---

101. Véase art. 13 del Estatuto Orgánico de Ministerios.

102. Véase art. 14 del Estatuto Orgánico de Ministerios.

103. Véase art. 13 *eiusdem*.

104. Véase art. 15 *eiusdem*.

tas y Gastos Públicos, la cual centralizará el movimiento general de todos los ramos de rentas y de gastos; y la Cuenta de Bienes Nacionales, que deberá exponer el movimiento de los bienes, muebles e inmuebles, pertenecientes a la nación.<sup>105</sup>

Como se puede comprender, a través del estudio de las Memorias y Cuentas puede el Poder Legislativo adquirir un amplio conocimiento acerca de la gestión financiera de las diversas dependencias administrativas, sobre todo si se tiene en cuenta que, por expresa disposición constitucional, los ministros están obligados a concurrir a las Cámaras cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan,<sup>106</sup> circunstancia esta que permite al Congreso ampliar sus informaciones acerca de cualquier punto de las Memorias o Cuentas que a juicio de dicho cuerpo requiera aclaración.

El Congreso ejerce sus facultades de control a través de la aprobación o la improbación de las Memorias y las Cuentas presentadas. Se debe señalar que, por disposición del Estatuto Orgánico de Ministerios, la aprobación impartida a las Memorias no comprende la de las convenciones y actos contenidos en ellas que requieran especial aprobación legislativa. La aprobación de las Memorias y Cuentas, o cualquier otro pronunciamiento sobre ellas, de acuerdo a la Constitución vigente, no libera de responsabilidad al ministro por los actos del respectivo despacho, pudiendo en todo caso los cuerpos legislativos, mientras no se haya consumado la prescripción, proceder a la investigación y examen de dichos actos, aun cuando éstos correspondan a ejercicios anteriores.<sup>107</sup> Esta norma constitucional deroga el régimen establecido por el Estatuto Orgánico de Ministerios en su artículo 14, conforme al cual los actos políticos y administrativos adquirirían, en virtud de la aprobación de la respectiva Memoria, autoridad de cosa juzgada, salvo los casos en los cuales quedaban afectados derechos de terceros, a quienes quedaba expedita la vía judicial. En virtud de la misma disposición detallada de todas sus actuaciones y la Cuenta de la administrativa la aprobación impartida a la Cuenta tiene carácter definitivo e irrevocable, salvo en el caso de error material o fraude.

Conforme al principio consagrado en el artículo 121 de la Constitución Nacional, el cual establece que el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la ley, la improbación de las Memorias y Cuentas acarrea para

---

105. Véase art. 16 *ejusdem*.

106. Art. 199 de la Constitución Nacional.

107. Art. 198 de la Constitución Nacional.

el respectivo ministro responsabilidad civil, penal y administrativa, según la índole de la irregularidad en atención a la cual se formula la improbación.

Aunque a los efectos de nuestro estudio del control de la ejecución del Presupuesto por parte del Poder Legislativo nos interesan especialmente las Memorias y Cuentas rendidas por los ministros, nos corresponde señalar que no son estos funcionarios los únicos a quienes obligan las normas vigentes a presentar cuentas de su gestión ante el Congreso. Los gobernadores de los Territorios Federales, por ejemplo, deben presentar anualmente al Presidente de la República una exposición detallada de todas sus actuaciones y la Cuenta de la Administración a su cargo, las cuales serán sometidas a la consideración del Congreso Nacional por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores.<sup>108</sup>

Un importante instrumento de este control ejercido directamente por el Congreso sobre las Memorias y Cuentas que dan fe de la gestión administrativa, lo constituye el Informe que, a tenor del artículo 239 de la Constitución vigente, debe presentarle el Contralor General de la República sobre la actuación de la Contraloría o sobre la Cuenta o Cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello. Conforme a la misma disposición, el contralor debe igualmente presentar los Informes que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional.

Usualmente, el mencionado Informe de la Contraloría General de la República constituye, tanto una detallada información del desenvolvimiento de las actividades de dicho organismo, como una amplia exposición acerca de los particulares más resaltantes del aspecto financiero de la gestión administrativa, con especial hincapié en las irregularidades observadas en ésta y en las investigaciones efectuadas sobre las mismas.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Allix, Edgard: *Traité Elementaire de Science des Finances et de Législation*. Presses Universitaire de France, París, 1950.

Brewer, Allan: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela, 1964.

———: "La Formación de la Voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos". *Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad Central de Venezuela. N° 28. Caracas, 1961.

---

108. Atribución 22 del art. 15 de la Ley Orgánica de Territorios Federales.

- Bielsa: *Derecho Administrativo*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1947.
- : *Ciencia de la Administración*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950.
- : *Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1955.
- Buck, Arthur: *El Presupuesto en los Gobiernos de Hoy*. Editorial Peuser, Buenos Aires, 1946.
- Duverger: *Instituciones Financieras*. Editorial Bosch, Barcelona, 1960.
- : *Les Finances Publiques*. Press Universitaires de France, París, 1960.
- Heinig: *El Control Presupuestario*. B.C.E. Editorial El Ateneo. 1961.
- Jellineck: *Teoría General del Estado*. CECSA. México, 1958.
- Jeze: *Les Principes Généraux du Droit Administratif*. Giard et Brière, París, 1936.
- : *Cours de Science des Finances et de la Législation Financière Française*. Giard et Brière. París, 1922.
- : *Cours Élémentaire de Sciences des Finances*. Giard et Bière. París, 1922.
- Kelsen: *Teoría General del Estado*. Editorial Nacional Edinal, México, 1959.
- Laufenburger: *Finanzas Comparadas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1952.
- : *Précis de Science et de Legislation Financière*. Editorial Sirey. París, 1948.
- Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela, 1964.
- Maison: *La Economía de los Gastos Públicos*'. B.C.E. Editorial El Ateneo. 1961.
- Grizziotti: *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*. Editorial Reus, Madrid, 1960.
- Polanco: "La Administración Pública". *Memoria de la Facultad de Derecho*. Universidad Central de Venezuela.
- Ripa Alberdi: *El Presupuesto y su Control*. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1947.
- Sayagués Laso. *Tratado de Derecho Administrativo*. Editorial Martín Bianchi. Montevideo, 1953.
- Trotabas: *Institutions Financières*. Dalloz, 1956.
- Dictámenes de la Consultoría Jurídica: 1938-1963*. Contraloría General de la República. Caracas, 1964.
- Doctrina de la Procuraduría General de la República*: Procuraduría General de la República. Caracas, 1964.
- Informes al Congreso Nacional*. Contraloría General de la República. Ejercicios 1950 a 1965.
- Informes al Congreso Nacional*. Procuraduría General de la República. Ejercicios 1950 a 1965.
- Informes de los Congresos Latinoamericanos de Entidades Fiscalizadoras*.
- Jurisprudencia de los Tribunales de la República*. Ministerio de Justicia. 1965.
- Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Nos. 1 a 41.

Los restantes documentos oficiales, leyes, reglamentos, ordenanzas y estatutos a los cuales se hace referencia en el presente trabajo, son acompañados de los datos necesarios en las correspondientes citas.

## LA CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION Y SU ORDENAMIENTO JURIDICO

La Contraloría General de la República, no obstante la sustancial evolución presupuestaria, continúa rigiéndose por el mismo instrumento legal que la creó, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.<sup>109</sup> De ahí que algunas de sus normas resulten arcaicas y deficientes para regir la actuación del organismo, y su estructura y orientación no se adapte a la cambiante realidad financiera.

La ley en referencia cumplía su cometido en la época en que se iniciaron las funciones de la Contraloría, las cuales se cumplían fundamentalmente sobre la ejecución de un presupuesto aproximadamente veinte veces menor que el de la actualidad, cuyo elevado monto casi resiste toda comparación. Es sabido que la principal labor desarrollada por este organismo es la del control de la ejecución presupuestaria, principalmente en lo que respecta a las erogaciones. Su volumen de trabajo y sus métodos y sistemas están en directa conexión con el monto del presupuesto de ingresos y gastos aprobado. Es de conocimiento general que el monto de dichos presupuestos ha ido en Venezuela en constante aumento y que la realidad financiera y económica del año 1938 en que se fundó la Contraloría debe necesariamente de divergir de la que en la actualidad existe en la nación.

### *Sus bases legales*

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional ha tenido sólo pequeñas modificaciones. En el año en que fue promulgada, ella constituyó un paso de avance; hoy constituye un instrumento insuficiente y anacrónico.

Las normas legales que rigen la organización y financiamiento de una entidad autónoma como es la Contraloría forman parte de un estatuto legal sobre Hacienda Pública que abarca las más disímiles materias. Tal hecho le resta al estatuto legal que la rige una de las más importantes condiciones que debe tener, como es la de ser orgánica y por lo tanto absolutamente autónoma. No es sólo objetable su inclusión en un estatuto legal de variada naturaleza, sino que las normas en él establecidas se encuentran dispersas y confundidas a través de todo el cuerpo de la ley, lo cual dificulta necesariamente la fácil consulta y la claridad

---

109. Existe para esta fecha un proyecto de Ley de Contraloría presentado a las Cámaras Legislativas.

que le debe ser característica. A la comentada dispersión puede agregarse la falta de claridad en la redacción de muchas de sus normas.

Desde la promulgación del estatuto legal en referencia, la Contraloría fue dividida principalmente en tres salas, conocidas con el nombre de Sala de Centralización, de Examen y de Control. La ley les ha dado a dichas dependencias funciones casi autónomas y facultades reservadas, con una orientación que no se compagina con la unidad que debe caracterizar las funciones fiscalizadoras. Tal autonomía en las actuaciones, sin sentido práctico en la actualidad, convierte a cada uno de estos departamentos en entidades casi independientes, con la comprensible perturbación que ello trae para la unidad de gobierno y decisión del organismo.

La ley que modifique esta situación debe estructurar la Contraloría como un todo orgánico con atribuciones generales, sin entrar a regular la distribución interna de sus atribuciones.

En cuanto al control de institutos autónomos, el régimen establecido para estas instituciones por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional es evidentemente confuso y contradictorio en su articulado. Ello puede derivarse de la sola lectura de los artículos 71 a 75 de la referida ley. La intervención de la Contraloría en la fiscalización de tan extenso sector del Patrimonio Nacional no debe quedar a merced de interpretaciones convencionales, como sucede en la actualidad.

### *Atribuciones impropias*

A través de toda la normativa legal que regula el organismo pueden apreciarse una serie de atribuciones que en realidad no corresponden a la naturaleza de las funciones que deben corresponderle. Numerosas actuaciones podrían suprimirse porque ellas deberán ser cumplidas por la propia administración activa, dentro de sus facultades de control interno: la preparación de la cuenta que el ministro de Hacienda debe presentar al Congreso, el registro nacional de empleados, el índice de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional.

En cuanto a los procedimientos, el contralor general debe revisar y conformar todas las órdenes de pago emitidas con carácter secreto, por los ministros de Relaciones Interiores y la Defensa, lo cual significa un trabajo material de gran alcance que resta un importante tiempo que podría dedicar a labores de mayor utilidad para el organismo. Es decir, que por disposiciones arcaicas, el contralor debe necesariamente realizar, personalmente, con respecto a dichas órdenes de pago, la tarea cumplida por un numeroso equipo de empleados de la Sala de Control.

En esta materia, la ley, igualmente, contiene disposiciones y procedimientos que no están acordes con el volumen de trabajo actual. Cabe señalar la complicación en el procedimiento de la comunicación de los reparos, el cual reviste evidente complicación y demora; los lapsos inapropiados; y sobre todo la duplicidad que ordena la ley en cuanto al examen de las cuentas, ya que una vez examinada exhaustivamente por un funcionario autorizado, cuando la verificación de la cuenta haya resultado conforme, es nuevamente revisada a los efectos de la decisión final. El procedimiento del examen de cuentas hoy vigente, establecido para regular un volumen de trabajo hasta veinte veces menor que el actual, constituye una rémora apreciable en el campo de la verificación posterior. Por conectarse con el problema anterior, deben mencionarse, igualmente, las disposiciones legales que obligan a efectuar asientos a mano, libros, foliados y sellados, duplicidad de comprobantes, etc.

En cuanto a las normas de avance, son anticuadas e impropias las que rigen esta importantísima erogación. Como régimen excepcional de egreso, requiere normas inequívocas, adaptadas al elevado monto que por este concepto se maneja. Es incompatible con la realidad fiscal el actual sistema legal que rige esta materia y él debe modificarse para dar a la Contraloría una injerencia cónsona con sus atribuciones de vigilancia permanente.

Por todo ello debe consagrarse en la ley la intervención de la Contraloría en el sentido de que ésta verifique previamente el monto y legalidad del egreso, sin entrar en otra consideración, y que la opinión que sobre tal materia emita, en los casos en que proceda, sea de carácter vinculante y no simplemente informativa. Gran interés reviste que la Contraloría sea dotada de facultades que le permitan impedir la emisión de nuevas órdenes de avance cuando la inversión de las anteriores no ha sido justificada en su mayor porcentaje. En la actualidad, tales disposiciones no existen. En una palabra, la ley debe establecer barreras lógicas a una actividad que, por excepcional, debe ser restringida, limitada y severamente vigilada.

### *Normas punitivas*

El desarrollo práctico de las funciones de control de este organismo se encuentra en numerosas ocasiones con el grave inconveniente de que un desacato a sus disposiciones o una desatención a su requerimiento no pueden ser sancionados con efectividad. Puede señalarse como ejem-

plo la escasa multa que sanciona el incumplimiento de la obligación de rendir cuenta oportunamente, la cual sólo alcanza a la suma de quinientos bolívares, pero esto con un requerimiento previo, que sin duda le resta eficacia a la sanción.

La Contraloría General, como es sabido, tiene atribuciones de investigación en los casos de delitos, faltas, omisiones en el manejo de la cosa pública. En esta actividad requiere la comparecencia a sus oficinas, no sólo de funcionarios, sino también de particulares. La actual ley no contiene penas efectivas inmediatas para sancionar a los particulares que desacaten sus citaciones para fines de investigación.

La Contraloría General de la República tuvo como antecedente en el pasado una dirección del Ministerio de Hacienda llamada Contaduría General. Era, desde luego, una dependencia de dicho ministerio y por ello formaba parte de su presupuesto. Este anacronismo ha seguido vigente, y en la actualidad el presupuesto de gastos de este organismo es un capítulo del conjunto de gastos señalados para el Ministerio de Hacienda, lo cual mantiene una sutil dependencia de este Despacho que no armoniza con la autonomía funcional consagrada por la Constitución Nacional.

## JURISPRUDENCIA

### CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA \*

"Corresponde al Poder Legislativo el control del funcionamiento fiscal de la Nación y de la estricta ejecución del presupuesto".

La primera parte del artículo 95 de la Constitución Nacional de 1953, vigente para la época en que fue sancionado el acuerdo del Congreso Nacional cuya legitimidad se discute, y a cuya luz, como es obvio, debe ser examinada dicha legitimidad, disponía que "el Poder Legislativo ejercerá la inspección y fiscalización de los ingresos y egresos del Tesoro Nacional, de las operaciones inherentes a dichos actos en los Despachos del Poder Ejecutivo Nacional y de los Institutos Autónomos y de las cuentas correspondientes, mediante un organismo denominado Contraloría de la Nación, sin perjuicio de la inspección y fiscalización que ejerza el Poder Ejecutivo Nacional".

Dicha norma consagraba expresamente el principio de que en nuestro país, como en todos aquellos países de estructura constitucional simi-

---

\* Oficio N° 1.981, de fecha 24 de abril de 1964, dirigido al Presidente de la Corte Suprema de Justicia (Sala Plena). Sección de Asesoría del Estado.

lar a la nuestra, el control del funcionamiento fiscal de la Nación y de la estricta ejecución del presupuesto corresponde al Poder Legislativo. A la vez, concebía a la para entonces Contraloría de la Nación como organismo auxiliar del Congreso en sus labores de inspección y fiscalización del presupuesto, con rango constitucional.

Estos preceptos, incorporados a nuestro ordenamiento constitucional por primera vez en la Ley Fundamental de 1947, han sido recogidos en la actual Constitución de 1961, que en su artículo 139 atribuye al Congreso "el control de la Administración Pública Nacional", y en su artículo 236 declara que "la Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control de la Hacienda Pública".

Es así como el control de los actos de la Administración Pública, función primordial del Poder Legislativo, viene ejercido por éste en forma indirecta a través de la Contraloría, y conforme a la regulación establecida a tal efecto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

## XXIV

# EL CONTROL DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

Introducción. Fases del control. Créditos contra el fisco. Principios del control en el gasto público y sistemas de control. El control administrativo. Informes técnicos sobre el gasto público en Venezuela.

## INTRODUCCION

### *Necesidad de un control de la ejecución*

El Estado, ese ente moral "formado por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio" del cual nos habla Jellineck,<sup>1</sup> se encuentra ligado, en lo relativo a la totalidad de los actos de su gestión, al principio de legalidad, conforme al cual la Constitución y las leyes definen las atribuciones de los poderes públicos y a ellos deben sujetarse sus actos.<sup>2</sup> El Estado, en efecto, a los fines del cumplimiento de sus objetivos, necesita de la colaboración de personas naturales y jurídicas, y por una parte, en ejercicio de su soberanía, requiere de ellas los ingresos necesarios, mientras que, por otra parte, sirviéndose del producto de estos ingresos, remunera los servicios o bienes que recibe de los particulares, mediante la entrega de un valor equivalente, esto es, mediante una disminución de su activo que constituye una erogación o gasto público.<sup>3</sup>

### *Fases del control*

Toda disposición de bienes económicos para la satisfacción de una determinada finalidad comporta la adopción de un plan contentivo de las decisiones que se hagan con respecto al empleo futuro de tales bie-

1. *Teoría General del Estado*. Libro II.
2. Artículo 117 de la Constitución Venezolana de 1961. Sobre el Principio de Legalidad véase además: Allan Randolph Brewer Carías: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Título I, Nos. 1 a 64. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964; y Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*, Cap. XII, pp. 121 a 135. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1964.
3. Sobre la definición de Gasto Público, véase Ingresso: *Diritto Finanziario*, p. 640. Trotabas: *Institutions Financières*, p. 239. Giovanni Ronrouge: *Derecho Financiero*, tomo I, p. 181. Masoin: *La Economía de los Gastos Públicos*, p. 3.

nes. Por su naturaleza de representante de la comunidad política, el Estado se encuentra sujeto a un régimen especial en lo tocante a la elaboración del plan destinado a satisfacer aquellas necesidades que le son reconocidas por el sistema de derecho positivo al cual está subordinado. Podemos describir muy someramente dicho régimen mediante el señalamiento de dos fases esenciales, que son las siguientes:

- a) Una fase de cálculo, durante la cual ciertos organismos del Poder Ejecutivo establecen relaciones entre los recursos del fisco y las necesidades que deben ser satisfechas mediante la acción directa o indirecta del Estado, y dejan constancia de dichas relaciones en un proyecto o plan, que por sí mismo no tiene carácter obligatorio.
- b) Una fase durante la cual el Poder Legislativo estudia este plan, le efectúa las modificaciones que considera convenientes y, finalmente, le imparte una sanción que lo dota de poder obligante y limitativo.

Cumplidos dichos procesos, surge el Presupuesto, el documento o acto jurídico al cual Neumark define como “la recopilación sistemática, a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planeados para determinado período futuro —los cuales, en principio, tienen carácter obligatorio para el Poder Ejecutivo— y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos”.<sup>4</sup>

#### CREDITOS CONTRA EL FISCO

El resultado de la autorización que imparte al Presupuesto el Poder Legislativo, el cual es el encargado de la creación de normas generales, obligatorias e imperativas, consiste en que el texto de aquél deviene obligatorio y la conducta del Estado en lo relativo a sus erogaciones queda sujeta estrictamente a los límites contenidos en dicho documento y a las eventuales modificaciones que por vía del traspaso entre partidas de créditos correspondientes a gastos variables, créditos adicionales u otros medios, pudiere efectuar el Poder Legislativo en el mismo. En nuestro derecho positivo, estos principios se encuentran consagrados en el artículo 227 de la Constitución Nacional, conforme al cual “no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto”. En efecto, cada una de las categorías de acreencias que a tenor del artículo 59 de la Ley Orgánica de la Hacienda

---

4. *Teoría y Práctica de la Técnica Presupuestaria*, Nº 2, p. 277. Tratado de Finanzas. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1961.

Pública Nacional constituyen el pasivo de la Hacienda Nacional, está sujeta, para su cancelación, a una autorización presupuestaria explícita en la misma norma, o que puede determinarse mediante la concordancia con otras normas en la manera siguiente:

- 1) La Deuda Pública: su inclusión en los respectivos presupuestos se encuentra prevista en el artículo 211 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Con respecto a estas acreencias, establece además la Ley de Crédito Público: Artículo 11: "En los presupuesto de las entidades públicas deberán incluirse las partidas correspondientes al valor exacto del servicio de la deuda pública".
- 2) Acreencias provenientes de la ejecución del Presupuesto: El texto del ordinal 2º del artículo 59 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece como característica de estas acreencias la de ser "provenientes de la ejecución del Presupuesto, conforme a la ley".
- 3) Acreencias o derechos reconocidos y liquidados por el Ejecutivo Nacional conforme al Título III de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional o declarados por sentencia de Tribunal competente: Con respecto a estas acreencias, existen procedimientos especiales tendiente a la inclusión de una autorización relativa a su cancelación en las partidas del Presupuesto, conforme a lo previsto en el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Hay que hacer notar que, en estricta lógica, siendo así que la cancelación de las mencionadas categorías de acreencias requiere la autorización presupuestaria, todas ellas pueden ser consideradas como provenientes de la ejecución del Presupuesto.

#### SUS PRINCIPIOS

*El gasto público* se ejecuta a través de un procedimiento complejo que comprende las etapas de compromisos, ordenación, liquidación y pago.<sup>5</sup> La percepción de los ingresos públicos no constituye propiamente ejecución del presupuesto, sino de las diversas leyes que los consagran, ya que, como hemos visto a través de la definición de Neumark, el presupuesto comprende "estimaciones" de los ingresos necesarios para

---

5. Sobre las fases en la ejecución del Gasto Público, véase: Trotabas: *Institutions Financières*, pp. 162 y ss. Duverger: *Institutions Financieras*, pp. 314 y ss. Ingresso: *Diritto Finanziario*, pp. 647 y ss. Bielsa: *Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública*, pp. 82 y ss. André Neurrisse: *Précis de Droit Budgétaire*. Livre Premier, Troisième Partie, Chapitre Premier, pp. 49 y ss.

cubrir los gastos públicos, estimaciones que no tienen carácter obligatorio para la administración. Al ejecutar los gastos previstos en el presupuesto, la administración se encuentra ligada a diversos principios, entre los cuales resultan de particular interés en nuestro derecho positivo: el llamado principio de la Especialización Cuantitativa, conforme al cual el gasto público debe ser empleado en el cometido específico que figura en el presupuesto o en el crédito adicional que la autoriza;<sup>6</sup> el principio de la Especialización Cuantitativa, conforme al cual los gastos sólo pueden ser contraídos, girados y realizados en el caso y hasta el límite de los recursos que para ello hayan sido previstos en el presupuesto;<sup>7</sup> y el principio de la Especialización Temporal, conforme al cual los créditos del presupuesto sólo pueden ser empleados en satisfacer gastos causados durante el año económico al cual corresponde el presupuesto.<sup>8</sup>

Ahora bien, si, como hemos visto, tiene el presupuesto como finalidad la de sujetar a un cierto patrón previsto de antemano por el Poder Legislativo los actos del Estado que tengan repercusiones financieras, nada más lógico que el que la ejecución del presupuesto deba ser complementada por una fase durante la cual se comprueba si, efectivamente, dichos actos financieros se desarrollan o se desarrollaron conforme a las autorizaciones en el presupuesto establecidas, y al ordenamiento jurídico vigente. "Todo el régimen del presupuesto está fundamentado en la idea de autorización —dice Trotabas—; por lo tanto, el control de la ejecución del presupuesto debe asegurar la conformidad de dicha ejecución con las autorizaciones acordadas por el Parlamento".<sup>9</sup> "Caja sin control es una contradicción por sí", afirma, por su parte, Nurt Heinig en su obra *El Control Presupuestario*.<sup>10</sup> El control de la ejecución del Presupuesto del Estado deja sentir su necesidad de tal manera que todos

- 
6. Sobre el Principio de Especialización Cualitativa, véanse artículos 184 y 188 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Véase, además, Duverger: *Cours Supérieur de Finances*, pp. 87 y ss.; y Neumark: *Teoría y Práctica de la Técnica Presupuestaria*, p. 163.
  7. Sobre el Principio de Especialización Cuantitativa, véanse artículos 227 de la Constitución Nacional y 188 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Véase, además, Neumark: *Teoría y Práctica de la Técnica Presupuestaria*, p. 314.
  8. Sobre el Principio de Especialización Temporal del Presupuesto, véanse artículos 180, 195, 196, 197 y 179 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Véase, además, Neumark: *Teoría y Práctica de la Técnica Presupuestaria*, p. 316; Duverger: *Instituciones Financieras. El Principio Clásico de la Anualidad*, p. 249; y Trotabas: *Institutions Financières*, N° 56, pp. 118 y ss.
  9. *Ibid.*, N° 85, pp. 168 y ss.
  10. *El Control Presupuestario*, p. 461, "Sobre la necesidad del Contralor". Véase, además, Bielsa: *Ciencia de la Administración*, Cap. II, p. 282, N° 101.

los Estados contemporáneos lo efectúan de una u otra manera, con el doble objetivo: a) Jurídico, de ajustar la acción del Estado a las previsiones legales y presupuestarias, y b) Político, de apreciar cuantitativa y cualitativamente los resultados de dicha gestión. El control de la ejecución del presupuesto, igualmente, puede abarcar campos muy variados, y ocuparse: a) De las operaciones ejecutadas, comprendiendo entonces el control sobre los ingresos y las erogaciones; b) De las personas que las ejecutan, comprendiendo entonces el control de los administradores y de los contables; y c) de la oportunidad en que tiene lugar el hecho, pudiendo entonces ser un control *previo*, anterior a la operación financiera, *concomitante*, o sea simultáneo a ella, o *a posteriori*, efectuado después de la operación.<sup>11</sup> A su vez, el control sobre todos estos aspectos, como la veremos, puede ser administrativo, jurisdiccional o legislativo.

### *Sistemas de control*

Las modalidades del control dependen tanto de la estructura política de los Estados que lo emplean como de la organización hacendística que es inherente a cada uno. Hemos indicado ya que la actividad de ejecución del presupuesto se encuentra dividida en fases y sujeta a requisitos especiales: las modalidades del sistema de control de cada Estado deberán necesariamente adaptarse a estas normas procedimentales: es el control el que se adapta a la ejecución tanto como la ejecución se adapta a la previsión presupuestaria. Bielsa<sup>12</sup> indica que "la ejecución de la Ley del Presupuesto está sujeta a tres clases de control, atendiendo al poder que lo realiza."<sup>13</sup>

A continuación efectuaremos algunas breves notas acerca de cada uno de estos sistemas de control de la ejecución del presupuesto.

#### a) *Sistema de control legislativo*

Según Bielsa, este sistema de control "lo realiza el Congreso".<sup>14</sup> Al respecto, apunta Trotabas que "el control de la ejecución del presupuesto

---

11. Sobre las modalidades temporales del control, véase: Bielsa: *Ciencia de la Administración*, N° 103, p. 287.

12. *Derecho Administrativo. Régimen Jurídico y Legal del Presupuesto*, tomo II, pp. 465 y ss., N° 401.

13. En el mismo sentido, véanse: Sayagués Laso: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, cap. 15, N° 922, p. 438; Trotabas: *Institutions Financières*, N° 86, pp. 171 y ss.; Laufenburger: *Finanzas Comparadas*, Parte I, pp. 40 y ss.; Ripa Alberdi: *El Presupuesto y su Control*, tomo I, Parte III, pp. 117 a 311; Arthur Buck: *El Presupuesto en los Gobiernos de Hoy*, pp. 324 y ss.

14. *Derecho Administrativo. Régimen jurídico y legal del Presupuesto*, tomo II, N° 401., pp. 465 y ss.

por el Parlamento es teóricamente la forma esencial del control presupuestario".<sup>15</sup> Sin embargo, en la mayoría de los casos, la complejidad de la materia relativa a la ejecución del presupuesto aleja la posibilidad de que los cuerpos deliberantes puedan efectuar un examen directo, constante, detenido y exhaustivo de la misma, motivo por el cual en la mayoría de los ordenamientos jurídicos vigentes se prevé, de una u otra forma, que el poder legislativo se sirva de órganos auxiliares para el ejercicio de sus funciones de control sobre esta materia. Aun en el sistema de control practicado en Gran Bretaña, que constituye uno de los más acabados ejemplos de control legislativo, el Parlamento se vale de un auxiliar técnico, el Department of Exchequer and Audit.

### b) *Sistema de control jurisdiccional*

Para Bielsa, el sistema de control jurisdiccional "lo debe realizar un órgano separado de la administración activa";<sup>16</sup> para Sayagués Laso, los procedimientos de control jurisdiccional son aquellos que "culminan con una sentencia".<sup>17</sup> El sistema francés constituye uno de los ejemplos más representativos del control jurisdiccional: en el mismo un tribunal, la Cour des Comptes, es el organismo encargado de informar ante el Presidente de la República y ante las Secretarías de las Cámaras Legislativas sobre la ejecución del presupuesto. Dicho ente, sin embargo, tiene numerosas facultades, no jurisdiccionales, de investigación sobre materias financieras. En la mayoría de los sistemas contemporáneos el sistema de control jurisdiccional, cuando se emplea, es utilizado conjuntamente con otros métodos.<sup>18</sup>

### c) *Sistema de control administrativo de la ejecución*

Este sistema presenta como característica la de que son los mismos órganos ejecutores del presupuesto los que efectúan el control de la ejecución del mismo. Es empleado en la mayoría de los Estados contemporáneos, pero casi siempre en forma complementaria a los sistemas de control jurisdiccional y de control legislativo. Al respecto, opina Edgard Allix que "la faz administrativa del control presupuestario tiene

15. *Institutions Financières*, N° 92, pp. 182 y ss.

16. *Op. cit.*, tomo II, N° 401, pp. 465 y ss.

17. *Tratado de Derecho Administrativo.*, N° 923, pp. 438 y 439.

18. Sobre el Sistema Francés de Control, véase: Louis Trotabas: *Institutions Financières*, Chapitre II, Nos. 85 a 97., pp. 168 a 190. Véase asimismo: "Ejecución y Fiscalización del Presupuesto en Francia". Estudio de la O.N.U. publicado en los Nos. 7 y 9 de la revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, 1959.

un doble objeto: 1º Ejercer vigilancia sobre los agentes de ejecución del presupuesto en el curso de las operaciones, a fin de evitar o descubrir inmediatamente las infracciones: es éste el control preventivo. 2º Una vez ejecutado el presupuesto, reunir los documentos que permitan cumplir su misión a la Corte de Cuentas y al Parlamento: tal es la obligación de los ministros de rendir cuentas”.<sup>19</sup> Trotabas caracteriza este aspecto de la actividad contralora indicando que “los controles administrativos realizan un *control interno*, desarrollado dentro del orden de la organización administrativa, por los procedimientos de derecho administrativo, bajo la autoridad del ministro de Finanzas: es la administración encargada de ejecutar el presupuesto, quien somete la actividad de sus agentes a su propio control”.<sup>20</sup>

### *El control de la ejecución del presupuesto en Venezuela*

En nuestro derecho positivo coexisten los procedimientos de control administrativo y de control legislativo de la ejecución del presupuesto. Si bien no existe propiamente un control jurisdiccional de dicha ejecución a través de tribunales especializados, el Poder Judicial puede intervenir eventualmente en el mismo en ciertos casos especiales, como por ejemplo, cuando se abren juicios de rendición de cuentas.

El control administrativo sobre la ejecución del presupuesto es ejercido por la propia administración a través de los ministros, del Servicio de Inspección y Fiscalización de la Hacienda Pública Nacional, y de las Administraciones de Rentas Nacionales.

El control legislativo sobre la ejecución del presupuesto compete al Congreso, el cual lo efectúa de dos maneras: indirectamente, a través de su órgano auxiliar dotado de autonomía funcional, la Contraloría General de la República, y directamente, a través del estudio de las Memorias, Cuentas e Informes que debe rendirle la administración pública, y de la ejecución de investigaciones directas por parte de los cuerpos legislativos o de sus comisiones. La Contraloría se encuentra facultada para ejercer el control, vigilancia y fiscalización sobre las operaciones financieras de manera previa, concomitante y posterior a la realización de las mismas.

---

19. *Traité Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, pp. 351 y ss.

20. *Finances Publiques*, Première Partie, Chapitre II, Théorie Générale du Budget de de l'Etat. N° 4. Le Contrôle du budget. A.—Les différentes formes de contrôle. a) Les contrôles administratifs, p. 172. Dalloz, 1964.

El Poder Judicial participa en el control sobre la ejecución del presupuesto cuando, de resultas de las actuaciones de la Contraloría General de la República, debe ser abierto un juicio de rendición de cuentas en contra de la persona obligada a presentarlas. Asimismo, deben ser resueltas por el Tribunal Superior de Hacienda las apelaciones a las resoluciones definitivas de la sala de examen de la Contraloría General de la República en lo relativo a los reparos formulados por dicho organismo a las cuentas de las oficinas de administración de rentas o llevadas por funcionarios sujetos a su jurisdicción, y deben ser resueltas por el Tribunal de Apelaciones al Impuesto sobre la Renta las apelaciones a los reparos formulados a las cuentas relativas al Impuesto sobre la Renta.

A continuación procedemos a exponer sistemáticamente lo relativo al control administrativo y legislativo de la ejecución del presupuesto en nuestro país.

#### EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN VENEZUELA

En atención al ya citado principio de la legalidad administrativa, consagrado en el artículo 117 de la Constitución Nacional, disposición según la cual "la Constitución y las leyes definen las atribuciones del poder público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio", los actos de la administración pública se encuentran sometidos al derecho y los funcionarios no pueden separarse de lo establecido en las normas vigentes. De ello resulta el que, en la rama específica del derecho público que estudiamos, se encuentran sujetos tanto los funcionarios públicos como los particulares al estricto cumplimiento de los mandatos legales y reglamentarios atinentes a la ejecución presupuestaria.

En este sentido puede decirse, de una manera muy general, que todos los funcionarios que intervienen de una forma u otra en la ejecución del presupuesto controlan dicha ejecución, ya que se encuentran obligados tanto a actuar dentro de los límites de la legalidad en sus propias funciones, como a verificar, frecuentemente, la legalidad y corrección de los actos preparatorios que otros funcionarios han realizado o el efectivo cumplimiento de los requisitos que deben preceder al acto propio. Debe además tenerse en consideración que, en atención a la organización jerárquica propia de la administración pública, los órganos superiores, mediante los poderes de dar órdenes generales, de decidir los conflictos de competencia, de revocar o reformar los actos administrativos, y de vigilancia, de que se encuentran investidos frente a los órganos inferiores, ejercen un constante control sobre la corrección y legalidad de los actos

de estos últimos. De allí que cada acto de ejecución del presupuesto se encuentre sujeto, en principio, al control administrativo que el propio funcionario competente debe ejercer sobre sus actos, y al control administrativo que el funcionario u órgano de superior categoría ejerce constantemente sobre estos últimos.

El control interno de la administración se ejerce en nuestro país a través de tres categorías de órganos: los Ministros, el Servicio de Inspección y Fiscalización de la Hacienda Pública Nacional y las Administraciones de Rentas Nacionales. A continuación expendremos algunas nociones, muy breves, acerca de la intervención de cada uno de estos organismos en dicho control interno, y sobre las atribuciones de cada uno para la ejecución del mismo.<sup>21</sup>

### *Los Ministros del Despacho*

Conforme al Estatuto Orgánico de Ministerios, corresponde a cada ministro, en los ramos de la competencia de su despacho, ejercer la administración, inspección, fiscalización y resguardo de los bienes y ramos de rentas adscritos al Departamento.<sup>22</sup> La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional señala que en la administración de la Hacienda Pública, los ministros del Despacho tienen las atribuciones y deberes de cuidar de que las oficinas de sus respectivos departamentos que manejen ramos relacionados con la Hacienda Pública Nacional, funcionen de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias respectivas, y de cuidar de que se ejerza y ejercer por sí mismos, cuando lo juzguen conveniente, la inspección de las oficinas dependientes de sus departamentos, que administren bienes o rentas nacionales, y hacer practicar los inventarios y tanteos que fueren convenientes.<sup>23</sup>

Como se puede notar, los ministros se encuentran investidos de amplias atribuciones para ejercer la fiscalización, inspección y control de los gastos e ingresos que se ejecutan o perciben a través del respectivo despacho. Aunque pueden existir peculiaridades organizativas en cada despacho, los ministros en general ejercen estas funciones a través de la Dirección de Administración o la Dirección General del ministerio. Así, en el despacho de Relaciones Interiores, la Dirección de Administración, a través de la División de Contabilidad y Servicios Contables, cumple el pro-

---

21. Sobre Control Interno de la Administración en nuestro país, véase: Siebel A. Girón R.: "El Control Perceptivo", en revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 17, abril 1961. Véase asimismo: Rafael A. Villegas Nieto: *Elementos Constitutivos*, pp. 18 y ss.

22. Art. 10, atribución 10 del Estatuto Orgánico de Ministerios.

23. Atribuciones 1ª y 2ª del art. 79 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

grama de Servicios Contables y Generales, el cual se describe de la manera siguiente:

Corresponde a esta actividad el control contable de las partidas asignadas al presupuesto del despacho, de acuerdo a las normas contables impuestas por la Contraloría General de la República, Comisión de Administración Pública y Ministerio de Hacienda, incluyendo los registros de renta de gastos, control de compromisos y preintervención de documentos, así como también la administración del contrato colectivo en vigencia, lo que atañe al pago de Seguro Social y prestaciones sociales, la emisión de órdenes de pago y el suministro de informaciones tabuladas a través del servicio de Estadística mecanizada".<sup>24</sup>

Se debe señalar que, fuera de las atribuciones y deberes que hemos señalado como propias de los ministros en general, corresponden al ministro de Hacienda atribuciones y deberes específicos en atención a las cuales le compete desempeñar un importante papel dentro del control interno administrativo. Tales atribuciones y deberes son:

- a) Administrar el Tesoro Nacional, cuidando de que los fondos provenientes del producto bruto de todos los ingresos nacionales, ya ordinarios, ya extraordinarios, se recauden, custodien e inviertan de conformidad con las leyes respectivas.<sup>25</sup>
- b) Inspeccionar especialmente las oficinas que manejen fondos públicos o especies fiscales y pasarles por sí mismo, por medio de los inspectores de Hacienda o de funcionarios o comisionados nombrados al efecto, los tanteos que creyere conveniente, cada vez que lo juzgue oportuno y cuando lo determinen las leyes o los reglamentos especiales.<sup>26</sup>

En el numeral 4º del artículo 20 del Estatuto Orgánico de Ministerios se establece que corresponde al Ministerio de Hacienda lo concerniente al servicio de administración, liquidación, recaudación, inspección, fiscalización y resguardo de todos los ramos de rentas nacionales que le estén expresamente atribuidos o que no estén atribuidos a otro departamento.

Tal es el caso de la Tesorería Nacional, dependencia a la cual compete el servicio de percibir por sí o por medio de sus agencias u otras entidades auxiliares, los productos en numerario de los ingresos nacionales, custodiar dichos fondos y demás valores pertenecientes al tesoro, hacer los pagos autorizados por el presupuesto conforme a la ley, recibir

---

24. *Presupuesto por Programas* 1965, tomo I. I-30.

25. Atribución 1ª del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

26. Atribución 4ª del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

y custodiar las especies fiscales y entregarlas a las oficinas administradoras, conforme lo determinen las atribuciones legales respectivas.<sup>27</sup> Forman parte del servicio de tesorería todas las oficinas públicas y entidades auxiliares que tengan a su cargo la recepción o inversión de fondos nacionales, salvo las que hacen inversión definitiva de avances o asignaciones conforme a los artículos 198 y 202 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, las cuales deben responder de ellos al ministro ordenador de quien dependan.<sup>28</sup>

El tesorero nacional, funcionario a cargo del cual se encuentra la Tesorería Nacional, entre sus diversas atribuciones cuenta con la de efectuar revisiones acerca de la legalidad y corrección de los procedimientos tanto de ingreso como de gasto público que preceden a la erogación o la percepción de fondos. Así, el mencionado funcionario debe:

- a) Revisar las planillas de liquidación de ingresos pagaderas en la oficina central y *devolver las que tengan inconformidades materiales, no estén autorizadas por los funcionarios competentes o se refieran a ingresos no autorizados legalmente.*<sup>29</sup>
- b) Examinar los órdenes de pago a los fines de constatar si no contienen los requisitos exigidos o presentan errores materiales, y, en estos casos, negarse a su cancelación, o ratificarlas por escrito a los fines de que el funcionario pagador efectúe el pago sin incurrir en responsabilidad.<sup>30</sup>

### *Servicio de Inspección y Fiscalización de la Hacienda Pública Nacional*

Las operaciones de inspección de la Hacienda Pública, por una parte, y las de fiscalización de la misma, por la otra, son realizadas, respectivamente, por dos servicios especializados. El servicio de inspección comprende todas las medidas adoptadas por la administración nacional para hacer cumplir las leyes y los reglamentos fiscales por las oficinas y empleados encargados de su ejecución. El servicio de fiscalización comprende las medidas adoptadas para que las mismas disposiciones legales sean cumplidas por los contribuyentes.<sup>31</sup> El servicio de inspección de Hacienda y el de fiscalización están a cargo de funcionarios denominados fiscales de la Hacienda Pública; no obstante, hay que tener en cuenta

---

27. Art. 82 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

28. Art. 83 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

29. Atribución 7ª del artículo 86. *Ibid.*

30. Art. 208. *Ibid.*

31. Art. 82 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

que a tenor del artículo 93 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, estos funcionarios —que pueden ser nombrados por el Ejecutivo Nacional para todos los ramos de la Hacienda Pública Nacional o para algunos de éstos, con las atribuciones que señalen las leyes especiales y los reglamentos a los inspectores y fiscales de cada ramo de la renta— por mandato del Ejecutivo Nacional pueden ejercer ambos servicios cuando aquél reúna las atribuciones de inspección y de fiscalización en una sola persona. El Ejecutivo Nacional puede asimismo distribuir entre dos categorías de funcionarios las atribuciones que las leyes especiales confieren a los inspectores-fiscales de determinadas rentas, señalando las que han de corresponder a los inspectores y las atribuidas a los fiscales.<sup>32</sup>

Son fiscales de la Hacienda Pública Nacional: el Procurador de la Nación; los fiscales generales de Hacienda que nombre el Ejecutivo Nacional; los fiscales o comisionados especiales que para las distintas rentas determine la ley o designe el Ejecutivo Nacional; los interventores de las aduanas y demás funcionarios que por las leyes y reglamentos tengan dichas atribuciones.<sup>33</sup>

Conforme al artículo 96 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional,<sup>34</sup> los fiscales nacionales de Hacienda son representantes naturales del fisco y ejercen las atribuciones siguientes:

*Las administraciones de rentas nacionales*

Los empleados y oficinas encargados de la administración y liquidación de rentas nacionales, entre sus numerosas atribuciones, se encuentran investidos de algunas facultades que les permiten ejercer en cierta medida el control de las operaciones financieras de su competencia. Así, los mencionados funcionarios y dependencias deben:

- a) Verificar la exactitud de los datos suministrados en las declaraciones confrontándolos con los que posea la oficina y cualesquiera otros datos e informaciones que obtengan.<sup>35-36</sup>
- b) Cerciorarse de que han sido pagadas todas las cantidades liquidadas por ellos y recoger los comprobantes de recaudación que deben devolver los contribuyentes o deudores.<sup>37</sup>

---

32. Art. 93 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

33. Art. 94 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

34. Art. 96 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

35-36. Art. 97 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

36. Atribución 4ª del artículo 104 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

37. Atribución 9ª del artículo 104 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

- c) Velar porque los empleados de su dependencia cumplan con sus atribuciones legales y cuidar de que las oficinas expendedoras de especies fiscales se encuentren suficientemente provistas de dichas especies, para atender al servicio.<sup>38</sup>
- d) Suministrar al ministro de Hacienda los datos y observaciones que juzguen pertinentes al mejor servicio y a las necesidades de la renta.<sup>39</sup>

---

38. Atribución 13ª del artículo 104 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

39. Atribución 14ª del artículo 104 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

## PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS

Introducción. El procedimiento administrativo es de naturaleza compleja y múltiple. Sus fases. En qué momento se cumple la determinación de la renta. Naturaleza jurídica de la declaración del contribuyente. Aspectos característicos. Recursos administrativos contra el acto de liquidación. Fase ejecutiva del procedimiento tributario. Procedimientos contenciosos. Jurisprudencia

## INTRODUCCION

La función de los órganos de la administración pública que tienen a su cargo la "determinación" y "recaudación" de los tributos se produce en una serie de actos combinados, unidos entre sí por un efecto jurídico único: la concreción del mandato abstracto y general contemplado en la ley como hecho generador del crédito tributario, y el consecuencial cumplimiento por parte de los particulares a quienes afecta tal hecho, de sus obligaciones tributarias y de los demás deberes que la ley pauta como accesorios o complementarios de aquéllas. Tal actividad o gestión se cumple, por tanto, con arreglo a unas formas, a unos modos de actuación fijados en la ley; esto es, *conforme a un tipo de procedimiento* calificado por la materia a la cual se aplica, por las características propias de la obligación tributaria y por la naturaleza del acreedor: *el procedimiento administrativo tributario*.

De que es en verdad un "procedimiento" esa combinación de actos cumplidos por la administración pública, no cabe duda; no sólo porque responde cabalmente al concepto expresado tiempo ha entre otros por Carnelutti,<sup>1</sup> sino porque en el mismo se dan los requisitos exigidos por la más moderna doctrina del derecho administrativo.

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES DE NATURALEZA COMPLEJA Y MULTIPLE. SUS FASES

El procedimiento administrativo es una combinación de actos realizados por la administración. Sus requisitos son:

- 1º Que cada uno de los actos combinados conserve su individualidad íntegramente;

---

1. Citado por González Pérez, Jesús: *El procedimiento administrativo*. Publicaciones Abella, Madrid, 1964; pp. 56 y 57.

- 2º Que la conexión entre los actos radique en la unidad de efecto jurídico; y
- 3º Que los actos estén vinculados causalmente entre sí, de tal modo que cada uno supone al anterior y el último supone al grupo entero.

Vemos entonces que cuando el Estado aplica y administra su poder tributario sobre personas y cosas, lo hace con arreglo a un esquema preestablecido, ceñido a una normativa y a base de medios creados en la ley. El procedimiento administrativo-tributario será, entonces, el procedimiento de la función administrativo-tributaria, el modo como se cumple esta parte de la actuación del ente público, sujeto activo de la potestad tributaria. ¿Cuáles son las fases en que se cumple el procedimiento administrativo tributario? El licenciado Ernesto Flores Zavala, en el prólogo a la edición mexicana de *La Prueba en el Proceso Tributario*, de Mario Pugliese (Editorial Jus, México, 1949), expresa que "el proceso tributario consta de tres fases: la oficiosa, la ejecutiva y la contenciosa", siendo la última "un proceso jurisdiccional".<sup>2</sup> De modo, pues, que el procedimiento administrativo-tributario, para nosotros, es aquel que se cumple dentro de la administración y exclusivamente dentro de ella.

### *Determinación del tributo*

Su objeto fundamental y casi único es la "determinación del tributo", llamada en nuestro derecho "liquidación"; o sea, la fijación en términos singulares, atribuida a una determinada persona y con alcances particulares, de la fórmula general establecida en el texto legal: precisar que una persona natural o jurídica, cuya situación coincide con el supuesto de hecho previsto por el legislador, es deudora del ente público por razón de un tributo. En principio, la determinación implica un deber para la administración, por lo que no tiene carácter discrecional, y en su cumplimiento lleva el ente público la mayor parte, lo que no obsta a que el contribuyente o un tercero (responsable o no) coadyuven en su producción, dentro del condicionado legal de esta posibilidad.

La determinación practicada por el ente público es, naturalmente, un acto administrativo; constituye, pues, una "manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública, actuando en ejercicio de la función administrativa (tributaria), con el objeto de producir efectos

---

2. *Ibid.*, p. VIII.

jurídicos determinados”,<sup>3</sup> como son la configuración del presupuesto de hecho del tributo, la medida de lo imponible y el alcance cuantitativo de la obligación en cabeza de la persona natural o jurídica señalada en la ley como deudora del crédito tributario; todo ello contenido —en cuanto a su forma— en un instrumento denominado “planilla de liquidación”.

En la realidad y en sentido amplio, la determinación consiste, para Giannini, “en el acto o en la serie de actos necesarios para la comprobación y valoración de los diversos elementos constitutivos de la deuda impositiva —o tributaria— (presupuesto personal y material, base imponible) con la consiguiente aplicación del tipo de gravamen y la concreta determinación cuantitativa de la deuda del contribuyente”;<sup>4</sup> proceso que, a nuestro juicio, culmina, como ya dijimos, en la liquidación propiamente dicha, término genérico en el que quedan comprendidos actos singulares orientados a ese fin. Determinación y liquidación son, entonces, y a los efectos de la precisa ubicación de una persona dentro de la potestad tributaria del ente público (sujeto activo), términos equivalentes, con los que se alude al resultado final de la fase oficiosa del procedimiento tributario en vía administrativa.

#### EN QUE MOMENTO SE CUMPLE LA DETERMINACION DE LA RENTA

Encontramos en primer lugar una etapa declarativa cuyo fin primordial consiste en *comprobar y valorar* los diversos elementos constitutivos de la deuda tributaria; tarea que ordinariamente cumple la administración, y a título coadyuvante, el contribuyente o un tercero. En esta primera etapa se aprecian la categoría, solidez y procedencia de los elementos que integran el presupuesto de hecho del tributo, de cuya existencia depende, a su vez, el nacimiento de la obligación tributaria. No se trata, entonces, de precisar, de fijar en términos monetarios y con alcances ciertos, la magnitud de la obligación, sino de acopiar los datos y elementos necesarios para las etapas posteriores y definitivas. Sin embargo, todo ello no quiere decir que esta primera actuación esté sometida a la discrecionalidad de la administración o de los obligados; por el contrario, es un deber legal de cumplimiento previo, pero por no ser autónomo, por no constituir dentro de la complejidad de la

---

3. Brewer C., Allan-R.: *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana*. Colección Tesis de Doctorado, Vol. IV. Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCV, Caracas, 1964, p. 120.

4. *Instituciones de Derecho Tributario*. Traducción, F. Sainz de Bujanda. Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957, p. 170.

determinación un verdadero acto administrativo, sino una etapa de la misma, aparece subsumido en ella.

¿Cómo obtiene la administración esos elementos? ¿Cómo llegan a su conocimiento esos datos imprescindibles para fijar las bases del acto final de determinación (o de liquidación, para usar el lenguaje nuestro)?

Lo usual en casi todo el mundo es que la administración reciba el aporte obligatorio del contribuyente o responsable, quien manifiesta ante el funcionario competente su particular situación como deudor de un tributo, la medida en que lo cubre el hecho generador del mismo y el modo como le afectan las demás circunstancias señaladas en la ley. En resumen, el contribuyente comprueba y valora los presupuestos personales y materiales que le son propios; *el contribuyente rinde una declaración*, las más de las veces bajo juramento, y al rendirla cumple con un deber que la ley le fija. Su incumplimiento lo hace merecedor de una sanción, como veremos más adelante. Con la declaración formal del contribuyente se cumple, por lo que a él toca, la parte declarativa de la determinación.

#### NATURALEZA JURIDICA DE LA DECLARACION DEL CONTRIBUYENTE

Es, en principio, como puede apreciarse de lo expuesto, un método determinativo de la materia imponible y del *quantum* contributivo. El contribuyente hace denuncia formal del hecho imponible y —en algunos casos— fija el monto de su obligación contributiva realizando el correspondiente pago, lo que significa que practica también la segunda etapa de la determinación, o sea la liquidación, por lo que debe entenderse que no existe así acto administrativo alguno.

La obligación de declarar aparece entre nosotros como consecuencia de un deber más general establecido en el artículo 56 de la Constitución, según el cual "todos [nacionales y extranjeros] están obligados a contribuir a los gastos públicos". Alcanza no sólo a aquellos para quienes el hecho al cual la ley sujeta el nacimiento de la obligación tributaria, significa un índice de capacidad contributiva, sino incluso a los responsables y aun a terceros (ver artículo 72, ordinal 2 de la Ley de Impuesto sobre la Renta).

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional pauta en su artículo 54, que "al ser exigible una deuda o contribución a favor del fisco, el deudor o contribuyente, o la persona que en su defecto designe la ley, están *obligados*, salvo disposiciones especiales, *a declarar ante el empleado competente*, en la misma fecha en que sea exigible el derecho, *los datos necesarios para que se haga la liquidación a su cargo*, y

a suministrar, además, todos los otros datos que por las leyes o reglamentos especiales se exijan *y con las formalidades* que estos determinen”.

El principio básico de la obligatoriedad de la declaración, así establecido, se encuentra desarrollado en lo particular por la Ley de Impuesto sobre la Renta. En efecto, en sus artículos 1º y 49 dispone: “toda persona o comunidad que obtenga enriquecimientos netos y disponibles”, “en virtud de actividades económicas realizadas en Venezuela o de bienes situados en el país”, y cuyo monto supere el “límite determinado por las exenciones de base establecidas en la ley, *deberá declararlos bajo juramento*, ante el funcionario u oficina y en los plazos y formas que prescriba el Reglamento” (arts. 6 y siguientes). Es, como puede apreciarse, una actuación del contribuyente que aparece condicionada por el legislador, y por tanto cuando aquél “no hiciere oportunamente la declaración prescrita (en el antes citado artículo) será penado con multa de veinticinco bolívares (Bs. 25,00), y si hubiere lugar a la liquidación de impuestos, dicha multa será aumentada en una cantidad que podrá ser desde un décimo hasta otro tanto del impuesto causado” (art. 59). Por lo que respecta a ciertos responsables, la obligación de declarar está señalada en el artículo 57, y así, “las personas que ejerzan la representación de incapaces, ausentes, no domiciliados o no residentes en el país y todos los representantes contractuales, deberán cumplir las obligaciones que [la ley] impone a sus representados como contribuyentes”, y por ende hacer la declaración, que es una de ellas.

En materia sucesoral, la obligación de declarar la herencia “*con los datos y en los plazos* que se determinan en el Reglamento” de la Ley de Impuesto a las Sucesiones y Otros Ramos de la Renta Nacional (arts. 1 y 3), será hecha por “los herederos o legatarios o cualquiera de ellos”, mediante representación dirigida al “Inspector Fiscal de Estampillas de la jurisdicción a que corresponda el lugar de la apertura de la sucesión”; o ante el fiscal que tenga jurisdicción en el lugar de la ubicación de los bienes”, en el caso que “la sucesión se hubiere abierto en el exterior”, etc., etc. (art. 21 de la ley). El incumplimiento de la obligación de declarar está debidamente sancionado, y en consecuencia “si en los plazos que establezca el Reglamento [de la ley] los interesados no hicieren la declaración prevista en los artículos 21 y 22 de la misma, incurrirán en una multa de otro tanto del impuesto que a favor del fisco resulte de la liquidación correspondiente”.

La verificación de lo declarado por la persona obligada a hacerlo está consagrada entre nosotros en el artículo 60 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, y en términos de tal manera categóricos que si de la

misma "resultares reparos, se impondrá al contribuyente una multa que podrá ser desde un décimo hasta el doble del impuesto que se liquide en virtud de dichos reparos..." Y para que los resultados que la administración espera de la verificación no se queden en meras palabras, la ley en sus artículos 62 y 63 impone sanciones muy severas a los particulares y autoridades que no cumplan con la obligación de auxiliarla a los efectos de determinar la realidad de las cosas investigadas o verificadas.

También la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional, en su artículo 25, autoriza la verificación, si bien en términos un tanto discrecionales y contrariamente o lo dispuesto en el artículo siguiente, donde se otorga a la autoridad respectiva un cierto poder de revisión más categórico y expreso. En el artículo 46, la ley antes citada crea los instrumentos necesarios que coadyuvan a la efectividad del poder tributario del Estado venezolano en materia sucesoral, y al logro de resultados tangibles en lo que toca a la verificación de lo declarado por los interesados.

Finalmente, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en el artículo 104, enumera entre las "atribuciones y deberes" de "los empleados y oficinas encargadas de la administración y liquidación de rentas nacionales": "Ordinal 4º Verificar la exactitud de los datos suministrados en las declaraciones, confrontándolos con lo que posea la oficina y con cualesquiera otros datos e informaciones que obtenga". El artículo 22 de la ley argentina 11683 dice al efecto: "La declaración jurada está sujeta a la verificación administrativa..."

b) *La declaración es irreversible.* Ha sido equiparada por algunos a la confesión extrajudicial, pero esto es inexacto, ya que la función de aquélla consiste tan sólo en llevar a conocimiento de la autoridad financiera los elementos de hecho necesarios para la liquidación del impuesto. De ahí se desprende que el sujeto que formula la declaración puede, afuera de los límites que señala el artículo 1.404 del Código Civil, rectificar por medio de una declaración posterior las afirmaciones contenidas en la primera, demostrando que fueron fruto del error o que deliberadamente no fueron exactas, y confiando a la libre apreciación de la autoridad administrativa (y posteriormente, a la de los órganos encargados de resolver la controversia) el juicio acerca de cuál de esas reclamaciones se acomoda a la real situación de hecho.

Sin embargo, otros autores consideran que tiene un carácter irreversible y que origina efectos constitutivos de plena prueba contra quien la hace, no sólo por mandato expreso del Código Civil en la disposi-

ción ya citada, la cual consideramos aplicable en todo su alcance, sino porque ello resulta de la naturaleza misma del juramento que la preside. También la Comisión Investigadora prevista en la Ley contra Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos, en sus fallos le ha otorgado este carácter, al considerar como básica a los efectos de la fijación de lo habido lícitamente las declaraciones que el investigado haya hecho ante la Administración del Impuesto sobre la Renta. En cuanto a los alcances de la irreversibilidad, hemos de decir que ésta cubre más al fondo que a la forma. En efecto, entre nosotros, la declaración puede ser enmendada en cuanto a sus incorrecciones de forma como lo establece el artículo 137 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, el cual ordena a la administración indicar al contribuyente y fijar el término "dentro del cual deberá hacer la correspondiente corrección". La primitiva Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, en sentencia N° 116 de 30-7-46, se refirió a los efectos que para la administración y el declarante conllevan el incumplimiento de este requisito y los vicios de forma no corregidos a tiempo.

c) *La declaración es secreta.* Ello resulta de la correcta interpretación del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En material de impuesto sobre la renta, el carácter secreto de la declaración se desprende de lo dispuesto por la ley en su artículo 64, en el cual se establecen penas de multa y destitución del cargo para los funcionarios fiscales que divulguen datos "que hubieren conocido en el ejercicio de sus funciones".

d) *Aspectos formales de la declaración.* Su obligatoriedad en lo que toca al impuesto sobre la renta resulta del artículo 49 de la ley. El Reglamento señala "las personas que deben hacer la declaración", la cual será presentada "bajo juramento" y debe "comprender todas las rentas gravables obtenidas en el período a que la misma se contrae". Desde el punto de vista de su forma propiamente dicha, "deberá ser presentada por triplicado en los formularios autorizados por el Ministerio de Hacienda, acompañada de los anexos que exija la Administración del Impuesto sobre la Renta... y firmada en los tres ejemplares por el contribuyente, su apoderado o por quien formuló la declaración". Se admite la declaración por apoderado y se sule la representación de "no presentes" y "presuntos ausentes".

e) *Lugar y tiempo para la declaración.* En Venezuela no existe una ley general que regule toda la tributación o al menos los aspectos más importantes de ella. Por eso, cualquier estudio o trabajo que pretenda referirse a las bases fundamentales de nuestro procedimiento im-

positivo tropezará con esa dificultad. En ausencia de esa codificación, tan necesaria hoy en día, cualquier ejemplo mirará necesariamente hacia el impuesto sobre la renta.

Los lapsos para declarar están establecidos en los artículos 6º y 7º del Reglamento. Dentro de ellos, los contribuyentes que obtengan enriquecimiento de los allí especificados deberán presentar su declaración "ante la Oficina de la Administración del Impuesto sobre la Renta con jurisdicción en el domicilio del contribuyente o en el lugar de su residencia" . . . etc. Estos son los lapsos legales, pero el "Ministerio de Hacienda podrá conceder plazos mayores de los previstos, para presentar la declaración". En materia de sucesiones, "el ministro de Hacienda queda facultado para conceder términos extraordinarios con el fin de hacer la declaración de la herencia, siempre que, dentro del término ordinario fijado en el Reglamento (tres meses siguientes a la muerte del *de cuius*, artículo 3º), lo soliciten los contribuyentes, y cuando en el activo de la sucesión existan bienes que por su naturaleza sean de difícil inventario, y en los casos en que por impedimentos insuperables no fueren suficientes los términos ordinarios para hacer la declaración".

Cuando falta absolutamente la declaración o resulta incompleta, se produce la estimación de oficio. Sin embargo, ninguna de las dos situaciones quebranta el poder de la administración para determinar conforme a sus facultades legales la deuda a pagar.

Esta es la que realiza unilateralmente la administración; esto es, la determinación (o, entre nosotros, estimación de oficio) que sigue siendo, con la anterior, el más importante elemento de la fase oficiosa del procedimiento tributario, el cual, en Venezuela, remata con la liquidación del título, instrumento en el que se concreta en resumen el acto administrativo de determinación o liquidación.

La estimación de oficio procede en Venezuela y en lo que se refiere al impuesto sobre la renta, en los siguientes casos (artículo 73 de la ley):

- 1º Cuando el contribuyente no haga la declaración.
- 2º Cuando habiéndola hecho, no comprobare satisfactoriamente los enriquecimientos que acusa.
- 3º Cuando no la hiciere oportunamente.
- 4º Cuando no la hiciere en la forma reglamentaria.
- 5º Cuando se presumiere con fundados indicios que la declaración, en cualquiera de sus partes, no sea fiel exponente de la capacidad tributaria del contribuyente.

La autoriza también el artículo 29 de la Ley de Impuestos sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional: "Si después de aprobada por el ministro de Hacienda la liquidación del impuesto sobre una herencia, se descubrieren bienes pertenecientes a la misma, el fiscal procederá de oficio a formular una liquidación complementaria con las tramitaciones legales".

La estimación de oficio en general puede llevarse a efecto con base cierta (directa) y con base presunta, ("estimación de oficio propiamente dicha"). La primera de ellas se hace posible cuando la administración "dispone de todos los antecedentes relacionados con el presupuesto de hecho [del tributo], no sólo en cuanto a su efectividad sino a la magnitud económica de las circunstancias comprendidas en él; en una palabra, cuando el fisco conoce con certeza el hecho y valores imponibles". Para ello, la administración suele contar, en la mayoría de los casos, con medios diversos que le permiten llegar a la verdad de la situación deficiente o falsamente presentada por el obligado. Ellos son, más o menos, los siguientes: las declaraciones anteriores del contribuyente y sus registros contables, que sirven de guía y comienzo en la labor de encontrar la verdad tributaria; las actuaciones de terceros a título propio o en representación, y finalmente, a base de rigurosas gestiones de inspección y fiscalización cumplidas por la administración directamente.

Esta forma de estimación está fundamentada en el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional cuando dice:

Cuando la ley exija una declaración del contribuyente, o registros especiales llevados por él, para servir de elementos o base a la liquidación y cobro de una contribución, tales declaraciones y registros deberán formularse y llevarse con toda exactitud y presentarse en las oportunidades requeridas, so pena de multa de cien a mil bolívares por omisión, inexactitud, retardo o negativa a presentarlos, a no ser que la ley especial imponga otra pena y sin perjuicio de la responsabilidad criminal a que haya lugar, conforme al Código Penal, cuando se incurra en falsedad o estafa.

El artículo 71 de nuestra Ley de Impuesto sobre la Renta señala también que "los contribuyentes están obligados a llevar en forma ordenada y correcta, y a exhibir a los funcionarios fiscales, los libros y registros que reglamentariamente se determinen..."; y a conservarlos "por cinco años a contar del último día del lapso en que debió ser hecha la respectiva declaración, y en todo caso, mientras no se hayan extinguido las correspondientes obligaciones fiscales" (Reglamento, artículo 145). Este mismo texto legal, en sus artículos 35, 44, 80, 113, 119, consagra obligaciones de tenor similar. El artículo 71 *in fine* de la Ley de Impuesto

sobre la Renta trata de reforzar las medidas de seguridad contenidas en un texto cuando pauta que "las anotaciones o asientos que se hagan en dichos libros y registros deberán estar apoyadas en los comprobantes correspondiente; y sólo de la fe que éstos merezcan surgirá el valor probatorio de aquéllos". La facultad que tiene la administración para llegar a la verdad tributaria le viene de lo dispuesto en el artículo 72 *ejusdem*; de su texto derivan todos los instrumentos idóneos que arriba se han señalado para lograr aquélla. En efecto, "podrá verificar en cualquier momento el cumplimiento de las disposiciones de la Ley [de Impuesto sobre la Renta], de su Reglamento, Resoluciones e instrucciones, y el contenido de las declaraciones juradas, e investigar las actividades de las personas y comunidades que no las hubieren presentado". ¿Cómo actúa nuestra administración para dar cumplimiento a esa facultad general contenida en la disposición anterior? Veamos:

Puede: a) "Examinar los libros, documentos y papeles que registren o puedan registrar o comprobar las negociaciones y operaciones que se juzguen [obsérvese la amplitud de la fórmula] relacionadas con los datos que deban contener las declaraciones"; y b) "Emplazar a los contribuyentes o a terceros para que contesten los interrogatorios que se les formulen sobre operaciones, actividades o cualesquiera otros hechos de los cuales pueda desprenderse, a juicio de la administración, la existencia de derechos fiscales establecidos en la ley [de Impuestos sobre la Renta]".

Lo que hemos expuesto últimamente en forma particular en materia de impuesto sobre la renta, lo podemos encontrar generalizado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional —en lo pertinente, en el Capítulo III de tu Título V (Administración de la Hacienda Nacional)—. Así, en el artículo 96 se señala como una de las tantas atribuciones de los fiscales nacionales de Hacienda (enumerados en su artículo 94), la de "exigir la presentación de libros, facturas, conocimientos, correspondencia y demás documentos cuando tengan indicios de que se defraude al fisco o de que se ejercen clandestinamente industrias gravadas" (ordinal 8º). De la misma manera y a iguales fines, les corresponde "confrontar los datos declarados por los contribuyentes con los que hubieren obtenido directamente en sus visitas de fiscalización, y en caso de inconformidad, proceder en la forma que determinen las leyes o los reglamentos especiales" (ordinal 9º). Por otra parte, conforme al artículo 104 *ajusdem*, "a los empleados y oficinas encargadas de la administración y liquidación de rentas nacionales" les toca, entre otros deberes, el de "verificar la exactitud de

los datos suministrados en las declaraciones... que los contribuyentes presenten para servir de base a las liquidaciones..., confrontándolos con los que posea la Oficina y con cualesquiera otros datos e informaciones que obtengan" (ordinales 2º y 4º).

La jurisprudencia nacional ha sido pródiga en pronunciamientos acerca de los elementos de fondo y de forma que deben contener la estimación de oficio. A título de simple referencia mencionaremos las sentencias de la extinguida Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta N° 131 de 4 de octubre de 1946, N° 382 de 23 de junio de 1952, y N° 388 de 16 de julio de 1952, que contienen lo que ha sido hasta el presente la más aceptada doctrina nacional en la materia.

### *Delimitación de la base imponible*

Es la fase inmediatamente posterior a los actos de declaración que hemos relacionado en el punto anterior. No constituye propiamente una actuación independiente que pueda ser individualizada, en el sentido que está comprendida dentro del complejo que es la liquidación final, o, como dijimos, acto administrativo de determinación, llamado también en la ciencia de las finanzas "ejecución del impuesto".<sup>5</sup>

Base imponible no es más que la cifra neta que resulta luego de computar en una particular situación gravable, factores positivos y negativos; y en relación a la cual se aplican las tasas (o tipos) para calcular el impuesto".<sup>6</sup> Base imponible, por ejemplo, entre nosotros, es la renta neta cedular determinada conforme al procedimiento señalado en cada cédula o categoría, y lo es también para el impuesto complementario la cantidad que resulte luego de restar a la renta global del contribuyente los desgravámenes a que tenga derecho y la exención de base. Base imponible es, en materia de sucesiones, la parte líquida que corresponde a cada heredero, y en general es una categoría residual que supone, en la mayoría de los casos, la existencia de un monto bruto en relación al cual se computen las deducciones, exenciones, etc. Cuando se grava el "ejercicio" de ciertas actividades independientemente de que produzcan o no beneficios, no puede hablarse entonces de base imponible, sino de monto imponible". Como puede observarse de todo lo expuesto, la delimitación de la base imponible es un factor de cálculo final de la deuda a pagar, y puede ser llevada a cabo tanto por el contribuyente como por la administración y simultáneamente.

---

5. Mehl, Lucien: *Elementos de Ciencia Fiscal*. Traducción, J. Ros y J. M. Bricall, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, España, 1964, p. 110.

6. Bach, Juan René: "Base imponible" en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo II, p. 82.

## *Liquidación*

Una vez fijados los elementos constitutivos del crédito tributario, se produce la liquidación, la cual tiene por objeto determinar el importe de la deuda tributaria mediante la aplicación a la base imponible de una tarifa que consta esencialmente del tipo impositivo y eventualmente de las reducciones y deducciones (rebajas y desgravámenes), tarea que normalmente cumple la administración y en contados casos el contribuyente. Como antes dijimos entre nosotros la liquidación concreta el acto administrativo definitivo, abre paso a la recaudación y pago, y en defecto de éstos al cobro ejecutivo, o bien al contencioso-tributario cuando medie inconformidad del contribuyente. Se liquida el crédito en el sentido que quedan claramente precisados los derechos del fisco, sobre todo en lo que toca a su firmeza y a su monto. El crédito se hace cierto y evidente, y constituye por tanto para el obligado la medida de su deuda.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su artículo 50 señala como postulado fundamental en el régimen de ejecución de los ingresos públicos en Venezuela —y el tributo es el más importante de ellos— que “el producto de las rentas nacionales debe ser enterado directamente por el deudor o contribuyente en la Oficina del Tesoro Nacional encargada de la recepción de fondos y en virtud de liquidación autorizada por un funcionario competente, conforme a la ley”. No obstante lo categórico de la formulación legal, que autorizaría a pensar en un grado de exclusividad insalvable, el mismo texto consagra la oportunidad para que la liquidación sea practicada por el propio contribuyente, al tiempo que crea una excepción al postulado básico a que antes nos referimos, contenido en el art. 50. En efecto, “cuando conforme a la ley alguna contribución haya de pegarse indirectamente por medio de timbres o especies fiscales [ejemplo típico de la mal llamada autodeterminación], la recepción de la contribución se hará por la oficina encargada del expendio de los timbres o especies en la forma que determina la ley, y el mismo contribuyente hará la liquidación del derecho en la forma que se designe para cada contribución especial [timbre fiscal, por ejemplo], a reserva de la revisión que se practicará por medio de los empleados fiscalizadores”. (art. 52). El artículo 104 señala que “los empleados y oficinas encargados de la administración y liquidación de rentas nacionales, tendrán... los deberes de... liquidar las cantidades que resulten a cargo de los deudores del fisco” (ordinal 5º) y “los intereses por la demora del pago” (ordinal 6º); e igualmente “expedir en el término legal la planilla de liquidación con el mandato de pagarla

en la oficina receptora correspondiente, en el término que se determine por la ley o los reglamentos...". Las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones antes citadas se encuentran discriminadas en los artículos 142 y 143 (responsabilidad de los empleados de Hacienda)

En lo referente al Impuesto sobre la Renta, el Reglamento Orgánico de la Administración de Impuestos sobre la Renta de 31 de julio de 1948 (*Gaceta Oficial* N° 22680 de igual fecha), crea en el ordinal 2° de su artículo 10 un Departamento de Liquidación, (que forma parte de la División Técnica) integrado por el liquidador fiscal jefe, el adjunto, el jefe de la Sección de Retenciones, los fiscales revisores de liquidación, los liquidadores y los empleados subalternos que sean necesarios". Las atribuciones y deberes de estos funcionarios están señalados en el artículo 21 y siguientes.

En materia de sucesiones "el impuesto... será liquidado por los inspectores fiscales de estampillas (de la jurisdicción a que corresponda el lugar de la apertura de la sucesión, o los que sean competentes conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley respectiva), pero el ministro de Hacienda podrá designar inspectores fiscales *ad hoc* para dicho fin. Igualmente queda facultado el mismo funcionario para encomendar a comisiones especiales la verificación de las liquidaciones practicadas por los inspectores fiscales ordinarios... (art. 20).

La Ley de Aduanas regula lo relativo a la liquidación del impuesto en los artículos 96 a 99; y la Ley Orgánica de la Renta de Licores lo establece en su Título IV ("De la liquidación y de la recaudación").

La liquidación practicada por los funcionarios competentes se basa, naturalmente, o en la declaración hecha por el obligado, o bien en la estimación practicada por la administración en defecto de aquélla, pero en ningún caso quebranta el derecho que asiste al sujeto activo para continuar sus investigaciones tendientes a lograr la verdad tributaria definitiva. El resultado normal de estas gestiones es lo que se conoce como liquidación complementaria, contenida en un nuevo título y con los mismos elementos y sujeta a los mismos recursos que asisten a la primitiva notificación.

### *Notificación*

Una vez que la administración ha concluido el proceso de determinación del tributo, debe llevar a conocimiento del obligado los resultados de su actuación, pues es a partir de tal conocimiento, en la mayoría de los casos, cuando comienza a contarse no sólo el plazo para el

pago, sino los lapsos que otorga la ley para deducir los recursos que amparan al contribuyente.

En nuestro país, el medio ordinario para notificar al contribuyente es el envío por correo certificado del título o planilla —nombre más usual— contentivo de la liquidación, o de cualquier otra pieza relativa a ella y que tenga por objeto poner autos al contribuyente de las pretensiones de la administración. La Ley de Impuesto sobre la Renta establece en su artículo 56 que “se considera recibida por el destinatario toda planilla de liquidación, resolución u oficio no retirado después de transcurrir diez días hábiles de la publicación de la correspondencia sobrante devuelta a la administración en un período de la ciudad sede de la misma”. Esta disposición viene a ser consecuencia de la contenida en la primera parte del mismo artículo que obliga al contribuyente “que cambie de residencia... a comunicarlo por escrito a la Administración General del Impuesto sobre la Renta de la Circunscripción, dentro de los cinco días siguientes al cambio”. Aparte, pues, del correo, se utiliza la prensa. En lo que respecta al impuesto sobre sucesiones, “tanto la planilla de liquidación como las notificaciones que emita el funcionario [encargado de la liquidación] deberán ser entregadas a los intereses previo otorgamiento de un recibo que se agregará original al expediente respectivo, a fin de que dentro de cinco días *contados desde la fecha de ese recibo* el interesado manifieste su conformidad, apele, reclame, observe u objete la planilla o la notificación”. Como puede observarse, la notificación en estos casos es eminentemente directa, pero la práctica no excluye el uso del correo. Este último medio halla consagración, no del todo expresa, para el caso en que practicándose la liquidación, encontrare el funcionario liquidador que “el activo sea igual o menor que el pasivo”, pues entonces “se limitará a notificar por escrito a los interesados que no hay derechos fiscales que liquidar”. Notificaciones directas son también las que practican los funcionarios al concluir una fiscalización, los cuales se concretan en la respectiva acta que debe levantarse para dejar constancia de la fiscalización y de sus resultas.

La jurisprudencia nacional en materia de notificación de planillas de liquidación de impuesto sobre la renta ha dictaminado sobre “los efectos de su entrega al empleado de una sociedad y no a su presidente” (sentencia N° 2 del Tribunal de Apelaciones de 24-2-56); “recibo de la planilla como punto de partida del término para intentar el recurso de apelación”; notificación válida (en persona capaz de obligar al contribuyente); notificación defectuosa pero no inexistente si el interesado

decide acogerse a ella; recibo de planillas por personas ajenas al contribuyente (sentencia N° 278 del Tribunal de Apelaciones de 20-7-64; la notificación como "requisito de validez y eficacia del acto administrativo" (sentencia N° 280 de 14-8-64 del Tribunal de Apelaciones).<sup>7</sup>

Una vez que el contribuyente ha recibido la planilla de liquidación definitiva, debe proceder a su pago dentro del plazo que le ha sido otorgado; vencido éste y no habiendo pagado conforme al artículo 56 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, comienzan a causarse "intereses moratorios a la rata de uno por ciento mensual, salvo que las leyes fiscales especiales fijaren una distinta, desde el día en que se hizo exigible el pago hasta el día en que se efectúe, sin perjuicio de hacerse el cobro ejecutivamente conforme a la ley".

La negativa del contribuyente a pagar la planilla liquidada definitivamente a su cargo, o la imposibilidad de hacerlo, abren paso a la fase de cobro ejecutivo. Pero si el contribuyente, dentro de los lapsos legales, ha hecho uso de los recursos que le otorga la ley para impugnar la legalidad de la liquidación, se abre entonces la vía contencioso-tributaria. Se hace necesario aclarar que cuando hablamos de planilla liquidada definitivamente, lo hacemos dando por sentado que hayan sido resueltos —si fueron opuestos— los recursos administrativos consagrados en la ley; que se haya agotado, en fin, la vía administrativa.

El pago de la deuda liquidada hace nacer para el contribuyente el derecho a que la administración le extienda la respectiva solvencia. En efecto, el artículo 104 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece como uno de los deberes de "los empleados y oficinas encargados de la administración y liquidación de rentas nacionales" (ordinal 10) el de "expedir a los mismos deudores o contribuyentes los certificados de solvencia, formulados conforme a las leyes o reglamentos especiales, una vez que aquéllos devuelvan los comprobantes de haber pagado lo liquidado a su cargo. "El certificado de solvencia tiene para el interesado capital importancia, pues es el único documento "que hace prueba contra el fisco" de su solvencia como contribuyente o deudor.

El legislador venezolano le otorga particular importancia al requisito de la solvencia, y en consecuencia sujeta a su cumplimiento muchas actuaciones del contribuyente. Así, hace obligatoria su presentación en los casos del artículo 74 de la Ley de Impuesto sobre la Renta; y en

---

7. Lazo, Oscar: *Recopilación de Jurisprudencia y Doctrina Judicial del Impuesto sobre la Renta en Venezuela*. Ediciones Legis S. A. Buenos Aires-Caracas, 1965. Tomo IV, p. 434.

resolución N° 1.301 de 16 de mayo de 1961 del Ministerio de Hacienda, Administración General del Impuesto sobre la Renta, prohíbe a los registradores de las zonas del país señaladas en su artículo 2, "protocolizar cualquier documento en que se traslade o grave la propiedad raíz, si los otorgantes no presentan un certificado de solvencia expedido por la Administración del Impuesto sobre la Renta". (art. 1°). Igual prohibición rige para jueces y notarios "cuando se trate de autenticación de documentos que versen sobre dichos casos". En decreto N° 640 de 27 de octubre de 1961, "se modifican (art. 1°) las normas de fiscalización de las reglas de control fiscal contenidas en el ordinal 3° del artículo 74 de la Ley de Impuesto sobre la Renta y en la Resolución N° 1301 de fecha 16 de mayo de 1961, en la forma... establecida" en su artículo 2; y en consecuencia no se exigirá la presentación del certificado de solvencia cuando se den los supuestos allí mencionados.

Finalmente, la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional, en el párrafo cuarto de su artículo 46, pauta que "los registradores no pueden protocolizar ningún documento de partición, liquidación o adjudicación de herencias o legados, ni ninguna escritura de venta, permuta, cesión, donación, hipoteca y otros contratos o actos, con excepción de los testamentos, sobre bienes en los cuales tenga algún interés el Fisco Nacional, sin la presentación previa del certificado de solvencia o de la liberación en el pago de impuesto, expedidos conforme a la ley...". Igual prohibición rige para los jueces en los supuestos señalados en el párrafo final del mismo artículo.

#### RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTRA EL ACTO DE LIQUIDACION

Como todo acto administrativo, el de liquidación del tributo está sujeto para su perfeccionamiento y validez a un conjunto de requisitos de insoslayable cumplimiento. Una vez cumplido y como quiera que directa o indirectamente afecta derechos e intereses de los administrados, contra él pueden ejercerse los recursos que la ley ha creado expresamente para tutelar esos derechos e intereses. En una palabra, la liquidación del tributo puede ser impugnada administrativamente; es pasible a petición del interesado, de ser revocada, reformada o sustituida. Tales recursos son verdaderos medios de impugnación administrativos; se presentan ante la misma administración tributaria para que ésta los resuelva "por medio de otro acto administrativo que será siempre ejecutorio".<sup>8</sup>

---

8. Brewer: *Op. cit.*, p. 229.

Una vez consumada la tramitación administrativa de la liquidación y decididos en la misma vía los recursos de que se ha hecho mención, adviene la etapa contencioso-administrativa fiscal, que cumple en un órgano independiente de la administración. En este trabajo sólo nos referimos a los nombrados en primer término: esto es, los propios de la vía gubernativa. En Venezuela son fundamentalmente: el recurso jerárquico y el de reconsideración; en orden de importancia le siguen el de revisión y el de gracia o súplica, y uno de naturaleza muy particular para ante el máximo Tribunal de la República.

a) *El recurso jerárquico* ha sido conceptualizado por la extinta Corte Federal en sentencia de 5 de agosto de 1958 como "la reclamación que contra un acto administrativo se interpone para ante el superior jerárquico en el orden administrativo, por estimar que dicho acto lesiona un interés legítimo o un derecho subjetivo".<sup>9</sup> El mismo Tribunal lo ha consagrado como "un derecho público subjetivo, y por tanto, como un medio normal y ordinario de apelación *que... requiere ley expresa para ser negado*".

El recurso jerárquico en lo que respecta a la cuestión tributaria lo encontramos señalado en el artículo 2 N° 3 del Reglamento Interior del Ministerio de Hacienda de 4 de abril de 1940, según el cual es atribución del Ministro de Hacienda "conocer de las decisiones de los empleados incluidos en la jerarquía en virtud de los recursos formales que para ante el Ejecutivo Federal concedan las leyes, debiendo decidirlos en el máximo término de sesenta días hábiles a contar de la fecha en que haya sido interpuesto el recurso. La decisión podrá ser confirmatoria, modificatoria, revocatoria o declarativa de extemporaneidad del recurso, de falta de capacidad o interés en el recurrente o de falta de competencia en el ministro. El apelante o reclamante puede promover junto con su apelación o reclamo las pruebas que juzgue pertinentes, y en caso de que la evacuación de esas pruebas o de las que ordene evacuar de oficio el ministro requiera más tiempo que el prefijado para el despacho del asunto, podrá éste prorrogarlo a su juicio, comunicándolo así al interesado"

La Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional establece de manera expresa este tipo de recurso en su artículo 27 *in fine*. Así, cuando el interesado manifieste su inconformidad con la liquidación practicada por el fiscal, el ministro de Hacienda "decidirá las apelaciones, reclamos u observaciones... a los efectos... de su aprobación o reforma". El lapso para interponer la apelación, el reclamo,

---

9. Citada por Brewer: *Op. cit.*, pp. 246-247.

la observación o la objeción está fijado en el artículo 2º del Reglamento: "cinco días contados desde la fecha de... recibo" de la planilla de la nueva liquidación que resulte si el ministro, conforme a la facultad que le otorga el artículo 27 de la ley, decide reformar la de liquidación. El mismo recurso ampara al contribuyente contra liquidación provisional ya aceptado por los interesados. El plazo para interponerlo es de cinco días más el término de distancia (art. 22 del Reglamento).

La Ley de Aduanas, en el párrafo 1º del artículo 90, autoriza un recurso del tipo que venimos señalando; no se ejerce contra la liquidación, ya que afecta más bien a su presupuesto necesario: el reconocimiento de la mercancía.

En materia de multas, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en su Título XII (Procedimientos Fiscales), Capítulo IX (Aplicación y Apelación de las Multas), artículo 422, establece el recurso jerárquico. En efecto: "Salvo disposiciones especiales, de las multas impuestas por los Inspectores y Fiscales de Hacienda y por los Administradores de Rentas Nacionales, podrá apelarse para ante el respectivo Ministro de quien dependan estos funcionarios o para ante el organismo administrativo de apelación que al efecto se creare".

Por su parte, la Ley de Timbre Fiscal, artículo 40 dice: "De toda multa impuesta conforme a esta Ley podrá apelarse para ante el Ministro de Hacienda en el lapso de cinco días hábiles a contar de la fecha de notificación. Al efecto se seguirá el procedimiento pautado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional para la interposición del recurso en los casos de aplicación y apelación de multas".

El mismo recurso lo encontramos en la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, artículo 73, primera parte: "De las multas impuestas por los empleados fiscales podrá apelarse ante el Ministro de Hacienda en el término de cinco días hábiles a contar de la fecha del recibo de la notificación que se haga al interesado...".

En el artículo 125 de la Ley de Registro Público: "El que se considere perjudicado por cobro excesivo o indebido de derechos o impuestos de registro, reclamará por escrito ante el Ministro [de Justicia], directamente o por conducto del mismo Registrador que hubiere hecho el cobro...".

En la Ley de Aduanas, artículo 181: "De toda multa impuesta conforme a esta Ley podrá apelarse por ante el Ministerio de Hacienda o el organismo administrativo que al efecto se creare, observándose el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional".

Y en la Ley de Impuesto de Cigarrillos, artículo 45: "De toda pena impuesta por la Oficina de la Renta o por el Fiscal podrá apelarse ante el Ministro de Hacienda en el término de cinco días hábiles a contar de la fecha del recibo de la notificación que se haga al interesado, debiendo observarse el mismo procedimiento que establece la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a la aplicación de las multas".

La Ley Orgánica de la Renta de Licores señala dos recursos de esta especie. En efecto, su artículo 163 dice: "De toda decisión sobre procedencia de impuesto o que imponga pena, dictada *por el Administrador de la Renta de Licores o por el Fiscal competente*, podrá apelarse para ante el Ministro de Hacienda en el lapso de cinco días hábiles a contar de la fecha de la notificación que se haga al interesado, previo pago o afianzamiento de la multa y de la contribución, requisito sin el cual no se admitirá dicho recurso". El artículo 164 *ejusdem* establece que "además de los recursos que fueren procedentes conforme a esta Ley, tendrán los contribuyentes *el de alzada* ante el Ministro de Hacienda contra toda decisión *de los funcionarios de la administración, inspección y fiscalización de la Renta*, que no se ajuste a los preceptos legales o reglamentarios. Este recurso deberá ser interpuesto por escrito dentro del término de diez días a contar de la fecha en que se haga del conocimiento del interesado aquella decisión".

b) *El recurso de reconsideración*. "Se ejerce ante la misma autoridad que dictó el acto". En materia tributaria aparece entre nosotros autorizado en el Reglamento Interno del Ministerio de Hacienda, en su artículo 2, ordinal 4. Puede, en efecto, el titular del Despacho "reconsiderar sus propias decisiones cuando se trata de *actos revocables* y se aduzca que se ha omitido la apreciación de algún dato o que se ha incurrido en errores de hecho o cálculo, o se presente documento o recaudo no presentado anteriormente, capaz de influir en lo decidido". La decisión de este recurso fija, naturalmente, la apertura del contencioso-administrativo cuando "el órgano que reconsidera es el último en la jerarquía administrativa".

En caso contrario, "si la reconsideración la hace un inferior jerárquico, la decisión del recurso de reconsideración no abre nuevamente ni el recurso jerárquico, ni menos aún el contencioso. El acto recurrido quedó firme por el vencimiento del lapso de caducidad del recurso jerárquico".<sup>9bis</sup>

---

9bis. Brewer: *Op. cit.*, p. 264.

La Corte Federal, en sentencia de 17 de marzo de 1953, ha considerado que no es necesaria una ley expresa que lo autorice<sup>10</sup> ni término alguno para su interposición. Este tipo de recurso lo encontramos autorizado en el artículo 98 de la Ley de Aduanas: "Dentro de tres días hábiles contados desde la fecha en que el introductor reciba la planilla de liquidación, éste podrá devolverla a la oficina aduanera si no estuviese conforme con la liquidación, y expresará razonadamente en la misma planilla sus objeciones...".

c) *El recurso de revisión* "que se ejerce contra un acto administrativo revocable y firme ante el superior de la jerarquía administrativa para que lo revise en razón de su equidad", está creado en el antes citado Reglamento Interno del Ministerio de Hacienda. En efecto, es atribución del ministro como suprema autoridad jerárquica "revisar, a petición de los interesados o de oficio, las actuaciones de los funcionarios de la jerarquía cuando... se alegue que el funcionario carece de facultades legales o las ha extralimitado, o que actuando por interés distinto al de la administración, ha incurrido en errores de hecho o de cálculo". El ordinal 5º del artículo 2 indica que el ministro puede pronunciarse sobre el fondo del asunto cuando se alegue un motivo distinto a los señalados. Tampoco se exige plazo determinado para proponerlo, y en un todo resulta subsidiario del recurso jerárquico; es decir, se propone en defecto de éste y por tanto, decidido, no abre la etapa del contencioso-administrativo (ver artículo 41 de la Ley de Timbre Fiscal).

d) *Recurso jerárquico "impropio"*. La Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953, vigente por mandato de la disposición transitoria vigésimo quinta de la Constitución, establece en su artículo 7, ordinal 3, que es de la competencia de la Sala Político-Administrativa "*conocer de los recursos jerárquicos* interpuestos dentro del término de ley contra decisiones de la administración nacional *en materia fiscal, cuando la competencia para ello no esté atribuida a otro tribunal*". Por el hecho de que aparece "una autoridad del Poder Judicial actuando en función administrativa"; "por la especialidad de la materia objeto de ellos"; por exigirse "ley expresa para su procedencia, contrariamente a lo que sucede en los recursos administrativos" propiamente dichos, los que nacen de la antes citada disposición, y otros de distinta fuente, han sido llamados entre nosotros "recursos administrativos impropios".<sup>11</sup>

El que se propone ante la Corte, busca que el Supremo Tribunal conozca del mérito o fondo del acto administrativo impugnado. "El

10. *Ibid.*, p. 262.

11. *Ibid.*, pp. 268 y ss.

llamado recurso jerárquico impropio es aquel recurso administrativo que concede la ley expresamente al particular lesionado en su interés legítimo o en su derecho subjetivo, contra un acto administrativo de un Ministro para ante la Corte Suprema de Justicia, por razones de mérito o ilegalidad, o más ampliamente, por inconformidad con la decisión apelada". Nótese que la Corte Suprema de Justicia no es autoridad jerárquica del Ministro de Hacienda en lo que atañe a la materia fiscal, de ahí la impropiedad; y además "porque, contrariamente a lo que sucede en el recurso jerárquico, no es posible intentar el recurso contencioso [fiscal] de anulación contra la decisión que en él recaiga, ya que la misma Corte es la competente para conocer de éste".<sup>12</sup> El procedimiento está señalado en el artículo 25 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Federal, y en representación del Fisco Nacional interviene, previa notificación, el Procurador General de la República. Los efectos de la decisión pueden consistir en la confirmación, reforma o revocación de la decisión impugnada.

El recurso a que nos hemos referido puede verse consagrado en el artículo 163 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores, según el cual de lo resuelto por el ministro de Hacienda al conocer "en apelación de las decisiones que sobre procedencia de impuestos o que impongan pena dicte el administrador de la Renta de Licores o el fiscal competente", podrá apelarse, a su vez, "para ante la Corte Federal, dentro del término de diez días hábiles a partir de la fecha de la correspondiente notificación".

El artículo 73 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional dice, a los mismos efectos, que de lo decidido por el ministro de Hacienda al conocer del recurso jerárquico en materia de multas "es apelable para ante la Corte Federal y de Casación [obsérvese que la Ley es de 1941 —hoy, para ante la Sala Político-Administrativa—] dentro del lapso de diez días a contar de la fecha en que fuere notificado" el contribuyente o responsable.

La Ley de Timbre Fiscal, en el artículo 40 (parte segunda), estatuye que "de la decisión que dicte el Ministro [de Hacienda, sobre la apelación interpuesta ante él en lo que toca a multas impuestas por funcionarios subalternos] podrá apelarse para ante la Corte Federal [léase Sala Político-Administrativa], bien ante el propio Ministro o por órgano de cualquier tribunal, dentro del término de diez días hábiles contados a

---

12. *Ibid.*, p. 271.

partir de la fecha en que fuere notificada al interesado aquella determinación”.

Conforme al artículo 125 de la Ley de Registro Público, de la decisión que recaiga en el recurso jerárquico autorizado en su primera parte “podrá apelar el reclamante para ante la [Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia], en el término de cinco días. La apelación deberá interponerse por ante el Ministro [de Justicia] a fin de que este [funcionario] traslade a la [Sala Político-Administrativa], a los fines de la apelación el escrito en que ésta conste, la primitiva solicitud del reclamante, la exposición del Registrador y la Resolución que hubiere recaído. La [Sala Político-Administrativa] deberá decidir dentro del término de treinta días”.

Casi todo lo antes expuesto resulta en lo particular autorizado por una norma general establecida en materia de multas en el artículo 425 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, según el cual “cuando la ley conceda expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u organismo respectivo ante la Corte Suprema de Justicia, deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días a contar de la fecha en que se hubiere notificado la decisión. El recurso puede ser introducido ante el propio Ministro, ante el organismo de apelación, o directamente a la Corte”.

En lo que toca al impuesto sobre la renta, tienen aplicación indirectamente y en sentido de los recursos de reconsideración, revisión y gracia. El recurso jerárquico ha venido a ser sustituido por el contencioso-administrativo de anulación que se ejerce para ante el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, artículo 82 de la ley. “El recurso para ante el Tribunal de Apelaciones deberá interponerse ante la Administración del Impuesto dentro del término de diez días hábiles a contar del recibo de la planilla de liquidación”. El escrito de apelaciones podrá ser remitido por intermedio de un juez de la localidad.

Por la apelación, “el recurrente queda a derecho sin necesidad de citación o notificación”. Hay una instancia final ante la Corte Suprema de Justicia (art. 86 *eiusdem*). Existe igualmente en esta materia el recurso de hecho señalado en el artículo 84: “Cuando la apelación fuere negada podrá recurrirse, de hecho, dentro de los cinco días de la negativa; en este caso, el tribunal decidirá sobre la procedencia de la apelación dentro de la quinta audiencia”.

e) *El recurso de gracia*. Ultimo de los que en nuestro derecho amparan al contribuyente en el procedimiento administrativo tributario, no tiene propiamente un fundamento jurídico “sino pura y simplemente

un fundamento de favor”,<sup>13</sup> de gracia que otorga, a solicitud del interesado, el superior de la jerarquía administrativa.

Lo encontramos establecido en el artículo 70 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en estos términos: “El Ejecutivo Nacional [léase Ministro de Hacienda] podrá [obsérvese lo potestativo del término], por vía de gracia y a solicitud de parte, eximir o rebajar las multas impuestas en virtud de esta Ley, cuando concurren circunstancias que demuestren falta de intención dolosa en el contribuyente”.

*Lapso para su interposición.* “La solicitud deberá ser presentada dentro del término de cinco días a contar de la fecha de recibo de la planilla de liquidación o del día en que el acto quedó definitivamente firme” (ver art. 144 del reglamento).

También otorga este recurso la Ley de Timbre Fiscal en su artículo 41. En efecto: “el Ministro de Hacienda, a petición del interesado y cuando las circunstancias lo justifiquen, podrá exonerar total o parcialmente, en casos determinados, las penas que esta Ley impone. La petición deberá ser formulada dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que la multa quedó firme”.

Obsérvese que en las disposiciones transcritas, el legislador se refiere a actos administrativos firmes, contra los cuales no se ejercieron los recursos procedentes, o bien porque, ejercidos, fueron decididos en contra del contribuyente. El recurso, por tanto, sólo puede ser resuelto a solicitud de parte, y la concesión de la gracia es una facultad discrecional de la administración; no hay revocatoria alguna, ni disminución de los efectos del acto.<sup>14</sup>

El recurso exige ley expresa que lo autorice; no es un derecho del contribuyente sino un derecho de la administración; y “en la mayoría de los casos no se exige lapso alguno de interposición”, presentando la importante característica de que “puede interponerse respecto a un acto administrativo firme por decisión jurisdiccional en el cual ya hay cosa juzgada”.

#### *La regla “solve et repete” (paga y después reclama)*

Una de las ventajas o garantías con que cuenta la administración frente a los obligados, es la de que sus actos se presumen legales y legítimos, y por tanto desde el mismo momento en que se perfeccionan pueden hacerse ejecutar, independientemente de las reservas, objeciones u

---

13. *Ibid.*, p. 277.

14. *Ibid.*, p. 277.

oposiciones de los destinatarios del acto. Estas consideraciones, de vigencia específica tanto en la doctrina como en la jurisprudencia administrativa, se aplican sin discusión en el orden tributario. El contribuyente inconforme con lo dispuesto por el ente público que lo obliga a pagar determinada cantidad, debe, para poder discutir la legalidad del título que el sujeto activo de la obligación tributaria esgrime contra él, pagar o afianzar previamente lo exigido, so pena de inadmisibilidad del recurso.

En lo que toca a nuestro procedimiento administrativo-tributario, al que se cumple en la esfera gubernativa, la regla *solve et repete* aparece consagrada de manera general, en materia de multas, en el artículo 423 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional: "... el apelante deberá pagar la multa o afianzarla a satisfacción del funcionario que la impuso, requisito sin el cual no se dará curso a la apelación", para ante el Ministro "de quien dependan... los inspectores y fiscales de Hacienda y... los administradores de Rentas Nacionales" (en la mayoría de los casos, el Ministro de Hacienda), "o para ante el organismo administrativo de apelación que al efecto se creare".

De manera especial consagra la regla el artículo 163 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores. En efecto, como ya se expuso al tratar del recurso jerárquico, la apelación para ante el Ministro de Hacienda "de toda decisión sobre procedencia de impuesto o que imponga pena, dictada por el administrador de la Renta de Licores o por el fiscal competente...", se admitirá "previo el pago o afianzamiento de la multa y de la contribución".

La Ley de Timbre Fiscal en su artículo 40, en lo que toca a las multas (art. 27 y ss. *ejusdem*), también exige el cumplimiento de la regla del *solve et repete*, al señalar que en lo relativo a la apelación para ante el Ministro de Hacienda "...se seguirá el procedimiento pautado en la Ley Orgánica de la Hacienda [Pública Nacional] para la interposición del recurso en los casos de aplicación y apelación de multas" (arts. 426 y ss.). En los mismos términos se expresan el artículo 45 de la Ley de Cigarrillos y el artículo 181 de la Ley de Aduanas.

#### FASE EJECUTIVA DEL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO

Conforme a lo antes expuesto, la llamada fase oficiosa del procedimiento administrativo tributario concluye cuando el interesado se allana a lo resuelto en la vía gubernativa, bien porque deducidos los recursos la decisión le ha sido desfavorable, como porque haya dejado perecer las oportunidades correspondientes para interponerlos. Liquidada entonces

la planilla definitiva, debe el contribuyente pagarla. La imposibilidad de hacerlo o la negativa de pago da derecho a la administración a exigir su cobro ejecutivo.

El procedimiento para el cobro ejecutivo de deudas tributarias está señalado en nuestro derecho en el libro III, título XIII del Código de Procedimiento Civil.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece lo que podríamos llamar el principio básico al respecto. Su artículo 4 dice que "cuando los créditos a favor del fisco, liquidados a cargo de los contribuyentes o deudores, no hayan sido pagados por la vía administrativa al ser exigibles, se demandarán judicialmente *siguiéndose el procedimiento especial establecido en el Código de Procedimiento Civil*". Esta misma disposición, en su segunda parte consagra uno de los privilegios del fisco, consistente en que "las liquidaciones formuladas por los empleados competentes, los alcances de cuentas y las planillas de multas impuestas tienen el carácter de títulos ejecutivos y al ser presentados en juicio aparejan embargo de bienes".

El cobro ejecutivo comienza por demanda introducida ante el juez civil de Primera Instancia competente, en razón de lo dispuesto en el artículo 82, letra B, N° 3, de la Ley Orgánica del Poder Judicial a la cual remite el artículo 681 del Código de Procedimiento Civil. Son competentes para actuar en nombre del fisco, conforme al artículo 104, ordinal II de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los empleados y los titulares de oficinas encargados de la administración y liquidación de rentas nacionales, los fiscales nacionales de Hacienda (arts. 94 y 96, ordinales 1° y 4° *ejusdem*), y principalmente, como el más calificado representante judicial y extrajudicial del Fisco Nacional, el Procurador General de la República (art. 95 *ejusdem*; Constitución Nacional, art. 202; Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público de 26-3-55, art. 2, ordinal 2°).

El título presentado junto con la demanda debe ser naturalmente líquido y exigible. Producidos los recaudos ante el juez, éste en la misma audiencia acordará "la intimación al deudor para que pague dentro de tres días, apercibido de ejecución" (Código de Procedimiento Civil, art. 682). Si el contribuyente demandado no acreditar dentro del cuarto día "haber cumplido aquella orden, se procederá como en el caso de ejecución de sentencia" (art. 683 *ejusdem*), o sea, se embargarán bienes en cantidad suficiente y se seguirá el procedimiento establecido en el Título VIII, Libro Segundo del mismo Código (arts. 446 y ss.). Conforme al artículo 684, "el deudor puede proponer sus excepciones

en el término de ocho días contados desde que se le intime al pago". Las excepciones opuestas se tramitarán conforme a lo dispuesto para el juicio ordinario; pero ello no impide ni suspende el remate de los bienes embargados. La ejecución respecto de los bienes que no se hayan rematado puede ser suspendida en cualquier estado del juicio, cuando el demandado presente instrumento público que excluya la acción (art. 685).

Con todo y lo expeditivo del procedimiento, y de constituir este un privilegio, la ley deja a salvo, sin embargo, los perjuicios que pueda sufrir el demandado cuando el cobro resulte indebido. En consecuencia, de suceder esto, "se entenderán responsables todos los ramos de la Hacienda Pública o Municipal, en su caso, y el empleado demandante, de mancomún *et in solidum*, obligado para la indemnización del perjuicio que sufra el demandado". También responde el empleado demandante del perjuicio que en tal caso sufra la Hacienda Pública" (art. 684).

En su actuación tanto judicial como extrajudicial, el Fisco Nacional goza de ciertas prerrogativas y privilegios que lo colocan en evidente ventaja frente a los particulares. Se los encuentra consagrados en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en su Título Preliminar, en leyes tributarias especiales y en el Código Civil.

Para los fines de nuestro estudio, señalaremos sólo aquellos que tienen cabida en el procedimiento tributario y sobre todo en su fase ejecutiva. Pero antes debemos señalar que el Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece como principio general en su artículo 10: "El Fisco Nacional gozará, con el carácter de irrenunciables, de los privilegios que le confieren la presente Ley Orgánica y las Leyes Fiscales Especiales y, subsidiariamente, de los que le acuerde la legislación civil y mercantil, para el pago de lo que se le adeude por concepto de impuestos, tasas y otras contribuciones, de sus intereses moratorios, multas fiscales y costas procesales". Ellos son:

a) La compensación contra el Fisco Nacional no es admisible en ningún caso, "cualesquiera que sean el origen y la naturaleza de los créditos que pretendan compensarse", dice el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Por su parte, el Código Civil, en su artículo 1.335, la limita "a lo que se deba por impuestos o contribuciones". La disposición hacendaria rige para todo caso, aunque parece existir una derogatoria tácita en el artículo 26 de la Ley de Crédito Público. Desde un punto de vista técnico, la inoponibilidad de la compensación se justifica por razones presupuestarias: su admisión

significará un desconocimiento de lo ordenado en el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

b) Ejecutoriedad del acto administrativo de liquidación, al cual ya nos hemos referido.

c) Carácter ejecutivo de los títulos contentivos de deudas tributarias ya señalado también (art. 4, Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional).

d) Celeridad en la tramitación de juicios fiscales (art. 11, Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional): "Los Tribunales de Justicia tienen el deber de despachar en los términos más breves los juicios en que sea parte el Fisco Nacional".

e) Procedimiento ejecutivo para el cobro, especial y expeditivo (Libro III, Título XIII, Código de Procedimiento Civil).

f) En general, la carga de la prueba sobre el pago de impuestos corresponde al contribuyente (quien alega una situación que no es la normal debe probarla. "El estado normal de las personas frente al fisco es de obligación y la libertad es la excepción", dice el doctor Lepervanche Parparcén en su monografía *Privilegios del Fisco en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1945).

g) En ningún caso podrá exigirse caución al Fisco Nacional para una actuación judicial (art. 15, Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional).

h) Conforme al artículo 10 *ejusdem*, "en ninguna instancia podrá ser condenada la Nación en costas, aun cuando se declaren confirmadas las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se declaren sin lugar, se dejen perecer o se desista de ellos". Este privilegio data de 1918 y su existencia ha justificado la norma del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil en lo que toca a las responsabilidades allí contempladas.

i) "Cuando los apoderados o mandatarios de la Nación no asistan al acto de la contestación de demandas intentadas contra ella, o de excepciones que hayan sido opuestas, se tendrán unas y otras como contradichas en todas sus partes, sin perjuicio de la responsabilidad que la omisión apareja al representante del Fisco", dice el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. El Proyecto citado, en su artículo 17, trae una disposición idéntica, si bien reúne en un solo texto los nombrados artículos 6 y 7 de la Ley actual.

Finalmente hemos de señalar que la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional, artículo 19; Ley Orgánica

de la Renta de Licores, artículos 16 y 17, y la Ley de Aduanas, artículo 4º, establecen privilegios sobre los bienes señalados en estas disposiciones, que permiten al Fisco Nacional cobrar o al menos asegurar su crédito frente a los demás acreedores del contribuyente. El Proyecto, artículo 12, ha tratado de darle más eficacia al privilegio. En igual sentido se expresa el Código Civil en sus artículos 1.870, ordinal 6º, y 1.875.

#### PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS

A) *Fiscales*. Los que regulan la aplicación de las penas a los contraventores del Estado en materia fiscal

1) *Administrativos*

- a) *Organo*: Administración de Aduanas y demás administradores de rentas.
- b) *Causa de distinción*: Menos de 2.000 bolívares cuando no hay pena corporal.
- c) *Efectos*: El administrador o fiscal impondrá las penas correspondientes a los contraventores, previa liquidación de los derechos o impuestos que causan los efectos incursos en la pena de comisos.
- d) *Normas reguladoras*: L.O.H.N. y leyes especiales de aduana o de renta.

2) *Judiciales*

- a) *Organo*: Juzgados de Primera Instancia, Juzgados Nacionales de Hacienda, Tribunal Superior de Hacienda, Corte Suprema de Justicia.
- b) *Causa de distinción*: Mayor de 2.000 bolívares o castigo corporal.
- c) *Efectos*: Iguales a los administrativos.
- d) *Normas reguladoras*: L.O.H.N. y leyes especiales.

B) *Contenciosos propiamente dichos o administrativos*. Son los que se aplican a la defensa de los intereses y derechos de los particulares en sus reclamaciones contra la Nación.

1) *Característica*: Múltiple (existen tantos como servicios públicos y ramas de la administración; ej.: Impuesto sobre Renta de Licores, Marcas de Fábrica, Patentes, etc.).

2) *ORGANOS*:

*Administrativos*: Ej.: Administración Seccional del Impuesto sobre la Renta.

*Especiales*: Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta.

3) *Requisitos*: Variables con cada ley.

4) *Efectos*: Reponer los derechos de los particulares.

5) *Fuentes*: Las respectivas leyes especiales.

RECONOCIMIENTO ADUANAL.  
FACULTADES DE LOS FUNCIONARIOS RECONOCEDORES \*

Toca a los funcionarios reconocedores determinar si el bien importado corresponde a la clasificación arancelaria bajo la cual su introductor lo ha declarado, y establecer su verdadera ubicación, si fuere el caso.

Conforme al artículo 87 de la vigente Ley de Aduanas, el reconocimiento es un acto público que tiene por objeto identificar bultos, verificar si su peso y contenido están acordes con las respectivas declaraciones, y establecer, en caso de inconformidad, la declaración correcta.

Según esta definición aportada por el propio texto legal, la operación de reconocimiento exige de quienes la realizan un conocimiento previo de las características de las mercancías objeto de ella, toda vez que la labor de identificación de la misma, así como la verificación de la identidad del contenido real y declarado, así lo exigen.

Este reconocimiento obedece a razones poderosas, ya que en él estriba la eficacia de la imposición aduanera. La razón es obvia: el Arancel de Aduanas clasifica las mercancías según características específicas que él señala. A esta clasificación (descripción) le adjudica un gravamen con el que pecha la introducción de la mercancía. Lógicamente, se exige a los importadores presentar la declaración de los bienes importados, y con base a ello se calcula el monto del impuesto causado. Sería fácil para los importadores presentar una declaración en la cual señalaran mercancías gravadas con un impuesto bajo, e introducir otras de gravamen más elevado, o en mayor cantidad que la declarada. En este supuesto, cobra mayor interés la figura del reconocimiento, ya que entonces la Administración puede comprobar la veracidad de esas declaraciones y constatar que los intereses fiscales no están siendo defraudados. El reconocimiento, en fin, no es más que una simple aplicación del principio de que toda declaración está sujeta a verificación administrativa.

Por otra parte, la clasificación arancelaria obedece a razones técnicas y económicas, que si bien no es del caso analizar, son, sin embargo, de gran importancia. En tal virtud, responde a una descripción detallada de las características de la mercancía; características que no sólo son

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría, Año 1966.*

de índole intrínseca, atinente a la naturaleza de la cosa misma, sino que también obedecen a razones externas, tales como el uso, finalidad o situación que priven en su introducción. Así, y a título de ejemplo, cuando se hace una clasificación especial de los vehículos automotores introducidos como equipaje de los viajeros en tránsito, no se está tomando en cuenta la naturaleza propia del bien introducido, sino la condición de su ingreso (equipaje).

Es claro que en estas circunstancias, el hecho, supuesto de la norma, debe ser debidamente constatado.

De igual forma, cuando en materia de textiles se establecen grupos y subgrupos (partidas, subpartidas e incisos), es necesario que cada producto llene las condiciones mínimas que el Arancel señala.

Así, cuando la recurrente importa mercancías y las declara bajo el aforo 651.03-06-2, el producto importado debe reunir las características propias de él, y consecuentemente, los reconocedores están facultados para constatar que así sea.

Según eso, la importación de T. C. C. A. debe corresponder al Capítulo 65 del Arancel (hilazas, tejidos y artículos confeccionados de fibras textiles y productos conexos). Debe, por otra parte, estar ubicada en el grupo primero (de allí el número uno que sigue a las dos primeras cifras), o sea, que debe tratarse de hilazas e hilos de fibras textiles; y dentro de éste corresponder a la categoría de hilazas e hilos de algodón crudo (sin blanquear) sin mercerizar (partida 03), y por último, dentro de la subpartida —06— (para bordar o tejer), corresponder al inciso dos (2), o sea, acondicionados para su venta al detal, en madejas, hasta cien (100) gramos por unidad.

En estas circunstancias, el funcionario reconocedor debe consultar la existencia, en la mercancía importada, de cada una de estas características. En consecuencia, en la medida en que alguna de ellas señale o condicione el uso que deba darse al producto importado, este funcionario estará facultado para calificar tal uso.

Es equivocada la generalización que hace la recurrente en torno a la consideración del uso de la mercancía por la Administración. En efecto, estimamos incorrecta la afirmación de que la Administración "nada tiene que ver con el uso que se le dé a la mercancía, pues en el caso de las mercancías no exoneradas, el Estado sólo está facultado para constatar si la mercancía importada se ciñe a la letra del Arancel y aplicar el aforo correspondiente y hacer efectivo su pago, desentendiéndose por completo del posible uso que pueda dársele".

Además de equivocada, esta afirmación es incongruente consigo misma. Si bien es cierto que el Estado no puede (salvo excepciones) obligar al propietario a dar a su mercancía un uso determinado, no es menos cierto que está facultado (y la misma recurrente así lo admite) para constatar si la mercancía corresponde al aforo declarado. Luego, si el uso ha sido uno de los factores determinantes del aforo respectivo, es lógico concluir que la Administración está facultada para calificar ese uso.

Ahora bien, lo que está permitido es la calificación del bien en relación a su posible uso: es decir, la determinación de que el bien importado reúne las condiciones necesarias para ser usado en la forma señalada. No quiere esto decir, como parece entenderlo el apoderado actor, que el Estado, al ejercer esta facultad, obligue al introductor a usar la mercancía en una forma determinada.

En el presente caso, la opinión de los reconocedores fue que el material importado no se ajustaba al uso declarado. Esto nos obliga a plantearnos la siguiente pregunta: ¿El aforo bajo el cual pretendió la recurrente introducir la mercancía toma en consideración el posible uso del bien importado? La respuesta debe ser afirmativa, puesto que la partida número 03, subpartida 06, señala que debe tratarse de hilazas o hilos de algodón crudo sin blanquear, sin mercerizar, para bordar o tejer. Y lo que es más: el inciso 2, bajo el cual se agrupó la mercancía, señala que ésta debe estar condicionada para su venta al detal, en madejas, hasta 100 gramos por unidad.

Consecuencia de esto es que la mercancía debe tener tales características, que su uso inmediato sea la venta al detal en condiciones que permitan ser bordadas o tejidas, sin necesidad de ningún otro proceso previo.

La conclusión obligada de todo lo antes dicho es que los funcionarios reconocedores, al calificar el bien importado en atención al uso, actuaron dentro de los límites de sus facultades, por lo que su actuación en este sentido estuvo ajustada a derecho, no habiendo incurrido, por lo tanto, en el abuso de poder que denuncia la recurrente. En tal virtud, los actos del superior jerárquico que la ratificaron son, en este sentido, ajustadas a derecho.

#### MARCAS COMERCIALES. REQUISITOS MATERIALES PARA SU REGISTRO \*

La calificación que de los requisitos materiales de una marca comercial debe hacer el organismo competente, a los fines del registro de la misma,

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría, Año 1966.*

abarca la existencia o inexistencia de supuestos que puedan dar lugar a confusión, en la mente del público, entre el signo distintivo cuyo registro se solicita y algún otro ya registrado.

La doctrina opina que "para determinar la confundibilidad entre dos marcas, la ley no contiene normas específicas, dejando, por consiguiente, a la discrecionalidad de la Administración Pública concedente del registro el determinarla caso por caso. A pesar de la falta de indicaciones de la ley, la Oficina de Registro de la Propiedad Industrial de Venezuela aplica una serie de principios aceptados casi unánimemente por la jurisprudencia y la doctrina internacionales, los cuales son los siguientes:

1) La comparación debe apreciarse teniendo en cuenta la semejanza y no las diferencias.

2) La semejanza debe ser apreciada considerando las marcas no aisladamente en los elementos que las constituyen, sino en su totalidad.

3) No deben compararse dos marcas simultáneamente, sino que debe apreciarse la impresión que las dos marcas dejan en la memoria.

4) El peligro de confusión debe determinarse tomando en cuenta la cultura y la mentalidad del consumidor medio al cual se destinan los productos. Es evidente que, según la naturaleza del producto, se tratará de una clientela general o especializada y, por lo tanto, será distinto el grado de atención que se pondrá en la adquisición del producto. Por lo tanto, se trata de un criterio muy flexible" (Sansó, Benito e Hildegart: *ob. cit.*, pp. 55 y 56).

Siendo, pues, facultad discrecional de la Administración determinar el grado de confundibilidad entre dos marcas, es posible que, aun con todas las diferencias anotadas por la reclamante, los funcionarios competentes estimen que existe la confundibilidad marcaria.

De otra parte, la discrecionalidad de la Administración se extiende a otros caracteres marcarios como los de generalización y notoriedad. Así, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, al decidir la demanda de nulidad de las resoluciones que negaron el registro de las marcas "Sanforizado Plus" y "Sanforizado", por considerar que la palabra "sanforizado" ha pasado a ser de uso común, sostuvo, en sentencia de fecha 13 de diciembre de 1962, que:

Las autoridades administrativas encargadas de otorgar el registro tienen, por tanto, la atribución de apreciar si una palabra o expresión es de uso corriente o se ha hecho de uso común. Es esta una cuestión de mera apreciación, en la cual la autoridad administrativa es precisamente la más autorizada en virtud de su especialización.

Posteriormente nuestro más Alto Tribunal modificó parcialmente su criterio al decidir, en Sala Político-Administrativa, la demanda de nulidad de la resolución que negó el registro de la marca "Aureomicina". En sentencia de fecha 1º de diciembre de 1965, expresamente dice que "la Procuraduría General de la República sostiene que la resolución impugnada cumple con el requisito de la motivación, pues determina claramente las razones que justificaron la negativa de registro de la marca *Aureomicina*; ahora bien, si bien es cierto que en la resolución impugnada se examinan los alegatos de la demandante y de manera especial se rechaza como elemento determinante para el reconocimiento de la marca en Venezuela la opinión de la Organización Mundial de la Salud, así como el registro de dicha marca en numerosos países, no es menos cierto que los supuestos de hecho sobre los cuales se basa la resolución recurrida son la consideración de la autoridad administrativa de que «la palabra *aureomicina* constituye, sin lugar a dudas, una expresión comúnmente empleada para indicar una sustancia anti-biótica que es precisamente el producto para el cual se ha solicitado» y la opinión de la misma autoridad administrativa de que «se trata, pues, de una palabra incorporada al uso general para expresar la naturaleza y cualidad del producto que se quiere distinguir». Según se observa, la resolución fundamenta su negativa en los dos supuestos contenidos en el ordinal 9º del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial; ahora bien, es necesario que aparezcan en autos los hechos correspondientes a tales supuestos. La Sala considera oportuno observar que en algunos casos los hechos que configuran los supuestos legales relativos al uso general de un término o a su empleo común pueden ser evidentes y notorios, pero que en otros casos no existe tal evidencia o notoriedad, sobre todo cuando, como en el caso concreto, se trata de términos utilizados para designar determinados productos. Sin tales elementos de autos, la Corte se encuentra en la imposibilidad de declarar si aparecen cumplidos los supuestos legales; y si se aceptara que es suficiente la simple apreciación de la autoridad administrativa y de aceptación obligatoria, llegaríamos a la inadmisibles conclusión de que carecería de sentido el recurso ante el órgano jurisdiccional".

Este Despacho acoge el criterio establecido en la jurisprudencia primeramente citada, y considera que la determinación acerca de si una palabra es de uso general o empleo común, es siempre una materia sujeta a la soberana apreciación de la autoridad administrativa, ya que la dificultad probatoria que tal cuestión entraña así lo impone, y lo mismo puede sostenerse, por idénticas razones, en relación al grado de confundibilidad marcaria.

En referencia a la segunda alegación de la recurrente, la Procuraduría disiente del criterio que califica como de propiedad al derecho que tiene y ejerce el titular del derecho marcario sobre la marca, porque comparte plenamente las aseveraciones formuladas por esa Honorable Corte al sentenciar la demanda de nulidad de la resolución del Ministerio de Fomento N° 544, de fecha 3 de marzo de 1961, intentada por la A. CH. C., decisión publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 27.727, de 27 de mayo de 1965; y que se transcribe a continuación:

...el derecho que se posee sobre una marca, aun cuando se le llama de propiedad, no reúne plenamente los atributos de ésta, pues el mismo se refiere a un derecho de menor extensión y entidad. Para la doctrina es un derecho cuya protección se halla garantizada por una acción contra la competencia desleal, y en modo alguno por las reglas individualistas de la propiedad civil. Conforme a lo expuesto, el certificado de propiedad industrial sólo concede a su titular un privilegio temporal de explotación sometido a la protección administrativa, tal como debe entenderse que lo está en el aspecto de la renovación, pues merced al control del órgano administrativo competente es posible apreciar, dentro de las situaciones que la ley prevé, si una marca ha perdido, por alguna causa subsecuente a su registro, la calidad de tal.

Pero, es más, si es aceptable la idea de que el derecho marcario se tiene "con anterioridad a la concesión de registro alguno por parte del Estado", al decir de la impugnante, no es menos cierto que para el ejercicio legalmente tutelado de ese derecho se requiere la autorización de la Administración, la cual tiene, como ya ha sido expuesto, discrecionalidad en conceder o no el registro de determinada marca.

#### ACTUACION JUDICIAL DE LOS FISCALES NACIONALES DE HACIENDA \*

Los Fiscales Nacionales de Hacienda son representantes naturales del Fisco Nacional, extrajudicial como judicialmente, aun cuando no sean abogados; no sólo pueden sino que están obligados a representar judicialmente al Fisco en sus asuntos de cuya fiscalización estén encargados.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 65 del Código de Procedimiento Civil, "no podrán ejercer poderes en juicio: quien estuviere privado del goce de sus derechos civiles por sentencia firme; quien no

---

\* Oficio N° 5.125, de fecha 20 de octubre de 1964, dirigido al Ministerio de Hacienda. Sección de Asesoría del Estado.

sepa leer y escribir; el ciego, el sordo o mudo, o quien padezca enfermedad que le someta a reclusión; el militar en activo servicio; quien no sea abogado [*o procurador*], y quien, siéndolo, esté impedido de ejercer, salvo las excepciones contenidas en este Código y en la Ley de Abogados [*y Procuradores*]. (Paréntesis y subrayado nuestros).

Dentro de las excepciones que a la disposición general antes citada establece el Código de Procedimiento Civil, pueden señalarse la consagrada en la primera parte del artículo 46, que determina quiénes pueden presentarse en juicio como actores sin poder, así como las contenidas en los artículos 44 y 47 del mismo Código.

Por su parte, la Ley de Abogados expresa lo siguiente en su artículo 2º:

Para comparecer por otro en juicio y realizar cualquier gestión inherente al ejercicio de la Abogacía se requiere poseer el título de Abogado.

Los Jueces y las autoridades civiles, políticas o administrativas no admitirán como representantes a personas que carezcan, según el caso, de las condiciones exigidas para ser apoderados judiciales.

Quedan exceptuados de esta disposición quienes, *sin ser abogados*, tengan bajo su guarda personas o derechos ajenos por mandato o encargo creado expresamente por la Ley. [Subrayado nuestro].

En los lugares donde no residan más de dos abogados en ejercicio, la defensa del procesado en asuntos criminales podrá desempeñarla toda persona que, a juicio del Juez, tenga capacidad para ello.

Limitándonos al campo de la representación judicial, que es el que específicamente nos interesa ahora, una rápida observación de las disposiciones legales anteriormente citadas permite concluir que en el ámbito de la regla general que prohíbe comparecer en juicio por otro a quien no es abogado se circunscribe a los supuestos de representación convencional, quedando fuera del área de aplicación de la respectiva disposición legal los representantes legales, es decir, todas aquellas personas cuya actividad de personería deriva, no de una convención en virtud de la cual ellas se obligan para con su mandante a defender en nombre y representación de éste sus intereses en el respectivo juicio, o en varios juicios determinados, o en todos los juicios en que haya de intervenir quien otorga el poder, sino directamente de normas legales expresas que las califican como personas legítimas para representar judicialmente a otras en virtud de la especial naturaleza del vínculo —moral o jurídico— que las une a éstas. Tal es el caso, por ejemplo, del padre respecto del hijo menor no emancipado, del

tutor respecto de su pupilo, de ciertos funcionarios públicos en relación con el Estado, etc.

La conclusión que acabamos de exponer adquiere mayor fuerza ante la disposición contenida en el artículo 18 de la propia Ley de Abogados, el cual excluye en su ordinal 1º, de los supuestos de ejercicio ilegal de la abogacía, a quienes sin poseer el título respectivo se ocupan, en el cumplimiento "de sus funciones legítimas", realizar los actos y gestiones que aquella ley reserva a los abogados. Lo dicho autoriza implícitamente a las personas comprendidas en la excepción prevista en el citado ordinal, a efectuar en el ejercicio del mandato o cargo que la ley les confía todos los actos y diligencias que de otro modo no podrían ser cumplidos sino por abogados.

En lo tocante a los fiscales nacionales de Hacienda puede verse cómo el artículo 96 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional —luego de calificarlos como los representantes naturales del Fisco—, les señala, entre otras funciones, las de perseguir las infracciones que cometan los contribuyentes contra las leyes y reglamentos fiscales en los respectivos ramos (ordinal 5º); perseguir el contrabando en los ramos de rentas que fiscalicen (ordinal 6º); practicar visitas en los establecimientos industriales, empresas, establecimientos u oficinas sospechosas de contravención a las leyes fiscales, y exigir la presentación de libros, facturas, conocimientos, correspondencia y demás documentos, cuando haya indicios de que se defraude al fisco o de que se ejerzan clandestinamente industrias privadas (ordinales 7º y 8º); confrontar los datos de los contribuyentes con los que hubieren obtenido directamente en sus visitas de fiscalización (ordinal 9º), etc.; la primordial atribución de "intervenir, aun de oficio, en todos los asuntos judiciales o extrajudiciales que de cualquier modo pueden afectar los ramos de la Hacienda cuya fiscalización les esté atribuida" (ordinal 1º) y la de "ejercer la personería del Fisco Nacional en todas las actuaciones que se refieran a los ramos cuya fiscalización ejercen" (ordinal 4º). El incumplimiento de esas atribuciones encuentra una adecuada sanción en el artículo 147 de la misma ley que citamos, en el cual se determina la responsabilidad de los fiscales nacionales de Hacienda, y a tal efecto se trata en el ordinal 1º de dicho artículo —en términos especialmente interesantes en relación con el objeto del presente dictamen— acerca de los perjuicios que aquellos funcionarios causen al fisco por no haber asistido a los juicios o actuaciones en que debieran ejercer la representación de aquél, o por no haber hecho valer los recursos o privilegios del fisco, o no haber promovido las defensas necesarias.

Nuestro Alto Tribunal ha afirmado que "respecto de las personas jurídicas se acostumbra hablar, aunque impropriamente, de representación. Mejor (aunque no fuera lo ideal) se podría hablar, en todo caso, de representación orgánica". (Sentencia de 3 de agosto de 1959, reiterada por la Casación Civil el 4 de mayo de 1960, *Gaceta Forense* N° 28, II etapa, p. 134).

Ahora bien, en presencia de lo dispuesto en los citados ordinales del artículo 96 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, e incluso ateniéndonos simplemente a la observación literal de la previsión contenida en el aparte 2° del artículo 2° de la Ley de Abogados antes transcrito, que exceptúa de la regla establecida en la primera parte de dicha disposición a quienes tengan la guarda de derechos ajenos por mandato o cargo creado expresamente por la ley, no puede caber duda acerca de que los fiscales nacionales de Hacienda se encuentran comprendidos en la citada norma de excepción, en su carácter de funcionarios públicos a quienes corresponde, por disposición expresa de la ley, la representación judicial (y extrajudicial) del fisco —representación "orgánica" de que habla nuestro máximo Tribunal—, y a quienes está atribuida la custodia, defensa y protección de los derechos fiscales, dentro del ámbito de su competencia, en el más amplio sentido.

Lo dicho hasta ahora conduce a afirmar terminantemente que los fiscales nacionales de Hacienda no abogados, pueden, y es más, deben representar judicialmente al fisco en los asuntos de cuya fiscalización están encargados; cualquier opinión en contrario chocaría con la clara interpretación que en el sentido de la conclusión consignada aquí se desprende de las disposiciones concretas de la ley ya examinadas.

## LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La actividad administrativa. El acto administrativo. Definiciones, elementos y requisitos. Actos y operaciones materiales de la administración. El acto administrativo. Clasificación de los mismos en actos de gobierno y actos administrativos. Actos de autoridad y gestión. Actos reglados y discrecionales. Otras clasificaciones. Operaciones materiales de la administración. Jurisprudencia.

## LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La finalidad de la administración pública está determinada por la asignada al Estado. Existe, pues, una amplia relación entre los fines del Estado y los que se refieren a la administración. Con razón, la expresión de Laband es muy exacta cuando dice: "Todo fin que el Estado persiga puede convertirse en motivo de acción administrativa"; de allí que una cabal orientación para determinar los fines de la administración pública y examinar la actividad administrativa debe desprenderse del concepto de administración y de los fines del Estado.

*Amplitud de los fines de la administración*

Ya hemos dicho que el Estado, y por ende la administración, tienen fines políticos jurídicos, económicos y sociales. Para realizarlos, la administración lleva a cabo la llamada actividad administrativa, que está compuesta por operaciones materiales y actos administrativos.

La actividad administrativa se realiza, según la naturaleza y contenido del acto, en dos aspectos fundamentales; esto es, en actos jurídicos y en actividad técnica, la cual, en definitiva, significa acción, práctica y realización de una obra según determinadas reglas para que dicho acto se efectúe satisfactoriamente.

*Conceptos del acto administrativo*

La expresión *actos administrativos* puede ser empleada en sentidos diversos, pues en una forma demasiado amplia se aplica a toda clase de manifestaciones de la actividad de los sujetos de la administración pública, o tan sólo, como debería ser siempre, a las "manifestaciones de la voluntad del Estado para crear efectos jurídicos".

Su verdadero origen doctrinario ha venido del campo del derecho civil a través del acto jurídico, por lo cual, dada la importancia del asunto que tratamos, merece destacarse los aspectos más importantes del mencionado acto.

## EL ACTO JURIDICO

Los actos jurídicos son manifestaciones de voluntad realizadas por las personas, naturales y jurídicas, y con el ánimo de crear un determinado efecto.

Sus elementos son:

- a) Manifestaciones de voluntad.
- b) Son realizados por quien tiene el poder legal para realizarlo.
- c) El objeto de los actos jurídicos es la producción de efectos de derecho.

Los actos jurídicos, desde el punto de vista de su naturaleza y contenido, pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. El acto regla.
2. El acto subjetivo.
3. El acto condición.
4. El acto sentencia o jurisdiccional.

El acto creador de situaciones jurídicas generales es el llamado *acto regla*, y es aquel que constituye una norma llamada a ser aplicada a todas aquellas personas que se encuentren en las situaciones de hecho previstas por el legislador. Esas situaciones jurídicas generales se caracterizan por su impersonalidad y objetividad. Han nacido sin tomar en cuenta a un individuo ni a una determinada persona. Ellas se desprenden de las normas que regulan el derecho público y el derecho privado.

Cuando el Código Civil establece que el *padre ejercerá la patria potestad sobre sus hijos menores, crea situaciones jurídicas generales*. Asimismo, cuando el artículo 246 del mismo Código dispone que las personas que hayan cumplido la edad de cuarenta años pueden adoptar, está también estableciendo una situación general. Son actos de este tipo: la Constitución; las leyes; los decretos leyes; los reglamentos; las ordenanzas municipales. En el derecho privado: los contratos de sociedad.

*Los actos subjetivos* son creadores de situaciones jurídicas individuales. Estos actos se traducen en un conjunto de derechos y de deberes reconocidos en favor de un individuo o de un determinado número de personas. Así, por ejemplo, cuando un particular celebra un contrato de arrendamiento estableciéndose que el canon ha de ser pagado por mensualidades vencidas, se está creando una situación jurídica para el arrendatario.

Son situaciones perfectamente individuales, creadas por la voluntad de los individuos, mientras que las situaciones que se derivan de la ley son de carácter general, nacidas en favor o en contra de todo aquel conjunto de personas que se hallaron en las condiciones de hecho previstas en el texto legal.

Los contratos administrativos, civiles, mercantiles; en el orden fiscal: la liquidación de los impuestos, la imposición de multas.

*El acto jurídico-condición* es la aplicación a un individuo o a una persona jurídica determinada de una situación general creada por la ley, pero bajo el cumplimiento previo o indispensable de condiciones también establecidas por el legislador. En ella se regulariza el ejercicio de un derecho ya establecido.

Así, por ejemplo, al Poder Ejecutivo Nacional le corresponde legítimamente la atribución de recaudar las rentas públicas. Sin embargo, el mismo Poder Ejecutivo no puede realizar dichas recaudaciones si no se cumplen las condiciones previstas específicamente por la misma ley. En el campo del derecho privado encontramos múltiples ejemplos de actos-condición, como el que dispone el artículo 246 del Código Civil cuando dice: "Las personas que hayan cumplido la edad de cuarenta años pueden adoptar. El adoptante, si es varón, ha de tener por lo menos dieciocho años más que el adoptado, y quince si es hembra".

El acto condición no es el creador de la situación, sino un acto de aplicación. Por ello podemos citar los ejemplos: El decreto de naturalización; el otorgamiento de una concesión de hidrocarburos; el nombramiento de un funcionario; el decreto de adopción; la ley que autoriza la contratación de un impuesto.

*El acto jurisdiccional* es aquella manifestación de voluntad en virtud de la cual agentes públicos declaran con fuerza y verdad legal un hecho o una situación jurídica general o individual. Este acto será realizado por funcionarios competentes, que están especialmente autorizados para hacerlo de acuerdo con la ley. Generalmente, los actos jurisdiccionales son la obra de los Tribunales. Sin embargo, algunas otras autoridades del Poder Ejecutivo pueden también realizar un acto de este tipo, como ocurre con las decisiones que deben dictar determinados funcionarios cuando ejercen algunos de los recursos previstos por la ley.

Son actos declarativos de un hecho o el reconocimiento de un derecho. Son de este tipo: la sentencia de la Corte Suprema sobre la solicitud de nulidad de una ley o de un acto viciado o irregular del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista de sus formas, como se manifiesta la voluntad, los actos jurídicos pueden clasificarse en:

- a) Unilaterales, y
- b) Plurilaterales.

Si en el acto jurídico interviene una sola voluntad, tal como en el testamento y en el nombramiento de los ministros del Despacho, el acto jurídico es unilateral. En el primer caso, la voluntad del testador; en el segundo, la del Presidente de la República. En ambos casos nos encontramos con actos jurídicos unilaterales, porque en ellos actuó una sola voluntad.

Pero hay también actos jurídicos plurilaterales. Son, pues, aquellos en los cuales interviene más de una voluntad, y como ejemplos bien pueden citarse el

matrimonio, todos los contratos de derecho administrativo, las leyes y los reglamentos.

Estos actos jurídicos plurilaterales pueden, a su vez, ser actos colectivos o actos convencionales. Colectivos son aquellos en que intervienen varias voluntades persiguiendo igual fin, como, por ejemplo, la ley, que es el resultado concurrente de la mayoría de los legisladores. En los actos convencionales se produce también un acuerdo de voluntades, pero éstas se condicionan recíprocamente como sucede en un contrato de compraventa.

#### LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTOS Y REQUISITOS

Propiamente dichos, son aquellas decisiones de carácter general o particular, emanadas de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus propias funciones, referentes a los derechos, deberes o intereses de las actividades administrativas o de los particulares en relación con la administración.

Los actos administrativos pueden ser, como los actos jurídicos, generales o de carácter individual. Como los actos administrativos son en realidad actos jurídicos especiales, tienen la misma naturaleza de éstos, es decir, pueden ser actos reglas, subjetivas, condicionales y sentencias.

Acto administrativo general es, por ejemplo, un reglamento. Acto administrativo individual es, por ejemplo, el nombramiento de un funcionario, la imposición de una multa, una resolución específica.

La expresión acto administrativo, de aceptación universal, tiene un significado estricto en nuestra ciencia. El acto administrativo, que, según los diccionarios jurídicos, son las resoluciones, mandatos y acuerdos de las autoridades y corporaciones en materia de sus atribuciones, tiene sus elementos característicos que lo distinguen, lo cual es importante señalar, ya que no toda la actividad desarrollada por órganos del Estado es administrativa, ni siquiera la realizada por órgano-autoridades consideradas como tales. Así, por ejemplo, la administración realiza multitud de operaciones materiales por medio de sus agentes, y al mismo tiempo el Estado lleva a cabo multitud de actos jurídicos de otro orden, que no están comprendidos sino entre los actos políticos propiamente tales o de gobierno.

Para que el acto administrativo sea legítimo debe cumplir con los siguientes requisitos que al mismo tiempo lo distinguen:

1. Competencia.
  - a) Debe emanar de funcionarios competentes.
  - b) Ser realizado dentro de las facultades que al mismo funcionario le confiere el ordenamiento jurídico.

## 2. Legitimidad.

- c) Que al producirse sea hecho según las condiciones y con el fin que motiva el otorgamiento del poder a la autoridad administrativa, o sea que el acto se realice hacia el fin previsto por la ley.

Estos elementos y requisitos son los que los autores denominan requisitos de fondo. Son fundamentales y necesarios, ya que la falta o el vicio total de ellos trae como consecuencia la nulidad absoluta del acto.

Además de los requisitos anteriores, la administración al realizar los actos administrativos debe rodearlos de ciertas condiciones de forma, muchas de ellas esenciales también para la legitimidad del acto administrativo. Algunas de esas formalidades son puramente extrínsecas, cuya falta u omisión no trae la nulidad de los mismos; en cambio, existen requisitos de forma, esenciales, cuya omisión total o parcial supone la invalidez. Formalidad calificada por Hauriou como principal condición del orden y de la moderación en el ejercicio del poder administrativo, que es la condición fundamental de un Estado de derecho.

Algunos autores clasifican las condiciones y requisitos de los actos administrativos en *intrínsecos* o *extrínsecos*, según se refieran a la capacidad y el consentimiento, aspectos fundamentales del acto, o a las condiciones externas del mismo; *generales* o *especiales*, según se refieran a condiciones que afectan a todos los actos o para ciertos de ellos.

La validez de los actos administrativos depende, por lo tanto, del cumplimiento de sus requisitos primordiales, tanto de fondo como de forma. La competencia, por ejemplo, que surge de uno de sus elementos componentes es cuestión de orden público, por lo que su falta es motivo de nulidad que puede ser alegada por cualquier interesado. Hay, sin embargo, algunos casos en que el acto tiene plena validez aun cuando no sea realizado por el funcionario competente. para ello. Son los casos del ejercicio indirecto de la función pública, como ocurre en las situaciones siguientes:

1. Función pública llevada a cabo por el suplente a falta del titular.
2. Función pública ejercida por delegación, dentro de los límites señalados por la ley o el reglamento, y sólo en los casos expresamente previstos.
3. Función pública realizada por un superior que asume las atribuciones del inferior.

En relación a la competencia, es necesario que la autoridad que realiza el acto no solamente tenga atribuida la materia sobre la cual

ejerce su autoridad, sino que su voluntad sea expresada como elemento esencial sin vicios, es decir que la voluntad, como sucede en el derecho civil, esté manifestada sin error, dolo y violencia, porque de lo contrario sería nula.

*La acción para pedir la nulidad* de un acto administrativo por la ilegalidad del mismo caduca a los seis meses cuando este acto administrativo es una resolución ministerial. Sin embargo, este término de caducidad no existe cuando dicho acto sea inconstitucional. Cuando se pida la nulidad de una resolución ministerial o de un contrato celebrado por la administración, o de una concesión de tierras baldías, o de minas, es necesario *demandar en juicio contradictorio* a la Nación, por lo cual se requiere citar al Procurador, entablar la litis a fin de que se produzca la sentencia de la Corte.

### *Actividad administrativa*

Concepto: "Todo fin que el Estado persigue —dice Laband— puede convertirse en motivo de acción administrativa". Partiendo de este punto de vista, se desprende que toda orientación para lograr el objetivo de la administración pública, así como el examen de la actividad administrativa debe desprenderse del concepto de administración.

### *Amplitud de los fines de la administración*

- A) Operaciones materiales o de ejecución.
- B) Actividad administrativa.
  - a) Actos jurídicos.
  - b) Actividad técnica.

### *Acto jurídico*

- a) Definición: Acto jurídico es la manifestación de voluntad realizada por las personas, naturales y jurídicas, que tienen el poder de hacerla y cuyo objeto es la producción de efectos de derecho.
- b) Caracteres:
  1. Es una manifestación de voluntad.
  2. Es realizado por quien tiene el poder legal para realizarlo.
  3. El objeto del acto jurídico es la creación de efectos de derecho.

## *Clasificación del acto jurídico*

### *A) Según su naturaleza y contenido:*

1. Acto-regla: Creador de situaciones jurídicas generales caracterizadas por su impersonalidad y objetividad y originadas en las normas que regulan el derecho público y el derecho privado.
2. Acto subjetivo: Creador de situaciones jurídicas individuales. El acto subjetivo se traduce en un conjunto de derechos y deberes reconocidos en favor de un individuo o de un determinado número de personas.
3. Acto-condición: Aplicación de un individuo o una persona jurídica determinada de una situación general creada por la ley, pero bajo el cumplimiento previo e indispensable de condiciones también establecidas por el legislador.
4. Acto-sentencia: Manifestación de voluntad en virtud de la cual agentes públicos declaran con fuerza y verdad legal un hecho, o una situación jurídica general o individual.

### *B) Según su forma:*

1. Unilateral: Aquellos en los que interviene una sola voluntad, tal como acontece en el caso de un testamento o el nombramiento de los ministros del Despacho.
2. Plurilaterales: Aquellos en los cuales interviene más de una voluntad, como en el caso del matrimonio, las leyes, los reglamentos y todos los contratos de derecho administrativo. Los actos jurídicos plurilaterales pueden ser: *colectivos* (la ley) y *convencionales* (contrato de compra-venta).

## *Acto administrativo*

Definición: Son decisiones de carácter general o particular emanadas de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, y en lo que se refiere a los derechos, deberes e intereses de las actividades administrativas o de los particulares en relación con la administración.

### *Elementos y requisitos del acto administrativo*

- a) Debe emanar de funcionarios competentes.
- b) Debe ser realizado dentro de las facultades que al mismo funcionario le confiere el ordenamiento jurídico.

- c) Debe realizarse con el fin que motiva el otorgamiento del poder a la autoridad administrativa, o sea que el acto se realice hacia el fin previsto por la ley.

### *Clasificación de los requisitos del acto administrativo*

- a) Intrínseco: Cuando se refieren a la capacidad y el consentimiento del acto administrativo.
- b) Extrínseco: Cuando se refieren a las condiciones externas del mismo, sean generales o especiales, según se refieran a condiciones que afectan a todos los actos o para ciertos de ellos.

### CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El Poder Ejecutivo es por excelencia el órgano principal del Estado que realiza la mayor parte de la actividad administrativa y, por ende, los actos del mismo nombre.

Los actos de gobierno, gubernativos o políticos se caracterizan fundamentalmente porque escapan al control jurisdiccional, esto es, ellos están fuera de la posibilidad de serles discutida su legalidad ante ningún tribunal; además, se distinguen también por la finalidad política que persiguen. Y esta finalidad está enmarcada dentro de la actividad de gobernar, que es proveer a la defensa de la integridad territorial o institucional del país y, en general, de los supremos intereses del Estado. La tendencia democrática moderna es la de restringir en lo posible los actos del gobierno discrecionales o incontrolados, con la finalidad de que el mayor número de actos del Poder Ejecutivo puedan ser sometidos al superior control jurisdiccional y así otorgar al individuo y a los administrados la mayor protección jurídica.

### ACTOS DE GOBIERNO Y ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los autores distinguen actos de gobierno y actos administrativos. Los primeros, llamados también políticos, según Duguit, se refieren al funcionamiento y a las relaciones de los órganos políticos y a la acción que ejercen sobre los individuos. Encontramos estos caracteres en los actos de convocatoria a elecciones, suspensión de garantías, suspensión de relaciones diplomáticas, declaración de guerra, etc. Según el autor Posada, actos de gobierno son: "1º Los referentes a prerrogativas del Jefe del Estado para ejecutar las leyes, conservar el orden público interior y exterior; 2º la dirección suprema del ejército; 3º Los que corresponden a relaciones entre los poderes del Estado; 4º Los atinentes a

relaciones diplomáticas; 5º Declaraciones de guerra y paz; 6º Nombramiento y separación de los ministros; 7º Los de intervención en el régimen político de provincias y municipios; 8º La dirección jurídica relativa al ejercicio de los derechos de personalidad”.

Los actos administrativos se caracterizan fundamentalmente porque con ellos se persigue una doble misión: por una parte, les corresponde velar por el buen estado y marcha de los servicios públicos y de las finanzas del Estado. Para cumplir estos importantes fines actúa como representante de dichos servicios y no como depositario de la soberanía. Por otra parte, la administración es depositaria de la autoridad, del Poder Público. En virtud de esta misión está encargada de velar por el cumplimiento de las leyes, de regular el funcionamiento de los servicios públicos y de procurar las ventajas que el orden jurídico le otorga a la ciudadanía.

Los autores Velasco y Calvo, y el argentino Bielsa, hacen una clasificación de los actos administrativos en la forma siguiente:

1) *Los actos de poder público* que son aquellos en que se manifiesta una autoridad y en virtud de los cuales se dictan prohibiciones, mandatos, se otorgan licencias, etc.

2) *Los actos de gestión pública*, actos contractuales celebrados por las autoridades competentes a fin de lograr el funcionamiento de un servicio público. Entre esta categoría tenemos, como ejemplos, la concesión de servicios públicos, la concesión de obras públicas, y las concesiones de minas e hidrocarburos.

3) *Los actos de gestión privada* realizados por el Estado en lo que se refiere al derecho patrimonial, y en los cuales la entidad pública se despoja de su potestad superior y carácter público para actuar lo mismo que lo haría un particular. Tenemos, como ejemplo, la venta de los productos de una hacienda perteneciente al dominio privado de la nación, o el arrendamiento de un inmueble.

#### ACTOS DE AUTORIDAD Y ACTOS DE GESTION

Ya dijimos en párrafos anteriores que los autores franceses, entre ellos Laferrière, señalan que los actos administrativos persiguen en el fondo una doble misión: la de velar por la buena marcha de los servicios públicos, realizando una importante gestión, y por otra, la de ser depositarios de la autoridad, ocupándose fundamentalmente del cumplimiento del orden jurídico establecido. De esta fijación de objetivos se desprende la clasificación de *actos de autoridad* y *actos de gestión*.

La diferencia, según Duguit, debe establecerse con arreglo al carácter y a la naturaleza del acto. El jurista francés muy claramente nos dice: "en el de autoridad se produce un efecto jurídico por la voluntad unilateral del agente administrativo; en el de gestión se produce por el concurso de dos voluntades, determinadas una por la otra: una es voluntad de un agente administrativo obrando en nombre de una persona jurídica".

#### OTRAS CLASES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Además de las clasificaciones anteriormente señaladas, existen también otras de los actos administrativos: *unilaterales y contractuales*, según se crean por una voluntad del funcionario o agente, o por el necesario concurso de las personas afectadas o interesadas en la relación jurídica; ejemplos de estos actos son una resolución ministerial para el primer caso, y una concesión de servicios públicos para el segundo.

Según el carácter de las personas o entidades que realizan los actos, éstos pueden ser *nacionales, estatales, municipales*, de *órganos corporativos*, y, en último término, *individuales*.

Atendiendo al efecto y sentido de éste, los actos administrativos también se clasifican en *positivos* o *negativos*, según que impongan una operación o una abstención.

Asimismo se entiende por *actos simples* los emanados de una sola autoridad; *colectivos*, aquellos que requieren el acuerdo del órgano pluripersonal, o *complejos* si necesitan la manifestación de voluntad de varias autoridades o el concurso de varios actos para el mismo fin. Por último, distingúense *las órdenes*, mandatos que imponen obligaciones a quienes van dirigidos; *las autorizaciones*, que permiten el goce de ciertos derechos al particular que no son obligatorias, sino facultativas para la administración; *las admisiones* que a petición del interesado reconoce la administración en su favor, sin que pueda negarlas si se dan las condiciones previstas por las leyes; *las concesiones*, de las cuales nacen derechos y obligaciones para ambas partes.

#### ACTOS REGLADOS Y ACTOS DISCRECIONALES

El acto administrativo se denomina reglado cuando debe realizarse de acuerdo con normas establecidos por el legislador. El acto debe realizarse con su contenido, procedimiento y efectos según una regla preestablecida. Tal es el caso de los actos por medio de los cuales se otorgan títulos, o se crean y conceden patentes de invención, marcas de fábrica, etc.

Por el contrario, el acto administrativo *discrecional* lo realiza la autoridad competente, de acuerdo con su libertad de apreciación. En materia de policía de armas, de extranjeros y sanitarias, existe una grande y amplia facultad de apreciación.

Sin embargo, la discrecionalidad no debe ser confundida con la arbitrariedad. Si la ley autoriza al Ejecutivo para que obre según su criterio, sin tener presente ninguna pauta legal establecida en determinados casos, el Poder mencionado deberá siempre obrar guiado por el interés colectivo, estableciendo una perfecta concordancia entre el acto que él realice y los fines a que se destina, que son siempre de interés colectivo. Si el Poder Ejecutivo viola esta pauta, no incurre en responsabilidad jurídica, pero podría incurrir en la responsabilidad de tipo político. Podría ser desaprobado por la opinión pública o ser censurado por el Congreso.

Dijimos que uno de los elementos del acto administrativo es el fin o motivo legal previsto, que junto con las condiciones del mismo constituye la legitimidad. Ahora bien, el fin constituye el límite más importante de los actos discrecionales. En efecto, como antes se ha apuntado, la idea de fin ha sido utilizada para establecer límites a la actividad administrativa allí donde a primera vista el principio dominante parecía ser el de la ausencia de tales límites, es decir, en el ámbito de la actividad discrecional. La jurisprudencia del Consejo de Estado francés venía a configurar el famoso recurso por *détournement de pouvoir*, que ponía de manifiesto la ilegalidad de aquellos actos administrativos que habían sido dictados en atención a fines distintos de los que el legislador tuvo en cuenta cuando tal potestad fue atribuida a la administración pública. Este nuevo límite a la actividad administrativa hacía posible la más estricta fiscalización jurisdiccional de todo acto administrativo. Junto a la fiscalización externa (por motivos de incompetencia, vicio de forma o ilegalidad en cuanto al contenido) se venía a crear la posibilidad de una fiscalización de lo más íntimo del acto: los móviles que presidieron la actuación de los administradores. Se llegó a decir, aunque con evidente exageración, que una vez admitido este motivo de impugnación, la potestad discrecional se convertiría en un recuerdo histórico (Duguit).

Esta última y exagerada afirmación es la que por reacción nos lleva al conocimiento del verdadero terreno en el que la cuestión debe ser planteada. Evidentemente, la idea de fin significa un límite para la discrecionalidad administrativa; pero se trata de un límite que no destruye, ni mucho menos, la existencia de esta actividad. La única con-

clusión lícita que debe desprenderse de lo anterior es que el *elemento fin* del acto administrativo es siempre reglado; pero la discrecionalidad puede jugar y de hecho jugará en relación con el contenido u objeto de los actos administrativos.

La desviación de poder (*détournement de pouvoir*) —dice Alibert— es el hecho del agente administrativo que realizando un acto de su competencia y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido.

#### OPERACIONES MATERIALES

Para realizar sus fines, la administración ejecuta operaciones materiales y los actos administrativos. Las primeras constituyen medidas de preparación o de ejecución, ambas necesarias en la actividad administrativa para la realización del acto administrativo mismo. Los hechos materiales interesan jurídicamente por cuanto si es cierto que no producen consecuencias jurídicas, sirven de base al mismo acto administrativo. Una sentencia de deslinde es un acto administrativo, pero la fijación del deslinde es una operación. Son también operaciones, por ejemplo, la publicación de una resolución ministerial, la distribución de la correspondencia, las certificaciones de documentos recibidos en oficinas. En estos casos se realizan actos materiales.

La extensión de servicios con la evolución de la administración y del Estado contemporáneo hace resaltar indudablemente la importancia de las operaciones materiales, que son hechos realizados por funcionarios y agentes para la efectividad del servicio público.

En relación al valor y efectividad de las resoluciones ministeriales, que constituyen unos de los actos administrativos más importantes, conviene tener presente también que contra ellas no sólo procede la acción de inconstitucionalidad en los términos y condiciones ya anotados, sino que puede proceder asimismo su tacha de nulidad por ilegal, siempre y cuando se intente la acción, en defensa de los intereses de los particulares, como una acción autónoma e independiente de toda otra.

#### DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SUS EFECTOS JURIDICOS.

##### FUERZA OBLIGATORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Esta materia es de gran interés jurídico y práctico. Ella envuelve problemas de competencia entre organismos diversos, revisión de los

actos por parte del Poder Público y problemas relativos a la defensa de los intereses de los particulares frente a la administración.

Desde el momento en que una autoridad en su carácter de tal realice un *acto de competencia y legítimo, debe ser acatado y cumplido, mientras no sea revocado, o declarado nulo por quien está legalmente capacitado para ello.*

En muchas ocasiones, y de manera frecuente, nos encontramos frente a medidas y recursos que paralizan y anulan las resoluciones administrativa por lesiones y daños que se ocasionen al particular, los cuales pueden obtenerse cuando la ley expresamente los autoriza en amparo del afectado.

El acto propiamente administrativo, a diferencia del acto jurídico de derecho privado, debe generalmente ejecutarse sin limitaciones y trabas, es decir, que ningún otro poder puede intervenir para diferir o retardar su ejecución o cumplimiento. Los recursos o medios de defensa que se le otorgan al individuo contra la legalidad del acto, serán siempre ejercidos con posterioridad, salvo excepción legal en contrario.

Según el autor argentino Rafael Bielsa, la ejecutoriedad es propiedad esencial del acto administrativo, expresándose así: "La llamada ejecutoriedad es propiedad esencial del acto, y éste, sin ella, haría hasta imposible la eficacia de la actividad administrativa"; y así, a juicio nuestro, la decisión administrativa, por ejemplo, relativa a la percepción del impuesto, es ejecutoria, pues de acuerdo con la regla expresada en la fórmula *solve et repete*, no se admite reclamación si no se paga previamente el impuesto. Con todo, la institución que examinamos, que se funda en el general y básico principio de la separación de los poderes y en la naturaleza de la actividad del Estado, sufre, en algún sistema institucional, excepciones que la desnaturalizan y que responden a un innegable predominio del Poder Judicial sobre los otros dos; tal ocurre en los Estados Unidos, país que como se ha dicho, es gobernado por sus jueces.

Entre nosotros podemos señalar muchos ejemplos que expresamente reconocen el principio de la ejecutoriedad de los actos administrativos. Casi todas las leyes fiscales, al regular los recursos de defensa en favor del individuo o particular, establecen como principio que es necesario cancelar previamente el valor de contribuciones e impuestos para poder ejercer dichos recursos. De conformidad con el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, cuando una renta no sea pagada en la fecha en que es exigible, el deudor o contribuyente más bien deberá pagar intereses moratorios a la rata del 1 por ciento mensual.

## MODIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El acto administrativo, legalmente dictado y ejecutado, puede ser modificado siempre que no afecte derechos patrimoniales adquiridos por tercero en virtud de dicho acto. Sin embargo, conviene distinguir, en realidad, dos situaciones con respecto a dichos actos. Si se trata de acto unilateral, general e impersonal, nada impide para que dicho acto sea modificado por la misma autoridad que lo emitió, con sujeción a las disposiciones legales; si se trata de un acto, de gestión bilateral o contractual, el acto no podría en principio, ser modificado por una de las partes, a menos que disposiciones legales o del contrato mismo autorizaran tal procedimiento, como ocurre en las concesiones de servicios públicos y contratos de obras públicas.

Más claramente: el límite para determinar fundamentalmente si el acto puede ser modificado *es el de saber si se han generado derechos patrimoniales en favor de tercero*, adquiridos éstos en virtud de dicho acto, y los cuales quedan incorporados al patrimonio de tal tercero, sin que sea lícito modificar esa nueva situación por la sola voluntad de la autoridad y al mismo tiempo considerar como se ha dicho el tipo o clase del mismo.

## IRREGULARIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En la doctrina y la jurisprudencia francesa ordinariamente se agrupan las diversas irregularidades de los actos administrativos así: 1) *Inexistencia*, en los casos enteramente excepcionales en que el pretendido acto administrativo aparece afectado por una irregularidad particularmente grave y evidente; 2) *Nulidad* del acto administrativo por ilegalidad u otros motivos que trasciendan en lo declarativo, y la cual ha de ser pronunciada por los órganos jurisdiccionales competentes; 3) Finalmente, se admite que aquellos vicios de forma que no ejercen influencia sobre las decisiones tomadas, no afectan la validez del acto, lo que significa la aceptación de una categoría de actos administrativos irregulares pero válidos.<sup>1</sup>

Entre los autores españoles e hispanoamericanos, algunos acogen la clasificación tripartita de las irregularidades; otros, la bipartita. El español Fernández de Velasco divide las irregularidades administrativas así: inexistencia, nulidad absoluta, nulidad parcial. El expositor colombiano Carlos H. Pareja distingue: inexistencia, nulidad absoluta, nulidad relativa, entendiendo por acto inexistente aquel "tan anómalo que la

---

1. Waline: *Ob. cit.*, 5ª edición, p. 406.

resistencia de los particulares a cumplirlo puede justificarse"; y agrega que los actos así llamados "son manifiestamente insostenibles".<sup>2</sup> El tratadista uruguayo Enrique Sayagués Laso formula las siguientes distinciones: a) Actos administrativos inexistentes, concepto limitado a un número muy reducido de situaciones; b) Actos administrativos inválidos, los cuales están sometidos a diferentes regímenes, según la naturaleza del vicio, la clase del acto, el tiempo transcurrido y los intereses sociales comprometidos; c) Actos irregulares pero válidos, por ser la irregularidad de poca trascendencia.<sup>3</sup>

#### EL PROBLEMA DE LA IRREGULARIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VENEZUELA

La Constitución preceptúa que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales e individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder (art. 206). Combinada esa disposición con el principio de legalidad que en el Estado moderno preside el ejercicio de la función administrativa, y que entre nosotros está consagrado en el artículo 117 de la Constitución, la sanción lógica y natural de toda infracción de la ley debería ser la ineficacia jurídica del acto administrativo realizado. Sin embargo, es necesario conciliar diferentes intereses en juego para llegar a conclusiones acertadas en materia referente a la irregularidad de los actos administrativos. Si el interés general, representado por la ley, exige en todos los casos tan severa sanción, en cambio en muchos casos el interés de terceros de buena fe puede aconsejar el mantenimiento de la validez de los actos.

Estimamos que una teoría de las nulidades de los actos administrativos adaptable a nuestro derecho positivo contempla las siguientes situaciones: actos administrativos inexistentes; actos administrativos anulables; actos administrativos irregulares pero válidos.

Actos administrativos inexistentes son los que adolecen de irregularidades graves y ostensibles, tales como los actos efectuados por un usurpador de funciones públicas, o los que están viciados de incompetencia absoluta, o que tienen un contenido físico o jurídicamente imposible, o no revisten la forma esencial requerida por la Constitución o la ley. Estos actos ofrecen algunas veces los caracteres externos que les dan apariencia de decisiones administrativas, caso en el cual tienen

---

2. Pareja: *Ob. cit.*, 2ª edición, t. I, p. 370.

3. Sayagués Laso: *Ob. cit.*, t. I, p. 505

existencia material; otras veces, ni siquiera presentan tal apariencia. De todos modos, si ostentan uno cualquiera de los vicios expresados, no existen jurídicamente como actos administrativos. La inexistencia de los actos administrativos obra de pleno derecho, sin necesidad de ser declarada por la autoridad administrativa ni por la autoridad jurisdiccional.

Si el acto administrativo considerado no adolece de los graves defectos señalados, pero alguno de sus elementos constitutivos presenta alguna irregularidad de trascendencia en lo dispositivo, el acto administrativo puede ser revocado por el órgano del cual emana, o bien por el superior jerárquico, según disponga la ley relativa a la materia de que se trate. Puede también ser declarado nulo por sentencia de un tribunal investido legalmente del poder de anulación. Hasta que haya sido revocado el acto administrativo, o declarado nulo, debe ser obedecido por los particulares y cumplido y observado por los órganos de la administración, como si se tratara de un acto regular y válido.

En estos casos, los tribunales llamados a decidir la controversia, aunque no tengan competencia para declarar la nulidad del acto en referencia, si a su juicio no fuere legítimo, deben descartar su aplicación y decidir la controversia como si el acto fuera inexistente o hubiera sido declarado nulo.

La excepción de ilegalidad es análoga a la excepción de inconstitucionalidad, que puede ser opuesta ante los jueces de cualquier jerarquía, estando éstos en el deber de descartar, en el caso especial, la aplicación de la ley que estimen violatoria de la Constitución, sin declararla nula (art. 7 del Código de Procedimiento Civil).

#### CASOS DE INEXISTENCIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Hay inexistencia del acto administrativo por *falta absoluta del órgano calificado* para realizarlo, cuando el autor del acto es algún individuo desprovisto de toda investidura, esto es, un sujeto completamente extraño a la administración que asume indebidamente el ejercicio de funciones públicas. El acto, en tal caso, no da lugar a una sanción penal, conforme al artículo 214 del Código Penal.

Se considera también inexistente el acto si aquel que lo realiza, aunque sea en realidad titular de un órgano de la administración, haya invalidado la competencia de una autoridad no administrativa, esto es, de la rama legislativa o judicial, o bien, cuando el acto haya emanado de un órgano de alguno de estos poderes, siendo que correspondía a la competencia del Ejecutivo.

## ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los defectos del acto administrativo que pueden hacerlo anulable deben examinarse con relación a los elementos integrantes de aquél.<sup>4</sup>

a) *Incompetencia del órgano.* El acto administrativo es anulable si adolece del vicio de incompetencia. No hablamos aquí de la falta de investidura, de la incompetencia absoluta, ni de la incompetencia ostensible, equiparable a la anterior, irregularidades que, como queda expuesto, ocasionan la inexistencia.

La incompetencia relativa y no ostensible que hace anulable el acto es la que ocurre cuando una autoridad invade las atribuciones de otra autoridad de la misma rama de administración pública, como cuando el prefecto invade las atribuciones del gobernador, el interventor de aduana las del administrador, o el Consejo Universitario las del Consejo de una Facultad.

b) *Voluntad.* Si se comprueba que la voluntad del órgano administrativo está viciada por el error, o que se obtuvo mediante el uso de la violencia, física o moral, ejercida sobre la persona que dictó el acto, o por medio de artificios o maquinaciones que configuren el dolo, el acto administrativo puede ser declarado nulo. Para que el error sea causa de nulidad del acto administrativo debe consistir en el error esencial con relación a los elementos constitutivos del acto. La violencia vicia la voluntad cuando tiene el carácter de irresistible, esto es, cuando es tal que haga impresión sobre una persona sensata y que pueda inspirarle justo temor de exponer su persona o sus bienes a un mal notable, debiendo atenderse en esta materia a la edad, sexo y condición de las personas; y es también causa de anulabilidad del acto la violencia dirigida contra la persona o los bienes del cónyuge, de un descendiente o ascendiente del funcionario que dictó el acto impugnado. Son, pues, aplicables en este punto las disposiciones del Código Civil (arts. 1.150, 1.151 y 1.152) respecto a la violencia como vicio del consentimiento de los contratantes. El dolo constituye un vicio de la voluntad, suficiente para obtener la anulación de un acto administrativo, cuando tiene el carácter de determinante, esto es, en el caso de que las maquinaciones practicadas por alguien han sido tales que sin ellas la autoridad no hubiera dictado el acto administrativo de que se trate. Debe advertirse que en los casos de anulabilidad del acto por violencia o error, el acto puede ser convalidado por la administración.

---

4. Véase Zanobini: *Ob. cit.*, t. I., pp. 311 y ss.

c) *Contenido*. Si el acto administrativo contiene un mandato, una prohibición o una autorización contrarios a la ley, podrá decirse que el acto tiene un contenido ilegal, y en consecuencia será anulable. Es el caso de la multa impuesta por un monto que exceda del límite máximo fijado en la ley; o la prohibición de construir un edificio no apoyada en algún fundamento legal; o la autorización para realizar una actividad que resulta contraria a la ley.

d) *Motivos*. Todo acto administrativo debe tener sus motivos de hecho y de derecho. Hay ilegalidad en casos de inexistencia de los motivos, sea porque los hechos o situaciones que se han presentado como determinantes del acto sean materialmente inexistentes, sea porque no tienen el carácter exigido por la ley para servir de motivos del acto considerado.

e) *Finalidad*. Las autoridades tienen el deber de perseguir la finalidad fijada al acto por la ley. Si el acto no se cumple en vista de su finalidad legal, está viciado de ilegalidad. La ilegalidad consiste en este caso en que el acto aparece del todo correcto, pero se ha cumplido con un propósito distinto de aquel con el cual debió haberse efectuado. Esta especie de ilegalidad se denomina *desviación del poder* y aparece mencionada en el artículo 206 de la Constitución como causa de nulidad de los actos administrativos.

f) *Formalidades*. La omisión de los trámites del procedimiento constitutivo o el cumplimiento defectuoso de los mismos puede ser causa de nulidad del procedimiento administrativo. Las decisiones que el Presidente de la República debe tomar en Consejo de Ministros son anulables si son dictadas por el Presidente con la sola consulta y aquiescencia del ministro respectivo. Así, un reglamento dictado por el Jefe del Estado y refrendado por los ministros a quienes corresponda la materia y publicado en la *Gaceta Oficial*, goza de la presunción de validez, pero puede ser declarado nulo si se prueba no haber sido dictado en Consejo de Ministros. Tampoco tendrán validez los decretos presidenciales, tales como los relativos a los créditos adicionales, que han de ser previamente autorizados por las Cámaras en sesión conjunta o por la Comisión Delegada, si tal autorización no precede al decreto.

#### ACTOS IRREGULARES PERO VALIDOS

Según se desprende de lo que acaba de expresarse, los vicios de forma que no ejercen influencia alguna en el conocimiento o la voluntad que formula la declaración final no son causa de nulidad de los actos admi-

nistrativos. Ciertas irregularidades de ese tipo pueden dar lugar a sanciones disciplinarias, pero no inciden sobre la validez del acto.

## CONVALIDACION

Advertida la irregularidad de una decisión administrativa, pueden las autoridades tener interés en consolidar el acto viciado, antes que su anulación sea solicitada por algún interesado ante un órgano jurisdiccional. En tales circunstancias, la administración puede proceder a *convalidar* el acto administrativo anulable. La convalidación consiste, pues, en regularizar, mediante un acto administrativo posterior, un acto administrativo irregular.

Hay dos formas de la convalidación: la ratificación y la legitimación.

La *ratificación* consiste en la declaración emitida por el órgano autor del acto mediante la cual se reconocen y subsanan los vicios del acto, cuando tal corrección depende de aquel órgano. En los casos de voluntad viciada por la violencia o el error, después de haber cesado aquélla o de reconocido éste, la autoridad puede ratificar el acto. Si el vicio consistiere en la incompetencia, la ratificación puede ser hecha por el órgano competente.

Se entiende por *legitimación* la aprobación de un acto administrativo que haya resultado irregular por defecto de trámites previos de procedimiento, hecha por el propio autor del acto, después de cumplidas las formalidades que habían faltado, tales como las autorizaciones, los dictámenes o las propuestas.

La *convalidación*, ya sea bajo la modalidad de ratificación o de legitimación, produce efectos retroactivos: el acto irregular adquiere validez desde su origen.

Es conveniente advertir que la declaración de nulidad no anula los efectos producidos por el acto durante el tiempo anterior a tal declaración, pues durante ese lapso el acto administrativo se reputó válido y debió cumplirse íntegramente dentro del principio de la ejecutoria del acto del Poder Público.

En Venezuela tenemos algunos ejemplos de nulidad previstos por las leyes. Así, la Ley de Minas establece que las cuestiones relativas a la nulidad o validez de las concesiones mineras solamente podrán ser declaradas por la Corte Suprema. De manera que una concesión minera otorgada por el ministro, aun cuando exista una causa de nulidad, sólo podrá acordarla la Corte Suprema y hay que acudir a ella para que sea declarada. Ya no sería entonces el caso de revocatoria, sino caso de nulidad.

## REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos pueden cumplirse en toda su integridad y ejecutoriedad, como ya lo hemos dicho, o bien extinguirse por revocatoria o por anulación.

La *revocatoria* es la decisión o manifestación de voluntad de la autoridad competente por medio de la cual se deja sin efecto un acto administrativo anterior.

La revocabilidad se fundamenta en el principio por el cual la administración pública debe tener como objetivo obtener la satisfacción de las necesidades públicas, por lo cual, en el caso de que faltare este supuesto o no se acataren las normas de derecho, la administración debe tener la potestad para reformarlo o extinguirlo.

¿Cuál es la autoridad competente para revocar los actos administrativos? Para responder a este primer problema planteado sobre la revocación de los actos es necesario distinguir dos situaciones:

- a) Si el acto es revisable por una autoridad superior, como sucede cuando, de acuerdo con la ley, el acto administrativo puede ser apelado, es decir, que, según las disposiciones legales, se puede recurrir ante una autoridad superior para que conozca de dicha apelación, por principio se considera que no existe la posibilidad de revocarse la decisión por la misma autoridad que lo emitió. De acuerdo con nuestra Ley de Sanidad Nacional, el ministro de Sanidad puede imponer determinadas multas por la transgresión de los reglamentos respectivos, y de dichas multas habrá apelación ante la Corte Suprema, de manera, pues, que en este caso concreto no existe por parte del ministro de Sanidad la posibilidad de una revocatoria.
- b) Por el contrario, si no hay una autoridad ante la cual pueda recurrir el interesado que ha sido afectado por la decisión, la competencia para revisar sus propios actos subsiste en el agente o funcionario que lo dicte. Es el caso, por ejemplo, de la revocatoria que pueda acordar el Ministerio de Hacienda cuando el propio ministro ha aprobado la liquidación para el pago de los derechos del fisco con motivo de una herencia; de esta resolución del ministro no hay apelación alguna ante la Corte ni ante ningún otro organismo, de manera que la competencia en el ministro subsiste, y, entonces los interesados, herederos que tienen la obligación de pagar, analizan la situación y, si encuentran que en ella se ha violado una disposición de la ley, recla-

man ante el ministro; éste reconsidera su propia resolución y puede acordar modificarla.

En cuanto a la iniciativa para crear la revocación, puede señalarse que está en la posibilidad de ser acordada de oficio o a petición de parte interesada. Este último caso procede cuando el acto es de carácter unilateral, de interés individual, como en el caso de la liquidación de los derechos sucesorales; en cambio, atendiendo a la naturaleza de los mismos, si los actos son de carácter discrecional, de interés público, es posible en principio que el acto sea revocado por la misma autoridad que lo dictó, siempre que no lesione derechos adquiridos por terceros en virtud del mismo acto. Si, en cambio, es de naturaleza reglada, su posibilidad de revisión depende de las normas y reglas que lo gobiernen.

En cuanto a la revocabilidad de las concesiones de servicios públicos, materia que ha dividido a los autores, la trataremos en el capítulo referente a los contratos administrativos.

Para mayor ilustración es conveniente tener presente las conclusiones de la jurisprudencia francesa, de la cual ha surgido toda una teoría jurídica sobre esta materia y que el maestro Gastón Jeze, en su obra *Principios Generales del Derecho Administrativo*, resume así:

1. Los actos jurídicos realizados por los usurpadores son jurídicamente inexistentes.
2. En época normal son jurídicamente válidos acerca de terceros los actos jurídicos realizados por los funcionarios de hecho, es decir, por individuos no investidos regularmente, pero que aparentaban ser funcionarios regulares y así considerados por la opinión pública.
3. En tiempo de crisis política o social, guerra civil, revolución, desórdenes, cuando las autoridades regulares han desaparecido, son jurídicamente válidos los actos realizados de buena fe, pacífica, públicamente, por individuos sin título regular, que fueron designados por los habitantes o por las autoridades superiores, con tal de que estos actos sean indispensables para asegurar la continuidad de los servicios públicos esenciales y entren en la competencia legal de las autoridades públicas desaparecidas.
4. Sea cual fuere la sanción penal señalada por la ley a la usurpación de cargos o al ejercicio de una función por un individuo no investido regularmente, el ejercicio del cargo no puede ser invocado a su provecho por el funcionario de hecho. A lo sumo,

podrá reclamar al patrimonio administrativo una indemnización equivalente al enriquecimiento que le han proporcionado esos servicios.

## IRREGULARIDAD, VICIOS O ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

### *Formas de la irregularidad*

Puede manifestarse de diversos modos, puesto que son las irregularidades vicios o defectos absolutos o relativos de los diversos elementos del acto administrativo.

Elementos: Competencia del órgano y del funcionario, legitimidad; la voluntad; el contenido; las condiciones de fondo previstas; la finalidad; las formalidades y procedimientos.

### *Defectos, vicios o irregularidades*

Incompetencia; Usurpación de funciones; abuso de poder o invasión de funciones.

Voluntad: Error, violencia, dolo, vicios de la voluntad. Algunos vicios de este tipo subsanables (vicios relativos).

Contenido previsto por la ley: Si no se ha cumplido vicio absoluto.

Fundamentos o antecedentes de hecho o de derecho en que descansa la voluntad: Resolución de autoridad que descansa en hechos o en derecho falso: nulidad absoluta.

Violación de las formalidades: Formalidades esenciales nulidad absoluta; formalidad intrascendente origina vicio subsanable. La ley debe orientar o declarar esta irregularidad.

Según la doctrina, los actos de gobierno, por su carácter especial de estricta discrecionalidad, no están sometidos a jurisdicción ni control alguno. En Venezuela, según los tratadistas Lares Martínez y J. G. Andueza, no existen específicamente establecidos los actos de gobierno por disposiciones concretas de la ley fundamental. Dice claramente este último: "En Venezuela, debido al principio constitucional que somete toda la actividad estatal a la Constitución y a las leyes, no puede concebirse el acto discrecional desvinculado de la ley, y por ello no puede sostenerse que los actos políticos y discrecionales estén excluidos del control de la jurisdicción administrativa, *ya que siempre será posible una revisión por incompetencia y por falta de alguno de los presupuestos del acto*". (subrayado nuestro); lo cual significa que si la ley ha dejado en libertad al órgano competente o funcionario para interpretar los hechos, no podrán

intentarse los recursos jurisdiccionales para obtener su nulidad sino únicamente por vicios de competencia o ilegitimidad, y nunca por apreciar los hechos.

## JURISPRUDENCIA

### DESVIACION DE PODER DE LAS AUTORIDADES \*

"Hay desviación de poder cuando la autoridad administrativa hace uso de una facultad que le ha sido conferida por la ley para una finalidad diferente de aquella en razón de la cual se le ha otorgado tal facultad".

Estaremos, entonces, como lo estamos en el caso de autos, en presencia de un acto administrativo viciado por desviación de poder, pues aun siendo dictado por quien está facultado para hacerlo en forma tal que aparece subordinado a la ley, en su espíritu o en el fondo es realmente contrario a la finalidad del servicio público o de los principios que informan la función administrativa. No es que el agente público carezca de competencia para ejecutar el acto; ni que éste choque contra una disposición legal o norma obligatoria; ni que se omitan determinadas formalidades exigidas por la ley; sino que, no obstante emanar el acto de autoridad competente y encuadrarse objetivamente dentro de la ley, repugna a los principios de la equidad y, de consiguiente, amenaza el funcionamiento regular y seguro de los servicios públicos, que, en un estado de derecho como el que garantiza nuestro ordenamiento jurídico, ha de constituir meta invariable como genuina expresión de democracia orgánica. Porque la actividad administrativa en el estado de derecho está acondicionada por la ley a la obtención de determinados resultados; *y por ello no puede la administración pública procurar resultados distintos de los perseguidos por el legislador*, aun cuando aquéllos respondan a la más estricta licitud y moralidad, pues lo que se busca es el logro de determinado fin, que no puede ser desviado por ningún motivo, así sea plausible éste.

### EL ACTO DE GOBIERNO COMO ACTO ADMINISTRATIVO \*\*

Concepto del acto de gobierno como acto administrativo, en el cual predomina una necesidad gubernativa. Por la naturaleza misma de su objeto, tales actos no son recurribles en vía jurisdiccional.

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República, en dictamen de fecha 10 de diciembre de 1962, dirigido a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa.

\*\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República en dictamen de fecha 2 de mayo de 1962, dirigido a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa.

La Constitución de 1953, con base a la cual fue dictado el referido decreto, proporcionaba, en el artículo 99, un amplio margen para la distinción, expresando que "lo relativo al gobierno y a la administración nacional no atribuido por esta Constitución a otra autoridad, compete al Poder Ejecutivo Nacional"; y a su vez, el artículo 231 de la Ley del Trabajo confirma este aserto, porque emplea precisamente el término "Gobierno" y no otro, como "La Administración" o "El Presidente de la República", etc.

En consecuencia, desde el punto de vista del sujeto del acto, encontramos que el artículo 231 proporciona fundamento para distinguir entre actos de gobierno y actos administrativos, con las naturales consecuencias que esta distinción acarrea, como es la de que los actos de gobierno, por razón misma de su objeto, es decir, por haber sido dictados para atender a especiales y urgentes necesidades, excepcionales dentro de la vida de la administración, son irrecurribles en vía jurisdiccional.

#### NULIDAD DE ACTOS DEL PODER PUBLICO \*

En toda demanda de nulidad de actos del poder público, el impugnante debe precisar las normas constitucionales o legales que hayan sido violadas por el acto de cuya nulidad se trata.

Es opinión de este Despacho, opinión que fue acogida por la extinguida Corte Federal y anteriormente por la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, que en las demandas de nulidad de actos del poder público el impugnante debe señalar con precisión cuáles son, a su juicio, las normas constitucionales o legales que hayan sido violadas por el acto cuya nulidad solicita. Al no cumplirse este requisito se desvirtúa el carácter impugnatorio del libelo, y en consecuencia, por no señalarse a la Corte las circunstancias que hagan vicioso el acto recurrido, debidamente administradas con las normas legales respectivas, ese alto tribunal debe decidir, como en efecto lo ha hecho, reiteradamente, que carece de materia sobre la cual pronunciarse. Esta sana doctrina se impone como necesario remedio, debido a que tan trascendental recurso podría, de otro modo, ser utilizado maliciosamente para fines muy diferentes del que le es propio: ser garantía de la legalidad de la función administrativa.

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República, en dictamen de fecha 25 de enero de 1962, dirigido a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.

## CARACTER DE LAS DECISIONES DE LA COMISION INVESTIGADORA PREVISTA EN LA LEY CONTRA EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO DE FUNCIONARIOS O EMPLEADOS PUBLICOS

Expresa el primer aparte de la referida Norma Transitoria vigésima primera de la Constitución, que las decisiones de la Comisión Investigadora tendrán el carácter de "sentencias definitivamente firmes". Mas como en el mismo aparte se establece un recurso contra dichas decisiones, surge la necesidad de analizar esa situación para averiguar hasta qué punto existe una verdadera e irreconciliable contraposición conceptual, o si, por el contrario, se trata simplemente de una aparente contradicción en virtud de comportar esa norma una situación jurídica nueva de carácter excepcional. Al efecto, cabe establecer:

De acuerdo con los conceptos jurídicos procesales tradicionales, en Venezuela las sentencias adquieren el carácter de "definitivamente firmes" cuando contra ellas no procede ningún recurso ordinario o extraordinario, en cuyo sentido tal expresión es sinónima, en nuestro léxico judicial, de esta otra: "pasada con autoridad de cosa juzgada". ¿Cómo conciliar, entonces, la afirmación del constituyente, contenida en la Norma Transitoria vigésima primera de la Constitución, de que la decisión de la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos tendrá el carácter de definitivamente firme, con la posibilidad, establecida por él en la misma norma, de que tal sentencia sea accionada mediante un recurso por ante esta Suprema Corte? ¿Es que acaso el constituyente utilizó aquella expresión al azar de manera caprichosa? Definitivamente, no. Al legislador, y menos aún al constituyente, no puede atribuírsele el absurdo en la confección de las normas. Y por ello, debe sostenerse y sostenemos que la inconsecuencia es meramente aparente; que se trata de una situación jurídica creada por el constituyente con el carácter de excepcional y especialísima, cuya filosofía o razón de ser debe tenerse en cuenta para entenderla en su estructura y en su funcionamiento procesal, de acuerdo con la sistemática establecida en los preceptos que la contienen.

Y ese carácter especial no es ni puede ser otro, a la luz de la razón de ser del sistema, ya suficientemente examinada, y al desenvolvimiento del mismo de acuerdo con toda la normativa que lo contiene, sino el siguiente: cuando el constituyente imprime a las decisiones de la Comisión Investigadora el carácter de sentencia definitivamente firme, tal calificación se refiere, sola y exclusivamente, al fondo del proceso, en el sentido de que en virtud del recurso no pueden ser revisados los hechos, los

cuales, la alzada, en este caso la Corte, debe darlos y tenerlos por "definitivamente firmes", tal como fueron establecidos por la Comisión. Y ese alcance debe entenderse necesaria y lógicamente así, para poder comprender la naturaleza del recurso que procede contra esas decisiones, así como la latitud del mismo cuando es ejercido por los investigados y cuando lo es por el Procurador General de la República (cuestiones que serán analizadas en los capítulos siguientes) y para conciliar ese alcance con los efectos inmediatos de ejecución que el propio constituyente dio a tales decisiones de la Comisión Investigadora.\*

#### NATURALEZA DE LOS ACTOS DE LAS DIRECCIONES \*

La Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento es un órgano de la administración activa y se caracteriza como tal por el hecho de su subordinación a un órgano de mayor jerarquía dentro de la administración misma, por oposición a los órganos del Poder Judicial, cuya característica esencial es la de su "independencia" en el sentido de que no dependen sino exclusivamente de la ley.

De la misma forma, las decisiones de esa Dirección en orden a la fijación de los cánones de arrendamiento constituyen actos administrativos.

*Criterio orgánico.* La Dirección de Inquilinato aparece como una de las Direcciones del Ministerio de Fomento, y por lo tanto, perfectamente emplazada dentro de los cuadros de la administración activa. El superior jerárquico del director de Inquilinato es el ministro de Fomento. Se trata, pues, de un órgano subalterno de la administración venezolana, como tal "subordinado" y sin posibilidad de "independencia".

*Criterio material.* Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de las decisiones adoptadas por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, cabe hacer las consideraciones y distinciones siguientes:

La propia Ley de Alquileres, en su artículo 13, denomina dichas decisiones "Resoluciones", fórmula esta la correcta en Venezuela para contener los actos administrativos emanados de los órganos superiores de los Ministerios.

#### ACTOS ADMINISTRATIVOS. MOTIVACION \*

La motivación constituye un requisito de validez más o menos necesario, según se trate, respectivamente, de actos discrecionales o reglados.

---

\* Procuraduría General de la República, 1962. Dictámenes.

En pro de la juridización del actuar administrativo, la doctrina moderna insiste cada vez más en la necesidad de que las decisiones de la administración expresen las razones de hecho y de derecho que les sirven de fundamento, a fin de que los interesados puedan conocer todos los elementos que han concurrido a formar la voluntad del órgano público. Pero tal exigencia ha sido acogida con grandes reservas por la jurisprudencia cuando no ha sido recogida en los textos legales, puesto que también interesa, y mucho, la estabilidad de la gestión administrativa, mientras no pugne abiertamente con los intereses jurídicamente protegidos de los particulares. De allí que los tribunales administrativos suelen ser bastante liberales cuando de apreciar este vicio se trata, a menos, repetimos, que la ley exija una cabal motivación del acto. La jurisprudencia y la doctrina conjugadas han asentado, en fin, un principio que podemos considerar universalmente aceptado: el de que la motivación constituye un requisito de validez más o menos necesario, según se trate, respectivamente, de actos discrecionales o reglados. Si la motivación puede tener una importancia secundaria cuando se trata de reglados, adquiere mayor valor en relación con los actos discrecionales. La exigencia de motivación puede constituir en este terreno el primer paso para la admisión del recurso por desviación de poder (Garrido Falla, Fernando; *Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos*; Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, pp. 271 y 272). La distinción obedece a que los motivos de los actos reglados se hallan siempre expresados en los preceptos legales que les sirven de fundamento, y por eso la simple remisión a dichos preceptos constituye de ordinario motivación suficiente para tales actos.

En los países carentes de legislación procesal administrativa especial, como Venezuela, es todavía más difícil pronunciar la nulidad de un acto por falta de motivación o por cualquier otro vicio de forma, porque los tribunales competentes no encuentran asidero legal suficiente. Por lo general se admite entre nosotros que el acto administrativo consista en una declaración bastante lacónica, algunos de cuyos elementos —siempre que no sean imprescindibles para su inteligencia— pueden encontrarse fuera de él, en el respectivo expediente instruido por la administración, sin que ello acarree su nulidad. Así lo estableció esa Suprema Corte en reciente fallo: "...ante la ausencia de la legislación procedimental administrativa expresa, los órganos decisores de esta importante rama gubernamental han carecido de normas precisas en cuanto al aspecto formal de sus fallos, limitándose generalmente a una sucinta expresión declaratoria de la voluntad afirmativa o negativa de la administración

ante el supuesto planteado. En los casos de nulidades de dichas decisiones, la presencia, ante el órgano jurisdiccional, del respectivo expediente administrativo —de obligatoria solicitud—, ha venido sirviendo como elemento de integración de las escuetas resoluciones gubernamentales”. (Sentencia de 19 de febrero de 1962, en recurso de nulidad intentado por la firma Sud-América, S. A. de S. G., contra la Resolución del Ministerio de Fomento N° 597, del 28 de enero de 1960).

En efecto, como se ha dejado expuesto, la falta de motivación produce la nulidad del acto solamente cuando, en razón de la falta, pueda presumirse que alguno de sus elementos esenciales permanece oculto para el interesado, haciéndole por ello imposible, o muy difícil, el ejercicio de los recursos pertinentes. En el presente caso, por el contrario, la impugnante sabía perfectamente que se le atribuía haber registrado una deuda que, según el criterio de la Oficina de Control de Cambios, no era tal; lo procedente, por su parte, era entonces demostrar que sí era real y verdadera esa acreencia, para desvirtuar así el criterio de la referida Comisión, punto este último que, por no haber sido alegado en el libelo, no puede ser ya objeto de examen en el presente proceso, conforme a la doctrina establecida por esa Suprema Corte en los términos siguientes:

“Tal elemento probatorio, además de ser inapreciable por impertinente, ya que no corresponde a ningún alegato del libelo...”.

#### ACTOS ADMINISTRATIVOS. NULIDAD \*

Es principio generalmente aceptado que, en esta materia, la regla es la anulabilidad, siendo excepcionales las nulidades absolutas.

De una manera general puede afirmarse que, frente a la ausencia de un conjunto sistemático de normas legales que precisen cuáles son las diversas irregularidades que pueden afectar a los actos administrativos, y cuáles las consecuencias que pueden derivarse de cada una de ellas, las reglas aplicables en la materia son casi íntegramente —en nuestro país como en el extranjero— el producto de elaboraciones doctrinales y jurisprudenciales no siempre coincidentes.

Sin embargo, se admite unánimemente entre los autores el principio general de que, en materia de actos (y contratos) de la administración pública, la regla es la anulabilidad, siendo excepcionales las nulidades absolutas, conclusión esta que se impone sobre todo por la necesidad

---

\* Sentencia del 6-2-64, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 27.373, de fecha 21-2-64.

evidente de mantener en lo posible la perdurabilidad y firmeza de aquellos actos. Esa es la norma que sirve como punto de partida para la resolución de los problemas prácticos. (V. Garido Falla, Fernando: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, pp. 195 y ss.; y Sayagués Laso, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, pp. 498 y ss).

#### IMPUGNACION DE LOS ACTOS DE REGISTRO \*

Siendo actos administrativos los emanados de los registradores públicos, las vías de *impugnación* de los mismos son las que establece *nuestro derecho para cualquier otro tipo de acto administrativo*. En consecuencia, y conforme a la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal, para recurrir de ellos en vía contencioso-administrativa *es necesario agotar previamente los recursos internos, concretamente el jerárquico o de alzada*.

Conforme a lo expuesto en el capítulo anterior, estamos en presencia de un acto administrativo, sometido, en consecuencia, a los principios que rigen la actividad de la administración. Destacaremos entre ellos el primero y más importante: el principio de la legalidad, el cual, en su aplicación práctica, se traduce en el sometimiento del acto administrativo a los preceptos legales vigentes, en el entendido de que tal sometimiento se produce, tanto en relación con las normas de derecho exteriores, como con las que la misma administración ha elaborado, produciéndose en este campo una relación de subordinación de los funcionarios inferiores a los de superior jerarquía.

Las consecuencias del principio son la garantía de los administrados y la ineficacia de los actos cumplidos en violación de él.

Sin embargo, carecería de importancia alguna el citado principio si los administrados no contaran con los instrumentos legales suficientes para mantener en vigencia sus alcances mediante el ejercicio de los recursos que las leyes consagran para poner en marcha un mecanismo contralor de la legalidad de las actuaciones de la administración.

Nuestro ordenamiento jurídico positivo reconoce dos medios fundamentales de impugnación de los actos realizados por la administración: por vía jurisdiccional y por vía administrativa.

El primero se traduce en el ejercicio de una acción ante los órganos jurisdiccionales encargados de velar por la legalidad y legitimidad de los actos, hechos y relaciones jurídicos originados en la actividad administrativa: el segundo persigue que la misma administración revise

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría*, año 1966.

sus propios actos y los corrija si están viciados. La decisión que recaiga en el primer caso tendrá, salvo el recurso de apelación, si cabe, la fuerza de sentencia pasada con autoridad de cosa juzgada, en tanto que la obtenida en vía administrativa constituirá un nuevo acto administrativo, contra el cual, en la medida en que "cause estado", podrá ejercerse el recurso jurisdiccional. Entre ambos recursos existe una relación de prelación ineludible, que se justifica en razón del poder de revisión de sus propios actos que tiene la administración, cuando los mismos han sido dictados por funcionarios subalternos. La situación, en consecuencia, presenta tres momentos: acto administrativo originario, acto administrativo definitivo (decisión de alzada) y acto jurisdiccional. Estos tres momentos originan, a su vez: el primero, el recurso jerárquico (fundamentado en el poder de revisión de la administración de sus propios actos); el segundo, el recurso jurisdiccional, ya que la decisión ahora dictada agota la competencia administrativa; el tercero sólo admitiría recurso de apelación si acaso existiesen varias instancias dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, que en Venezuela se agota, de ordinario, en una sola instancia ante la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, para accionar en vía jurisdiccional, en contra de un acto de la administración, es requisito impretermitible haber agotado la vía administrativa. Sólo contra la decisión que la extinga podrá intentarse el recurso por ante el órgano jurisdiccional (v. Brewer Carías, Allan-Randolph: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Caracas, 1964, p. 259).

Lo antes expuesto plantea la siguiente interrogante: ¿Los actos cuya nulidad constituye el objeto del presente recurso pueden ser impugnados directamente en vía jurisdiccional, o por el contrario es preciso agotar previamente la vía administrativa?

No establece la Ley de Registro Público, en forma genérica, los recursos procedentes para pedir la nulidad de un acto de registro. Lo hace, sí, para casos singulares, y en este sentido el artículo 125 de dicha ley consagra un "reclamo" por ante el ministro de Relaciones Interiores (actualmente ante el ministro de Justicia, en virtud de lo dispuesto en el ordinal 10º del artículo 29 del Estatuto Orgánico de Ministerios); reclamo que no es otra cosa que un verdadero recurso jerárquico por ante el organismo superior.

En estas condiciones, ¿debemos entender que el recurso jerárquico sólo deberá ser intentado en aquellos casos expresamente previstos por la ley, y que la falta de previsión para la totalidad de los casos repre-

senta la voluntad del legislador de eximir al recurrente de la necesidad de ocurrir al órgano jerárquicamente superior en los casos no previstos?

Consideramos que la respuesta debe ser negativa.

Ya hemos dicho que la administración tiene la facultad de revisar sus propios actos, dictados por los funcionarios subalternos. Esta facultad constituye un principio general de derecho administrativo y puede ser impulsada por los particulares a través del recurso jerárquico, que nuestra jurisprudencia, al igual que algunos textos legales, suele llamar "de apelación". En consecuencia, cuando se pretenda negar o restringir este derecho, será necesario un pronunciamiento expreso de la ley, lo que en el caso de autos no existe. Al respecto ha dicho la Corte Federal:

Ahora bien, es de principio que, en el Estado de Derecho, la apelación es concedida a todo aquel que se sienta lesionado por la decisión administrativa: siendo taxativos los casos en que no procede el recurso. Cuando éste es negado expresamente por la ley, tal negación ha de entenderse expresamente limitada al caso específicamente contemplado por el legislador, sin que pueda extenderse a otras situaciones por interpretación análoga. Por ello, como la negativa de este derecho constituye una derogatoria de los principios —ya que la apelación es la regla—, debe el intérprete ceñirse estrictamente a los precisos términos de la ley, cuando el recurso es negado. . . . La apelación es un derecho de carácter general y de incuestionable interés social, cuanto que con ello se busca el equilibrio y el imperio de la justicia y la verdad, y por ende la negativa de ese recurso —repítese— no puede extenderse más allá de los límites que la ley establece. (Sentencia del 6-12-55, *Gaceta Forense*, N° 10, 2ª etapa, p. 119).

Igual criterio sostiene el reputado autor Enrique Sayagués Laso, quien en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, expone:

"El recurso jerárquico es de principio en toda administración centralizada. Para admitir su procedencia no se requiere texto expreso —legal o reglamentario—, pues deriva de la existencia de subordinación jerárquica. Por el contrario, se requiere texto expreso para excluirlo o limitar su alcance" (Sayagués Laso, E.: Ob. cit., p. 221, tomo I; Montevideo, 1969).

En virtud de lo antes dicho, es inadmisibles la tesis de negar el recurso para unos actos registrales y admitirlo para otros. Esta posición se refuerza con la consideración, ya establecida en el capítulo anterior, de la unidad de naturaleza (actos administrativos) de la actuación registral, puesto que sería ilógico admitir (sin que la ley lo disponga) un tratamiento diferente para una misma categoría de actos.

Por otra parte, hemos establecido ya que entre el recurso jerárquico y el contencioso-administrativo existe un orden de prelación que hace necesaria la utilización previa del primero de ellos para que pueda intentarse válidamente el segundo. Es decir, que para que en cabeza del recurrente pueda nacer el interés procesal requerido para que la acción pueda ser intentada precedentemente, es necesario que aquél se encuentre en presencia de un acto de lo que, en la terminología de la materia, se dice que "causan estado", o sea un acto administrativo contra el cual se haya agotado la vía interna (administrativa), de forma tal que tan sólo exista como medio de impugnación el recurso contencioso-administrativo. En este sentido se ha pronunciado esa Corte en sentencia de fecha 28-10-59, publicada en *Gaceta Forense* N° 26, 2ª etapa, p. 67, en la cual expone:

En el campo del derecho contencioso-administrativo, y por lo que respecta al caso presente, se considera que causan estado aquellos actos que no son susceptibles de apelación por haberse agotado la vía gubernativa o jerárquica, ya sean ellos definitivos, ya de trámite, siempre que estos últimos decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación.

Debe haberse agotado la vía gubernativa, porque mientras tal cosa no ocurra puede la Administración, en razón de la facultad que tiene el superior de revocar, suspender o modificar los actos del inferior, dictar otra decisión que satisfaga, en todo o en parte, al reclamo del particular interesado y haga necesario recurrir a la vía jurisdiccional.

Es, pues, necesario que la resolución administrativa quede investida de una estabilidad que impida toda ulterior reforma, ya porque fue dictada por el funcionario que podía hacerlo sin apelación a ninguna otra autoridad superior, o ya porque, siendo apelable, se ha pronunciado sobre ella el funcionario más alto de la respectiva jerarquía administrativa. Es entonces cuando causa estado y puede recurrirse contra ella por la vía de lo contencioso-administrativo.

No ha acreditado el actor el agotamiento de la vía administrativa, por lo que, en aplicación de los principios antes expuestos, el recurso de nulidad por ilegalidad interpuesto por ante esa Corte debe considerarse incorrectamente intentado, y en consecuencia debe ser declarado sin lugar por improcedente.

#### ACTOS ADMINISTRATIVOS. REVISION \*

Revisar un acto administrativo no equivale a desconocer compromisos legítimamente contraídos en virtud de los mismos, o a diferir indefinidamente su cumplimiento.

---

\* Oficio N° 1.981, de fecha 24 de abril de 1964, dirigido al Presidente de la Corte Suprema de Justicia (Sala Plena). Sección Asesoría del Estado.

Resultaría absurdo sostener que el solo hecho de la legalidad aparente de actos administrativos irregularmente realizados diera a éstos un carácter de intangibilidad e inimpugnabilidad absoluto y definitivo. Esto equivaldría a dejar indefenso al Estado frente a los actos de agentes públicos incompetentes, ignorantes o prevaricadores, cuando es precisamente deber en cuyo cumplimiento están empeñados supremos intereses de la Nación el que los actos de la administración pública se desenvuelvan sincera y legalmente, y que cuando tales actos estén viciados de irregularidades el poder público ejerza los recursos legales adecuados para que dichas irregularidades sean corregidas y los perjuicios ocasionados a la Nación subsanados.

“Revisar” actos administrativos no equivale, como parece entender el recurrente en su libelo, a desconocer compromisos legítimamente contraídos en virtud de los mismos, o a diferir su cumplimiento indefinidamente. Así lo ha entendido el Congreso Nacional al sancionar el acuerdo de 29 de mayo de 1959, en el cual se recomienda al Contralor de la Nación la suspensión de los pagos correspondientes a los contratos y demás actos jurídicos objeto de revisión, solamente “durante los noventa días que ella dure, salvo en los casos en que mediante arreglo, transacción o convenio hayan quedado debidamente asegurados los intereses de la Nación, o cuando circunstancias graves debidamente comprobadas lo justifiquen, previa solicitud del Ejecutivo Nacional” (ord. 4º).

La revisión tiene por objeto reexaminar, ver otra vez, someter a nueva inspección algo que ya ha sido examinado, visto o inspeccionado. Tratándose de actos administrativos, la revisión se dirige a la reconsideración de los elementos de existencia de los mismos (consentimiento, objeto y causa lícita), de sus elementos de validez (competencia del funcionario, ausencia de vicios de consentimiento y de prohibiciones legales); a constatar que en su realización el agente administrativo no ha usado de su poder para la consecución de fines distintos de aquellos en vista de los cuales dicho poder le ha sido conferido. Tal revisión considerada en sí misma, no constituye atropello ni desconocimiento alguno de los derechos de nadie.\*

---

\* Derechos de Registro e Interpretación de la ley de la materia: véase importante y trascendente opinión del Registrador del Distrito Sucre del Estado Miranda, emitida en 1969. Dr. Rogelio Anzola De Armas. Por consultas en oficios Nos. 267, de 6-3-68, y 233, de 14-3-69.

## LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Introducción. Naturaleza jurídica del contrato público. Distinción entre los contratos administrativos y de derecho común. Sujeto de los contratos públicos. Resolución de los contratos públicos. Enumeración de los contratos públicos. Competencia de la autoridad contratante. Formación de la voluntad administrativa. Eficacia de los contratos administrativos. Tipos de contratos administrativos

La administración, al realizar su actividad administrativa, ejecuta operaciones y actos jurídicos, que pueden ser, como hemos dicho anteriormente, unilaterales, o sea manifestaciones emanadas de su voluntad, y bilaterales. Estos pueden, a su vez, ser colectivos o convencionales. Los actos colectivos son expresión de organismos colegiados y en ellos se manifiesta una voluntad concurrente; y en los convencionales las partes contratantes se condicionan recíprocamente.

Los contratos de la administración son, por lo tanto, actos jurídicos convencionales del Estado al actuar como una persona jurídica.

En general, *un contrato es un acuerdo de voluntad* entre dos o más personas, naturales o jurídicas, para producir efectos de derecho. Los romanos lo definían como un *concursus voluntatum*, concierto o acuerdo de voluntades.

El Código Civil venezolano define el contrato en el artículo 1.133 así: "El contrato es una convención entre dos o más personas para constituir, reglar, transmitir, modificar o extinguir entre ellas un vínculo jurídico".

En el derecho civil, el principio fundamental que preside la institución de los contratos es el de la autonomía de la voluntad. El acuerdo entre las partes está basado en la entera libertad volitiva de las mismas, que no tiene más limitación que las razones del orden público y de las buenas costumbres, disponiendo el Código Civil expresamente que los contratos celebrados en contravención de estos intereses se consideran nulos.

Los contratos previstos por la legislación civil han sido minuciosamente reglamentados por los Códigos Civil y Mercantil. En dichas leyes encontramos una amplia y precisa reglamentación acerca de la venta, del contrato en sociedades, del mandato, etc.; lo mismo sucede con las instituciones típicas, como el contrato de seguro, de fletamento en el Código de Comercio. Las partes que contratan, solamente se limitan

a determinar los efectos especiales que quieren producir. Sin embargo, debemos advertir que cuando el legislador dicta tales reglamentaciones no constriñe el funcionamiento de la voluntad de los contratantes, porque las normas de la ley tienen como función la de ser supletorias de la voluntad de los particulares. De lo antes expuesto, y en términos generales, podemos señalar que la autonomía de la voluntad juega un papel determinante en el derecho civil, basado dicho principio en la disposición contenida en el Código Civil, conforme a la cual "los contratos tienen fuerza de ley entre las partes" (art. 1.159), por lo que tienen plena ejecutoriedad y no pueden revocarse ni anularse sino por el mutuo consentimiento o por las causas previstas y autorizadas por la propia ley.

En esta materia radica la diferencia fundamental entre los contratos de derecho común y los administrativos. Si los contratos de derecho privado no pueden deshacerse, salvo que hubiere causas de nulidad, o por voluntad concurrente, en el derecho administrativo los contratos están expuestos a revisiones, incluso a resoluciones unilaterales.

#### NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO PUBLICO

El contrato público, comúnmente llamado administrativo, es una obligación bilateral convenida, es decir, consensual, en la que una de las partes se encuentra en una situación privilegiada en relación a la otra, por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones acordadas.

El carácter público del contrato no se basa sólo en un derecho de mando, de autoridad suprema, que posee la administración, sino en la primacía de ésta, basado en principios y reglas de derecho público.

La situación de los particulares en relación a estos contratos es menos estable que en los contratos civiles o mercantiles, por estar los primeros supeditados al imperio de los intereses colectivos.

Renard acusa la inestabilidad de esas situaciones individuales administrativas no sólo por lo que respecta a las situaciones legales, la del funcionario, la del contribuyente, la del ciudadano, sino por las relativas a las propias situaciones subjetivas administrativas originadas de contratos, concesiones, autorizaciones. Podemos agregar, si las situaciones individuales jurídicas de carácter privado son inestables ante la idea del interés público, verbigracia; la propiedad, susceptible de expropiación, de servidumbre pública, de destrucción para interés público, con mucha más razón jurídica las obligaciones contractuales de fines administrativos son revisables o anulables. Suponiendo que el interés público

reclama la anulación o modificación de la relación contractual, se llevará a efecto respetando aquellos otros derechos a que se crea acreedora la parte que convino con la administración.

A estos efectos se puede decir, con el autor García Oviedo, que la administración pública vive constantemente consagrada a la realización de una doble tarea, la que se propone la satisfacción de las necesidades públicas, razón de su existencia, y la que propende a la realización de la vida privada. En este segundo aspecto, continúa el señor García Oviedo,<sup>1</sup> "la administración desciende de su alto sitio, como poder del Estado, y concentra su actividad en sí misma, obrando como persona jurídica y con ayuda de los medios ordinarios de derecho. La administración posee la propiedad privada (montes, selvas, agua, edificios); explota, a título particular, ciertas empresas (fábricas, espectáculos, recreos, etc.), situándose para sus negocios en el mismo plano que los particulares que con ella tratan.

El profesor Jeze considera el contrato administrativo sometido a reglas especiales, distintas de las de derecho privado, que se resumen en esta forma: el contratante no está obligado a ejecutar su obligación a la manera que lo haría un particular; sus obligaciones deberán ser interpretadas como inclinándose a lo que es absolutamente necesario para asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio, para lo cual consiente en celebrar, quedando obligada la administración, por su parte, a indemnizar al contratante en el caso en que la ampliación de obligaciones le causara un perjuicio anormal que no pudiera prever racionalmente en el momento de la celebración del contrato.

Concretando, conviene señalar la importancia y régimen jurídico especial a que están sometidos los contratos administrativos. Están regulados de preferencia por reglas de derecho administrativo, frecuentemente distintas de los preceptos del Código Civil como consecuencia de la idea del servicio público y del interés general. Pero debemos advertir que los contratos administrativos no están sustraídos de un modo absoluto de la aplicación de las reglas del derecho privado (como, por ejemplo, de las reglas sobre condiciones relativas a la existencia, a la validez y sobre las formas y condiciones de resolución, aunque en esta institución priva la resolución de orden público administrativa). Por ello, los contratos públicos deben cumplir las normas de derecho administrativo y las de derecho común que son comunes a todos los contratos, y que, por lo demás, lo que hacen es perfeccionarlos.

---

1. *Institución de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1927, p. 35.

## DISTINCION ENTRE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y LOS DE DERECHO COMUN

La distinción entre los contratos administrativos y los de derecho común es de extraordinaria importancia teórica y práctica. Sobre todo cuando determinados contratos que celebra la administración no están definidos en uno u otro campo por la ley positiva y se prestan a confusión por la naturaleza compleja de los mismos. Deben ubicarse claramente para determinar las reglas y principios que les serían aplicables, especialmente en caso de conflicto entre los contratantes.

Para distinguir estos contratos se han utilizado diversos criterios. En Francia, por ejemplo, predomina la idea, muy objetiva por cierto, además de cómoda, de que sea la misma ley la que los califique de manera clara y directa, o bien indirectamente porque los someta a la competencia, en caso de conflicto, de los tribunales administrativos.

Otros autores han estimado que lo fundamental en el análisis de los contratos es determinar el objeto o finalidad de la administración al celebrarlos. Así, reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado francés ha mantenido a este respecto un criterio riguroso, en el sentido de que para ser administrativo un contrato celebrado por la administración se requiere esencialmente que el contratante particular se convierta en un colaborador del servicio público, esto es, que se comprometa frente a la administración a hacer funcionar un servicio público o a suministrar una prestación destinada a colaborar para que pueda funcionar el mismo. Por ejemplo, en las concesiones de servicios y en los contratos de suministro y de transporte, tal como se explica más adelante al analizar estos contratos.

Por último, otros opinan que para distinguir los contratos administrativos no basta que el contrato esté ligado a la actividad de la administración y del interés general, sino que además las partes se hayan sometido voluntariamente a un régimen especial de derecho público, mediante cláusulas extraordinarias donde se manifieste la acción del espíritu público.

En concepto del doctor Eloy Lares Martínez,<sup>2</sup> "basta que en el contrato se comprometa el contratista a realizar durante cierto tiempo una actividad dirigida a dar satisfacción a un interés general, para que aquél reciba la calificación de administrativo". A este respecto conviene recordar la sentencia de la Corte Federal de Venezuela (hoy Corte Suprema), de 12 de noviembre de 1954, cuando expresó: "Cuando

---

2. *Manual de Derecho Administrativo*, p. 196. UCV, 1963.

la administración pública, obrando como tal, celebra con otra persona, pública o privada, un contrato que tiene por objeto una prestación de utilidad pública, nos encontramos sin duda frente a un contrato administrativo. Así, la especialidad de dichos contratos radica en el objeto y en el interés general que envuelven, y tal interés general puede ser el de la Nación o Estado, de las Provincias o de las Municipalidades". (Demanda del ciudadano X en que solicita la nulidad de resolución ministerial de fecha 21-4-51).

Resumiendo lo expuesto en los párrafos anteriores, los contratos públicos o administrativos se diferencian de los comunes (civiles y mercantiles) así:

1º) *Por razón de la persona*, porque en los primeros es la representación del Estado, de la Provincia o del Municipio quien los celebra, y va a la misma unido, mientras que en los segundos son personas particulares y privadas las que los otorgan.

2º) *Por razón de la forma*, porque en el derecho administrativo se exigen requisitos y solemnidades especiales, sin los cuales no se puede válidamente contratar, mientras que en el Derecho común se aplica, por regla general, el principio de que, de cualquier modo que uno quiera queda obligado.

3º) *Por razón de los efectos*, porque los contratos administrativos se rigen, en primer término, por la ley administrativa, y en segundo, por las disposiciones de derecho común. Esa ley especial puede referirse no sólo a condiciones de fondo sino también a formalidades, y eludir disposiciones sobre efectos especiales.

#### SUJETO DE LOS CONTRATOS PUBLICOS

En la naturaleza del contrato público o administrativo entra como elemento esencial el sujeto del mismo, que puede ser el Estado, las entidades públicas descentralizadas, los municipios, las empresas públicas y los institutos autárquicos o autónomos.

El efecto principal derivado de la condición de sujetos públicos, es el de gozar de una serie de privilegios reconocidos y establecidos por el derecho administrativo, excepción para los institutos autárquicos si las leyes especiales que los rigen no se los otorgan expresamente. Estos privilegios y derechos no se extienden, por supuesto, a los concesionarios de los servicios que aquéllos sostienen. El carácter de concesionario no le otorga las mismas condiciones privilegiadas que a los sujetos públicos, y en cambio, por la naturaleza de la misma concesión, la administra-

ción se reserva un poder de control sobre el concesionario, y en definitiva, en favor de quienes usan los servicios.

No es necesario entrar al aspecto de la capacidad para realizar los contratos administrativos o públicos, ya que eso es materia definida en los requisitos de los contratos en general, estudiada ampliamente por el derecho civil, y de las condiciones de fondo y forma de los actos administrativos que hemos estudiado en otro capítulo.

## RESOLUCION DE LOS CONTRATOS

La administración contratante puede resolver el contrato si desiste del fin público a que estaba destinado. En estos contratos, si cesa el interés colectivo, termina en consecuencia la razón jurídica de la persistencia del contrato para la prosecución de aquél. Lo que no puede, por principio fundamental, es dejar de indemnizar los daños producidos y a veces el lucro cesante palpablemente comprobado. Supongamos, por ejemplo, que un municipio contrató el suministro de gasolina para sus unidades móviles con una empresa particular, y si durante el lapso de vigor del referido contrato se sustituye el combustible en la vida económica por otro de mejores condiciones; se considera, por principio, que la municipalidad está en el derecho de resolver el contrato, indemnizando a la empresa suministradora del combustible.

*La nulidad* resuelve el contrato que carezca de alguno de sus requisitos esenciales, o contenga un vicio intrínseco que le impida alcanzar plenitud de sus efectos. *La resolución* presupone un contrato válidamente celebrado. Puede producirse ésta, como en todos los contratos de derecho privado, por el mutuo consentimiento y por disposición expresa de la ley (aplicación del derecho común) o bien por resolución unilateral del Estado, como ya hemos comentado, cuando la ejecución del contrato no vaya a satisfacer el interés fundamental del servicio público.

Los contratos administrativos o públicos se resuelven también por la caducidad, que es la situación producida cuando el contratista ha abandonado sus intereses. De acuerdo con algunos autores, y cuando tales situaciones no están previstas en el contrato, la administración puede proceder en forma discrecional a declarar la situación contractual en estado de caducidad.

Para comprender mejor el verdadero alcance que tienen ciertas normas de derecho público sobre los contratos comunes que realiza la propia administración, como sucede con el requisito de que ciertas ope-

raciones deben ser aprobadas por la Contraloría de la Nación, es bueno observar que las gestiones realizadas por la administración por ante la Contraloría de la Nación para obtener su dictamen en cuanto a posibles operaciones de compraventa, por ejemplo de algún inmueble por parte de cualquier despacho ejecutivo, "no constituyen prueba del consentimiento" requerido para perfeccionar el mencionado contrato.

A este respecto es útil tomar en cuenta la opinión del Procurador de la Nación sobre la materia y que dice así:

Es un principio de derecho (art. 1.161 del Código Civil) que la propiedad se transmite y adquiere por efecto del consentimiento legítimamente manifestado, y la cosa queda a riesgo y peligro del adquirente, aunque la tradición no se haya verificado. Así, pues, cuando existe acuerdo entre las partes vendedora y compradora sobre el precio de una cosa perfectamente identificada y al mismo tiempo la resolución o propósito de comprar y vender, es indudable que se causa una situación de derecho que crea obligaciones recíprocas, cuyo incumplimiento bien podría originar perjuicios y dar lugar a que surjan las acciones correspondientes para su justo resarcimiento.

Mas para que pueda tener vitalidad legítima y plena esa situación de derecho, es necesario que quede perfectamente definido y subsistente un elemento preponderante, cual es "el del consentimiento legítimamente manifestado" por la parte a quien se atribuye el incumplimiento de la obligación, ya sea la de vender, ya sea la de comprar, y, cabalmente, en el caso [...] es ostensible la ausencia completa de ese elemento sustancial.

En efecto, en el expediente enviado a esta Procuraduría no existe documento ni recaudo alguno que permita siquiera intuir que los ministros de Obras Públicas o de Agricultura y Cría, personeros del Poder Ejecutivo Nacional en sus respectivos ramos y por tanto capaces para obligarlo, hayan manifestado "su legítimo consentimiento" en relación con una promesa de adquisición del inmueble denominado [...] y en este aspecto procede consignar que el propio reclamante declara en su exposición que la propuesta de compra le fue comunicada por una tercera persona, y el único documento que existe, de donde pudiera pretenderse alguna situación favorable a las aspiraciones del reclamante, está suscrito por el ingeniero [...] a quien el reclamante atribuye la representación del Ministerios de Obras Públicas, pero sin expresar siquiera que tuvo a la vista la credencial que lo invistiese de esa representación.

Procede precisar que el "legítimo consentimiento" a que se hace referencia debe ser formalizado clara y expresamente y resultar de una relación directa debidamente comprobada, o indirectamente a través de un mandatario investido de suficiente facultad; y en ese orden de ideas y conceptos jurídicos, cabe afirmar que la inexistencia de esas características no puede ser suplida con la ejecución de diligencias circunstanciales de tipo meramente administrativo y de orden interno que hayan podido efectuarse, ya que la simple tramitación de éstas en ningún caso puede ser raíz de derechos a favor de terceras personas, ni de obligaciones a cargo del Estado.

Así, pues, habrá de establecerse que ni el avalúo del inmueble [...], ni la aprobación dada por la Contraloría de la Nación para su adquisición, ni ninguna otra actuación administrativa que se haya cumplido, pueden tener un significado y alcance que exceda los límites de una simple gestión interna.

#### ENUMERACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Según el criterio antes expresado para distinguir los contratos administrativos, es decir, el concepto por el cual *el contratista se compromete a realizar durante cierto tiempo una actividad dirigida a dar satisfacción a interés general*, podemos calificar como tales la construcción de obras portuarias, acueductos, plantas eléctricas o mataderos, que si bien es cierto en ellos el contrato concluye con la entrega de la obra, no es menos trascendente que en todo ellos el contratista se obliga a desarrollar durante cierto tiempo una actividad dirigida a dar satisfacción a un interés general, y ello constituye el objeto esencial del mismo.

Por este mismo criterio, son contratos administrativos, además de los señalados, la concesión de obra pública, la concesión ferrocarrilera, el contrato de transporte, la concesión minera, la concesión de hidrocarburos. En las concesiones de minas e hidrocarburos, es la propia ley la que por definición expresa los declara como administrativos. Son, por el contrario, sin lugar a dudas, contratos de derecho común, la venta y el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles de la nación, la compra de inmuebles efectuada por la nación, los préstamos a particulares por los institutos autónomos. Como lo hemos expresado ya, los contratos de derecho común celebrados por la administración están sometidos en ciertos aspectos a preceptos de derecho público, como es el caso de la enajenación de bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, que sólo podrá hacerla el Ejecutivo mediante la previa aprobación de la Cámara del Senado, y para los bienes muebles con la previa opinión favorable de la Contraloría de la Nación, sin cuyos requisitos podemos estimar que el compromiso de la Nación en uno y otro caso no se ha perfeccionado y por ello el contrato no ha nacido.

#### *Contratos de la administración:*

- a) De derecho común: venta, arrendamiento, préstamos, etc.
- b) Administrativos: obras, concesión de obras, concesión de transporte, concesiones mineras, suministros, servicios.

#### COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD CONTRATANTE Y FORMACION DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA

Para que una autoridad administrativa pueda realizar un acto jurídico cualquiera, entre ellos un contrato, en nombre de la administra-

ción, es necesario que se le dé cumplimiento a la regla atributiva de competencia. Es decir, que el agente público esté facultado para pretender obligar al sujeto de la administración. La atribución de competencia puede constar en la Constitución, en la ley especial o en el reglamento respectivo.

En Venezuela y en la esfera nacional, tienen competencia para contratar únicamente los ministros del Despacho como órganos del Ejecutivo Nacional y mediante la autorización expresa del Presidente de la República. El Procurador General de la República tiene también facultad para suscribir los documentos contentivos de los contratos que a la Nación conciernen y mediante las instrucciones que reciba también del Ejecutivo Nacional.

En los Estados de la República de Venezuela, las Constituciones regionales confieren al gobernador la facultad de contratar obras públicas y de celebrar aquellos contratos de interés estatal permitidos por la Constitución y las leyes. En el Distrito Federal, según la respectiva ley orgánica, corresponde al gobernador celebrar los contratos de interés municipal, con la autorización del Concejo Municipal. En las demás municipalidades, la representación contractual la tienen los concejos municipales, quienes actuarán por orden de los respectivos presidentes.

La formación de la voluntad administrativa se realiza mediante el cumplimiento de aquellas formalidades previas que tienen el carácter de normas de orden público y que completan las reglas del derecho civil o común para el perfeccionamiento del contrato. Estas formalidades previas son:

a) *Autorización presupuestaria* (existencia básica de la partida presupuestaria o del crédito adicional en la Ley de Presupuesto para cubrir el gasto.<sup>3</sup>

b) *Autorización para contratar*. Para el perfeccionamiento de algunos contratos es necesario que la autoridad competente haya sido autorizada de acuerdo con la ley respectiva, o en su defecto, por el ordenamiento general de la Hacienda Pública. A diferencia de la decisión de contratar, la autorización constituye un requisito fundamental para celebrar el contrato, pero *no obliga a la administración a ejecutarlo* en el caso de que resolviera no llevar a cabo la operación. La autorización confiere una facultad que puede ser ejercida o no por el funcionario competente. Para mayor claridad conviene puntualizar que el contrato celebrado sin la existencia de la partida presupuestaria, compromete a la Nación,

---

3. Véanse a este respecto los capítulos relativos a la presupuestación y administración fiscal.

mientras que el contrato celebrado sin la autorización requerida por la ley, adolece de nulidad absoluta. En Venezuela tenemos como ejemplos concretos de autorizaciones previas la aprobación por el Senado en la enajenación de bienes inmuebles; la autorización dada por el Congreso para la contratación de un empréstito, y la aprobación de la Sala de Control de la Contraloría en la adquisición de bienes muebles, *sin la cual dicho contrato no tendrá ningún efecto.*

c) *Decisión de contratar.* Esta es una formalidad sustantiva para algunos contratos de la administración, principalmente los estatales y municipales, en cuyas jurisdicciones es necesario contar con la decisión de contratar por parte de las Asambleas Legislativas y Concejos Municipales. Asimismo, en los institutos autónomos es necesario contar con la decisión de los cuerpos colegiados de alto nivel que los rigen. En el orden nacional, los contratos de interés nacional requieren que la decisión haya sido tomada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

d) *Votos consultivos.*

#### REQUISITOS Y CONDICIONES DE LOS CONTRATOS

Los contratos administrativos requieren para su nacimiento el cumplimiento, como todo acto jurídico y administrativo, de una serie de condiciones especiales, además de las del derecho privado, que constituyen una fuente incuestionable importante para la culminación jurídica del negocio. Según la legislación especial administrativa, o en su defecto, el estatuto general que regule la Hacienda de cada país, tales condiciones especiales administrativas se desarrollan en diversos momentos y para cada operación. Están reguladas, por ejemplo, las ofertas públicas por parte de la administración; la adhesión del particular, previo el depósito de las fianzas correspondientes; la aprobación del acto por el superior; la escritura pública, y los títulos del contratista, según los casos. En algunos países, los contratos públicos, en su etapa definitiva están preparados por etapas previas y bilaterales como el concurso o licitación.

No hay razón suficiente para que, las claras reglas y principios jurídicos que gobiernan los requisitos y condiciones sobre el consentimiento de la voluntad y su expresión, y por ello el acuerdo de la voluntad, no se aplicaran a los contratos administrativos. Sería inútil, además, crear normas especiales sobre este aspecto.

En cambio, las condiciones específicas del acto administrativo, como son la competencia del órgano y del funcionario y las condiciones de fondo relativas a la legitimidad del contrato, es decir, a su objeto y finalidad concreta, deben regirse por normas y principios del derecho público.

Precisando: en todos los contratos de la administración, ya sean administrativos o comunes, se aplicarán normas de derecho público en todo lo referente a la competencia de la autoridad contratante y a la formación de la voluntad administrativa. Todas las demás reglas relativas al consentimiento y a su validez (es decir, que no haya error, violencia o dolo) y la determinación del objeto y la existencia de una causa como condiciones generales del mismo contrato, se rigen por el derecho común.

#### *Contratos:*

- a) Condiciones generales determinadas por el Código Civil:  
Existencia de un objeto.  
Consentimiento válido (sin error, violencia, dolo).  
Causa lícita.
- b) Condiciones específicas y de derecho público:  
Finalidad u objeto concreto de prestación y actividad dirigida a un servicio público.  
Regulación de la competencia (sujeto público).  
Requisitos especiales de legitimidad.

#### PLIEGO DE CONDICIONES Y OFERTA DE LA ADMINISTRACION

Esta constituye la proposición pública y formal que hace la administración sobre las condiciones económicas, técnicas y jurídicas que la administración misma estime pertinente exigir y ofrecer al particular. Dicha oferta obliga a la Administración a cumplirla tanto por ella como, por supuesto, por los particulares que se acogen a aquella, siempre y cuando se cumplan posteriormente los requisitos de fondo exigidos por la ley, tal como es la aprobación de la Contraloría. Los principales aspectos que se señalan en el pliego de condiciones u ofertas son los siguientes:

1. Servicios gratuitos que deben prestar los respectivos adjudicatarios.
2. Tarifas especiales para los diversos servicios públicos.

3. Obligación y derechos de la administración y del contratista, concedente y concesionario.
4. Los plazos en que deberán empezarse y terminarse los trabajos.
5. Las condiciones para el establecimiento y para el uso de las obras que en cada caso se crean convenientes con arreglo a las leyes.
6. Los casos de caducidad y sus consecuencias.

#### SUBASTA, CONCURSO O LICITACION Y CONTRATACION O GESTION LIBRE

El *concurso o licitación pública* se produce, como segunda etapa de la formalización de los contratos, cuando la aceptación es automática, en el sentido de que las preferencias se establecen en relación con el mejor postor; la *gestión libre*, si la administración se reserva el derecho de aceptar libremente alguna proposición o de rechazarlas todas y se prescinde de formalidades.

Los contratos, asimismo, pueden tomar también diversas formas, según los modos de pago, la estimación del presupuesto y fijación de responsabilidades del contratista; por último, el servicio o la obra puede ser *realizada directamente* por la administración o *indirectamente*, según la forma denominada *administración delegada*.

La subasta, o licitación privada, opera para empresas previamente seleccionadas por la administración. En cambio, el concurso o licitación pública es una competencia amplia entre todas las empresas que pueden concurrir.

#### ALGUNOS PRINCIPIOS DE LA LEY ORGANICA DE LA HACIENDA NACIONAL

De conformidad con el artículo 427 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, los contratos para la *construcción de obras*, y los de *suministro y servicios*, que se propongan celebrar los Despachos del Ejecutivo Nacional, serán objeto en cuanto sea posible, de licitaciones. Lo cual significa que dichos contratos quedan, en cuanto a su forma de contratación, al juicio discrecional del respectivo Despacho, si se procede o no por la forma de concurso, licitación o subasta. La propia ley establece una excepción para los contratos en que está interesada la defensa nacional, los relativos a servicios técnicos y aquellos cuyo monto no exceda de 10.000 bolívares.

En cuanto al procedimiento que debe seguirse para formalizar un contrato por medio de licitaciones, la Ley Orgánica de la Hacienda fija las disposiciones siguientes, que deben cumplirse a falta de otro procedimiento pautado en leyes o reglamentos especiales:

- 1º) Serán presenciadas y autorizadas por el empleado público que asigne el Ejecutivo Nacional.
- 2º) Se avisarán por la prensa todas las condiciones, especificándose la obra, el objeto de la licitación, el acto jurídico que debe celebrarse, las obligaciones que contraerá la Nación y aquellas a que debe someterse el licitador.
- 3º) Las propuestas se enviarán en pliegos cerrados.
- 4º) Introducida una propuesta, su autor está obligado a sostenerla hasta que se dé la buena pro.
- 5º) Los pliegos se abrirán el día y la hora fijados en el aviso de licitación, en presencia de los licitadores que concurren.
- 6º) Se dará la buena pro a la propuesta que ofrezca mayores ventajas, expresándose en el acto estas circunstancias; si se juzgare que ninguna de las propuestas llena las condiciones exigidas, se declarará desierta la licitación.

Como no existen normas reglamentarias sobre la materia, lo cual, dada la importancia de la misma, es una deficiencia, el Ejecutivo por el amplio poder discrecional, que tiene, señala previamente la fórmula con la cual se escogerá el mejor postor.

#### EFICACIA DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Una vez perfeccionado el contrato público, adquiere como todo contrato toda su plenitud con arreglo a lo que en él se ha estipulado, y a todas las consecuencias que se deriven del servicio administrativo o de la obra pública a que se refiera. En consecuencia, el contrato público mantiene sólo su inflexibilidad y posibilidad de revisión en cuanto al servicio público no exija que se modifique. Por el interés público fundamental que se persigue, los autores están de acuerdo en que haya la posibilidad de modificarlos, sin que por eso se estime que se ha producido una novación en los mismos.

En el caso de *resolución del contrato*, cuando el interés público así lo justifique, se da lugar a que la administración haya de indemnizar al contratista por los daños que éste haya podido sufrir.

Con respecto a la *interpretación* de los contratos, es necesario indicar que el eje en torno del cual ha de girar la interpretación estriba en la noción del servicio público y de la satisfacción de los intereses colectivos. Cuando no estén en juego fundamentalmente dichos intereses, la interpretación puede seguir como norma la aplicación supletoria de las disposiciones contenidas en la legislación común.

Los contratos administrativos, por lo que se refiere a la extinción, se rigen en general por los principios del derecho común en cuanto a la situación de nulidad, y *por los principios superiores del derecho público por lo que respecta a la resolución y a la caducidad.*

#### EL CONTRATO DE SUMINISTRO

Si una entidad administrativa, celebra un contrato mediante el cual la otra parte se compromete a suministrar periódicamente bienes muebles a la entidad pública para el funcionamiento de un servicio público, estamos en presencia de un contrato de suministro. En él, lo fundamental son las obligaciones periódicas, de tracto sucesivo para el mantenimiento del mencionado servicio. El contrato de compraventa es la figura jurídica que más se le parece al contrato de suministro, ya que por la compraventa una persona natural o jurídica adquiere un bien mueble o inmueble, o un determinado número de cosas mediante el pago de un precio. Las entidades nacionales, las municipales, celebran diversos contratos de suministro para obtener los bienes necesarios para el buen funcionamiento de los servicios públicos.

Otro tipo de contrato administrativo o público es el generalmente denominado *contrato de ejecución de obra pública*. Mediante este contrato una empresa constructora se compromete a realizar una obra pública en determinado lapso y mediante el pago de un precio que debe satisfacer la administración pública. Aun cuando la empresa contratista es una empresa privada y ella no se compromete a poner en funcionamiento un determinado servicio público, la naturaleza del mismo contrato, el fin que se persigue con el mismo, que es el funcionamiento del servicio público, determina la condición administrativa del contrato a que nos referimos.

#### NATURALEZA JURIDICA DE LAS CONCESIONES

La concesión es al contrato público lo que la especie es al género. Así como en el derecho privado existen contratos diversos de compraventa, de hipotecas, de préstamos, en el derecho público también el

contrato administrativo se divide en instituciones denominadas contratos de suministro, contratos de obras públicas, de concesiones.

El contrato que se celebra entre la administración o concedente y el concesionario es un contrato administrativo en el sentido estricto, pues el funcionamiento de un servicio industrial organizado en servicio público, implica siempre, según el maestro Jeze, la aplicación de reglas exorbitantes del derecho civil.

En cuanto al concepto y sentido del término "concesión", no siempre significa lo mismo; para los autores italianos, por ejemplo, cuando se le agrega el sustantivo "servicio público", se entiende la concesión propiamente dicha, o sea un acto jurídico integral por el cual la administración pública cede la explotación de una instalación de una obra pública a un concesionario; y en cambio, se entiende por "concesión" la forma jurídica del contrato, el contrato mismo entre la administración y una empresa particular.

Con respecto al verdadero significado y contenido, debemos tener presente para un mejor entendimiento del asunto las opiniones de los autores. Así, para el maestro Jeze, en la concesión existe evidentemente la relación vinculatoria de dos partes; pero como en la concesión existe el funcionamiento de un servicio industrial, organizado en servicio público, rigen las reglas exorbitantes del derecho administrativo.

Para otros, generalmente imbuidos del derecho privado, la concesión de un servicio público es un contrato de derecho público que guarda gran relación y similitud con el contrato de arrendamiento de una explotación agrícola o industrial, de puro carácter particular.

Para García Oviedo, en su trabajo titulado *Hacia la emancipación del Derecho Administrativo*, la concesión tiene doble carácter. En ella existe un elemento reglamentario, la organización del servicio, y otro contractual, todo lo que atañe al arreglo financiero de la concesión, a las ventajas que el concesionario recibe en compensación de la carga que asume. Nosotros, que no negamos esta dualidad de elementos, observamos que existe la misma situación en otras relaciones bilaterales entre la administración y las empresas con quienes contrata; verbigracia, en los convenios de obras públicas, en los suministros, en los préstamos y empréstitos; de ahí que denominemos genéricamente estas relaciones jurídicas bilaterales, incluida la concesión, contratos públicos.

Por otros autores, como Seiler y Giorgi, se ha estimado la concesión como un acto de Poder Público, como un acto unilateral de soberanía. Así, Hastchek, siguiendo la idea, dice: "La concesión es el pri-

vilegio [de policía] por excelencia, que se otorga bajo determinada condición, pudiendo cesar el privilegio si no se cumple tal condición”.

También considera Fleiner la concesión como un acto de autoridad (la de ferrocarriles, telégrafos, caminos, canales, etc.), distinguiéndola del permiso de policía industrial en que en aquélla se otorga un derecho particular al concesionario, relativo a materia reservada a la administración pública, en cuyo caso constituye un monopolio o un derecho de regalía, en tanto que el permiso de policía no confiere un derecho particular al autorizado, sino que significa que el derecho de permisionario no encontrará un obstáculo de parte de la policía.

Por último, para el profesor Hauriou, la concesión es “una operación por la cual una organización del servicio público y que lleva anexa la construcción de una obra pública, es instituida en favor de una empresa de una manera reglamentaria, siendo regulada entre la administración y el concesionario por un contrato con indicación de varios elementos como la tarifa máxima, las consecuencias financieras de dicho establecimiento, así como las condiciones de la construcción y explotación de obras”.

En conclusión, la concesión es un derecho otorgado por la administración a un particular, persona natural o jurídica, para realizar o prestar algún servicio que es de la incumbencia de la administración, y sujeta a tarifas que deberán pagar los usuarios o ciudadanos.

Autorización es un acto administrativo por el cual se deja ejercer un derecho a una persona o a varias, una vez cumplidos determinados requisitos legales. Ejemplo: la autorización otorgada para la circulación de automóviles que prestan servicio público. Cuando estas autorizaciones concedidas por la autoridad pública dan lugar al cobro de derechos en favor del fisco, se denominan licencias.

Permiso es el que otorga el dominio público a un particular para ejercer una determinada actividad en un momento dado y sin derechos de indemnización si se le retira el mencionado permiso. Se considera que no establece ninguna obligación por parte de la administración. Este último elemento que aparece en las autorizaciones en muchos casos, es el que los distingue de los permisos.

En el *contrato de ejecución de obra pública*, la parte contratista no se obliga más que a construir la obra, y la entidad administrativa a pagar el precio convenido; en tanto que en el contrato de concesión de obra pública, la entidad administrativa delega en el contratista algo inherente a su condición de entidad pública, y es que el constructor de la obra adquiere el derecho de explotarla, esto es, de realizar el

servicio público a que la obra está destinada durante un tiempo determinado. Es el caso de la empresa contratista que construye una vía, un túnel, un puente, una carretera, etc., y durante un tiempo la explota, con la obligación de conservar la vía, y adquiere el derecho de cobrar un peaje y de esta manera cubrirse los gastos mediante una remuneración conveniente. De manera que en el contrato de obra pública hay un precio, que lo paga la entidad administrativa. En la concesión de obra pública no hay precio, sino que el costo de la obra y la remuneración correspondiente la pagarán los usuarios de la obra pública durante el plazo que haya sido señalado en la concesión.

## JURISPRUDENCIA

### CONCESIONES EN LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS \*

La Nación venezolana tiene interés directo en todos los juicios que tiendan a paralizar o suspender la producción, refinación y transporte del petróleo, aunque tales actividades sean ejecutadas por empresas privadas, pues los yacimientos de hidrocarburos son de la propiedad del Estado, *siendo tales empresas concesionarias titulares de un derecho real de goce junto con el Estado*, que participa, en consecuencia, en los beneficios de la industria.

La Ley de Hidrocarburos, en su artículo 1º, declara expresamente "materia de utilidad pública y somete a las disposiciones de la misma ley todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto, gas natural y demás líquidos; a la explotación de yacimientos de los mismos, cualquiera que sea su origen o colocación; a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento de las sustancias explotadas; y a las obras que su manejo requiera".

La disposición transcrita, por la forma clara y categórica de su contenido, no deja lugar a dudas, ya que todo cuanto en alguna forma concierna a la industria del petróleo y sus derivados, desde la fase inicial de la simple explotación de yacimientos de hidrocarburos hasta la manufactura y refinación derivadas de la referida industria, constituye materia de utilidad pública.

De acuerdo con nuestra ley positiva, el subsuelo y todas las riquezas existentes en el mismo son propiedad de la Nación; partiendo de ese principio, el sistema establecido por la citada ley para la explotación

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría*, Año 1966.

de los hidrocarburos existentes en el subsuelo coloca a la empresa que a tal industria se dedique en la situación jurídica de concesionaria de los yacimientos petrolíferos, mediante una participación que consiste en un porcentaje de la utilidad líquida producida por esa industria. Por lo tanto, la utilidad pública de las obras relacionadas con la explotación y explotación de las sustancias hidrocarbурadas es una consecuencia directa del hecho de que los hidrocarburos forman parte del dominio fiscal, ya que el producto de su explotación está destinado a proveer de fondos al erario para atender a los gastos públicos. De allí el interés directo que tiene la Nación en los juicios que tiendan a paralizar o suspender la producción, transporte y refinación del petróleo, aun cuando tales actividades la realicen empresas privadas, pues sabido es que los yacimientos de hidrocarburos son de la propiedad del Estado y las empresas privadas los explotan mediante concesión, siendo de la esencia de ésta que lo que el Estado tiene junto con el concesionario es un derecho real de goce sobre la misma, y es, en consecuencia, copartícipe de los beneficios económicos que de ella se derivan; de tal manera que esos beneficios constituyen en la actualidad una porción sustancial de los ingresos fiscales, de suerte que cualquier reducción violenta en dichos beneficios afectaría en forma grave la economía nacional. Siendo así, resulta plenamente justificada la disposición legal antes referida, que declara materia de utilidad pública todo cuanto concierne a la industria de hidrocarburos.

FALTA DE APROBACION DE LOS CONTRATOS DE LA  
ADMINISTRACION POR LA CONTRALORIA  
GENERAL DE LA REPUBLICA. EFECTOS \*

- A) *Enriquecimiento sin causa. Carácter subsidiario de la acción para reclamarlo*
- B) *Hecho ilícito. Responsabilidad administrativa*
- C) *Aplicabilidad del concepto de pago de lo indebido en la contratación administrativa*
- D) *Pago de lo indebido. Extensión del deber de restitución.*
  - a) La acción que nace del enriquecimiento sin causa tiene carácter subsidiario, en el sentido de que no prospera sino a falta de otra acción eficaz a disposición del empobrecido.
  - b) La acción que nace a favor del contratista de la administración, cuando ha ejecutado un contrato que por no haber sido aprobado por la Contra-

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría, año 1966.*

loría General de la República "no tiene ningún efecto", no puede fundamentarse en el hecho ilícito del funcionario que omitió tal requisito; por cuanto que entre tal conducta culposa de los agentes de la administración y el daño sufrido por el frustrado contratista no existe un vínculo de causalidad directo e inmediato.

- c) La hipótesis de ejecución de un contrato no aprobado por la Contraloría General de la República configura un pago de lo indebido.
- d) En el supuesto anterior de la amplitud del deber de restitución, depende de la buena o la mala fe del *accipiens*, el cual debe considerarse de mala fe cuando ha recibido el pago conociendo el vicio de que estaba afectado.

Aunque su citado oficio no lo menciona expresamente, se desprende de los dictámenes aludidos que la situación que ha dado origen a la consulta es la de algunos contratistas de obras públicas cuyos respectivos contratos no fueron previamente aprobados por la Contraloría y en consecuencia son ineficaces, conforme a lo establecido en el ordinal 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y que, no obstante, ejecutaron tales contratos y se encuentran ahora en la imposibilidad de cobrar, al menos por la vía normal prevista, el precio de sus servicios.

Los tres abogados consultados por ese organismo coinciden en afirmar que la situación de los referidos contratistas frente a la administración configura un caso típico de enriquecimiento sin causa, y sólo difieren en cuanto a los efectos que atribuyen a semejante calificación.

Sin embargo, como bien advierten los consultados, la acción que nace del enriquecimiento sin causa tiene carácter subsidiario, en el sentido de que no prospera sino a falta de otra acción eficaz a disposición del empobrecido; y ello se explica en virtud de que si así no fuera, dicha acción cubriría todos los casos posibles de enriquecimiento injusto o de desequilibrio patrimonial injustificado y haría prácticamente inútiles las disposiciones que para determinados casos específicos ha sancionado el legislador.

Por ello se impone examinar como punto previo si los contratistas que se encuentran en la situación antes descrita no disponen de otra acción para restablecer el orden económico perturbado por ese anormal desarrollo de sus relaciones con la República.

La Procuraduría General de la República observa que, al menos a primera vista, los supuestos de hecho considerados parecen subsumibles en otras dos fuentes de obligaciones: el hecho ilícito y el pago indebido. Analizaremos entonces ambas hipótesis, pues sólo si son descartables podremos acudir a la figura del enriquecimiento sin causa.

En lo tocante al hecho ilícito, que estaría constituido por la omisión cometida por los funcionarios competentes al no someter los respectivos contratos a la previa aprobación del organismo fiscalizador, este Despacho lo considera descartable como fuente de la obligación de la República frente a los reclamantes, porque, si bien entre los hechos descritos anteriormente encontramos presentes dos de los requisitos necesarios para el funcionamiento de la responsabilidad por hecho ilícito —a saber, una conducta culposa de los agentes de la administración y un daño sufrido por los postulantes—, no sucede lo mismo con el tercer presupuesto de este tipo de responsabilidad: el nexo causal que debe existir entre el daño y el acto ilícito. En efecto, es preciso observar que el perjuicio sufrido por los frustrados contratistas no es consecuencia directa e inmediata de la omisión de los funcionarios, pues entre ésta y aquél se introduce un tercer elemento sin cuya concurrencia el daño no se habría producido y que no es otro que la efectiva ejecución de los trabajos supuestamente contratados. En puridad, tanto esta ejecución como aquella omisión fueron causas del perjuicio padecido por las víctimas, en el sentido de que a falta de uno cualquiera de tales hechos ningún daño habría sobrevenido, y por ello cabría hablar —fuera del campo de lo estrictamente jurídico— de relación de causalidad entre uno u otro de ellos y el aludido perjuicio. Pero no todo vínculo causal tiene relevancia jurídica ni es, por tanto, apto para generar responsabilidad civil por hecho ilícito, sino que por una parte, como ya dijimos, ha de establecerse en forma inmediata y directa entre la conducta del agente y el desmedro patrimonial soportado por la víctima; aunque nuestro Código Civil, a semejanza del francés, no consagra expresamente tal requisito en las disposiciones relativas a los hechos ilícitos, sí lo hace en las dedicadas a la responsabilidad contractual, concretamente en el artículo 1.275, el cual pauta que “los daños y perjuicios... no deben extenderse sino a los que son consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación”; esta regla, por su carácter general, debe ser aplicada también en materia de responsabilidad extracontractual: “Aunque la regla esté establecida en el artículo 1.151 [equivalente al 1.275 del Código venezolano] para la responsabilidad contractual exclusivamente, se extiende a todos los ámbitos de la responsabilidad... Por una parte, si los redactores del artículo 1.151 han concretado que esa regla se aplica también en caso de culpa intencional del deudor, es porque la tenían desde luego como muy general. Por otra parte, la no separación del daño indirecto no es más que la aplicación de los principios generales: todos los acontecimientos que han concurrido a la realización de un perjuicio no son causa

de él, sino tan sólo aquellos que han desempeñado un papel preponderante en esa realización. Se puntualizará que así es como comprende desde luego la jurisprudencia, en materia contractual como en materia delictual, el principio de la no reparación de daño indirecto". (Subrayado nuestro en el texto. Mazeaud, Henri, León y Jean: *Lecciones de Derecho Civil*. Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1960; parte II, vol. II, pp. 316 y 317). Además —y de esto es mera consecuencia lo precedentemente expuesto acerca del perjuicio indirecto—, no basta que el hecho culposo sea la causa del daño, pues con frecuencia éste es el producto de numerosos eventos que —repetimos— en rigor deberían ser considerados como sus causas; sin embargo, no todas esas causas tiene el mismo valor a los ojos del derecho, salvo si se acoge la tesis de la "equivalencia de condiciones", hoy definitivamente abandonada. Tanto la ley (que descarta las causas indirecta y mediatas), como la doctrina y la jurisprudencia, tratan de establecer un sistema coherente de selección entre las múltiples causas del perjuicio, para eliminar aquellas que carecen de relevancia jurídica. Han surgido así las teorías llamadas de la "causalidad adecuada" y de la "causalidad eficiente", la primera de las cuales no confiere categoría de causas —jurídicamente hablando— sino a aquellos acontecimientos capaces de producir normalmente los eventos que desempeñan un papel preponderante en su producción (Mazeaud: *Ob. cit., id.*, p. 314).

Pues bien, únicamente por aplicación de la teoría de la equivalencia de condiciones —casi unánimemente desechada, como ya se dijo— podría atribuirse a la falta de aprobación de los contratos, en el caso en estudio, valor de causa jurídica del perjuicio soportado por los constructores, porque éste no emanó directa e inmediatamente de dicha falta de aprobación, ni hubiera sido normalmente producido por ella de haber mediado una mayor diligencia por parte de las víctimas, ni, en fin, es posible afirmar que la referida omisión jugó un papel preponderante en la realización de aquel daño, el cual, aun en presencia de tal omisión, no habría surgido sin la efectiva ejecución de los trabajos de construcción.

Por las razones expuestas, este Despacho descarta el hecho ilícito como fuente de la presunta obligación de la República frente a los constructores.

### I I I

Examinaremos a continuación la otra fuente de obligaciones que, al menos en apariencia, podría entrar en juego en el presente caso: el pago de lo indebido.

Los requisitos para que prospere la acción de pago de lo indebido son: a) Que haya habido un pago; b) Inexistencia de una deuda entre *solvens* y *accipiens*; c) Que el pago haya sido hecho por error del *solvens*; d) Que el *accipiens*, en el caso de pago de lo indebido subjetivo, no haya destruido su título.

Veamos si esos requisitos se cumplen en la hipótesis estudiada.

a) *El pago*. Pago es, en sentido amplio, el cumplimiento de una obligación, la satisfacción de un crédito. Es en este sentido como debemos entender la expresión al referirnos al pago de lo indebido —y no en su acepción restringida de cancelación de una deuda pecuniaria—, según el parecer de un gran sector de la doctrina. ( Véanse, p. e., Mazeaud, ob. cit., parte II, vol. II, p. 456; Messineo, Francesco: *Manual de Derecho Civil y Comercial*, Buenos Aires, 1955, t. VI, p. 455; Candian, Aurelio: *Instituciones de Derecho Privado*, México, 1961, p. 287; Enneccerus, Kipp y Wolff: *Tratado de Derecho Civil*, t. 2º, vol. II, p. 590; Puig Peña, Federico: *Tratado de Derecho Civil Español*, Madrid, 1951, t. IV, vol. II, pp. 550-558; Sanojo, Luis: *Instituciones de Derecho Civil Venezolano*, Madrid, 1953, t. 3º, p. 47). Otros autores opinan, en cambio, que las reglas concernientes al pago de lo indebido sólo se aplican cuando se trata de obligaciones de dar (entre otros, Planiol y Ripert: *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*, La Habana, 1945, t. VII, p. 29; Marty, G.: *Derecho Civil*, México, pp. 246-254). De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico positivo, parece más aceptable la primera posición, porque el artículo 1.178 del Código Civil, que enuncia la regla general en esta materia, dice simplemente: "Todo pago supone una deuda; lo que ha sido pagado sin deberse, está sujeto a repetición"; y conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 1.283 a 1.297 *eiusdem*, la expresión "pago" comprende la satisfacción de cualquier tipo de obligación, incluidas las de hacer (v. art. 1.284).

Por consiguiente, al cumplir la obligación de hacer que les imponían los respectivos contratos irregularmente celebrados con la administración, los constructores hicieron un pago —en el sentido amplio de este vocablo—, y en tal virtud considera la Procuraduría cumplido el primer requisito de procedencia de la acción de repetición en el citado artículo 1.178 del Código Civil.

b) *Inexistencia de la deuda*. El segundo requisito de la *condictio indebiti* puede producirse en dos maneras diferentes: 1º) O bien la supuesta obligación que el *solvens* quiso saldar no existía en absoluto (indebido objetivo); o bien, 2º) La obligación sí existía, pero no entre quien hizo y quien recibió el pago (indebido subjetivo), ya porque el

deudor pagó a quien no era su acreedor, ya porque el verdadero acreedor recibió de quien no era deudor.

En el caso elevado a la consideración de este Despacho, cada uno de los interesados pagó una obligación estipulada en un contrato irregularmente concluido; para mayor precisión, en un contrato administrativo (de obra pública) en cuya celebración se omitió una formalidad de autorización, que es esencial en el procedimiento de formación del contrato. A juicio de la mayoría de los autores, una falta semejante produce la nulidad relativa del contrato administrativo (v. Garrido Falla, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1962; vol. II, p. 76). Pero en Venezuela, y concretamente en lo que respecta al control previo de compromisos, tal criterio ha de ser sustituido por el de la nulidad absoluta, porque un texto legal positivo —el citado ordinal 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional— establece que “los diversos departamentos del Ejecutivo Nacional y demás oficinas nacionales deberán, antes de proceder a la celebración de contratos y a la adquisición de bienes, someter los proyectos respectivos a la aprobación de la Sala de Control, sin la cual aquéllos no tendrán ningún efecto...” (v. Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1963, p. 202; Brewer C., Alland Randolph: *La Formación de la Voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos*, Caracas, 1964, p. 75).

Lógica consecuencia de la nulidad absoluta de los contratos en estudio es que jamás existieron las obligaciones que ellos imponían a los constructores, y por tanto se encuentra lleno también el segundo requisito de procedencia de la acción de pago de lo indebido.

c) *El error*. En torno a la cuestión del error se ha suscitado una larga polémica doctrinaria: mientras algunos autores como Aubry y Rau, Laurent, Planiol y Mazeaud sostienen que el error del *solvens* es en todos los casos presupuesto necesario de la *condictio indebiti*, otros, como Demogue y Marcadé, afirman que el error no es requisito indispensable sino en los casos de indebido subjetivo por parte del *solvens*, en tanto que en las restantes hipótesis de indebido basta probar el pago y la inexistencia de la deuda. La primera posición se apoya fundamentalmente en que la equidad no exige que se proteja a quien pagó a sabiendas de que no debía, en que todo pago se supone causado y sólo mediante la prueba del error es posible destruir esa presunción, y por último, en que la intención de los proyectistas del Código Napoleón fue instituir la *condictio indebiti* del Derecho Romano, que exigía siempre el error de quien hacía el pago. La segunda teoría se basa en una interpretación literal de los artículos

1.235, 1.376 y 1.377 del mencionado Código, los cuales hallan sus equivalentes precisos en el Código Civil italiano de 1865, de donde los tomó el legislador venezolano de 1873, manteniéndolos hasta 1922. El primero de ellos se limita a establecer que "todo pago supone una deuda: lo que ha sido pagado sin deberse está sujeto a repetición"; el segundo dispone que quien recibe por error y a sabiendas lo que no le es debido, debe restituirlo; y el tercero, en fin, dice que si una persona que erróneamente se creía deudora ha pagado una deuda, tiene derecho de repetición contra el acreedor. Conforme a la tesis últimamente alucida, solamente en el supuesto de la tercera norma (indebido subjetivo por parte de quien hace el pago) se exige expresamente el error como requisito de la repetición, en tanto que esa circunstancia es indiferente en los otros dos supuestos (indebido objetivo e indebido subjetivo por parte del *accipiens*). Una tercera posición doctrinaria, defendida por Colín y Capitant (*Curso Elemental de Derecho Civil*, Madrid, 1943, t. 3º, pp. 924-928), sostiene que el error del *solvens* constituye presupuesto de la acción de pago de lo indebido cuando nada se opone a la validez del pago hecho por él, que será en la mayoría de los casos, ya que existe una presunción de que toda obligación o toda prestación descansa sobre una causa verdadera (art. 1.153 del Código Civil), presunción que el *solvens* no podrá desvirtuar sino a través de la prueba de su error; en cambio, esto no será condición necesaria de la repetición en el caso contrario, es decir, cuando haya un obstáculo legal a la validez del pago, como sucede, por ejemplo, cuando la deuda pagada se funda en una causa inmoral o ilícita o cuando el *solvens* es incapaz. Según el profesor José Melich Orsini (véanse sus tesis de la Cátedra de Obligaciones, edición multigrafiada por la Universidad Central de Venezuela, tesis XV, pp. 3-5), Page, Marty y otros respaldan la opinión de Colín y Capitant, en tanto que la casación belga ha acogido la teoría defendida por Demogue y Marcadé.

La opinión de quienes exigen el error del *solvens* en todo caso se apoya, como ya vimos, en tres argumentos principales: a) Que la equidad no exige dotar de protección a quien a sabiendas pagó lo que no debía; b) Que todo pago se supone causado, y por tanto la prueba del error es la única vía de desvirtuar esa presunción, pues mientras no se produzca tal prueba, será preciso suponer que el pago obedece a una obligación indeterminada, nacida de uno cualquiera de los múltiples negocios que el derecho permite; c) Que la intención de los proyectistas del Código Napoleón —de donde se extendió la figura a las otras legislaciones— fue consagrar la *condictio indebiti* del Derecho Romano, y ésta no prosperaba sino en los casos de pago hecho por error. Tales argumentos, sin embar-

go, son sólo aparentemente valederos. Con respecto al primero, conviene apuntar que pueden presentarse situaciones en que el *solvens*, aunque conoce la inexistencia de la deuda, no tiene más remedio que pagarla ante el temor fundado de resultar vencido en juicio —por ejemplo, el caso de quien ha pagado con anterioridad pero pierde el recibo, que no encuentra sino después de haber pagado nuevamente—, o bien paga simplemente para evitarse un proceso que en razón de circunstancias muy especiales le sería particularmente perjudicial aun en caso de salir triunfador (piénsese, verbigracia, en la situación de quien precisa viajar con urgencia al exterior y se ve enfrentado a una demanda incoada con el solo propósito de evitar temporalmente su salida); en tales casos no sería equitativo negar al *solvens* la acción de repetición por el solo hecho de que pagó a sabiendas de que no debía. El segundo argumento es fácilmente refutable con sólo destacar que parte de un supuesto falso, pues no existe en la legislación civil ninguna norma que establezca una presunción como la antes descrita, y para extraerla de los hechos, ya que no de la ley, el juez tropezaría en la práctica con las limitaciones que a esa facultad le impone el artículo 1.399 del Código Civil venezolano, equivalente al 1.353 del Código francés. Por otra parte, pretender que quien paga una deuda que sabe inexistente es porque ha tenido la intención de realizar otro negocio jurídico (por ejemplo, hacer una liberalidad al acreedor), es, cuando menos, aventurado: ya hemos visto que nada autoriza a establecer una tal conclusión —que presenta el inconveniente de ser, además, contraria a la voluntad manifiesta del *solvens*—, pues bien pudo ser otra la finalidad perseguida por quien hizo el pago. Y en lo tocante al último argumento, basta señalar que la *condictio indebiti* romana sólo prosperaba cuando el *solvens* había incurrido en error de hecho, en tanto que la moderna acción de repetición se otorga también al que paga por error de derecho; sobre este punto la doctrina es casi unánime (v. Aubry et Rau: *Cours de Droit Civil Français*, París, 1920, t. VI, p. 305; Planiol y Ribert; Ob. cit., t. 7, p. 33).

La teoría sustentada por Colín y Capitant, descansa sobre la base de que el error del *solvens*, más que verdadero requisito de fondo de la repetición, es simple necesidad procesal, impuesta por el obstáculo que representa la presunción de que todo pago tiene una causa, conforme a lo establecido en el artículo 1.132 del Código Napoleón, correspondiente al 1.158 del Código venezolano (“El contrato es válido aunque la causa no se exprese. La causa se presume que existe mientras no se pruebe lo contrario”). Si el que pagó sabía que no debía, es forzoso presumir que tuvo una intención distinta, ya fuera la de hacer una liberalidad al

*accipiens* o al deudor, ya la de gestionar el negocio de este último o de pagar en su nombre por considerarse obligado a ello, o en general, la de cancelar otra obligación no mencionada. Para desvirtuar esa presunción, el *solvens* no tiene otro camino que demostrar que pagó por error, pues solamente así puede descartar de una vez por todas las posibles causas de su cumplimiento.

A juicio de este Despacho, la tesis precedentemente enunciada puede ser objeto de críticas parecidas a las que se hicieron a la posición examinada con anterioridad: Resulta caprichoso atribuir al presunto deudor, sin base suficientemente sólida para ello, una intención radicalmente distinta de la manifestada por él. Y decimos sin base suficiente porque el artículo 1.132 del Código Napoleón —y lo mismo puede afirmarse con respecto a su equivalente, el artículo 1.158 del Código Civil venezolano— no establece (a pesar de la respetable opinión de Colín y Capitant) una presunción de que todo pago responde a una obligación válida; el referido precepto alude a la causa de los contratos, o mejor aún, de las obligaciones, mas no a la de los pagos. Si alguna disposición del Código Civil francés consagra una presunción de causa del pago, ella no es otra que la contenida en el artículo 1.235 (igual al 1.178 del Código venezolano), justamente en materia de pago de lo indebido; pero esa presunción no tiene el alcance que quieren ver los autores en el mandato relativo a la causa de los contratos y las obligaciones; cuando el legislador dice que "todo pago supone una deuda", solamente expresa que, si alguien cancela una obligación, esa obligación determinada que se ha pagado (no cualquiera otra) debe lógicamente existir, pues no es natural pagar una deuda inexistente, y que en caso contrario hay lugar a la repetición. Por otra parte, según esta tesis, no es necesario el error del *solvens* cuando un obstáculo legal se opone a la validez del pago hecho por él, por ejemplo, cuando su obligación era nula porque se fundaba en una causa inmoral o ilícita (Colín y Capitant: Ob. cit., t. 3, p. 926). Pero si se parte del supuesto de que todo pago se presume válido, y como consecuencia de ello cabe atribuir al *solvens*, cuando la obligación cumplida por él resulta ser inexistente, una intención distinta a la que ha manifestado (la de saldar otra deuda no expresada o hacer una liberalidad), no se comprende por qué en la hipótesis de la obligación nula por ilicitud de la causa no procede hacer la misma suposición de que el *solvens* ha querido realizar otro pacto jurídico distinto al declarado. Tampoco está perfectamente clara la razón de limitar la excepción al único supuesto de nulidad por ilicitud de la causa.

En general, las posiciones doctrinales que, basadas en la presunción de causa del pago, consideran el error —o la violencia, equiparable en sus efectos— como requisito de procedencia de la *condictio indebiti*, resultan insuficientes en los casos de indebito objetivo en que la nulidad de la obligación cumplida afectaría por igual a cualquier otra obligación que quisiera suponerse como causa del cumplimiento. Y tal es precisamente el caso de la cuestión sometida en consulta a este Despacho: Si los contratos de construcción eran nulos por faltarles la aprobación de la Contraloría General de la República, y nulas por tanto las obligaciones principales de ellos derivadas, el mismo vicio de nulidad afectaría a cualesquiera otras obligaciones que se intentara suponer como causas de los cumplimientos respectivos, pues estas presuntas obligaciones también hallarían su origen en negocios jurídicos de la administración igualmente faltos de la necesaria aprobación.

Lo cierto es que el Código venezolano no excluye categóricamente —como tampoco la excluye su modelo, el Código francés— la aplicación de la doctrina según la cual el error es requisito indispensable para la repetición, solamente en los casos de indebito subjetivo. No la excluye porque cabe interpretar, como hicieron algunos autores franceses y hacen hoy los italianos, que la primera regla atinente al pago de lo indevido (el artículo 1.178, que nada dice del error) puede y debe entenderse referida a la hipótesis de indebito objetivo, mientras que la segunda (art. 1.179, donde sí se hace expresa mención del error) ha de reservarse para los supuestos de indebito subjetivo. Y por cuanto esta interpretación conduce, por las razones precedentemente desarrolladas, a conclusiones más lógicas y ajustadas a la realidad, cree este Despacho que es la que debe pravelecer.

d) *No destrucción del título de la obligación por parte de quien recibe el pago.* Como antes se dijo, este cuarto requisito solamente se exige —por razones obvias— en los supuestos de indebito subjetivo por parte del *solvens*; ningún papel juega, por tanto, en la situación elevada a consulta, que constituye una hipótesis de indebito objetivo.

En consecuencia, la ejecución de los contratos de obra no sometidos al control previo de compromisos configura, a juicio de quien suscribe, un típico supuesto de pago de lo indevido por parte de los constructores, y es por esta vía, y no por la del enriquecimiento sin causa, por donde deben ser encauzadas y decididas sus reclamaciones.

#### IV

Interesa ahora determinar la extensión del deber de restitución que incumbe a la República.

Ante todo es preciso señalar que como estamos ante casos de cumplimiento indebido de obligaciones de hacer, respecto de las cuales es imposible la restitución en sentido estricto, lo que procede es la restitución por equivalente, es decir, el pago de una cantidad de dinero que compense la prestación hecha por el *solvens* (Cfr. Candian, ob. cit., p. 287, y Messineo, ob. cit., t. IV, p. 461).

La amplitud del deber de restitución depende de la buena o mala fe del *accipiens*, el cual debe considerarse de mala fe cuando ha recibido el pago conociendo el vicio de que estaba afectado (Colín y Capitant, ob. cit., t. 3, p. 928). Aparentemente ésta era la situación de la República en los casos objeto de la consulta, puesto que los funcionarios que la representaban debían tener conocimiento de la falta de aprobación de los contratos. Por tanto, nos limitaremos a examinar las consecuencias de ese supuesto, ya que no interesa, a los fines del presente informe, considerar la hipótesis del *accipiens* de buena fe.

El artículo 1.180 del Código Civil impone a quien recibió de mala fe el pago, la obligación de restituir "tanto el capital como los intereses, o los frutos, desde el día del pago".

Ya se dijo arriba que la restitución, en nuestro caso, debe consistir en el pago de una cantidad equivalente al valor de la prestación recibida. Ese valor no puede ser otro que el que tengan en el mercado los servicios prestados por los constructores. Por consiguiente, la obligación de la República se traduce aquí en la entrega de una suma de dinero igual al precio real de las obras ejecutadas por los frustrados contratistas, precio cuya determinación corresponde hacer al Ejecutivo Nacional con la intervención de la Contraloría General de la República, conforme a los precios que normalmente se estipulan en la contratación de obras públicas.

Así, pues, la República se halla, frente a los constructores, en situación similar a la de quien ha recibido indebidamente el pago de una deuda pecuniaria, pues queda obligada a restituir una cantidad de dinero. Y en los casos en que pudiera comprobarse su condición de *accipiens* de mala fe, debería también entregar los intereses, desde el día del pago, de aquella suma, entendiendo por día de pago el de la recepción definitiva de los trabajos; en cuanto a la rata de los intereses, debe aplicarse la que para el interés legal fija el artículo 1.766 del Código Civil (3% anual).

### *Conclusiones*

En resumen, opina este Despacho:

1) Que no deben aplicarse a los casos consultados las normas reguladoras del enriquecimiento sin causa, sino las de pago de lo indebido.

2) Que en los casos en que pueda considerarse a la República como *accipiens* de mala fe, tal apreciación tendría las consecuencias que de ello se derivan conforme al artículo 1.180 del Código Civil.

Queda expuesta así la opinión de la Procuraduría General de la República sobre el asunto sometido a su consideración.

---

## MODELO DE UN CONTRATO

### *Objeto del Contrato*

Cláusula 1ª El Contratista se obliga a ejecutar para El Ministerio, a todo costo, por su exclusiva cuenta y con sus propios elementos, los trabajos de . . . . .  
.....  
de acuerdo con las estipulaciones del presente contrato y con los documentos complementarios a que se refiere la cláusula siguiente.

### *Documentos integrantes del Contrato*

Cláusula 2ª Los documentos complementarios de este contrato son:

- Condiciones generales del contrato.
- Solvencia de Administración Impuesto sobre la Renta.
- Documentos de garantías exigidas en este convenio.
- Presupuesto.
- Especificaciones que El Contratista declara conocer y estar de acuerdo con ellas.

### *Plazo de Ejecución de los Trabajos*

Cláusula 3ª El Contratista se obliga a comenzar los trabajos . . . . .

### *Multa*

Cláusula 4ª Si El Contratista no termina la obra contratada en el plazo estipulado, pagará a El Ministerio sin necesidad de requerimiento alguno, la cantidad de ..... por cada día hábil de retraso, más los gastos de inspección que origine dicho retardo.

### *Costo de la Obra*

Cláusula 5ª El precio de la ejecución de la obra contratada es la cantidad de .....

## *Pago de la Obra*

Cláusula 6ª El Ministerio pagará a El Contratista el precio de la obra así:

a) Una primera cuota de ..... (Bs.....) en calidad de anticipo al ser firmado el contrato, previa presentación de fianza otorgada por un Instituto Bancario o Compañía de Seguros, o caución real; en ambos casos en documento debidamente notariado y a satisfacción de El Ministerio por la misma cantidad antes mencionada.

Con el fin de asegurar la inversión del anticipo en la obra, El Contratista lo depositará en el Banco que El Ministerio le indicare, obligándose a no movilizar dicho depósito sin autorización por escrito de El Ministerio, bajo pena de rescisión del contrato. El Contratista deberá comunicar al depositario esta última condición y al mismo tiempo lo autorizará de manera irrevocable para entregar directamente al Ministerio el remanente del anticipo, si lo hubiere, en caso de rescisión del contrato.

En prueba del cumplimiento de esta obligación El Contratista deberá presentar dentro de los diez días siguientes al de la entrega del anticipo constancia del Banco en que éste manifieste su conformidad con las expresadas condiciones.

b) Contra presentación de valuaciones mensuales debidamente aprobadas.

El Ministerio retendrá el quince por ciento (15%) del monto de cada valuación. Un diez por ciento (10%) para ir amortizando el anticipo y un cinco por ciento (5%) para garantizar las obligaciones correspondientes al artículo 3º de la Ley del Trabajo y de las cuales es solidariamente responsable El Ministerio.

## *Cláusula Penal*

Cláusula 7ª Si El Ministerio tuviere que rescindir el contrato por incumplimiento de El Contratista, éste pagaría a El Ministerio, por razón de daños y perjuicios, un porcentaje sobre el costo estimado de la obra, de acuerdo con la siguiente escala:

- a) El diez por ciento (10%) si la rescisión ocurriere cuando se hubieren ejecutado trabajos con un valor igual o inferior al cincuenta por ciento (50%) del costo estimado de la obra.
- b) El nueve por ciento (9%) si la rescisión ocurriere cuando El Contratista hubiere ejecutado trabajos con un valor superior al cincuenta por ciento (50%), pero no mayor que el sesenta por ciento (60%), del costo estimado de la obra.
- c) El ocho por ciento (8%) si la rescisión ocurriere cuando se hubieren ejecutado trabajos con un valor superior al sesenta por ciento (60%), pero no mayor que el setenta por ciento (70%), del costo estimado de la obra.
- d) El seis por ciento (6%) si la rescisión ocurriere cuando se hubieren ejecutado trabajos con un valor superior al setenta por ciento (70%), pero no mayor que el ochenta por ciento (80%), del costo estimado de la obra.

- e) El cuatro por ciento (4%) si la rescisión ocurriere cuando se hubieren ejecutado trabajos cuyo valor sobrepase al ochenta por ciento (80%), pero no mayor que el noventa por ciento (90%), del costo de la obra.
- f) El dos por ciento (2%) si la rescisión ocurriere cuando se hubieren ejecutado trabajos cuyo valor exceda del noventa por ciento (90%), pero sea inferior al ciento por ciento (100%), del costo estimado de la obra.

Para garantizar el pago de lo que corresponda según la escala anterior, El Contratista deberá constituir, dentro de los . . . . . días siguientes al de la firma del presente contrato, fianza de Instituto Bancario o Compañía de Seguros, o caución real, en ambos casos en documento debidamente notariado a favor de El Ministerio y a satisfacción de éste, por una cantidad equivalente al diez por ciento (10%) del costo estimado de la obra.

### *Condiciones generales de los Contratos de Construcción.*

#### *Del costo de la Obra*

Cláusula 8ª El total estimado del costo de los trabajos resulta de multiplicar las cantidades de obra indicadas en el presupuesto por los precios unitarios correspondientes. Sin embargo, es entendido y convenido que este precio total está sujeto a variación para el caso en que las cantidades de obra que en definitiva ejecute El Contratista con la aprobación de El Ministerio, no correspondan a las cantidades o medidas respectivas previstas en el presupuesto, caso este en el cual se harán los ajustes a que haya lugar con base en los precios unitarios establecidos en el presente contrato. Por cuanto El Contratista conoce el lugar donde se construirá la obra objeto de este convenio y está en cuenta de todas las circunstancias y condiciones relativas a los trabajos, puesto que ha estudiado y verificado cuidadosamente los planos y demás documentos integrantes del contrato, queda entendido que ha hecho su aprobación y suscribe este documento con entero conocimiento de las dificultades que puedan presentarse, por todo lo cual no habrá lugar a reclamaciones de parte suya por diferencias, errores, omisiones, etc.

#### *Del Pago de los trabajos*

Cláusula 9ª Todo pago se hará efectivo contra la presentación de relaciones de los trabajos ejecutados que hayan sido previamente aprobados por El Ministerio. El último pago se entregará después de que todos los trabajos hayan sido totalmente terminados y aprobados por El Ministerio. Ni la aprobación del representante ni el consiguiente pago constituyen una aceptación definitiva de la parte de la obra cubierta por la liquidación, ya que tal aceptación habrá de otorgarla El Ministerio conforme a la Cláusula "Aceptación Final", transcrita más adelante.

Cláusula 10. Para hacer efectiva la entrega de cualquier cantidad o saldo establecido en la forma de pago, que no esté cubierta por la obra ejecutada, El Contratista deberá presentar fianza por igual cantidad, a satisfacción de El Ministerio. La fianza estará vigente hasta que El Contratista ejecute trabajos cuyo valor iguale o exceda a la cantidad entregada.

### *Otros Pagos no previstos*

Cláusula 11. Cuando lo juzgue conveniente, el Ministerio podrá adelantar alguna cantidad a El Contratista. Este, en tal caso, presentará previamente a dicha entrega, fianza de un Instituto Bancario o Compañía de Seguros, o caución real, en ambos casos en documento debidamente notariado, a satisfacción de El Ministerio, por el monto del adelanto para asegurar su reintegro. Esta fianza permanecerá vigente hasta la devolución total del adelanto. Del montante de cada valuación de obra ejecutada presentada por El Contratista será deducido un porcentaje que será previamente establecido de acuerdo al monto de la cantidad adelantada, y hasta la total cancelación de la misma. En caso de que El Contratista no llegare a ejecutar el monto estipulado en el contrato al terminar la obra contratada, le será deducido en la última valuación de obra presentada, el saldo que adeudare por concepto del adelanto. Todo lo relacionado con estos pagos no previstos, deberá ser comunicado a la Contraloría de la Nación.

### *Suspensión de los Pagos*

Cláusula 12. El Ministerio se reserva el derecho de suspender el pago de las cuotas a que se refiere la Cláusula de Pago cuando, a su juicio, los trabajos ejecutados por El Contratista no correspondan al plan de trabajo aprobado por El Ministerio. Los pagos serán reanudados tan pronto cesen los motivos que ocasionaron la suspensión de ellos. Todo lo relacionado con suspensión o reanudación de pagos deberá ser comunicado a la Contraloría de la Nación.

### *Trabajos no previstos*

Cláusula 13. El Ministerio no aceptará cobro alguno por trabajos realizados por El Contratista que no estuvieren previstos en el contrato, a menos que hubieren sido previamente autorizados por escrito por El Ministerio y se hubiese fijado el precio de ellos. Dichos precios serán sometidos al estudio y consideración de la Contraloría de la Nación.

### *Prórroga*

Cláusula 14. Si por causa de fuerza mayor, durante el transcurso de la ejecución de los trabajos, debidamente comprobada, El Contratista tuviere motivos que le hicieren imposible terminarlos en el plazo estipulado en este contrato y desee obtener una prórroga, deberá notificar por escrito a El Ministerio las circunstancias que motivan la necesidad de la prórroga, inmediatamente después de que dichas circunstancias tengan lugar, solicitando al propio tiempo la prórroga que considere necesaria.

No se dará curso a la solicitud de prórroga, si el Contratista no hubiese hecho oportunamente la notificación a que se refiere el primer aparte de esta Cláusula.

### *Modificación en los trabajos*

Cláusula 15. Si durante la ejecución de este contrato, surgiere la necesidad de introducir modificaciones a los trabajos, éstas podrán ser ejecutadas por El

Contratista mediante autorización por escrito de El Ministerio, previa aprobación de los precios unitarios por la Contraloría de la Nación.

Estas modificaciones pueden consistir en:

- a) Cantidad de tipos de obra (Partidas), en exceso a las previstas en el contrato.
- b) Cantidades de tipos de obra (Partidas), no contempladas en el contrato.

Las modificaciones de cantidades de tipos de obra no contempladas en el contrato se evaluarán según los precios unitarios que se establecerán previamente a su ejecución.

Es entendido y convenido que las cantidades de tipos de obra (Partidas) en exceso a las contempladas en el presupuesto original serán de hecho consideradas como modificaciones.

Para los efectos del presente contrato, El Ministerio sólo reconocerá hasta un diez por ciento (10%) del valor de la obra contratada por concepto de trabajos extras.

Unico: Si el costo de los trabajos extras excediere del diez por ciento (10%) del presupuesto de la obra, El Ministerio celebrará nuevo contrato, bien con la misma Compañía o con otra persona jurídica o natural.

#### *De la terminación del Contrato*

Cláusula 16. El presente contrato se dará por terminado, bien por haber El Contratista concluido totalmente la obra o por haber cubierto el monto fijado en la Cláusula 5ª, más el diez por ciento (10%) por obras extras y adicionales, aun cuando el trabajo no se hubiere efectuado completamente; en este último caso se procederá a la celebración de un nuevo contrato y no se considerarán cumplidas las obligaciones de El Contratista para los pagos pendientes ni serán recibidos los trabajos por él realizados sino cuando, en virtud del cumplimiento del nuevo contrato, sea aceptada provisionalmente la obra ejecutada en su totalidad, conforme a lo establecido en la Cláusula 43.

#### *De la responsabilidad de la ejecución de la Obra*

Cláusula 17. El Contratista es el único responsable de la buena ejecución de los trabajos y será responsable por todas las deficiencias o pérdidas de cualquier índole que surjan en la ejecución de las obras como consecuencia de errores o de inexactitudes. Por consiguiente, si se encontrare alguna parte de la obra defectuosa o no hecha, El Contratista, después de ser notificado por El Ministerio, deberá reconstruir a su costo dicha obra defectuosa con sujeción a lo que este contrato establece, de acuerdo con El Ministerio, dentro del plazo que se determine. Si el Contratista se negare a ello o no ejecutare oportunamente las reconstrucciones o reparaciones señaladas por El Ministerio, éste podrá hacerlo bajo su propia dirección y con sus elementos, o con los de El Contratista, por lo que se abonará a su favor el costo de los trabajos y el montante de los daños y perjuicios consiguientes, con cargo a lo que adeudare a El Contratista por cualquier respecto; todo sin perjuicio de usar las garantías y recursos que le otorguen este contrato y las leyes.

### *De la atención técnica de los trabajos*

Cláusula 18. El Contratista se obliga a prestar atención cuidadosa en el cumplimiento de este contrato. Igualmente se compromete a dirigir los trabajos que se le encomienden. El Contratista mantendrá en el trabajo, además del Ingeniero encargado, como personal técnico auxiliar, a cuantos Ingenieros, Topógrafos, Calculistas, Dibujantes, Capataces y obreros fueren necesarios para la buena ejecución de los trabajos. El Ministerio se reserva el derecho de rechazar a toda persona que a su juicio no esté capacitada para ejecutar cualquiera de los trabajos regidos por el presente contrato, sin que tal destitución pueda servir de base a reclamos o indemnizaciones contra El Ministerio ni contra ninguno de sus representantes.

Cláusula 19. El Ingeniero, en ejercicio legal, encargado de las obras, tendrá plenos poderes para actuar por El Contratista durante la ejecución de éstas, y en caso de ausentarse, designará un sustituto también Ingeniero con iguales poderes y capacidad. La falta de cumplimiento de esta Cláusula será motivo suficiente para que el Ingeniero Inspector ordene la paralización de los trabajos y si esta situación se prolonga por más de una (1) semana, será motivo de resolución del contrato por parte de El Ministerio.

Cláusula 20. El Contratista, por su parte, deberá designar uno o más representantes debidamente autorizados para gestionar ante El Ministerio todo lo relacionado con el cumplimiento del contrato.

### *De la inspección de los trabajos*

Cláusula 21. El Ministerio ejercerá, en la forma que juzgue conveniente, el control y fiscalización de los trabajos objeto del presente contrato.

Cláusula 22. El representante de El Ministerio será el Ingeniero que designe. Esta representación no excluye la de sus superiores jerárquicos o la de cualquier delegado especial que El Ministerio tuviere a bien comisionar.

Cláusula 23. Los inspectores están autorizados para supervisar todo el material suministrado y tener el control de todo el trabajo ejecutado. La inspección se extenderá a todo o parte del trabajo. El inspector tendrá la autoridad necesaria para rechazar el material o suspender el trabajo cuando los materiales suministrados o la manera de ejecutar el trabajo no sea satisfactorio.

### *Facilidades para la inspección*

Cláusula 24. El Contratista queda obligado a prestar todas las facilidades disponibles en el sitio de los trabajos, y durante el tiempo necesario, al inspector o a los delegados que El Ministerio nombre para ejercer la inspección técnica.

Previamente a su utilización, todos los materiales destinados a la obra, sean brutos, semimanufacturados o manufacturados, serán sometidos a la aprobación de El Ministerio, quien hará la revisión o ensayos a que haya lugar.

### *Oficina para la inspección técnica*

Cláusula 25. Estará a cargo de El Contratista la instalación, para uso exclusivo de El Ministerio, de un local, con una amplitud no menor de 60 metros

cuadrados, donde funcionarán el laboratorio de El Ministerio y la oficina del Ingeniero-Inspector, designado por El Ministerio para la supervisión de los trabajos.

### *Replanteo de la Obra*

Cláusula 26. El Contratista hará los replanteos necesarios detallados para la construcción, con base a líneas, perfiles y niveles principales fijados por el Ingeniero-Inspector o solicitando la aprobación de éste.

En caso de que sea necesario efectuar el estudio de una variante o el levantamiento de una zona para la ubicación de alguna obra de arte, El Contratista ejecutará los trabajos correspondientes, pagándosele el costo más el diez por ciento (10%).

### *Dibujos de detalles*

Cláusula 27. El Contratista someterá al Ingeniero-Inspector, con la prontitud necesaria para no retardar el trabajo, los dibujos de detalles que sean necesarios en las diferentes partes de la obra. El Contratista hará las correcciones que le indique el Ingeniero-Inspector y le dará dos (2) copias sepias del dibujo corregido.

### *Riesgo por falta de inspección*

Cláusula 28. El Ministerio se reserva el derecho de hacer remover a expensas de El Contratista, cualquier trabajo que no haya sido debidamente inspeccionado por el representante de El Ministerio. Lo mismo los materiales empleados sin dicho requisitos. Todo trabajo rechazado se reparará o se hará de nuevo a costa de El Contratista o lo ejecutará El Contratista a sus expensas.

### *De las divergencias*

Cláusula 29. Cualquier divergencia la decidirá el Inspector en lo que se refiere a la calidad o aceptación de los materiales suministrados por El Contratista, y al trabajo ejecutado. Los problemas que puedan presentarse en la interpretación de los planos y especificaciones o en la ejecución de los trabajos y en la forma y progreso de éstos los decidirá el Inspector, así como también determinará el monto y la cantidad de las diferentes clases de trabajo ejecutado y de los materiales suministrados que se han de pagar según el convenio. Estas decisiones y las mediciones para los pagos serán finales y conclusivas. Si hay divergencias, las mediciones hechas por el Inspector serán las que prevalezcan a la hora de hacer el pago de lo que se le deba a El Contratista según el contrato. El Contratista tendrá derecho de apelar a El Ministerio en caso de divergencia de opinión con el Inspector.

Cláusula 30. Otras divergencias de opinión entre El Contratista y el Inspector, así como también cualquier caso dudoso o aquellos en que el Inspector no estuviere facultado para resolver directamente, serán sometidos a El Ministerio, quien decidirá.

### *Divergencias en ensayos de laboratorio*

Cláusula 31. Las divergencias entre los resultados de los ensayos de laboratorio presentados por El Contratista y el Ingeniero-Inspector serán sometidas a El Ministerio, quien resolverá por medio de un ensayo de comprobación en un laboratorio de reconocida reputación técnica, preferentemente el de una de las universidades nacionales. Serán cargados a cuenta de El Contratista los gastos que ocasione dicha comprobación.

### *Medidas y Certificaciones*

Cláusula 32. Todas las medidas y certificaciones referentes a las cantidades y valores del trabajo ejecutado serán hechas por el Ingeniero-Inspector, conforme a los métodos usuales de medir. El precio se determinará por los precios unitarios estipulados en el presupuesto correspondiente a la obra contratada. El representante de El Contratista estará presente en el momento de hacer las mediciones.

El Ingeniero-Inspector expedirá una certificación del trabajo medido y aprobado, en las planillas adoptadas por El Ministerio para tal fin.

Las mediciones y relaciones serán recibidas por el Inspector en el lugar y hora de trabajo.

### *Planos y Especificaciones*

Cláusula 33. El Ministerio suministrará a El Contratista todas las copias de los planos y especificaciones necesarias para la buena ejecución de los trabajos. Los planos y especificaciones indican las cantidades de obra requeridas para la ejecución de los trabajos, pero si alguna omisión o error es advertido por El Contratista o por el Ingeniero-Inspector acerca de alguna parte de la obra, se incluirá en dichas cantidades, de acuerdo con la verdadera intención de los planos y especificaciones. Todo trabajo indicado en los planos y no en las especificaciones, o viceversa, será ejecutado por El Contratista como si estuviera indicado en ambos.

El Ministerio decidirá acerca del significado e intención de los planos y especificaciones en los casos de duda, de acuerdo con las estipulaciones de este contrato.

Las características generales se muestran en los planos y especificaciones del contrato y no se suministrará ningún otro plano a menos que surjan condiciones excepcionales que así lo requieran; en este caso los planos e instrucciones complementarios serán concordantes con lo establecido en los planos y especificaciones del contrato.

El Contratista conservará ordenadamente en el sitio de la obra copia de todos los planos y especificaciones accesible a El Ministerio.

### *Relación de obra y sanción por faltar*

Cláusula 34. El Contratista se obliga a enviar a El Ministerio dentro de los veinte (20) primeros días de cada mes, siete (7) ejemplares de las liqui-

daciones correspondientes a los trabajos terminados y aprobados, las cuales deberán ser previamente conformadas por el Ingeniero autorizado por El Ministerio. Igualmente deberá presentar la carátula de valuaciones en ese mismo instante.

Cláusula 35. Cada treinta (30) días, a partir de la fecha en que comiencen los trabajos, el Ingeniero-Inspector o los representantes designados por El Ministerio, conjuntamente con El Contratista evaluarán las obras satisfactoriamente ejecutadas a juicio de El Ministerio.

Unico. Cuando las relaciones de obra no se reciban con la regularidad estipulada, El Contratista incurrirá en una multa de *quinientos bolívares* (Bs. 500,00), sin necesidad de requerimiento alguno, cada vez que ocurra la irregularidad. El monto de la multa se deducirá de la orden de pago correspondiente al lapso en que ocurra la falta.

#### *Entrega de planos definitivos*

Cláusula 36. El Contratista deberá entregar a El Ministerio, antes de la Recepción Definitiva de los trabajos, planos definitivos de la obra.

Cláusula 37. El Contratista debe informar a El Ministerio acerca de todo cambio que ocurra en los representantes y en los Ingenieros de la obra tan pronto como se produzca dicho cambio, acompañando la notificación con las credenciales correspondientes.

#### *De los materiales y equipos*

Cláusula 38. El Contratista solicitará, proveerá y pagará el material y equipo necesario para ejecutar las obras. Se dará preferencia a la utilización de materiales nacionales.

Aparte único. El Contratista se obliga a utilizar en la ejecución de este Contrato los materiales de construcción existentes en los Depósitos del Ministerio; éste descontará el valor de dichos materiales de las cantidades que deba pagar a El Contratista de acuerdo con la Cláusula "Pago de la Obra".

Cláusula 39. El Contratista conviene expresamente en que no puede retirar de la obra, sin autorización escrita de El Ministerio la maquinaria requerida para la ejecución de los trabajos objeto del presente contrato ni disponer del equipo sin dicha autorización, mientras no hayan sido entregados y aceptados provisionalmente los trabajos.

#### *De los explosivos*

Cláusula 40. El Contratista se compromete a vigilar y contabilizar el explosivo que se necesite para la obra, el cual será suplido según el trámite legal aconsejado por tratarse de materiales inflamables. El Contratista tendrá el explosivo en un depósito *ad hoc* cuya construcción debe ser aprobada por El Ministerio. El explosivo y su uso serán supervisados por las autoridades encargadas del cumplimiento de las normas de seguridad aplicables. Devolverá al depósito del Ministerio de la Defensa Nacional, de donde salió la orden del explosivo, el sobrante de éste.

### *Protección de Patentes*

Cláusula 41. El Contratista se obliga a proteger los intereses de El Ministerio por cualquier artículo o producto patentado y será responsable directamente por cualquier reclamación que se haga por este respecto.

### *Seguridad en la Obra*

Cláusula 42. El Contratista tomará durante la ejecución de este convenio todas las precauciones necesarias para la seguridad de la obra, de los obreros, de terceras personas y de las propiedades adyacentes al trabajo; se obliga a cumplir todas las leyes, ordenanzas, decretos o resoluciones nacionales, estatales o municipales relacionados con la obra y será por su sola cuenta el pago de los impuestos, tasas, derechos o contribuciones que correspondan a la Nación, a los Estados o a las Municipalidades por causa de este contrato.

### *Recepción provisional*

Cláusula 43. El Ministerio sólo procederá a la recepción de la obra objeto de este contrato cuando esté totalmente terminada y en condiciones de ponerse en servicio.

En ningún caso ni circunstancia se dará curso a peticiones para recepciones parciales de obras. Al terminar las obras, El Contratista lo notificará por escrito a El Ministerio, quien procederá a su aceptación provisional. A tal efecto, El Ministerio recibirá:

- a) La última relación de trabajo firmada por el Inspector de la obra.
- b) Los planos de la obra ejecutada en hojas transparentes, indicando todas las modificaciones, instalaciones y servicios públicos, firmados por El Contratista y el Ingeniero-Inspector.
- c) La relación conformada por los funcionarios autorizados de que en la obra no quedó sobrante de explosivos. En caso de que hubiere explosivos sobrantes serán enviados a la dependencia del Ministerio de la Defensa Nacional, que expidió la orden de entrega de los explosivos a El Contratista.

Sin estos requisitos, El Ministerio no procederá a nombrar sus representantes para que efectúen la recepción provisional ni se considerarán cumplidas las obligaciones de El Contratista para los pagos pendientes.

Si los representantes que designare El Ministerio encontraren que la obra ha sido ejecutada de acuerdo con el contrato, El Ministerio notificará por escrito a El Contratista la aceptación provisional, y desde esa fecha se empezará a contar el lapso a que se refiere la Cláusula "Conservación de la Obra y Lapso de Garantía".

Cláusula 44. Si los representantes designados por El Ministerio no aceptaren el trabajo, lo comunicarán por escrito a El Contratista indicándole los defectos que deban subsanarse antes de la recepción provisional. Si dentro de los diez (10) días siguientes al aviso El Contratista no ha procedido a ejecutar

el trabajo de la manera requerida, El Ministerio podrá hacer los arreglos necesarios con terceras personas para terminar el trabajo de una manera satisfactoria. Los gastos que por este concepto sean necesarios, se deducirán del saldo que tenga a su favor El Contratista, o en su defecto, se harán efectivas las garantías respectivas.

#### *Liberación de la garantía de cumplimiento del Contrato*

Cláusula 45. El Ministerio podrá liberar la garantía a que se refiere la Cláusula 7ª, si la Dirección Técnica hubiere declarado que la obra ha sido realizada totalmente y no hay observación que hacer, transcurrido el lapso que sigue a la recepción provisional, y efectuada la Recepción Definitiva.

Esta liberación la efectuará El Ministerio por intermedio de la Dirección de Administración.

#### *Conservación de la Obra y lapso de garantía*

Cláusula 46. El Contratista se obliga a conservar la obra en buen estado haciéndole a su exclusiva costa las reparaciones que fueren necesarias, durante un lapso de garantía que será de seis (6) meses, a partir de la fecha de la Recepción Provisional de la obra.

En Contratista será el único responsable de la buena ejecución de la obra y por consiguiente, si se encontrare defectuosa o no hecha de acuerdo con el contrato alguna parte de dicha obra, El Contratista, después de notificado por El Ministerio, deberá reconstruir o reparar la parte defectuosa, a su costa y con sujeción al contrato, dentro del plazo que al efecto determine de acuerdo con El Ministerio. Si El Contratista se negare a ello o no ejecutare oportunamente las reconstrucciones o reparaciones señaladas por El Ministerio, éste podrá hacerlo bajo su propia dirección y con sus elementos o con los de El Contratista, por lo que se abonará a su favor el costo de los trabajos y el montante de los daños y perjuicios consiguientes, con cargo a lo que adeudare o estuviere por adeudar a El Contratista por cualquier respecto; todo sin perjuicio de usar las garantías y recursos que le otorgan este contrato y las Leyes.

#### *Recepción definitiva*

Cláusula 47. Al terminar el lapso de garantía fijado en la Cláusula anterior, las obras serán inspeccionadas por los delegados de El Ministerio y si éstos las encontraren en todo conforme a lo estipulado en el contrato, El Ministerio declarará la Recepción Definitiva de los trabajos. En caso de que los delegados no encontraren la obra en conformidad con lo convenido, El Ministerio lo manifestará así a El Contratista, indicando las partes de la obra que deben ser reparadas. Después de ejecutada las reparaciones se hará una nueva inspección y el Ingeniero-Inspector efectuará la Aceptación Final de los trabajos, por escrito, y hasta tal Recepción Definitiva la garantía permanecerá vigente. En consecuencia, la garantía de cumplimiento del contrato subsistirá hasta el momento en que El Contratista haya liquidado definitivamente con El Ministerio las cuentas que del contrato se derivan.

La retención de la garantía antedicha, la aceptación de los trabajos y liquidación de las cuentas definitivas con El Ministerio, derivadas del contrato, no eximen a El Contratista de la responsabilidad que le impone el artículo 1.637 del Código Civil. Las reparaciones que sean necesarias durante el período de garantía serán ejecutadas por El Contratista.

#### *Cesiones a traspasos del Contrato*

Cláusula 48. El Contratista no podrá ceder, traspasar o subcontratar el presente contrato, en todo o en parte, ni podrá asociarse, para los fines de este convenio, con terceras personas sin el consentimiento previo y escrito de El Ministerio.

Aparte único. En caso de que El Ministerio aprobare la cesión, el traspaso o la subcontratación de la obra, o la asociación de El Contratista con terceras personas, quedarán plenamente vigentes las garantías otorgadas, así como aquellas que El Ministerio considere necesario agregar a fin de garantizar la cesión, traspaso o subcontratación de la obra, o la asociación con terceras personas. Todo lo relacionado con esta Cláusula deberá ser comunicado a la Contraloría de la Nación.

#### *De las Previsiones en favor del público*

Cláusula 49. El Contratista organizará sus trabajos en forma tal que el público no sufra molestia alguna por razón de la ejecución de los mismos. Los empotramientos de cloacas, alcantarillas, ceras, calzadas y vías adyacentes a la obra, no serán obstruidos sino en la medida estrictamente necesaria a la realización de la obra.

Cláusula 50. En todos los sitios de trabajo El Contratista advertirá al público los obstáculos mediante luces y avisos y tendrá los cuidadores suficientes. El Contratista tomará las precauciones necesarias para asegurar la protección del público y del trabajo evitando molestias y peligros. Los avisos necesarios serán suministrados por El Ministerio a El Contratista, sin montar, y sin costo adicional. Es deber de El Contratista montar los avisos sobre estantes apropiados. Los avisos que digan *Vía Cerrada* se colocarán en posición claramente visible. Cuando una intersección sea cerrada al tráfico transversal se colocará a 100 metros de allí y por la vía un aviso que diga *Paso cerrado en la próxima intersección* a fin de guiar el tránsito alrededor de la parte cerrada. Avisos que digan: *Peligro* se colocarán de manera que el público se informe de que puede seguir su marcha, pero con cuidado. Las barreras, avisos y obstáculos deberán ser iluminados por El Contratista desde el atardecer hasta el amanecer.

Cláusula 51. Los pagos y el trabajo de El Contratista se suspenderán si deja de acatar dichas previsiones, o las descuida por negligencia. Los pagos y trabajos continuarán detenidos hasta que El Contratista cumpla las previsiones antes indicadas. Si después de media hora del atardecer el sitio del trabajo carece de barreras, avisos y luces, éstos podrán ser colocados por el Inspector al precio de veinte bolívares (Bs. 20) por barrera, diez bolívares (Bs. 10) por aviso y diez bolívares (Bs. 10) por cada luz por noche que se empleen. La inspección, erección, colocación e iluminación que ejecute el Inspector en lo referente a barreras,

avisos y luces no eximirán a El Contratista de la responsabilidad de conservar estos últimos. Los avisos serán devueltos a los depósitos de El Ministerio después de la terminación del contrato. Se cobrará a El Contratista por cada aviso que se pierda o se dañe, al precio indicado.

#### *De los daños*

Cláusula 52. El Contratista se obliga a evitar en lo posible que sean causados daños o perjuicios de cualquier índole a terceras personas con motivo de la ejecución de los trabajos objeto de este contrato, y cuando sea imposible evitar daño o perjuicios, procurará, por todos los medios lícitos, reducirlos al *mínimum* compatible con la normal ejecución de la obra.

Cláusula 53. Si para la ejecución de las obras fuere imprescindible ocupar temporal o permanentemente el todo o parte de terrenos ajenos, tomar, demoler o dañar construcciones, plantaciones u otros bienes, o en general, causar algún daño o perjuicio a dichas propiedades, El Contratista deberá notificarlo pormenorizadamente por escrito a El Ministerio con la suficiente antelación para que puedan realizarse las gestiones del caso con quienes corresponda.

El Contratista será directa y personalmente responsable por todo daño o perjuicio que se ocasione por contravenir, desacatar o incumplir las estipulaciones de la presente Cláusula.

#### *Derechos de paso*

Cláusula 54. El Ministerio gestionará el paso para la construcción y se entenderá con los propietarios por los daños ocasionados con motivo de la destrucción de sus bienhechurías. A tal efecto, El Contratista notificará a El Ministerio con la debida antelación los derechos de pago que fuere necesario constituir a objeto de que El Ministerio gestione su establecimiento con los interesados. El Contratista será responsable de los daños y perjuicios ocurridos por causa de la inadecuada ejecución de los trabajos y de los ocasionados a terceras personas con motivo de accidente; comprometiéndose El Contratista a mantener una protección adecuada de todas las obras a fin de evitar en lo posible los daños y reparar a su costa las que ocurrieren por negligencia de su parte. También tomará las precauciones necesarias para proteger las propiedades vecinas.

Cláusula 55. Si en razón de una emergencia no prevista en el contrato surgiere un peligro para la seguridad de las personas, de las obras o de las propiedades vecinas, El Contratista podrá actuar a su discreción sin autorización previa de El Ministerio, pero deberá notificar inmediatamente a éste.

#### *Procedimiento de ocupación*

Cláusula 56. Cuando por circunstancias muy especiales sea imposible llegar a un entendimiento con el dueño o esperar dicho entendimiento y la urgencia de las obras obligue inmediatamente a ocupar total o parcialmente algún bien, El Contratista deberá dejar expresa, clara y circunstanciada constancia escrita y comprobantes suficientes de la descripción, características, estado y valor del bien antes de la iniciación de los trabajos, así como también de la relación que tengan los

daños o perjuicios directa o indirectamente con las obras que han de ejecutarse. Para levantar dicha constancia, El Contratista procederá según los casos, de acuerdo con las inspecciones oculares practicadas mediante juez, avalúos, declaraciones de testigos, fotografía, croquis, planos y los medios de pruebas que se consideren pertinentes.

#### *De las disposiciones laborales*

Cláusula 57. El Contratista según el artículo 3 de la Ley del Trabajo, será considerado como patrono del personal que utilice para la ejecución de este contrato; y responderá del cumplimiento de las obligaciones laborales.

Cláusula 58. El Contratista se obliga a cumplir las disposiciones de la legislación del trabajo y de los convenios colectivos de trabajo, firmados o que firmare, durante la vigencia de este contrato, El Gobierno Nacional con sindicatos de trabajadores legalmente constituidos. Correrán por cuenta de El Contratista los gastos a que hubiere lugar por razón de indemnizaciones, seguro social, remuneraciones especiales u otras causas imprevistas.

Aparte único. El Ministerio retendrá el cinco por ciento (5%) de cada cantidad a pagar al contratista; las cantidades así retenidas serán destinadas a garantizar el pago de los salarios, indemnizaciones o prestaciones laborales a los trabajadores del Contratista. Este 5 por ciento retenido le será entregado al Contratista después de la recepción definitiva de la obra y previa presentación de los documentos probatorios que demuestren que el Contratista ha cumplido con las obligaciones derivadas de la Ley del Trabajo.

Cláusula 59. El Ministerio reconocerá a El Contratista los aumentos de salarios y nuevas prestaciones sociales que sean consecuencia directa de reforma de leyes, reglamentos o contratos colectivos de trabajo celebrados y firmados por el Gobierno Nacional.

Cláusula 60. El Ministerio, siempre que le sea posible, proveerá a El Contratista hasta el 75 por ciento del personal no técnico que este último necesite contratar para la ejecución de la obra. Si durante la realización de los trabajos El Contratista se viere precisado a despedir parte de este personal por causa justificada o por reducción de personal, deberá notificarlo por escrito a El Ministerio a fin de que éste, en el primer caso, señale las personas que deberán sustituir a las que fueron despedidas, observándose siempre el límite impuesto por el referido porcentaje de 75 por ciento.

#### *Previsiones sanitarias*

Cláusula 61. El Contratista suministrará para el uso de su personal en el campo, las letrinas necesarias, retiradas de la vista del público. Estas se conservarán limpias y en condiciones higiénicas de manera que cumplan con las leyes sanitarias.

#### *Resolución del Contrato*

Cláusula 62. El Ministerio se reserva expresamente el derecho de resolver el presente contrato en cualquier momento y mediante una simple participación

por escrito a El Contratista, por las causas previstas en la ley y especialmente por las siguientes:

- a) Cuando el Contratista ejecute los trabajos en desacuerdo con este documento y sus anexos, o cuando los efectúe en forma tal que permita estimar que las obras no se concluirán en el término estipulado.
- b) Por la interrupción de los trabajos por más de una (1) semana, sin causa justificada.
- c) Por incumplimiento por parte de El Contratista de cualquiera de las cláusulas de este contrato.
- d) Por declararse o ser declarado en disolución, liquidación, quiebra o atraso El Contratista, por fundirse con otra compañía, o por celebrar arreglos con sus acreedores sin conocimiento de El Ministerio, o si subcontratare, cedere o traspasare este contrato sin la previa autorización de El Ministerio.
- e) Por la frecuente repetición de errores o defectos en las construcciones, imputables a El Contratista.
- f) Por no cumplir El Contratista con las disposiciones de la Ley del Trabajo y su reglamento, o con el Seguro Social Obligatorio.
- g) Por no cumplir El Contratista con lo previsto en la Ley de ejercicio de las profesiones de Ingeniero, Arquitecto y Agrimensor.
- h) Cuando El Ministerio compruebe que El Contratista ha ofrecido, prometido o pagado a cualquier empleado de El Ministerio o de los otros organismos públicos que puedan tener intervención en los trabajos, según los términos de este contrato, comisiones, regalías, obsequios u otros beneficios.
- i) Cuando las garantías no sean presentadas en los lapsos fijados.
- j) Siempre que El Ministerio lo considere conveniente a sus intereses.

Cláusula 63. Resuelto el contrato, El Ministerio se hará cargo de los trabajos, de los materiales y de los equipos; los terminará del modo que crea más conveniente y cargará a cuenta de El Contratista todos los gastos que cause la resolución.

Si tales gastos fueren inferiores a los que adeudare a El Contratista por concepto de lo que hubiere ejecutado de este contrato a satisfacción de El Ministerio, éste le pagará la diferencia. Pero si fueren superiores, la diferencia será cargada a El Contratista y deducida de lo que adeudare por cualquier concepto. Todos los materiales y equipos que pertenezcan a El Contratista le serán devueltos al término de los trabajos, a menos que El Contratista resulte deudor de El Ministerio, en cuyo caso, dichos materiales y equipos responderán a El Ministerio por el saldo deudor, además de las garantías constituidas y cantidades retenidas. Siempre que El Ministerio decidiere resolver el contrato, según lo expresado en el aparte j) de la Cláusula 62, cancelará a El Contratista el valor de los trabajos a satisfacción de El Ministerio, e indemnizará a El Contratista por los trabajos que faltaren por ejecutar, de acuerdo con la escala siguiente:

- 1) Si la resolución ocurriere antes de que El Contratista haya realizado una cantidad de trabajo igual o inferior a un 20 por ciento del contrato, El Ministerio le pagará el 5 por ciento sobre el costo del trabajo por ejecutar.

- 2) Si la resolución ocurriere antes de que El Contratista haya realizado una cantidad de trabajo igual o inferior a un 40 por ciento del contrato, El Ministerio le pagará el 4 por ciento sobre el costo del trabajo por ejecutar.
- 3) Si la resolución ocurriere antes de que El Contratista haya realizado una cantidad de trabajo igual o inferior a un 60 por ciento del contrato, El Ministerio le pagará el 3 por ciento sobre el costo del trabajo por ejecutar.
- 4) Si la resolución ocurriere antes de que El Contratista haya realizado una cantidad de trabajo igual o inferior a un 80 por ciento del contrato, El Ministerio le pagará el 2 por ciento sobre el costo del trabajo por ejecutar.
- 5) Si la resolución ocurriere antes de que El Contratista haya realizado una cantidad de trabajo de más del 81 por ciento del contrato, El Ministerio le pagará el 1 por ciento sobre el costo del trabajo por ejecutar.

#### *Transporte preferencial*

Cláusula 64. El Contratista se obliga a transportar en los barcos de la C. A. Venezolana de Navegación, todos los materiales necesarios para la realización de la obra objeto de este contrato cuya adquisición deba hacerse en países extranjeros donde tenga servicio dicha compañía.

#### *Contabilidad*

Cláusula 65. El Contratista se compromete a poner sus Libros de Contabilidad a la orden del Ministerio para que éste, cuando lo juzgue conveniente, haga practicar una revisión o auditoría de su contabilidad.

#### *Competencia jurídica*

Cláusula 66. Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse sobre este contrato y que no puedan ser resueltas amistosamente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de Venezuela, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan ser origen de reclamaciones extranjeras.

De conformidad con el aparte 4 del artículo 74 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, El Contratista ha presentado a El Ministerio certificado de solvencia expedido por la administración respectiva.

Cláusula 67. Para todos los efectos que puedan derivarse del presente contrato, las partes eligen como domicilio especial la ciudad de Caracas, sin perjuicio para El Ministerio de elegir cualquier otro a los mencionados efectos.

Todos los gastos de otorgamiento y ejecución del contrato serán por cuenta exclusiva de El Contratista.

### BASES DE LOS CONTRATOS DE SERVICIO

Esquema de negociaciones según la productividad y la rentabilidad de las nuevas áreas petrolíferas que serán desarrolladas mediante los contratos de servicio, podrán ser adoptados dentro de una flexibilidad prevista en esta nueva forma de

contratación que establecerá la nación venezolana después de ser aprobada por el Congreso Nacional.

El texto completo del documento oficial de Minas sobre esas bases de contratos de servicios, es el siguiente:

## I. INTRODUCCION

La industria petrolera desempeña un papel de fundamental importancia en la economía venezolana y su contribución financiera para satisfacer las necesidades del desarrollo económico del país es considerable. Por ello, se ha formulado una nueva modalidad para las actividades petroleras —los Contratos de Servicios— cuyo fin primordial es el mejor aprovechamiento posible de los recursos petroleros del país. Dicha modalidad responde a la conveniencia de abrir nuevas posibilidades para el continuado desarrollo de ese sector fundamental, dentro de los lineamientos básicos de la política petrolera nacional.

El 19 de abril de 1960, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto N° 260, mediante el cual se creó la Corporación Venezolana del Petróleo. De acuerdo con lo establecido en dicho Decreto, el Gobierno debía estudiar nuevas modalidades de desarrollo de la industria petrolera que atendieran a las necesidades de su futura expansión.

El dinamismo de la industria y de su tecnología requirieron el estudio de fórmulas que pudieran traducir en un impulso significativo para las actividades petroleras en Venezuela, lo que implica el desarrollo de nuevas áreas potencialmente petrolíferas, a fin de satisfacer adecuadamente las necesidades de crecimiento del país y de la propia industria.

Los Contratos de Servicios son, esencialmente, una forma de contratación por parte de la CVP de áreas que le hayan sido asignadas. Las normas y bases que orientarán esta fórmula de contratación se fundamentan en los principios que determinan la política petrolera nacional: la adecuada conservación física y económica del petróleo.

Esta nueva forma de desarrollo de actividades petroleras toma debidamente en consideración la conveniencia de ofrecer al contratista la oportunidad de un negocio sano. Los sistemas de participación contemplan incentivos para que el contratista se esfuerce en llegar a los más altos niveles posibles de productividad. Las normas y bases de los contratos tienden a lograr la necesaria coherencia y uniformidad y al mismo tiempo se adaptan a las distintas circunstancias de la actividad petrolera tanto desde el punto de vista nacional como internacional.

Una de las principales tareas de la Corporación Venezolana del Petróleo será, precisamente, la de negociar y celebrar los Contratos de Servicio que vaya exigiendo el crecimiento de la industria petrolera, en función de las necesidades de desarrollo del país. Por tanto, debe tenerse muy en cuenta la creciente importancia del papel que le corresponderá cumplir a la CVP y, a tal efecto, su esquema institucional debería irse adaptando de la manera más conveniente a la nueva modalidad de desarrollo de la actividad petrolera en Venezuela.

## II. OBJETIVOS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIO

Los objetivos de los Contratos de Servicio pueden concretarse en el logro de una amplia participación operativa del Estado venezolano a través de la Corpo-

ración Venezolana del Petróleo y de una adecuada participación financiera para la nación.

#### 1) *Participación operativa*

El país debería alcanzar a través de la CVP una amplia participación operativa en las distintas fases de la industria petrolera. Para lograr ese objetivo, la Corporación podría operar —aparte de la gestión directa— en asociación con empresas públicas o privadas. Se aumentarían las oportunidades de capacitación de personal venezolano en todos los niveles y ramas de la industria, así como en los distintos campos de la investigación.

Para el logro de este objetivo se han previsto varios mecanismos alternativos que se aplicarían según las circunstancias y el tipo de Contrato. En todos los casos se consideró no sólo la participación en los niveles directivos, técnicos, administrativos y obreros, sino también la oportunidad para que la CVP participe en forma directa y cada vez más eficazmente en todas las fases de la industria, incluyendo las ventas en los mercados internacionales.

#### 2) *Participación financiera*

Si bien en la actualidad la nación obtiene mejores niveles de participación que en épocas anteriores, los cambios que constantemente ocurren en la situación petrolera mundial y las crecientes necesidades de desarrollo del país aconsejan que Venezuela trate de recibir la más adecuada participación financiera.

La participación del Estado no sólo se colocaría por encima de los niveles actuales, ya que la aplicación de los esquemas previstos sería complementaria de los existentes, sino que también estaría mejor relacionada por la productividad de las áreas y la rentabilidad de las operaciones.

Los diversos esquemas, aplicables de acuerdo con las circunstancias de cada caso, determinarían la distribución de las ganancias derivadas de los Contratos de Servicio. En todos los casos los esquemas estarían dotados de una suficiente flexibilidad que permitiría alcanzar una participación más racional del Estado, conservando los estímulos necesarios para el contratista.

### III. OTROS OBJETIVOS

#### 1) *Mejor conocimiento de las reservas petroleras*

Ante las perspectivas de Contratos de Servicio, la exploración de áreas no sujetas al régimen de concesiones contribuiría a ampliar el conocimiento de la potencialidad del país en el sector de hidrocarburos. Así se podría planificar mejor el aprovechamiento de las reservas, de tal forma que la actividad petrolera pudiera prolongarse, en un nivel adecuado por el mayor tiempo posible.

El país debería poder obtener más petróleo de una misma área, mediante un intenso desarrollo horizontal y vertical. Para ello, sería preciso dar estímulo y orientación a los contratistas en el uso de la tecnología y los equipos más convenientes a los fines de maximizar el aprovechamiento de los hidrocarburos.

Algunas áreas petroleras de Venezuela, actualmente en producción, son bastante productivas. Sin embargo, existen otras menos productivas que no deberían

ser desechadas sólo por su escasa productividad y que podrían ser desarrolladas mediante sistemas especiales. Los Contratos de Servicio deberían incorporar suficiente flexibilidad para que tales áreas pudieran ser objeto de explotación comercial.

## 2) *Programación de un desarrollo racional*

La programación racional del desarrollo de sus recursos podría permitir a la nación aumentar gradualmente sus futuros ingresos financieros, lograr su óptima asignación y obtener el máximo rendimiento posible.

En particular, los planes de desarrollo de los recursos petroleros a corto y largo plazo deberían considerar los diversos factores relativos a las necesidades de la economía nacional y a la posición de Venezuela en el panorama petrolero mundial, así como los requerimientos de expansión en materia de reservas, producción, refinación y explotación.

## IV. MODALIDADES DE LOS CONTRATOS DE SERVICIO

La nación venezolana debe recibir por la extracción de su petróleo una compensación cónsona con su valor. Ello es tanto más importante cuanto que se trata de un recurso natural no renovable. A causa de las grandes diferencias de productividad en las distintas áreas, las variaciones de la producción, los diferentes grados de riesgo e incertidumbre y la complejidad general del negocio petrolero, sería muy difícil establecer una modalidad única aplicable a todos los casos. Por ello, se ha procurado incorporar suficiente flexibilidad en las diversas modalidades de Contratos.

Los Contratos de Servicio podrían revestir diversas formas de asociación entre la CVP y una compañía contratista. Se han considerado principalmente dos modalidades, la Compañía Mixta y el Contrato de Servicio Directo, entre las cuales existen diferencias de significación. En el caso de la Compañía Mixta, la parte del capital social suscrito por la CVP estaría sujeta al acuerdo entre las partes. En el caso del Contrato de Servicio Directo, la CVP tendría la opción de asociarse hasta una proporción predeterminada del capital social de la empresa que se constituya, pasándose así de un tipo de contrato a otro.

Ambas modalidades presentan la característica común de que las inversiones iniciales, hasta llegar a la producción comercial, correrían por cuenta exclusiva del contratista.

### 1) *Compañía mixta*

Las características principales de la Compañía Mixta son las siguientes:

a) La CVP, por su carácter de socio de la Compañía Mixta, participaría activamente en el desarrollo del área asignada y podría intervenir en las diversas fases del negocio.

b) Una vez alcanzada la producción comercial, los socios compartirían los gastos de inversión proporcionalmente a la parte de cada uno en el capital social.

c) La CVP tendría la facultad de vender directamente su parte de petróleo. La Compañía Mixta podría revestir dos modalidades diferentes, con todas las posibles variantes que podrían acordar las partes:

I) *Compañía mixta limitada a la extracción*

Según esta modalidad, la Compañía Mixta actuaría únicamente hasta la extracción del petróleo. Después de producir éste por cuenta de la CVP, que es la propietaria de los hidrocarburos extraídos, la CVP entregaría al socio la parte de petróleo que le corresponda según la distribución pactada.

De acuerdo con el esquema propuesto, la Compañía Mixta como tal no realizaría las ganancias derivadas de la aplicación del Contrato, sino que cada socio haría sus beneficios independientemente de ella.

II) *Compañía mixta integrada*

Según esta modalidad, después de la extracción realizada por cuenta de la CVP, la Compañía Mixta recibiría el petróleo extraído o un petróleo equivalente para ser vendido en el mercado internacional.

La Compañía Mixta integrada vendería directamente el petróleo y pagaría los impuestos, repartiéndose las utilidades netas entre los socios de acuerdo con el esquema pactado. La CVP podría reservarse, hasta llegar a una proporción determinada, el derecho a disponer de parte del petróleo extraído.

2) *Contratos de Servicio Directo*

En los casos en que no fuese lo más conveniente la formación de una Compañía Mixta desde el principio, se podría adoptar la modalidad de Contrato de Servicio Directo.

Según esta modalidad, la empresa contratista extraería el petróleo por cuenta de la CVP, la que convendría en traspasarlo en todo o en parte a aquélla para participar en los beneficios de venta. Las operaciones de venta estarían a cargo del contratista y la participación de la CVP en las ganancias se regiría por el esquema de distribución convenido.

La CVP tendría una opción para asociarse a la empresa hasta una proporción determinada del capital social, evitando así el riesgo inicial. Al igual que en el caso de la Compañía Mixta integrada, también se podría prever que la CVP se reservase la disposición de parte del petróleo extraído hasta la concurrencia de una proporción determinada.

## V. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION OPERATIVA

Uno de los objetivos fundamentales de los Contratos de Servicios es el logro de una amplia participación operativa de la CVP. El cumplimiento de este objetivo permitiría al país incorporarse activamente a la dirección y gestión en todas las fases de la industria para lo cual se han previsto varias fórmulas flexibles y adaptables a las circunstancias de cada caso.

En cuanto se refiere a la dirección y gestión de una Compañía Mixta, la CVP podría alcanzar una participación operativa amplia mediante la junta de administración, en la cual podría tener una participación minoritaria, mayoritaria o igual a la del contratista, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Los cargos directivos, gerenciales, operacionales y técnicos de la Compañía Mixta serían provistos mediante acuerdos entre las partes.

Las decisiones de especial importancia que se determinen en cada caso requerirían la unanimidad si se trata de Juntas de composición paritaria. Cuando exista desigualdad de criterios, se podrían aplicar algunos mecanismos de resolución del empate que se han considerado.

También se podría estudiar la posibilidad de recurrir a un contrato de administración, de carácter transitorio, en virtud del cual se establecerían las condiciones operativas durante un cierto período.

En la modalidad de Contrato de Servicio Directo, la participación operativa de la CVP se lograría, entre otras formas, mediante la creación de Comités Mixtos, constituidos a dos niveles: en el nivel superior existiría un Comité Supervisor y en otros niveles se establecerían subcomités para participar en las cuestiones técnicas, administrativo-financieras y legales.

También se podría prever la creación de un subcomité especial que tendría a su cargo asegurar la participación de la CVP en las actividades de mercadeo.

Los contratistas estarían obligados a acatar el criterio del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, dentro de sus facultades legales, especialmente cuando éste no considere conveniente la adopción de medidas que sean incompatibles con las normas establecidas.

### *Organización de ventas en el exterior*

Sería conveniente que la CVP participe con los contratistas en las transacciones en el exterior, por lo que se tendrían en cuenta las ofertas de colaboración en ese sentido como elemento importante en la firma de Contratos.

## VI. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION FINANCIERA

Los Contratos de Servicio deberían permitir al Estado obtener una participación financiera adicional a la que resulta de los esquemas impositivos vigentes. Los esquemas alternativos previstos, que determinarían la distribución de las ganancias derivadas de los Contratos de Servicio, darían una participación más racional al Estado así como incentivos adecuados para los contratistas.

Para determinar los niveles adicionales de participación financiera de la nación, se consideraron los dos criterios generales siguientes:

I. Esquema según la productividad, que determinaría un nivel de participación relacionado con la ganancia total promedio obtenida de cada barril de petróleo extraído.

II. Esquema según la rentabilidad, que determinaría un nivel de participación relacionado con las inversiones requeridas para la exploración y explotación de los hidrocarburos objeto del Contrato.

### *Esquemas según la productividad*

El propósito de este instrumento sería dar a la CVP una participación que guardaría relación con la productividad del área. Así se podría garantizar a la Nación una participación más adecuada que la actual. Los niveles de captación del Estado estarían determinados en función de las utilidades obtenidas por cada barril de petróleo producido en el área.

Los esquemas según la productividad tendrían la característica de incorporar todas las ventajas que se deriven de las condiciones naturales del yacimiento o de cualquier circunstancia positiva resultante de adelantos técnicos o administrativos. Además, su progresividad permitiría una conveniente flexibilidad.

### *Esquemas según la rentabilidad*

Es posible que en algunos casos los esquemas según la productividad no sean suficientes para permitir una adecuada participación del Estado. En tales casos podrían aplicarse esquemas, cuya base de cálculos sería la rentabilidad de la inversión. También habría que establecer un procedimiento de atenuación para no incidir exageradamente sobre las ganancias del contratista cuando éstas pudieran parecer anormales debido a la reducción de las inversiones, como consecuencia del efecto progresivo de la depreciación y la amortización.

Podrían introducirse además otros elementos —el agotamiento para la CVP y el bono— relacionados con la participación financiera de la Nación.

### *Agotamiento*

En vista de que la Nación ha asignado a la CVP un activo con el fin específico de desarrollarlo, sería razonable determinar algún método mediante el cual la CVP pudiera recuperar en fondos financieros una cierta proporción de sus activos en recursos no renovables. Se han considerado diversas bases de cálculo que podrían servir para el cómputo del agotamiento para la CVP. Las fórmulas consideradas podrían estar relacionadas respectivamente con las utilidades, con la regalía y con la producción.

El objeto principal del agotamiento sería asegurar a la CVP una participación financiera en todos los desarrollos.

### *Bono*

Se ha considerado la posibilidad del pago de un "bono" por parte del contratista. Este bono, en general no recuperable ni deducible, se entendería como un pago inicial para disfrutar de la oportunidad de participar en un Contrato de Servicio.

Habría que desarrollar los procedimientos adecuados de cálculo y forma de pago del bono. Interesaría especialmente obtener un bono en los casos relativos a aquellas áreas promisoras, pero para las cuales no hay seguridad de encontrar petróleo en cantidades comerciales.

## VII. ALGUNAS NORMAS GENERALES DE CONTRATACION

Los Contratos de Servicio estarán en un todo de acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano y con las normas establecidas o que establezca el Ministerio

de Minas e Hidrocarburos. Así mismo, deberán ajustarse a las disposiciones pertinente de los estatutos de la CVP.

### *Licitaciones*

La CVP procedería generalmente por la vía de una licitación para la celebración de un Contrato. Sin embargo, podría haber casos especiales en los que el contratista fuera seleccionado directamente por razones de diversa índole, especialmente favorables para la Nación.

La CVP publicaría el cartel de la licitación suministrando los datos e informaciones pertinentes sobre el área, así como las condiciones mínimas exigidas a las empresas interesadas en relación con la disponibilidad y/o exclusividad de mercados, conocimientos y experiencia técnica y capacidad financiera.

De los aspirantes se seleccionarían aquellos que mejor satisfagan el interés nacional. La licitación podría declararse desierta de acuerdo con el juicio de un Comité de Licitación y procederse o no a una nueva licitación. Este Comité sería el encargado, entre otras funciones, de analizar las proposiciones presentadas y recomendar la empresa cuya oferta, además de cumplir los requisitos mínimos, reúna las mejores condiciones para la Nación, a los efectos de otorgamiento de la buena pro. Para cada licitación en particular, habría que considerar los niveles de participación financiera y de bono y su posible combinación en algunos casos.

En el caso de empresas que ya operen en el país, para ser elegibles se requeriría que presenten al Ministerio de Minas e Hidrocarburos programas adecuados de exploración y desarrollo de aquellas áreas bajo concesión que así lo requieran.

### *Areas*

En la determinación del área que va a ser objeto de un Contrato de Servicio, se tendrían en cuenta los criterios técnicos y la información disponible. En cuanto se refiere a las dimensiones, clasificación y selección de áreas, se adoptarían esquemas flexibles favorables para los intereses de la Nación.

### *Duración*

Los Contratos de Servicio tendrán, normalmente, una duración de 15 a 20 años que podrían contarse a partir del momento en que se alcance la producción comercial. En ese caso, el período inicial antes de llegar a la producción comercial no excedería de cinco (5) años.

En cada Contrato se definirá lo que se entiende por producción comercial.

### *Inversión mínima*

El contratista se comprometería, durante un período determinado, a realizar un programa mínimo de inversiones de acuerdo con la naturaleza del área y con su conocimiento. En todo caso, se establecería un sistema de informaciones regulares y periódicas sobre el progreso de las operaciones.

Si el contratista resolviera rescindir el Contrato o renunciar a alguna de sus fases ulteriores, pagaría a la CVP, el remanente de las inversiones a que se hubiere comprometido y no hubiere ejecutado.

#### *Reversión y continuidad de las inversiones*

Todas las inversiones hechas antes de la producción comercial serán realizadas por el contratista a su exclusivo riesgo, y la obligación de inversión que hubiere asumido la CVP, se comenzaría a ejecutar al alcanzarse la producción comercial, salvo que se establecieran contractualmente otros compromisos más amplios.

Al término del contrato, las inversiones del contratista en activos fijos pasarían a propiedad de la CVP, sin compensación alguna. En cada caso concreto se incluirían cláusulas contractuales que fijen criterios con respecto a esos u otros activos que deban revertir a la CVP.

#### *Obligaciones de satisfacer los requerimientos del mercado interno*

De la producción de un Contrato de Servicio debería apartarse, en primer lugar, el petróleo que la CVP necesite para atender la demanda interna. Podría convenirse en que si la CVP lo necesita, reciba petróleo del contratista para satisfacer los requerimientos del mercado interno hasta por un volumen determinado, a un precio igual al costo de producción y transporte más una bonificación razonable.

#### *Obligaciones de venta y precios*

El contratista podría estar obligado a vender, además del crudo y productos que correspondan a su participación, el petróleo que pertenezca a la CVP y que ésta no haya podido colocar en los mercados exteriores. Estas ventas deberían ser hechas a precios acordados con la CVP y, por este servicio, el contratista recibiría una comisión previamente establecida. En materia de precios, el contratista estaría sujeto a las normas establecidas por la Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos.

#### *Capacitación de personal nacional*

El contratista se comprometería a cumplir el programa de capacitación de personal que se considere conveniente para el empleo de personal venezolano en todos los niveles y fases de la industria.

#### *Rescisión o terminación del contrato*

Cualquier incumplimiento grave de las leyes del país o de las cláusulas fundamentales del contrato serían causa de su terminación por parte de la CVP. Contractualmente se especificarían los distintos casos y se fijarían las sanciones a que hubiere lugar. No se permitiría, por otra parte, el retiro del contratista sin previa consulta con la CVP.

## *Gas natural*

Dado el interés del Gobierno Nacional en incrementar el aprovechamiento de las áreas conocidas, se daría especial consideración a la utilización racional del gas natural y, cuando hubiere lugar, a su uso en operaciones de recuperación secundaria. Con esta finalidad deberían utilizarse cualesquiera otros métodos que se juzguen convenientes.

En todos los Contratos de Servicio se incluiría una cláusula por la cual se garantizaría a la CVP la obtención del gas necesario para satisfacer sus requerimientos después que el contratista haya utilizado las cantidades requeridas para las operaciones. La entrega a la CVP se haría sin costo en el sitio de separación o al costo en cualquier otro sitio y condiciones que se convengan.

## *Moneda y compraventa de divisas*

Aun cuando las transacciones se efectuarían en moneda nacional, sería conveniente utilizar como patrón monetario el dólar de los Estados Unidos para los efectos del cálculo de los ingresos de exportación, pago de regalías y cualquier otra transacción con el exterior.

Las operaciones de compraventa de divisas se realizarían a través del Banco Central de Venezuela.

## *Perfeccionamiento de los contratos*

Antes de ser suscritos los Contratos de Servicio estarían sujetos a la aprobación del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

## JURISPRUDENCIA

### OBJETO DE LOS CONTRATOS. NATURALEZA \*

La naturaleza del objeto de un contrato es el elemento fundamental para los efectos de su calificación como contrato administrativo, por oposición al contrato civil.

*Objeto.* De acuerdo con lo que venimos sosteniendo, es éste el elemento del contrato verdaderamente relevante para calificarlo de administrativo o de civil. Efectivamente, así lo ha consagrado nuestra jurisprudencia al expresar que cuando la administración pública lo celebra con el objeto de asegurar una prestación de utilidad pública, nos encontramos sin duda frente a un contrato administrativo, añadiendo: "La especialidad de dichos contratos radica en el objeto y en el interés general que envuelven" (p. 191 de la citada *Gaceta Forense*); a lo cual suma esta Procuraduría su criterio de que ese interés general al

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República en dictamen de fecha 30 de marzo de 1962 dirigido al Ministerio de Fomento.

que se refiere la sentencia analizada no es, por su parte, más que una resultante del objeto mismo del contrato.

En su más reciente decisión sobre la materia, la Corte Suprema de Justicia ha ratificado el anterior criterio en los siguientes términos: "En el caso de autos ha de ser, necesariamente, el objeto mismo del contrato —constitución de un servicio público— y la actividad desplegada en el mismo por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, lo que, indudablemente, determina la procedencia del control constitucional del acto por parte de la Corte Suprema de Justicia".

#### CONTRATOS DE OBRA \*

La inexistencia de prueba por escrito no es obstáculo para tipificar el contrato de obra, ya que éste tiene carácter consensual.

Analizados los anteriores recaudos, este Despacho considera indispensable determinar previamente si existió contrato de obra entre el Ministerio de Obras Públicas y el reclamante, y en caso afirmativo, establecer si se trata de un contrato regido por normas de derecho público o de derecho privado. Al efecto observa:

El artículo 1.630 del Código Civil establece que "el contrato de obra es aquel mediante el cual una parte se compromete a efectuar determinado trabajo, por sí sola o bajo su dirección, mediante un precio que la otra se obliga a satisfacerle". De allí que los elementos característicos del mismo sean: 1º) Ejecución de una obra, que puede consistir en la construcción o reparación de edificios, y en general, toda clase de construcción; y 2º) El pago de un determinado precio: este pago puede estipularse de diversas formas, como, por ejemplo, al precio alzado o al precio por unidad o medida. Además de los elementos propios, existen los elementos comunes de todos los contratos: consentimiento, capacidad y objeto lícito y posible. En cuanto a los caracteres, se trata de un contrato bilateral, *intuiti personae*, a título oneroso, conmutativo y consensual.

Ahora bien, en base a lo antes expuesto y en virtud de los recaudos enviados, encontramos tipificados en el convenio celebrado entre el Ministerio y el reclamante los elementos característicos del contrato de obra. En efecto, con respecto al primero, o sea ejecución de una obra, se observa que el contratista debía construir mallas "ciclone", puertas de malla "ciclone", cerca de alambre de púas, pavimentos, albañales

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República en dictamen de fecha 27 de agosto de 1962, dirigido al Ministerio de Obras Públicas.

de concreto, aceras, etc.; y en relación con el precio, se desprende del presupuesto elaborado y aprobado que se estableció un precio por unidad y medida, montante a la suma de Bs. 39.635,53. Por otra parte, hemos visto que tanto las obras como sus respectivos precios fueron revisados y conformados por la División de Presupuesto de la Dirección de Edificios y por la Contraloría General de la República.

Por consiguiente, la aprobación impartida por la Contraloría de la República formalizó el acuerdo de voluntades y, a juicio de este Despacho, perfeccionó el contrato, surgiendo, en consecuencia, la obligación para cada parte contratante de cumplir con sus respectivas prestaciones.

La inexistencia de prueba por escrito no es obstáculo para tipificar el contrato de obra, ya que éste tiene carácter consensual.

En consecuencia, opinamos que, sin lugar a dudas, existió un contrato de obra entre el Ministerio de Obras Públicas y el reclamante, el cual se perfeccionó al ser aprobado por la Contraloría General de la República, haciéndose, por tanto, exigible su cumplimiento.

## XXVIII

### LA FUNCION PUBLICA

Introducción. Noción del funcionario. Clasificación de los funcionarios públicos. Sistemas para la designación de los funcionarios y naturaleza del vínculo entre el Estado y el funcionario

#### INTRODUCCION

Según la Real Academia, se entiende por función el ejercicio de un órgano o aparato de los seres vivos. Así, el ejercicio de un servicio público que tiene como fin satisfacer las necesidades colectivas, será la función pública.

Ese ejercicio que cumple el Estado constituye su actividad, que puede ser jurídica o política, o económico-social. Por la primera actividad el Estado realiza una multitud de actos tendientes al mantenimiento y desarrollo del derecho, a la defensa del orden público, a la seguridad del mismo Estado. Por la actividad económico-social se persigue el fomento de la economía, el desarrollo de la riqueza, el equilibrio de las clases sociales y la expansión de la cultura.

Esa actividad del Estado, tanto en su aspecto jurídico-político como en el económico-social, dependerá en último término de la forma y sistema de Estado, ya que, como sabemos, si el sistema de Estado es individualista, democrático moderno, intervencionista o socialista, el papel y radio de acción del Estado, y por lo tanto los objetivos que éste persiga, serán diferentes.

Desde el punto de vista de su naturaleza, las actividades y función del Estado pueden realizarse en tres grandes categorías: la función de legislar, la de administrar propiamente y la de juzgar.

Por medio de la primera se dictan las normas de carácter general; por la segunda se atiende a la satisfacción de los intereses colectivos y se realiza la actividad de los servicios públicos; y por la tercera, o sea la de juzgar, se decide si los actos cumplidos se atienen y ajustan al derecho.

De estas funciones, la que constituye materia central de nuestros estudios es la función administrativa, que tiene por objeto la realización de los actos jurídicos y la ejecución de normas de derecho cuya acción se traduce, en definitiva, en el objeto de asegurar el cumplimiento de los servicios públicos.

La función administrativa, propiamente, consiste en cumplir, en vista del funcionamiento de los servicios públicos, atribuciones de situaciones generales, creación de situaciones individuales y efectos materiales.

#### NOCION DEL FUNCIONARIO

Para la realización de la función pública, en cualquiera de sus formas, se necesitan las personas físicas que las lleven a cabo, es decir, la existencia de funcionarios públicos. Noción bastante amplia será expresar que el funcionario público es la persona que desempeña la función pública. Y según Mayer, se entiende por función pública "un círculo de asuntos del Estado que deben ser regidos por una persona ligada por la obligación de derecho público de servir al Estado". Nuestro Código Penal, en su artículo 236, define al funcionario así: "Los investidos de funciones públicas, sean transitorias, remuneradas o gratuitas, y estén al servicio de la Nación, Estados, Municipalidades o establecimientos públicos sobre los cuales ejerza tutela el Estado".

#### CLASIFICACION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Los funcionarios públicos se clasifican desde diversos puntos de vista. Así, según el carácter y naturaleza de la actividad que realizan, los funcionarios públicos se clasifican en funcionarios de autoridad y de gestión, según el carácter de los actos principales que ejecutan o le dan fisonomía a su función.

Los tratadistas distinguen también entre funcionarios y empleados. Los autores no están de acuerdo en los elementos que hacen distinguir a unos de otros. Así, por ejemplo, S. Giriodi afirma que el concepto jurídico de funcionario y de empleado es distinto, aunque en muchos casos pueden coincidir. "La relación jurídica de los primeros pertenece al derecho público íntegramente, mientras que la de los segundos, aunque prevalece el carácter público, tiene en cierto modo la influencia del derecho privado, asumiendo en parte la naturaleza de una relación contractual". En los primeros, el motivo fundamental es el interés general; en los segundos, el oficio público constituye una carrera, lo cual, como podemos observar, no es admisible para todas las legislaciones.

Para Orlando, el empleado "es el que tiene la obligación de prestar su obra al Estado mediante una retribución con cargo al presupuesto, haciendo del servicio su profesión y dedicando a ella permanentemente su actividad física e intelectual para obtener los medios de su existencia económica".

Según la entidad a la que prestan sus servicios, los funcionarios pueden ser nacionales, estatales, municipales.

Por el modo de realizar la función, y atendiendo a la constitución numérica del órgano al cual prestan sus servicios, pueden clasificarse en funcionarios unipersonales y colegiados.

Por la duración y término de la función pública, los funcionarios pueden ser clasificados en temporales y permanentes.

Y según la obligatoriedad de la función, en voluntarios y forzosos. Tenemos funcionarios activos, deliberantes y consultivos, según sea una u otra la índole de la función en que actúan, ya obrando por sí o como auxiliares de una autoridad, ya formando parte de cuerpos de naturaleza consultiva.

Según nuestra legislación, puede observarse que, por lo general, no se establece ninguna diferencia entre funcionario y empleado. Para mayor información, y a fin de precisar el carácter y las obligaciones fundamentales del funcionario en Venezuela, conviene tener presente, a manera de ejemplo, algunas de las disposiciones legales más importantes en materia de funcionarios públicos.

#### SISTEMAS PARA LA DESIGNACION DE LOS FUNCIONARIOS Y NATURALEZA DEL VINCULO ENTRE EL ESTADO Y EL FUNCIONARIO

Según el régimen administrativo, se han utilizado para la designación y acceso a la función pública diversos sistemas; el sorteo, la venta, la herencia, la designación o nombramiento por autoridad, la elección.

El sorteo fue aplicado en la antigua república de Atenas. Fue inspirado en un exagerado espíritu de igualdad, y hoy se le considera como inadmisibles en el moderno derecho público.

La venta de cargos públicos también queda como un recuerdo histórico. Algunos cargos de la administración colonial en Hispanoamérica se hicieron venales.

La herencia tan sólo se admite en las monarquías hereditarias para el nombramiento del jefe del Estado y ciertos miembros del poder legislativo.

Los dos medios más conocidos en la época moderna son la elección y el nombramiento por autoridad, que tienen características propias y que responden, por lo general, a diversos sistemas de gobierno. A este respecto conviene tener muy presente la clara exposición que hace el escritor Goodnow en su obra *Principios de Derecho Administrativo de*

## XXIX

### LA ADMINISTRACION DE PERSONAL Y LA FUNCION PUBLICA

Introducción. La dirección de personal. Caracteres del empleo público. La administración de personal y sus aspectos fundamentales. Definición. Condiciones, objetivos y funciones de la administración de personal. El sistema de carrera o el servicio civil. La noción y clasificación del funcionario. Su ordenamiento legal. Reglamento de Administración de Personal. Jurisprudencia

#### INTRODUCCION

Hemos expresado en el capítulo relativo a los Servicios Públicos que el Estado cumple una serie de actividades, que pueden ser la de legislar, la de administrar propiamente y la de juzgar. Y que tales actividades, ordenadas en funciones, tendrán, según su naturaleza, un contenido jurídico-político o económico-social. Para llevarlas a cabo, la administración crea y organiza la función pública; o sea la atención de dichas actividades por personas competentes. La organización de la función pública constituye, pues, el elemento personal o humano de la empresa, y por lo tanto, es una de las funciones más importantes de la administración.

La función pública o administrativa, como la denominan algunos autores, tiene por objeto la realización de los actos jurídicos y de las operaciones materiales, a fin de cumplir con el fin de los servicios públicos. Según Bonnar, la función administrativa propiamente consiste en "cumplir, en vista del funcionamiento de los servicios públicos, atribuciones de situaciones generales, creación de situaciones individuales y efectos materiales".

#### LA DIRECCION DE PERSONAL

El éxito de toda empresa depende en gran parte de la eficiencia de su personal en sus respectivos trabajos. A su vez, esta eficiencia depende significativamente de la capacidad, la satisfacción y la cooperación de los trabajadores. Sobre estos factores influye la actuación de los jefes; por lo cual, difícilmente se puede exagerar la importancia de las actividades administrativas que toman en cuenta las relaciones humanas, el gran valor del elemento humano y las buenas relaciones en el trato diario de una empresa. Brevemente dicho, a la dirección de personal

le incumbe conseguir y conservar un equipo humano de trabajo satisfactorio y satisfecho. Hallar, seleccionar y colocar la gente apropiada en los puestos adecuados es una tarea enorme; pero estimularlos y mantenerlos activos y satisfechos, es quizá más difícil. El manejo de personal no es una obra de beneficencia, ni debe verse como uno de tantos gastos inevitables. La moderna dirección de relaciones tiene por objeto aumentar la eficiencia del personal aplicando normas y prácticas eficaces y bien probadas. Reconoce plenamente lo que influye el elemento humano para lograr los objetivos y el éxito general de la empresa. Es una función que exige una labor continua, que no puede interrumpirse como quien cierra una llave de agua, ni es cosa de una hora diaria o un día a la semana. El manejo de personal requiere estar siempre alerta, siempre atento a las relaciones humanas y a su importancia en las operaciones cotidianas.

### *A quiénes incumben las relaciones humanas*

Debe tenerse en cuenta que todos los jefes, de cualquier categoría, manejan personal. El "departamento de personal", como tal, es una entidad que actúa como consejero de las superiores autoridades y como director del elemento humano, que proporciona ayuda en asuntos concernientes a la política de personal que deba seguirse, a los expedientes que deban llevarse, al adiestramiento, a los programas de seguridad social y a las actividades recreativas. En otras palabras, el que dirige el trabajo recibe ayuda especializada del departamento de personal, igual que otros especialistas le ofrecen asesoramiento técnico.

### *Atribuciones de la dirección de personal*

La dirección de personal, por lo común, incluye un grupo bastante amplio de actividades, que varían hasta cierto punto en cada empresa, dispuestas bajo tres acápites principales: 1) Adquisición de personal competente; 2) Conservación del personal seleccionado, y 3) Aumento de la productividad individual. Por el primer objetivo encabezado, la adquisición de personal competente incluye el cultivo y mantenimiento de las fuentes de provisión de personal, con sus actividades relativas a la contratación y referencias de empleos anteriores y actuales. También se incluyen en estos aspectos la selección, los exámenes médicos, la orientación, la enseñanza, los ascensos y cambios de puesto y la supervisión del personal.

## *La planeación en la dirección de personal*

Aunque la dirección de personal está más íntimamente relacionada con la ejecución que con cualquiera otra de las funciones fundamentales de la administración, el manejo de personal, como cualquier otra actividad administrativa, implica básicamente la planeación, la organización, la ejecución y el control. Al estudiar cada una de estas funciones administrativas, ya hemos mencionado las referentes a personal. Sólo agregaremos que las labores de este departamento deberán planearse tan cuidadosamente como las de producción o finanzas. Sus objetivos, sus políticas y sus procedimientos, sus programas, son tan importantes como los de cualquier otro departamento.

### CARACTERES DEL EMPLEO Y SU EVOLUCION EN LA EPOCA CONTEMPORANEA

La relevancia de tales problemas y la importancia de las funciones atinentes a la administración del personal dependiente de los organismos públicos, es lo que nos sugiere la oportunidad de un tratamiento separado y suficientemente extenso de la materia. No es exagerado afirmar, en efecto, que el criterio concreto de medición de la naturaleza y calidad de una administración pública está en el factor humano, en los *individuos* que en ella prestan servicio y en las actitudes que adoptan en el cumplimiento de tan importante misión.

La cuestión es importante incluso en un texto de elementos de ciencia administrativa, y su omisión constituiría una seria grieta para un tratamiento completo de tales elementos. Dejamos, por otra parte, a los textos de *Administración del Personal* la tarea de examinar la organización, las funciones y las técnicas relativas al empleo público, limitándonos en los capítulos de esta parte del texto a una breve exposición histórico-crítica del papel y la relación del empleo público en el Estado moderno.

La distinción entre los cuadros administrativos de cada país es debida a numerosos factores, no sólo jurídicos, sino, prevalentemente, culturales. Si comparamos, por un momento, los Estados Unidos con ciertos países de la Europa occidental, podemos fácilmente advertir en qué modo factores locales, como, por ejemplo, las autonomías estatales y locales, y el difuso recelo hacia los órganos del Estado, han caracterizado los cuadros administrativos estadounidenses respecto a la burocracia francesa o alemana, de estructura esencialmente *monolítica*. Los problemas del público estadounidense han determinado recientemente la necesidad de un control más cuidadoso por parte del Poder Ejecutivo,

la conveniencia de una mayor concentración de poderes y funciones en muchas administraciones públicas, y el deseo de mayor uniformidad en el tratamiento reservado a los empleados públicos; por el contrario, los problemas sentidos en la mayor parte de los países europeos demandan una mayor desconcentración, un aumento de la especialización de los cuadros, de más inmediato control y de mayor responsabilidad para los funcionarios públicos.

Así nace aquel movimiento de reforma dirigido a rescatar los órganos administrativos de la influencia parlamentaria y de las incursiones políticas hechas en sus cuadros por este o aquel partido. Bajo algunos aspectos, esta tendencia parece una vuelta a los viejos esquemas de empleo público al servicio exclusivo del monarca; el esquema ha sido, sin embargo, enriquecido por nuevos *slogans*, capaces de hacer mella sobre una opinión pública necesariamente diversa y más consciente. Se ha hablado de *neutralidad*, de *eficiencia*, de *profesionalismo*, y así sucesivamente; pero ello no ha resuelto, ni podía hacerlo, problemas conexos a la obediencia, a la lealtad política, a la fidelidad y, en una palabra, a la medida de control sobre la obra de los funcionarios públicos. Hoy no nos encontramos ya ante el simple esquema conceptual del déspota absoluto; al mismo tiempo, se ha abandonado casi por completo la idea de un control legislativo directo sobre el empleo público. Dejando aparte la idea central de la soberanía popular, en la actualidad se tiende a considerar que el empleo público está al servicio del pueblo, que es deseado por éste y que opera para él; la idea de una dependencia directa del monarca, del dictador o de un determinado parlamento, ha sido sepultada definitivamente.

El movimiento de reforma dirigido a reivindicar la neutralidad política de los empleados del Estado lleva consigo otros problemas. Uno de ellos emana del énfasis llevado sobre la carrera, sobre la seguridad del empleo, sobre la continuidad y estabilidad de las organizaciones administrativas, como medio para defender a los empleados públicos de toda penetración de naturaleza política; ahora bien, esta continuidad y estabilidad de la organización administrativa pueden determinar, con el tiempo, una peligrosa actitud conservadora, contribuyendo a la tan lamentada rigidez burocrática. El empleo público puede resultar una barrera contra cualquier anhelo innovador, incluso cuando las exigencias de reforma y de renovación vienen determinadas por apremiantes necesidades históricas. Otro peligro reside en el hecho de que un empleado público inmune a las vicisitudes de la política puede, con el pasar del tiempo, resultar completamente insensible a las presiones del cuerpo social.

Existe la tendencia a llamar en causa a la administración pública para toda cuestión relativa al desarrollo económico general; el gobierno va asumiendo responsabilidades cada vez mayores en el campo de la asistencia pública, en el de la explotación y empleo racional de los recursos naturales, en el campo científico en general y en cualquier otro sector de actividad socialmente relevante. Los asuntos de gobierno, por consiguiente, no pueden considerarse extraños a nuestra vida social; ellos han penetrado en todo aspecto de la misma, por lo que resulta lógico e inevitable el interés de toda la sociedad hacia los individuos que entran a formar parte de las administraciones estatales y paraestatales, hacia sus aptitudes mentales, sus motivaciones, su preparación y formación ética profesional.

Un examen general del empleo público y de sus tendencias a través de los tiempos nos permite enumerar cuatro direcciones de pensamiento, las cuales representan las premisas generales. La primera corriente propugna la independencia de los cuadros administrativos de toda ingerencia extraña, y en modo particular, de la política; la segunda comprende aquellos movimientos de reforma dirigidos a hacer más eficiente y más *profesional* el empleo público; la tercera resume aquellas orientaciones de pensamiento derivadas de la filosofía del *management*, de modo que la reforma del empleo público se plantea en función de las exigencias de la dirección administrativa; la última se refiere a las instancias de reforma inspiradas en una política de bienestar de los empleados públicos.

#### LA ADMINISTRACION DE PERSONAL. SUS ASPECTOS FUNDAMENTALES

*Definición.* Según los principios antes comentados, la administración de personal es una función administrativa aplicada a las relaciones de la empresa con sus trabajadores, en todo lo referente a salarios, seguridad en el trabajo (prevención de accidentes), salud del trabajador (asistencia médica), servicios al personal, clasificación, servicios sociales, relaciones jurídicas con los trabajadores, selección y empleo, formación y entrenamiento del personal.

Cada empresa, de acuerdo a la magnitud de sus operaciones, puede establecer las funciones que considere necesarias para el buen rendimiento de su personal y las mejores relaciones con sus trabajadores.

*Reclutamiento.* La primera fase en la dotación del personal necesario a una empresa es la consecución del mismo, mediante recursos que van desde las visitas a centros de formación profesional y capacitación hasta la publicidad dirigida técnicamente. Esto constituye el reclutamiento.

La labor de reclutamiento puede dividirse en dos grandes fases:

Una, aquella encaminada a buscar trabajadores específicamente necesitados. En este caso, se publican anuncios de solicitud de personal, mencionando determinadamente el tipo de trabajador que se requiere y las condiciones que debe llenar. Por ejemplo, una empresa textil, necesitada de dibujantes especializados, anuncia que tiene tres plazas vacantes para este tipo de oficio, mencionando las cualidades que deben tener los aspirantes y a qué clase de prestaciones deben aspirar por parte de la empresa.

Otro tipo de reclutamiento es el que se hace en sentido general; esto es, cuando la empresa envía delegados suyos que visitan centros de capacitación artesanal, liceos, universidades, escuelas técnicas e industriales, que informan acerca de las oportunidades que se ofrecen a quienes ingresan como trabajadores y de las facultades que los aspirantes deben poseer en las diferentes ramas del trabajo. En este caso no se incide directamente sobre determinada especialidad profesional o de oficio, sino que se trata de dar una idea de las condiciones de trabajo que la empresa ofrece y de este modo interesar a un grueso sector de personas capacitadas o susceptibles, por su preparación básica, de ser sometidas a un entrenamiento que los haga trabajadores hábiles en la labor que se les asigne.

En la labor de selección de personal se debe tener conocimiento de la índole del trabajo que se desea proveer y de los requisitos indispensables que debe reunir el aspirante. La persona a cuyo cargo está esta selección debe conocer las ventajas y oportunidades que se ofrecen, pues sólo así estará en capacidad de dar una idea cabal a quienes se ofrezcan y lograr el ingreso de individuos verdaderamente útiles.

En tal sentido debe tenerse amplia información acerca de sueldos, oportunidades de promoción, estabilidad en el trabajo, prestigio de la empresa, satisfacciones y beneficios por pertenecer a su personal, etc.

*Examen.* La etapa del examen de los candidatos puede dividirse en varias partes:

Por lo común, las empresas acostumbran que los aspirantes a ingresar suscriban una planilla de solicitud de empleo. El estudio de esta planilla vendría a ser el primer paso en el examen del candidato. Esta es una fuente de juicio para apreciar detalles tales como escritura, edad, estado civil, educación, experiencia, trabajos y sueldos que han tenido, lapso de duración en cada trabajo y motivos de abandono de los mismos, etc.

Una segunda etapa sería la entrevista personal, caso de que el solicitante, previo estudio de su planilla, reúna las condiciones que se requieren para el trabajo. La entrevista proporciona un conocimiento personal y mejor información que la aportada por la planilla. Si el candidato es bueno, sus referencias deben ser verificadas con los jefes o compañeros que ha tenido en los trabajos anteriores, ya directamente o por correspondencia.

Una tercera parte sería, comprobadas sus buenas referencias, someter el aspirante a pruebas mentales y de capacidad intelectual, de conocimientos y de habilidad con respecto al trabajo que solicita.

Si es aceptable según las pruebas ya realizadas, el solicitante es invitado a una nueva entrevista, pero esta vez con los expertos del ramo en que trabajará o con los supervisores de quienes él va a depender.

Durante esta entrevista debe prestarse mucha atención a los siguientes aspectos principales:

*Aplicación al trabajo.* Es decir, si evita estar desocupado durante cualquier lapso; si escoge trabajos de responsabilidad y dificultosos; si demuestra progreso en su carrera; si fue buen estudiante durante su época escolar, y en fin, todo aquello que demuestre su afán de ser verdaderamente útil y rendidor.

*Estabilidad.* Si procura perdurar en las tareas que se impone, desde su época de estudiante —como el caso de cursar años en el mismo instituto— hasta en su actividad de trabajo, manteniendo cierta regularidad en sus tareas y ocupaciones.

*Perseverancia.* Si siempre culmina cuanto se propone realizar; si mantiene diligencia en su trabajo a pesar de los obstáculos; si desarrolló su programa de estudiante paso a paso; si ha terminado todos los cursos tomados; si cumple los planes que se impone, etc.

*Simpatía.* Si es hábil para hacer amigos; si goza de simpatía entre los de su profesión u oficio; si interviene en las actividades sociales, culturales o deportivas de su grupo; si mantiene buenas relaciones con sus familiares y con sus amistades; si se desenvuelve durante la entrevista y demuestra sociabilidad.

*Lealtad.* Este es un factor también importante. Debe observarse si mantiene buen concepto de las empresas a las cuales sirvió anteriormente; si respeta a sus antiguos supervisores; si es cumplidor de las disposiciones legales; si guarda aprecio por los institutos en los cuales estudió; si tiene buena opinión de familiares y amigos; si se esfuerza

por contribuir al bienestar de sus parientes, sus amistades, su comunidad, etc.

Estos son aspectos fundamentales. Hay otros, como conocer si tiene iniciativa y cualidades de dirigente, que también tienen gran influencia.

*Clasificación de cargos.* Un cargo suele clasificarse de acuerdo a la capacitación, la experiencia y la responsabilidad que requiere en la persona que ha de ocuparlo.

Las empresas cuentan con secciones o departamentos —cuando son pequeñas o de gran importancia, respectivamente— cuya labor específica es evaluar la magnitud de cada cargo por la proporción con que en ellos intervienen la capacitación, la experiencia y la responsabilidad. Estas oficinas solicitan una descripción de la persona que desempeña el cargo o de su superior inmediato; y con averiguaciones adicionales, logran establecer la cuota que aquellos tres elementos fundamentales tienen en las funciones que se están investigando. Después, se trata de estimar también el rendimiento y el beneficio que ese cargo da, en un aspecto general, a la empresa. Cumplidos estos y otros detalles ya de menor importancia, se clasifica el cargo y se establecen sus relaciones con las otras categorías de empleo.

El “contrato de trabajo” de cada trabajador, por ejemplo, depende de su categoría oficial —la establecida por la sección o departamento correspondiente— y de la labor que él y otros de la misma categoría han acostumbrado ejecutar. Por tanto, no debe asignarse a un trabajador una labor que sea obviamente distinta de la que le determina su categoría.

Por lo general —y especialmente en el caso de los obreros—, las cuadrillas que realizan la misma clase de trabajo deben estar constituidas exclusivamente por individuos de una misma clase; y se debe cuidar de que obreros de primera, segunda y tercera clase nunca lleguen a estar entremezclados en una misma cuadrilla cuyas labores, claro está, sean similares.

*Educación y entrenamiento.* Los programas de las empresas en la formación de personal capaz comprenden dos grandes divisiones: La capacitación previa al ingreso del trabajador y la que se le proporciona después que es miembro del personal.

El primer aspecto es cubierto por las becas, las cuales son otorgadas a aspirantes que han cumplido con varios requisitos indispensables y han demostrado poseer facultades suficientes para el estudio. Las becas pueden o no estar dirigidas a proveer de profesionales a la empresa. En el primer caso, se otorgan para ramas de la instrucción afines a las

actividades empresariales; en el segundo, pueden ser asignadas o no a estudiantes de profesiones u oficios útiles a la empresa, y se conceden más por el interés de hacer relaciones públicas que por el provecho directo que la capacitación de los estudiantes pueda traer al negocio. Por lo general, los programas de becas de las grandes empresas están constituidos en una parte por pensiones para estudiantes de ramas afines a sus operaciones, con el propósito de proveerse de personal capacitado, y por la otra, por asignaciones realizadas como parte de la acción de relaciones públicas. En uno u otro caso, lo común es que los becarios no contraigan ninguna obligación de ingresar a la empresa al graduarse; por lo menos, esto ocurre en la mayoría de las empresas privadas, aunque ciertas dependencias gubernamentales suelen comprometer formalmente a los estudiantes a cierto lapso de servicio al Estado después de graduados.

*Promoción o ascensos.* Los ascensos tienen dos motivos principales: la promoción de un trabajador para llenar la vacante dejada por uno de categoría superior, y la que se le otorga, sin que medie la circunstancia anterior, debido a sus méritos personales en el trabajo.

En el primer caso, el supervisor del trabajador cuyo puesto ha quedado vacante, debe consultar con el jefe de su sección o departamento u oficina, antes de decir quién es el mejor trabajador para proceder al reemplazo.

Por lo general, la persona elegida para cubrir la vacante trabaja cierto lapso inicial —los primeros quince o treinta días, es lo común— con carácter de prueba, aunque durante dicho período recibirá el salario que corresponde al cargo asumido. (En este caso se sigue el procedimiento de hacerle un pago suplementario, correspondiente a la diferencia entre su salario anterior y el del cargo más elevado que ha pasado a ocupar).

En términos generales, debe elegirse al trabajador más eficiente, consciente y deseoso de trabajar; hay empresas que acostumbran que, en igualdad de condiciones personales para varios aspirantes a un ascenso, se dé preferencia al que tenga mayor lapso de servicio.

Se tiene como norma que, ya aprobado definitivamente un ascenso, se debe llamar al trabajador para informarle oficialmente, felicitarlo y explicarle las razones por las cuales fue elegido para la promoción. Esto contribuye, indudablemente, a que el efecto de la distinción sea más y mejor sentido por el trabajador.

Habitualmente, cuando un trabajador esté ocupando temporalmente una categoría superior, recibe el salario correspondiente a esa categoría, mediante el sistema de pago suplementario ya visto anteriormente.

Cuando se reemplaza a un trabajador cuyas funciones son permanentes en la empresa —y la sustitución ocurre, entonces, por vacaciones, enfermedad o permiso de inasistencia—, al regresar aquél, quien haya hecho sus veces se reintegra automáticamente a su propio puesto, categoría y salario.

Hay casos en que el ascenso se hace para ocupar un cargo temporal de reciente creación, en cuya situación hay un límite definitivo de treinta días, desde los cuales el trabajador puede considerarse con carácter permanente en su nueva categoría, a menos que haya un arreglo especial que determine que se trata sólo de un asunto temporal.

Estos casos de ascensos temporales con frecuencia dan lugar a reclamaciones. Por ese motivo debe instruirse suficientemente al trabajador afectado en lo relativo al carácter de su ascenso y las razones de que exista esa situación, como en el caso, por ejemplo, en que se da en préstamo a otra zona de trabajo de la empresa un equipo extra de labor y hay que ascender temporalmente a trabajadores que manejen ese equipo mientras está en operación, sólo durante el préstamo.

*Evaluación de la eficiencia.* Para evaluar la eficiencia de un trabajador se parte de las condiciones fundamentales de capacidad, experiencia y responsabilidad; y, analizando el efecto de esas y otras cualidades de su labor, se determina con aproximación la magnitud de su rendimiento a la empresa.

Por lo general, para la estimación de la eficiencia no sólo se toman en cuenta aquellas condiciones del trabajador que únicamente contribuyen a la buena realización de su trabajo, sino que además se estudian sus facultades de relación con superiores y compañeros de trabajo, su apariencia personal, su habilidad para entenderse con otras personas, su lealtad a la empresa, el índice de progreso en su trabajo y otras características particulares.

La evaluación de la eficiencia es útil para determinar la categoría que corresponde al trabajador, individualmente y con relación a los demás; asignar el sueldo o salario que le corresponde; estructurar los cuadros de organización de la empresa; y la importancia que debe asignarse a sus funciones.

Las funciones del organismo —sección, departamento o dirección— encargado de la administración de personal podrían resumirse así:

1) Rendimiento óptimo de la capacidad, la experiencia y la responsabilidad de cada trabajador.

2) Seguridad del trabajador en sus labores, mediante la prevención de accidentes, la institución de medidas de seguridad y de recursos para lograr el mejor restablecimiento de los que hayan sufrido percances de trabajo.

3) Cuidar de la salud del personal, supervisando la labor de un cuerpo médico que realice labores asistenciales suficientes.

4) Mantener una sana política de salarios, con normas justas para clasificación y remuneración.

5) Estudiar planes y programas para la mejor organización del personal, en lo relativo a su estructuración de conjunto, la formación de grupos de óptimo rendimiento y la ubicación de cada trabajador en el cargo que le cause mayor satisfacción y obtenga de él mayor eficiencia.

6) Crear y mantener normas que contribuyan a la mejor ejecución de cada tipo de trabajo, mediante cuerpos consultivos especializados en cada labor.

7) Establecer servicios que contribuyan al bienestar social del trabajador y mantener un buen nivel de vida en las zonas residenciales de su personal, si es que tiene concentrado gran número de trabajadores en sectores delimitados.

8) Servir de intermediario inteligentemente entre la empresa y el personal, de modo que sus relaciones sean siempre cordiales, claras y de mutua conveniencia.

#### FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL.

##### CONDICIONES Y OBJETIVOS

#### *Perfiles profesionales, o clasificación de las ocupaciones*

Quizá entre las más importantes funciones atribuidas a un sistema de administración de personal modernamente concebido está la de clasificación y análisis de cada uno de los empleos necesarios a una organización administrativa. Es evidente que la dirección de un organismo de dimensiones y alcances notables, ya disponga de ciento, de mil o de más empleados, precisa de algunos criterios fundamentales para poder diferenciar las tareas correspondientes a cada uno.

## *Reclutamiento y selección*

Probablemente, una de las funciones más conocidas y universalmente practicadas de la actividad de administración del personal reside en la serie de procedimientos por medio de los que se provee a la selección del nuevo personal y a la relativa asignación de empleos públicos. La operación de reclutamiento y selección constituye quizá la función más importante de la actividad de administración del personal; esta importancia viene dada por la medida en que cada sistema de *empleo público* deba basarse sobre las *cualidades* de quienes deciden entrar en la carrera pública.

## *Nombramientos, traslados y ascensos*

Una vez que el personal ha sido asumido e incluido en los cuadros de la organización, las funciones más importantes de administración del personal aún por desarrollar pasan automáticamente a la competencia de los funcionarios ejecutivos de las distintas divisiones y secciones a que ha sido adscrito.

Es necesario, por consiguiente, que exista un órgano adecuado de personal, ello en el propio interés de los componentes de una organización, a fin de que sea posible un justo compromiso entre aspiraciones individuales y oportunidades existentes en la misma. Merced a tal sistema, además, se está en condiciones de atender constantemente a la formación y adiestramiento de los cuadros administrativos.

La puesta en servicio del personal seleccionado no es cuestión que se relacione sólo con la utilización máxima posible de los recursos humanos disponibles en relación a las necesidades organizativas inmediatas, sino que ha de tenerse en cuenta la necesidad de potenciar las respectivas capacidades individuales para ocupar puestos de mayor responsabilidad. Por consiguiente, parte de esta operación de colocación en servicio consiste en cuidar que el personal así empleado pueda adquirir la experiencia profesional y la capacidad necesaria para ocupar puestos de mayor responsabilidad, no sólo en la sección en que dicho personal ha sido colocado, sino más bien en otras secciones, en otros sectores de la entera organización.

Contra el tradicional sistema de inamovilidad, va haciéndose actualmente cada vez más pronunciada la tendencia a facilitar los traslados, sobre todo en interés de los empleados, para una mejor formación profesional. Un programa de este tipo requiere no sólo la exis-

tencia de normas jurídicas sino una concreta convalidación sobre el plano técnico-práctico. La necesidad misma de disponer de un plan general de transferencias depone en favor de la constitución de un órgano central del personal a nivel interministerial, o en todo caso, a nivel ministerial.

El modo en que los ascensos se realizan y los criterios usados para determinar quién debe ser ascendido son, inevitablemente, de interés inmediato para un programa dirigido a realizar una eficiente atribución de funciones. La cuestión dominante de cualquier directriz relativa a los ascensos (o destinos a puestos de categoría superior) es la de determinar el área dentro de la que los mismos pueden y deben efectuarse, lo que equivale a establecer qué empleados pueden considerarse ascendibles a un determinado puesto cuando quede vacante.

¿Cuáles deben ser los criterios a adoptar para la determinación de candidatos al ascenso? El procedimiento más simple, y probablemente el más antiguo, consiste en atribuir plena discrecionalidad al superior inmediato de los interesados; ello significa que éste, basándose exclusivamente sobre su juicio, preelige, entre los subordinados de la sección o grupo, quién debe ser ascendido.

El criterio de la antigüedad en el servicio y en el grado es el que ha proporcionado mayores ventajas, bien sea porque se presenta más fácil la medición, o porque ofrece la oportunidad de un reconocimiento automático; sin embargo, dicho criterio no está exento de consecuencias negativas. La antigüedad confiere un premio a la permanencia en el servicio que coincide normalmente con la edad de la persona, lo que acarrea la restricción de las oportunidades de promoción a los puestos de mayor responsabilidad solamente a los más viejos. Jóvenes funcionarios, dotados de excelente preparación y de capacidad extraordinaria, vienen sacrificados por tal estado de cosas; por otra parte, quienes han mostrado en el curso de su servicio un celo superior al de los otros colegas son colocados en una situación de paridad con estos últimos al ser ascendidos en razón a la antigüedad alcanzada.

De aquí la necesidad de recurrir al criterio de la valoración del rendimiento como medio justo y adecuado para establecer quién debe ser ascendido. Pero incluso este criterio, tomado aisladamente, presenta inconvenientes, puesto que el rendimiento es la cosa más difícil de valorar objetivamente. En algunos tipos de actividad, el rendimiento puede medirse con facilidad si la cantidad de trabajo producido constituye el criterio de medición. Pero en las administraciones públicas ello sucede

rara vez; de modo que la valoración del rendimiento viene confiada a la apreciación subjetiva del superior inmediato.

El otro criterio, el de los exámenes para el ascenso, es quizá el más usado, o al menos, al que se acude con mayor frecuencia en combinación con los otros. Como es sabido, tal criterio no siempre encuentra aplicación en los ascensos a todos los grados de la jerarquía administrativa; la mayor o menor frecuencia en el uso de tal criterio confiere al sistema un carácter propio.

### *Retribuciones*

La determinación de índices de retribución, de directrices y criterios generales en materia de salarios constituye una de las actividades más difíciles —y políticamente más arduas— entre las relativas al personal de las administraciones públicas. Es cierto que, para una parte de los funcionarios y empleados, es el Parlamento el llamado a aprobar las disposiciones normativas concernientes a la retribución, hasta en los más mínimos detalles, de forma que permite una casi automática administración de estas operaciones. Sin embargo, aun cuando esto sucede, corresponde siempre a la administración la tarea de proyectar, y adecuar el costo de la vida, los índices de retribución.

### *Adiestramiento y formación profesional*

Paralelamente a la evolución de la sociedad moderna y al crecer de los problemas de la colectividad, los cuales inciden directamente sobre la actividad de las administraciones públicas, resulta cada vez más difícil la búsqueda de personas calificadas que pueden confiar las funciones administrativas más importantes.

En la medida en que este sistema manifieste su propia incapacidad congénita para hacer frente a las crecientes necesidades de la administración, entendida como futuro dador de trabajo de los estudiantes de hoy, deberá acudir a sus propios recursos, a sus propios programas, a su propia organización, en el intento de formar y adiestrar los propios cuadros. Téngase en cuenta, además, el hecho de que muchos empleos existentes en la administración pública no encuentran equivalente análogo en el sector privado; ello significa que la administración pública debe basarse sobre sus propias fuerzas, sobre la bondad de sus programas de formación y adiestramiento de algunas categorías especializadas.

Una de las cuestiones más importantes o significativas de la materia del empleo público es, sin duda, el sistema de carrera.

Hemos tenido ya ocasión de advertir que casi todos los movimientos de reforma en esta materia, han tenido como objetivo explícito o implícito el de una *carrera* segura para los dependientes públicos. Cuando se habla de *carrera* se presume habitualmente que el individuo entra a formar parte de una determinada organización al inicio de su vida de trabajo, con la intención de dedicarle sus energías y su tiempo, en la esperanza cierta de un aumento de grado y de funciones, siempre que —se entiende— sus servicios se consideren satisfactorios; se presume, además, que el individuo ingresado en esta condición sólo abandona la organización por fallecimiento o por alcanzar un límite de edad. Son estas las más importantes presunciones que, junto a otras características manifestaciones del fenómeno, concurren a dar significado al servicio de carrera.

Pero ello no significa que el concepto de carrera esté presente siempre en la misma naturaleza y en la misma medida. En los Estados Unidos, por ejemplo, no existe, en líneas generales, un verdadero sistema de carrera parangonable a los sistemas europeos, si bien el haberse adoptado por la administración pública norteamericana algunas especializaciones funcionales ha permitido la formación de carreras bien diferenciadas en sectores como el de asuntos exteriores, agricultura y bosques, etc. En América prevalece aún el sistema denominado del mérito, esto es, aquel que tiende a asegurar para cada puesto la persona más calificada; de modo que sólo se ha recurrido a la carrera en los casos de absoluta necesidad, puesto que este instituto se adecua mal con aquél.

Parece ahora oportuno tratar de individualizar algunos de los atributos de un sistema ordenado de carrera. Uno de éstos, y quizá el más típico, es el del *profesionalismo*. Para algunos empleos no es difícil, ciertamente, hablar de profesión, como por ejemplo, en el caso del personal docente.

Un segundo atributo característico de este sistema es el grado de afección de los empleados en servicio a la carrera y a la organización de la que dependen. Ello va acompañado del sentimiento de pertenencia, de identificación con la organización, de lealtad hacia esta última; lo que, junto al atributo del profesionalismo, explica los sacrificios que están dispuestos a hacer en el cumplimiento de las respectivas tareas.

Un tercer atributo es la relevancia dada por el sistema de carrera al *status* individual, al prestigio, apreciable no sólo entre carrera y carrera, sino entre el servicio de carrera entendido en sentido amplio y la variedad de relaciones de empleo que no ofrecen garantía de estabilidad o que, en todo caso, no permiten una carrera.

Un cuarto atributo del sistema de carrera consiste en la necesidad de una programación más cuidada y previsorá respecto al personal necesario.

Un quinto atributo general del sistema se encuentra en el acento que el mismo porta sobre todas aquellas disposiciones dirigidas a garantizar la estabilidad y seguridad de la relación de empleo.

Todos estos atributos determinan algunos de los caracteres distintivos del sistema de carrera, entre los que recordamos:

a) El comienzo del servicio de joven, con exclusión (o casi) de superado los límites máximos de edad.

b) Un sistema rígido de requisitos individuales y de exámenes de ingreso, con un particular énfasis conferido al período de prueba;

c) La garantía de estabilidad de empleo, y de ascensos después de superar positivamente dicho período.

d) Una promoción por grados, basada sobre el mérito comparativo, la antigüedad y la valoración del servicio prestado.

e) Mejoras económicas progresivas.

f) Programas concretos de formación y adiestramiento.

g) Beneficios accesorios, como el tratamiento de jubilación con la consiguiente pensión; y

h) Una disciplina interna bastante rigurosa.

Todos los atributos que hemos examinado poco antes no constituyen, sin embargo, una característica exclusiva del sistema de carrera. Recalcan, sobre poco más o menos, las consideraciones que Weber anticipó a propósito del tipo ideal de burocracia, conforme hemos indicado, y asumen, por ello, un carácter relativo según el tipo o categoría de empleo, manifestando algunos, todos los atributos antedichos y otros, sólo parte de ellos.

#### FUNCIONARIOS PUBLICOS. LEGISLACION

##### *Ley del Registro Público, 1940*

Artículo 18. Los registradores, antes de entrar en el ejercicio de sus funciones, deberán rendir exámenes de las materias relativas al

Registro Público, otorgarán fianza o caución real y prestarán juramento de cumplir fiel y honradamente los deberes del cargo.

Artículo 25. La persona que desempeñe el cargo de registrador deberá residir, so pena de destitución, en la población donde funciona la oficina.

Artículo 28. Cuando un registrador tuviere que separarse accidentalmente de su destino por un término que no podrá exceder de diez días, nombrará, bajo su responsabilidad, a la persona que durante el tiempo de la separación deberá hacer sus veces con el carácter de registrador accidental, y lo participará al Ministerio de Relaciones Interiores.

El registrador que se separe del cargo conforme lo previsto en el presente artículo, pagará los honorarios del registrador accidental que lo supla, por todo el tiempo que dure su separación. Estos honorarios los fijarán convencionalmente el titular del cargo y la persona que ésta haya elegido para sustituirlo accidentalmente.

### *Código Penal, 1926*

Artículo 236. Para los efectos de la Ley Penal, se considera como funcionario público:

- 1) Todos los que están investidos de funciones públicas, aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas, y tengan por objeto el servicio de la República, de algún Estado de la Unión, Territorio o Dependencia Federal, Sección, Distrito, Municipio, o algún establecimiento público sometido por la ley a la tutela de cualquiera de estas entidades.
- 2) Los agentes de la fuerza pública.  
Asimílanse a los funcionarios públicos, desde el punto de vista de las consecuencias legales, los conjueces, asociados, jurados, árbitros, expertos, intérpretes, testigos y fiscales, durante el ejercicio de sus funciones.

### *Ley del Trabajo, 1947*

Artículo 6. No estarán sometidos a las disposiciones de esta ley y de su reglamento los miembros de las fuerzas armadas ni los *funcionarios o empleados públicos*. Los obreros al servicio de la Nación, los Estados y las Municipalidades, quedarán protegidos, mientras no sean objeto de legislación especial, por las disposiciones de esta ley y

de su reglamentación, en cuanto sean aplicables con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la administración pública.

- 6) Deben entregar la oficina con inventario y acta.
- 7) Gozan de sueldo íntegro durante un mes, y hasta dos si lo decide el Ministerio, en caso de enfermedad.
- 8) Gozan de vacaciones anuales (15 días) remuneradas.

REGLAMENTO DE ADMINISTRACION DE PERSONAL  
PARA LOS SERVIDORES DEL GOBIERNO NACIONAL

CAPÍTULO I

*Disposiciones Generales*

Artículo 1º El Presidente de la República ejercerá la facultad constitucional de nombrar y remover a los empleados nacionales, en la forma prevista en el presente decreto.

Artículo 2º Con excepción del personal obrero al cual sean aplicables las disposiciones de la Ley del Trabajo y sus Reglamentos, o que estén sometidos a la legislación especial a que se refiere el artículo 6º de la Ley del Trabajo, y de aquellos funcionarios cuyas actividades se rijan por leyes especiales, todas las personas que presten sus servicios a tiempo completo o parcial tanto en las dependencias del Gobierno Nacional como en los Institutos Autónomos, estarán sometidas a las normas reglamentarias contenidas en el presente decreto.

CAPÍTULO II

*Organización de la Función de Personal*

Artículo 3º La función de personal será desarrollada en las dependencias públicas nacionales mediante adecuada programación de las siguientes actividades:

1. Reclutamiento, selección, nombramiento y contratación de personal por el sistema de méritos.
2. Clasificación y remuneración de cargos en forma objetiva, de acuerdo con los deberes, responsabilidades y requisitos de los mismos.
3. Calificación periódica de la conducta, competencia y rendimiento de los empleados.
4. Capacitación del personal mediante orientación y adiestramiento para mejorar su aptitud, conocimientos y habilidades.
5. Ascensos, incrementos de sueldos y otros incentivos que permitan elevar la moral de los empleados en servicio.
6. Régimen de disciplina claro y equitativo para regular la conducta y los servicios de los empleados.

7. Efectivas relaciones humanas, servicios y prestaciones sociales tendientes a mantener al empleado en buenas condiciones de seguridad y salud y a sentir satisfacción por su trabajo.

8. Mantenimiento de registros, controles y archivos de todo el personal en servicio.

Artículo 4º Es responsabilidad de los Ministros y Presidentes o Directores de Institutos Autónomos el desarrollo de la función de personal en sus respectivas dependencias, de conformidad con los procedimientos y sistemas que para cada una de las actividades del artículo anterior determine la Comisión de Administración Pública.

Parágrafo único. Para los efectos de este Reglamento, y hasta tanto se apruebe la Ley de la Carrera Administrativa, la Comisión de Administración Pública actuará como organismo central para orientar y coordinar la función de personal en el Gobierno Nacional.

Artículo 5º Los programas y actividades de personal de cada Ministerio o Instituto Autónomo podrán ser dirigidos y desarrollados por el Jefe de División de Personal de cada Dependencia, por delegación del Ministro o del Presidente o Director del Instituto, directamente o por medio del funcionario bajo cuya autoridad actúe.

Artículo 6º Son atribuciones del Jefe de la División de Personal:

1. Asistir al Ministro o al Presidente o Director del Instituto Autónomo en la formulación de la política y programas de personal.

2. Coordinar y desarrollar las actividades de personal con los Directores, Jefes y Supervisores de las dependencias respectivas, y servir de enlace con la Comisión de Administración Pública para la implantación de los nuevos sistemas y procedimientos de personal.

3. Asignar las labores de las secciones y empleados que integran la División de Personal y supervisarlas.

4. Las demás que le asignen sus superiores y este Reglamento.

### CAPÍTULO III

#### *Sistema de Administración de Personal*

Artículo 7º El sistema de administración de personal de que trata este Reglamento, lo constituye el conjunto de normas, procedimientos e instrucciones que se impartan para regular la administración de personal del servicio público nacional.

Artículo 8º *Selección.* Están excluidos de las normas y procedimientos previstos en el artículo 3º de este decreto y serán de libre escogencia y nombramiento de la autoridad competente los siguientes empleados:

1. Los Directores Generales.
2. Los Directores.
3. Los Consultores Jurídicos.
4. Los Jefes de Personal.

5. Los Secretarios Privados y empleados de confianza de las autoridades respectivas.
6. Aquellos otros empleados que determine el ciudadano Presidente de la República mediante resolución especial.

El resto de los empleados será seleccionado de acuerdo con sus méritos, cuya apreciación se hará por medio de exámenes o evaluaciones orales o escritas, o la combinación de ambos, a fin de determinar la idoneidad y habilidad para desempeñar el puesto optado. La evaluación podrá consistir en la calificación de la preparación académica, adiestramiento, especialización, experiencia y habilidades del aspirante, tomando en consideración su aptitud, conducta y sus condiciones físicas.

Artículo 9º La División de Personal utilizará los medios de comunicación más adecuados para atraer los mejores candidatos. Las convocatorias a concursos o exámenes deberán contener información suficiente sobre el título, deberes, sueldo, requisitos y el lugar donde se ejerce el cargo.

Artículo 10. Al ocurrir una vacante, el Director o Jefe de la División, Departamento o Sección respectivos procederá a informarlo a la Dirección de Personal.

La vacante será cubierta con uno de los aspirantes elegibles de una terna certificada por el Jefe de Personal de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:

1. Empleados con servicio satisfactorio y que mediante causa justificada, han solicitado ser descendidos o trasladados.
2. Empleados elegibles del registro de ascensos.
3. Ex empleados elegibles de los registros de reingreso.
4. Nuevos aspirantes de los registros de ingresos.

Ningún candidato podrá ser incluido más de tres veces en las listas de elegibles para un mismo cargo en una misma Sección.

Artículo 11. *Nombramientos.* Por delegación del Presidente de la República, el personal de los Ministerios e Institutos Autónomos será nombrado por el respectivo Ministro o Presidente, quien podrá utilizar al Director General o a otro Director para que firme los nombramientos.

Los nombramientos serán regulares, supernumerarios y a tiempo parcial o convencional. Son regulares, los nombramientos realizados de acuerdo con este Reglamento para cargos permanentes.

Son supernumerarios los nombramientos cuya duración no excederá de un año con cargo a la partida de supernumerarios del presupuesto.

Son nombramientos a tiempo parcial aquellos cuyo horario regular de trabajo sea inferior a treinta y seis horas por semana. Ningún empleado a tiempo parcial podrá tener más de dos trabajos de este tipo.

No serán objeto de nuevo nombramiento aquellos empleados regulares que al finalizar el ejercicio fiscal correspondiente ocupen cargos cuya continuidad esté prevista en el nuevo presupuesto.

Artículo 12. *Período de Prueba.* Toda persona ascendida o nombrada conforme a este Reglamento deberá pasar por un período de prueba, que será

fijado en la fecha de su nombramiento, el cual no será menor de un mes ni mayor de un año.

Si la actuación y el rendimiento del empleado no son satisfactorios, podrá recomendarse su descenso al cargo anterior, en caso de ascenso, o su destitución en caso de ingreso al servicio.

Artículo 13. *Calificación de Eficiencia.* La Comisión de Administración Pública establecerá las normas y los procedimientos para la calificación semestral o anual de los servicios públicos.

Los empleados serán evaluados por sus superiores inmediatos y tendrán derecho a conocer la evaluación y a pedir su reconsideración cuando estimen que ésta no es correcta.

Artículo 14. *Adiestramiento.* Es función de los Directores, Jefes de División, Departamento o Sección promover el adiestramiento y capacitación de sus subalternos con el objeto de aumentar sus conocimientos y habilidades y lograr una positiva y constructiva actitud de los mismos en favor de su organización y de la labor que realizan.

La Comisión de Administración Pública, con la colaboración de las Divisiones de Personal, determinará las prioridades de adiestramiento y formación de los empleados.

La concesión de becas para adiestramiento académico o práctico se fundará en el sistema de méritos, tomando en consideración las características de la Dependencia y las necesidades y urgencia del servicio, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia.

Artículo 15. *Estabilidad.* Todo empleado regular que haya ingresado al servicio mediante el proceso selectivo señalado en el párrafo 2º del artículo 8º y cumpla con lealtad, honestidad y eficiencia los deberes de su cargo, tendrá estabilidad en el servicio público y sólo podrá ser separado del mismo por los siguientes motivos:

1. Reducción de personal debido a carencia de fondos, falta de trabajo, o cambios en la organización administrativa.
2. Jubilación con pensión de acuerdo con el régimen de seguridad social que se establezca.
3. Cumplimiento del límite de edad para el servicio, que se señala en sesenta y cinco años para los empleados y sesenta para las empleadas.

Artículo 16. *Disciplina.* Los empleados podrán ser sancionados cuando incurran en falta y de acuerdo con la gravedad de la misma. Las siguientes son las penas que se aplicarán conforme al sistema de disciplina que establezca la Comisión de Administración Pública.

1. Amonestación.
2. Multa, que en ningún caso excederá del 10 por ciento de la remuneración mensual.
3. Suspensión del cargo sin derecho a sueldo hasta por tres meses.

Artículo 17. *Destitución.* Son causales de destitución, de acuerdo con la gravedad de la falta, las siguientes:

1. Falta de probidad, vicios de hecho, injurias, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o lesiva al buen nombre o a los intereses de la dependencia gubernamental respectiva.
2. Falta del respeto y atención debidos al público.
3. Perjuicio material causado intencionalmente o con negligencia grave a los bienes de la Nación o sus dependencias.
4. Revelación de asuntos reservados o confidenciales de la dependencia gubernamental respectiva.
5. Incompetencia manifiesta en el ejercicio de los deberes del cargo.
6. Inasistencia injustificada al trabajo durante tres días hábiles en el período
7. Abandono del trabajo.
8. Condena penal que impida al empleado ejercer el cargo.

Artículo 18. Es responsabilidad de los Jefes o Directores solicitar a la División de Personal la tramitación de la destitución de aquellos subalternos que hayan incurrido en alguna o algunas de las faltas señaladas en el artículo anterior, que ameriten su despido. En estos casos los Jefes o Directores respectivos deberán levantar un expediente, en el cual, además de los cargos que motivan la solicitud de destitución, se incluirán también los argumentos expuestos por el empleado en su descargo.

El empleado podrá apelar ante el Ministro, Presidente o Director del Instituto Autónomo respectivo, dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud de su destitución, la cual deberá ser comunicada por el Jefe que solicita su despido.

Artículo 19. *Clasificación de Cargos.* Todos los cargos del Gobierno Nacional serán debidamente clasificados de acuerdo con sus deberes, responsabilidades y requisitos para desempeñarlos.

El nuevo sistema de clasificación entrará a regir tan pronto la Comisión de Administración Pública presente a la dependencia respectiva el Manual de Clasificación pertinente, que incluirá las normas y procedimientos para la aplicación del mismo.

Artículo 20. *Sistema de Remuneración.* Corresponde a la Comisión de Administración Pública la elaboración, desarrollo y administración del sistema de remuneración.

El sistema de remuneración establecerá normas para la fijación, administración y pago de sueldos iniciales, aumentos por servicio eficiente y antigüedad dentro de la escala; y normas para ascenso, trabajo a tiempo parcial, eventual, sobretiempo, viático, otros beneficios y asignaciones que por razones del servicio deban otorgarse a los empleados. El sistema comprenderá, además, normas relativas al pago de acuerdo con horarios de trabajo, días feriados, vacaciones, las cuales no podrán ser menores de quince días hábiles al año; licencias con o sin sueldo, en casos de enfermedad, estudios u otras actividades necesarias para el servicio.

REGIMEN JURIDICO DE LOS OBREROS DEL ESTADO \*

Sí son aplicables a los obreros del Estado aquellas disposiciones de la Ley del Trabajo compatibles con la índole de los servicios prestados y las exigencias de la administración pública.

El artículo 6º de la Ley del Trabajo no tiene carácter limitativo; como hemos dicho, no fija taxativamente, dentro de los obreros al servicio del Estado, quiénes están sometidos y quiénes no a la Ley del Trabajo. Deja apreciar en cada caso de qué índole son los servicios que presta el trabajador, qué clase de servicios, en qué condiciones y para quién los presta. Pues si, pongamos por ejemplo, la falta o abandono del trabajo de un recadero, de un barrendero, etc., en un despacho ministerial cualquiera, no causa mayor perjuicio al organismo para quien trabaja, por la índole de esta labor, la falta de un cocinero, de un electricista o aun de un mesonero puede causar serios trastornos en un hospital militar. Los hospitales, en general, por la clases de servicios que prestan, no pueden sufrir alteración en sus horarios y sistemas. De más está entrar en explicaciones sobre las consecuencias que tiene la alteración de estos servicios en los hospitales civiles. Pues bien, todo ello es más grave tratándose de un hospital militar, donde, lógicamente, las consecuencias pueden ser de mayor alcance perjudicial por las funciones encomendadas al Despacho de la Defensa.

Ya la antes llamada Procuraduría de la Nación, en dictamen de fecha 9 de julio de 1958, sustentó este criterio al decir: "La interpretación del citado artículo 6º de la Ley del Trabajo puede resumirse, según nuestro criterio, en la forma siguiente:

1º Las personas que forman parte de cuerpos armados o ejercen funciones de autoridad, o desempeñan cargos como funcionarios o como empleados públicos, no están sometidos al régimen de legislación laboral, y por tanto, no pueden invocar ninguna de sus disposiciones. Sus relaciones jurídicas para con el Estado son de derecho administrativo, regidas por las leyes y reglamentos que regulan las funciones de los departamentos donde prestan sus servicios, y supletoriamente, por el derecho común.

2º Los obreros que trabajan al servicio del Estado, en principio tampoco están sometidos al régimen de la legislación del trabajo; y sin

---

\* Escrito presentado ante el Presidente y demás miembros de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en 30 de abril de 1964. Sección de Asuntos Laborales. (Procuraduría de la República).

embargo, mientras no sea promulgada una legislación especial que fije sus relaciones para con el Estado, podrán invocar aquellas disposiciones de la legislación del trabajo que sean compatibles con la índole de sus funciones y con las exigencias de la administración pública.

No existe ninguna norma legal que señale un criterio para la interpretación de la última parte del precepto legal analizado, o sea, para distinguir cuándo una disposición de la legislación del trabajo es compatible con las funciones de un determinado servidor del Estado y con las exigencias de la administración pública; y tampoco tenemos conocimiento de que tal cuestión haya sido resuelta en forma definitiva y general por la jurisprudencia. Por tanto, en cada caso será necesario analizar las circunstancias para la solución del problema concreto. Para este efecto podría establecer algunas normas de orientación, si bien de carácter de extrema flexibilidad, a saber:

a) Son por lo general aplicables a los obreros del Estado las disposiciones legales de carácter económico, con excepción de las referentes a utilidades.

b) No son aplicables a los obreros del Estado aquellas disposiciones cuya aplicación iría en menoscabo de la autoridad inherente a los órganos del poder público o en detrimento del orden público.

c) En cuanto a las disposiciones legales que no se encuentren en ninguna de las dos situaciones contempladas en los párrafos a) y b), es necesario analizar la circunstancia de cada caso en concreto.

Tal es el régimen establecido por nuestra legislación vigente. No escapa a la más superficial observación que, contemplado desde el ángulo visual del derecho del trabajo, el sistema presenta deficiencias, por cuanto deja a merced de los personeros del poder público la suerte de los servidores del Estado, quienes por su condición humana son acreedores a iguales beneficios y garantías que los trabajadores de la industria privada. Sin embargo, analizando el problema desde el ángulo opuesto, aparece con caracteres de preeminencia la necesidad de garantizar la estabilidad del orden jurídico-social y la existencia misma del Estado. Ello conduce, como lógica consecuencia, a reconocer la necesidad de que cuanto antes sea promulgado un estatuto especial para los trabajadores del Estado; pero entre tanto, no hay otra alternativa que aplicar el sistema legal vigente, procurando interpretar sus disposiciones según su recto sentido.

Siguiendo el criterio transcrito, sostenemos, pues, que no puede ser aplicada la Ley del Trabajo en aquellos casos cuya aplicación puede

entorpecer la buena marcha de la administración pública o causar trastornos tales que puedan perturbar el orden público”.

#### DETERMINACION DEL CARACTER DEL FUNCIONARIO PUBLICO \*

Los consultores jurídicos de las municipalidades son funcionarios públicos.

“Es de doctrina (Enrique Sayagués Laso: *Tratado de Derecho Administrativo*, v. I, p. 263) que es indiferente la naturaleza de dicha función, alegándose que son igualmente funcionarios los que ejercen funciones administrativas como los que tienen a su cargo funciones legislativas o jurisdiccionales; los agentes políticos, como los que no lo son; los funcionarios llamados de carrera, y lo que ejercen funciones con carácter transitorio o accidental; los que actúan mediante retribución, o los meramente honorarios. En opinión del mencionado autor, toda persona que ejerce una función estatal, aunque sea de las habitualmente calificadas como actividad privada del Estado, es funcionario público. En tal sentido, es claro y evidente que el consultor jurídico de una municipalidad sí es un funcionario público, ya que se está ejerciendo con tal cargo un aspecto del poder público y por ende ejerciendo una función pública. Por otra parte, la municipalidad, jurídicamente considerada, constituye una pieza de la organización administrativa; en tal sentido asienta el tratadista Santamaría de Paredes en su obra *Derecho Administrativo*, p. 71, que “el poder administrativo, al extender su actividad por toda la Nación, ha de adaptarse a la variedad interior de la misma, clasificando y relacionando sus órganos según la división del territorio nacional en estos organismos sociales, salvo la familia, que, regida por el derecho civil, no depende de la administración del Estado”.

En nuestra propia Constitución se establece que el municipio es una de las divisiones político-territoriales que componen o integran el Estado venezolano. Desde un punto de vista clasificatorio, el texto constitucional, al fijar las subdivisiones territoriales, reconoce esas pequeñas comunidades políticas llamadas municipios, que integran, por yuxtaposición, la estructura distrital. En las anteriores constituciones se consagraba expresamente que “el poder público se distribuye en nacional, estatal y municipal”; hoy, en nuestra Carta Magna, a tenor de lo dispuesto en los artículos 4º, 25 y 16, podemos afirmar junto con el doctor Eduardo Tamayo Gascue (*Sociología del Municipio*, p. 140) que “hay un

---

\* Informe presentado en 2 de marzo de 1964, por ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa. Sección de Personería de la Nación.

reconocimiento expreso de la tesis del poder público como expresión organizada de la soberanía en tres sentidos: Poder Nacional, Poder Estatal y Poder Municipal”.

En síntesis, podemos concluir en las siguientes premisas:

1) Que la investidura de una función pública es condición determinante para calificar a una persona como empleado público o funcionario público (art. 2º de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos);

2) Que función pública es aquella actividad que permite ejercer real y efectivamente el poder público en cualquiera de sus órdenes;

3) Que la municipalidad, jurídicamente considerada, constituye una pieza de la organización administrativa y concretamente una expresión organizada de la soberanía del pueblo ejercida a través del poder público;

4) Que el Poder Municipal es ejercido por los Concejos Municipales, las Juntas Comunales y los funcionarios que éstos designan, conforme está establecido en el artículo 3º de la Ley Orgánica del Poder Municipal;

## DEBERES Y RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Introducción. Derecho penal y disciplinario sobre el funcionario. Responsabilidades diversas de los funcionarios. Término de la relación con el funcionario. Capacidad y derechos de los funcionarios. El Congreso Interamericano de Administración de Personal. Su opinión sobre esta importante función.

### INTRODUCCION

La relación jurídica y administrativa que se establezca entre el funcionario y la administración trae como consecuencia una serie de obligaciones de dichos funcionarios con respecto a ésta.

### ADMINISTRACION

Los deberes de los funcionarios son de dos clases, generales y especiales. Los primeros existen para todos los servicios públicos. Los segundos son consecuencia de la naturaleza y funciones de cada servicio. Así, los deberes especiales del médico de Sanidad, catedráticos y fiscales de Hacienda no son los mismos.

Los deberes directamente relacionados con la función pública son: el desempeñar ésta en el tiempo, forma y lugar fijado por las leyes y reglamentos; el de obediencia, fidelidad y correspondencia, que algunos autores llaman deberes jerárquicos; el de llevar el cargo con dignidad; y los que resulten de prohibiciones establecidas por las leyes penales y las especiales administrativas.

El primer deber general del funcionario es el de desempeñar su misión dentro de una obediencia lógica y disciplinada. Sin esto, el orden administrativo se quebranta y desvanece.

La correspondencia es un deber importante, ya que constituye el instrumento más capaz del superior jerárquico para mantenerse informado de la marcha del servicio.

En relación con el servicio mismo tenemos como deber fundamental la realización de las prestaciones propias del cargo, las cuales deben ser satisfechas personalmente, naciendo esta exigencia de la competencia y capacidad del funcionario designado. La delegación de atribuciones sólo debe permitirse en los casos y en los límites señalados por la ley o por

la autoridad superior, de acuerdo con sus propias atribuciones. Claro que el deber de desempeñar personalmente la misión pública no excluye la cooperación que deben prestar otras personas del servicio y con las cuales se satisfacen las imposibilidades en que pudiera encontrarse el funcionario competente para realizar su misión.

La consagración por entero, con celo y máxima atención del funcionario para la función que presta, le veda el ejercicio de otras funciones por el régimen de incompatibilidades con el desempeño de otro cargo público.

También los funcionarios tienen la obligación de proceder con eficiente discreción en el desempeño de sus cargos, guardando la oportuna reserva sobre los casos en que actúen. El Estatuto de Ministerios determina los funcionarios y las clases de informaciones que pueden darse en relación a la administración pública.

Otros deberes resultan de la realización de ciertos actos, considerados como faltas por la ley penal. Tienen el deber los funcionarios de no anticipar, prolongar o abandonar las funciones públicas; de prestar el debido auxilio a las autoridades judiciales o a otro servicio público; el desempeñar los cargos de elección popular, salvo las excusas legales; el de no invadir atribuciones del Poder Legislativo ni arrogarse las del judicial; el de no nombrar a sabiendas para cargo público a quien no reúna los requisitos legales; el de no dictar a sabiendas providencia injusta ni dictarla por ignorancia o negligencia; el de no recibir dádiva ni aceptar ofrecimientos para ejecutar acto delictuoso o injusto; el de fidelidad en la custodia de documentos; el de no violar secretos por razón del cargo; el de no malversar los caudales públicos; el de no realizar fraudes ni exacciones ilegales, ni ejecutar negociaciones prohibidas por las leyes *a ciertos funcionarios*.

#### DERECHO PENAL Y DISCIPLINARIO SOBRE EL FUNCIONARIO

El derecho disciplinario administrativo tiende a mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y a sancionar sus infracciones por medio de la imposición de medidas correctivas y disciplinarias. Este derecho disciplinario proviene del ejercicio de la potestad disciplinaria, que pertenece por esencia al Estado y cuyo fin es el mantenimiento por parte de los funcionarios de una conducta ajustada a los deberes y obligaciones que su reglamentación profesional les impone. El derecho disciplinario es de naturaleza penal, pues conmina con males (correcciones) la ejecución de actos ilícitos (faltas profesionales). Se

diferencia con el derecho penal verdadero y propio, especialmente, por su diverso fin: mientras el derecho penal aspira a la conservación del orden jurídico y a su restablecimiento cuando ha sido violado por el delito, el derecho disciplinario está restringido sólo a la esfera de la administración pública.

En los Estados modernos, las funciones administrativas, y entre éstas la potestad reglamentaria, encuéntrase normativamente reguladas. Esta subordinación de dichas funciones al orden legal es distinta en cada caso.

Según el maestro Cuello Calón,<sup>1</sup> otra diferencia especial entre el derecho penal y el disciplinario consiste en que éste se caracteriza por la ausencia de figuras legales de infracción, conteniendo, en lugar de éstas, órdenes y mandatos de carácter general que dejan amplio espacio para la resolución del asunto; mientras que en el derecho penal propio la legalidad de la infracción y su especificación previa es uno de sus conceptos fundamentales. Aclarando más, Mayer observa que la práctica del poder disciplinario es administración; la del poder penal es justicia.

Otro aspecto fundamental de distinción es que el derecho disciplinario está constituido por un conjunto diversificado de sanciones contenidas en la reglamentación dispersa de determinados organismos, instituciones y corporaciones públicas para el mantenimiento de su disciplina interna y normal funcionamiento. El autor Ferri, en sus *Principios de Derecho Criminal*, afirmó la necesidad de llegarse a la constitución de un derecho penal administrativo, partiendo de la diversidad existente entre los delitos y las contravenciones, rama del derecho que tiende a la reglamentación objetiva de las contravenciones.

Las razones sostenidas para fundamentar esta separación son: la insignificante peligrosidad del agente (Ferri), que no lesiona bienes jurídicamente protegidos, sino intereses administrativos administrativamente declarados (Goldschmidt); que así se evitaría que hechos insignificantes sean castigados con penas criminales, y al mismo tiempo numerosos casos de imposición de inútiles penas cortas de *privación de libertad* (Liszt).<sup>2</sup>

#### TERMINO DE LA RELACION CON EL FUNCIONARIO

1º *Por muerte del funcionario.* Puesto que desaparece uno de los sujetos de la relación, ésta se suspende, o más bien se desintegra.

1. Cuello Calón: *Derecho Penal*.

2. Citas y notas traídas por el maestro Cuello Calón.

2º *Por renuncia del cargo.* De manera expresa, realizada ésta con las debidas formalidades para que no se interprete como abandono del cargo; y entendiéndose como renuncia tácita la ausencia sin la licencia necesaria.

3º *Por jubilación.* Es forzosa en razón a la edad, previo expediente.

En algunos sistemas es voluntaria la jubilación de los funcionarios que cuentan sesenta y cinco años de edad, pero imposibilitados físicamente para el trabajo.

4º *Por incompatibilidades.* En razón a ocupar dos o más destinos incompatibles, o ejercer otra profesión no permitida.

5º *Por sanción penal o disciplinaria.* Por delito cometido por el funcionario en el caso de que se le imponga como pena la inhabilitación perpetua o temporal, y que producen como efectos:

- 1) La privación de todos los honores y de los cargos y empleos públicos que tuviere el penado; y
- 2) La incapacidad para obtener los mismos honores, cargos, empleos y derechos.

La condena implicará la baja definitiva, sin que pueda volver a figurar en los escalafones.

#### RESPONSABILIDADES DIVERSAS DE LOS FUNCIONARIOS

La teoría jurídica y administrativa de los deberes de los funcionarios públicos está íntimamente ligada a la de la responsabilidad que tienen dichos funcionarios por el quebrantamiento de los deberes generales o especiales.

Según García Oviedo, la responsabilidad de los funcionarios puede ser en relación a los terceros, llamada también externa, o en relación al Estado, denominada interna. Con respecto a su naturaleza, la responsabilidad puede ser política, por actos de este tipo, o jurídica, surgida de la realización o gestión jurídica del funcionario; la cual puede, a su vez, ser civil, penal o disciplinaria.

Con respecto a la responsabilidad externa, o sea frente a terceros, ésta no puede ser más que civil. Ya hemos dicho que la penal sólo afecta a las relaciones entre el funcionario y la administración, y la disciplinaria atañe sólo al orden interno de ésta.

La responsabilidad política refiérese principalmente a los funcionarios de autoridad, quienes tienen entre sus atribuciones velar por el

cabal cumplimiento de la orientación política de quienes dirigen jerárquicamente esta función o actividad. Las discrepancias entre subalternos y superiores se resuelven en la cesación del cargo por parte del funcionario.

## RESPONSABILIDAD JURIDICA

Esta responsabilidad dimana de la transgresión del orden jurídico, lo que produce consecuencias de derecho. Presenta esta responsabilidad tres modalidades:

a) *Responsabilidad civil*. La responsabilidad civil, llamada por algunos autores civil-administrativa, nace de los actos de los funcionarios, ilegales y lesivos al patrimonio del Estado o de los particulares. Esta responsabilidad concluye con la sanción pecuniaria, con la indemnización de daños y perjuicios.

b) *Responsabilidad penal*. Sobreviene en los casos en que los funcionarios, en el desempeño de su función pública, realizan actos delictivos (delitos de carácter público).

Los funcionarios podrían incurrir, como toda persona, en delitos comunes, que los sitúan fuera de la función y no suscitan problema alguno de tipo administrativo, salvo por supuesto, la cesación en el cargo como consecuencia de la decisión judicial; pueden realizar también delitos comunes prevaliéndose de su carácter (penetración en domicilio ajeno, detención personal, en los casos no autorizados por las leyes); y por último,

c) *Delitos especiales*. Que denominan algunos autores delitos profesionales, y que están especialmente determinados en el Código Penal, y en la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Empleados Públicos.

La Sala de Control de la Contraloría General de la República tiene entre sus atribuciones iniciar de oficio la investigación delictiva por actos o hechos realizados por funcionarios, la cual termina, según la ley, o bien con una decisión de sobreseimiento (cuando no presenta responsabilidad) o bien con un acto de sometimiento a juicio por los tribunales penales.

Los principales delitos previstos por nuestra legislación penal son los siguientes:

*Delitos contra la cosa pública*. Tanto los funcionarios públicos como los particulares, pueden ser sujeto activo de la mayoría de estos delitos.

Pero la cualidad de funcionario constituye una agravante si en el hecho punible se prevalecen de su carácter de funcionarios.

Existen ciertos delitos que sólo pueden ser cometidos por funcionarios públicos, como son el delito de peculado, el de concusión, el de usurpación de fun-

ciones, etc. Esto no quiere decir que en el delito no puedan tener participación, en concepto de coautores, cómplices o encubridores, otras personas que no tengan el carácter de funcionarios.

En el Código Penal, título III, capítulo XII, artículo 236, se considera funcionario público a:

1) Todos los que están investidos de funciones públicas, aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas, y tengan por objeto el servicio de la República, de algún Estado, Territorio o Dependencia Federal, Sección, Distrito o Municipio o algún establecimiento público, sometido por la ley a la tutela de cualquiera de estas entidades.

2) Los agentes de la fuerza pública. Asimila a los funcionarios públicos desde el punto de vista de las consecuencias legales, a los conjueces, asociados, jurados, árbitros, testigos, expertos, etc., durante el ejercicio de sus funciones.

Capítulo I. *Del peculado.* Artículo 195. Se refiere a los funcionarios públicos que en virtud de sus funciones sustrajeren dinero u otro objeto mueble de cuya recaudación esté encargado (pena de presidio: tres a diez años).

Capítulo II. *De la concusión.* Artículo 196. Comete este delito todo funcionario que, abusando de sus funciones, constriña a alguna persona a que dé o prometa a él mismo o a un tercero alguna suma de dinero u otra ganancia o dádiva indebida (pena de prisión: dieciocho meses a cinco años).

Capítulo III. *De la corrupción de funcionarios.* Artículo 198. Funcionario que por propia o ajena cuenta reciba por algún concepto de sus funciones, en dinero o en otra cosa, alguna retribución que no se le deba o cuya promesa acepte. Se le castiga con prisión de uno a seis meses.

Artículo 199. A todo funcionario que por retardar u omitir algún acto de sus funciones o por efectuar alguno que sea contrario al deber mismo que ellas imponen, reciba o se haga prometer dinero u otra utilidad, bien por sí, bien por medio de otra persona, establece el Código Penal presidio de tres a cinco años.

La pena se agrava cuando el acto ha tenido por efecto:

1) Conferir empleos públicos, subsidios, pensiones u honores, o hacer que se convenga en contratos en que esté interesada la administración a que pertenece el funcionario.

2) Favorecer o causar algún perjuicio o daño a alguna de las partes en un juicio civil, o al culpable en un proceso penal.

Si del acto ha resultado sentencia condenatoria destructiva de la libertad individual que exceda de seis meses, la pena será presidio de tres a diez años.

Artículo 200. Se refiere al que trate de persuadir o inducir a algún funcionario público a que cometa alguno de los delitos previstos en los artículos precedentes. Si es el delito contemplado en el artículo 198, con multa de 150 a 1.000 bolívares; si es el señalado en el artículo 199, con las penas establecidas en el mismo, pero reducidas a la mitad.

Artículo 201. Los que lograren corromper a algún funcionario haciéndole cometer algunos delitos previstos en este capítulo incurrirán en las mismas penas que los empleados sobornados.

Artículo 202. Cuando el soborno mediare en causa criminal en favor del reo, por parte de su cónyuge o algún descendiente, ascendiente o hermano, rebaja la pena que debiera poner al sobornante, atendiendo todas las circunstancias, en dos terceras partes.

Artículo 203. En los casos previstos en los artículos precedentes, el dinero u objeto dados serán confiscados.

C) Responsabilidad disciplinaria, que es la que se produce al transgredir el empleado el orden jurídico interno del servicio o empresa.

Capítulo IV. *De los abusos de la autoridad y de las infracciones de los deberes de los funcionarios públicos.* Art. 204. Trata de los funcionarios públicos que, abusando de sus funciones, ordenen o ejecuten en daño de alguna persona cualquier acto arbitrario que no esté previsto como delito o falta por una disposición legal; la pena aplicable es prisión de quince días a un año; aumenta la pena si obra en interés privado.

El mismo artículo en su aparte único se refiere a la pena aplicada al funcionario que en ejercicio de sus funciones excite a alguna persona a desobedecer las leyes o medidas tomadas por la autoridad.

Artículo 205. Se refiere al funcionario que por sí, por interpuesta persona o por actos simulados, se procure alguna utilidad personal en cualquiera de los actos de la administración pública en que ejerce sus funciones.

Artículo 206. Se establece la pena para aquellos funcionarios que comuniquen o publiquen los documentos o hechos de que está en conocimiento o posesión por causa de sus funciones y que deba mantener en secreto; lo mismo se refiere a aquellos funcionarios que favorezcan la divulgación de aquéllos.

Artículo 207. A todo funcionario que so pretexto de silencio, oscuridad, contradicción o insuficiencia de la ley, omita o rehúse cumplir algún acto de su ministerio se le aplicará como castigo multa de 50 a 500 bolívares.

Se agrava si se comete por tres funcionarios públicos, previa inteligencia para el efecto.

Si se trata de un funcionario judicial, se le reputará culpable de la omisión o de la excusa, siempre que concurren las condiciones requeridas por la ley para intentar contra él el recurso de queja, a fin de hacer efectiva la responsabilidad civil.

Este mismo capítulo, en los artículos siguientes, nos da la pena aplicable cuando el funcionario o funcionarios abandone indebidamente sus funciones; o bien cuando las abandone con el fin de ocasionar perjuicio al servicio público o para impedir el despacho de algún asunto.

Capítulo V. *De los abusos de los ministros de cultos en el ejercicio de sus funciones.* Art. 210. Se refiere a la pena aplicable a los ministros de cualquier culto que, en ejercicio de sus funciones, traten con público desprecio o vilipendio las instituciones, leyes de la República o los actos de las autoridades.

Igualmente el artículo 211 nos habla de los ministros que prevaliéndose de su carácter exciten al menosprecio y desobediencia de las instituciones, leyes o disposiciones de la autoridad.

Igual pena cabe al ministro que prevaliéndose de su carácter constrictivo, induzca persuada a alguna persona a efectuar actos o a hacer declaraciones contrarias a las leyes o en perjuicio de los derechos adquiridos en virtud de éstas.

La pena de expulsión del territorio se aplica a los eclesiásticos que quebranten la Ley de Patronato Eclesiástico o que de cualquier otro modo usurpen o desconozcan la jurisdicción civil o la soberanía de la Nación o desconozcan las leyes de la Nación (art. 212).

Capítulo VI. *De la usurpación de funciones, títulos u honores.* Se refiere a la pena aplicable a cualquiera que indebidamente asuma o ejerza funciones públicas, civiles o militares; o aquel funcionario público que siga ejerciéndolas después de haber sido legalmente reemplazado, o de haberse eliminado el cargo (art. 214).

El artículo 215 se refiere a aquellas personas que usaren indebidamente en forma pública hábitos, insignias o uniformes militares o clericales, o el que se arrogue grados académicos o militares, o condecoraciones, o se atribuyere la calidad de profesor, etc. Se les aplicará pena de multa.

Capítulo VII. *De la violencia o de la resistencia a la autoridad.* Art. 216. Da la pena aplicable a quien use violencia o amenaza contra una persona miembro del Congreso o cualquier funcionario público.

Artículo 217. Habla de las penas establecidas para quienes usando violencia o amenaza impidan el funcionamiento o reuniones de los cuerpos legítimamente constituidos (electorales, judiciales, políticos).

El siguiente se refiere al que forme parte de asociación de más de diez personas para impedir por medio de violencia o amenaza lo referido en el artículo anterior.

El artículo 219 trata de los que usando violencia o amenaza hacen oposición a algún funcionario público en el cumplimiento de los deberes oficiales. Se agrava cuando se usan armas y se hace en reunión de más de cinco personas.

El artículo 221 indica que no se aplica pena si el funcionario público no ha provocado el hecho excediendo los límites de sus atribuciones con actos arbitrarios.

Capítulo VIII. *De los ultrajes y otros delitos contra las personas investidas de autoridad pública.* Los numerales 1 y 2 del artículo 223 nos dan las penas aplicables a los que de palabra u obra ofendieren a un miembro del Congreso o a un agente de la fuerza pública o a cualquier funcionario público.

Artículo 226. El que de palabra u obra ofendiere el honor, decoro y reputación de algún cuerpo judicial, político o administrativo, si el delito se comete en acto de hallarse constituido, o de algún magistrado en audiencia, se le aplica pena de prisión.

Artículo 228. Las disposiciones de nuestra ley no tienen lugar si el funcionario público no ha dado lugar al hecho, excediéndose con actos arbitrarios de sus atribuciones.

Capítulo IX. *De la alteración de sellos y sustracciones cometidas en los depósitos públicos.* El artículo 230 indica la pena que se aplica a aquel que de alguna manera haya violado los sellos puestos en virtud de una disposición de la ley o de una orden de la autoridad, para asegurar la conservación o la identidad

de alguna cosa. La pena aumenta si el delito lo comete un funcionario público, o el que tiene la custodia o depósito de la cosa sellada.

La pena varía si se comete el delito por negligencia o imprudencia del funcionario público o del depositario.

Artículo 231. A cualquiera que haya sustraído, suprimido, destruido o alterado algún instrumento, o efecto de un hecho punible, acto o documento colocado en una oficina a cargo de un funcionario público, se le aplica pena de prisión.

Aumenta la pena si el culpable fuere el mismo funcionario que en razón de sus funciones tenía la custodia de los instrumentos o efectos expresados o de los actos o documentos.

Capítulo X. *De la suposición de valimiento con los funcionarios públicos.* Se refiere este capítulo a aquella persona que dándose valimiento o relaciones de importancia e influencia con algún funcionario público o miembro del Congreso, reciba o se haga dar o prometer, para sí o para otro, dinero u otras ventajas, bien como estímulo o recompensa de su mediación, bien a pretexto de comprar favores o remunerar beneficios.

Capítulo XI. *De la falta de cumplimiento de los compromisos contraídos y de los fraudes cometidos con respecto a los abastos públicos.* El artículo 234 se refiere a la pena aplicable al que con desprecio de sus obligaciones dé lugar a que falten víveres u otros efectos de necesidad en un establecimiento o servicio público, o que estén desitnados al alivio de alguna calamidad pública.

Algunos de estos principios, como ya hemos dicho, son objeto de instrumentos jurídicos especiales y distintos: la Ley sobre Responsabilidades de Empleados Públicos, de 7 de junio de 1912; la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos; el Código de Justicia Militar.

La responsabilidad penal se castigará por los tribunales penales, y por los delitos ya mencionados, con multa, arresto, prisión o suspensión temporal.

## RESUMEN. FUNCIONARIOS PUBLICOS

*La función pública.* Función (Acad.) "Ejercicio de un órgano u aparato de los seres vivos".

*Fin del servicio público.* Necesidades que se satisfacen por medio de servicios públicos.

*Competencia y jurisdicción.* Jurisdicción por el territorio. Jurisdicción por la materia.

*Poder público.* Se ejerce conforme a la Constitución y las leyes que definen sus atribuciones y facultades.

*Gobernantes.* Voluntario. Remunerado, Temporal. Elección o designación.

*Funcionarios.* Voluntario. Permanente (interés jurídico y social de la comunidad). Remunerado.

*Empleados.* Voluntario. Permanente. Remunerado. Profesión habitual (operaciones materiales).

*¿Quién es funcionario?* Código Penal, artículo 236. Los investidos de funciones públicas, sean transitorias, remuneradas o gratuitas, y estén al servicio de

la Nación, Estados, Municipalidades o establecimientos públicos sobre los cuales ejerza tutela el Estado.

*Clasificación de los funcionarios públicos.* a) Funcionarios de autoridad y de gestión: Crítica; b) Funcionarios activos, deliberantes o consultivos: Separación de la autoridad administrativa y de la judicial; c) Funcionarios electivos y de nombramientos; d) Móviles e inamovibles; e) Unipersonales e integrantes de un cuerpo; f) Remunerados y *ad honorem* (pueden recibir *remunerandi gratia*); g) Nacionales, Estadales, Municipales, de los institutos autónomos.

*Acceso a la función pública.* Requisitos extrínsecos: a) Nombramiento (acto objetivo condición); b) Juramento; c) Fianza (para los cargos que la requieran). Requisitos intrínsecos: a) Idoneidad (aptitud); b) Nacionalidad; c) Edad (disp. const.); d) Sexo; e) Habilitación legal.

*Derechos y deberes de los funcionarios públicos*

*Derechos:* Desempeñar el cargo. Inamovilidad. Estabilidad. Sueldo o remuneración. Ascenso. Honores y consideraciones. Jubilación.

*Deberes:* Desempeñar el cargo (deber y derecho). Residencia.

*Jerarquía y subordinación:* Obediencia (disciplina). Fidelidad. Dignidad de vida. Prohibiciones (Régimen legal venezolano).

*Terminación de la relación entre el funcionario y la administración.* Por voluntad de la administración. Por voluntad del funcionario. Por mandato de la ley. Por sentencia judicial. Por muerte del funcionario.

*Derecho al empleo.* Triple categoría de cargos: a) Electorales; b) Políticos; c) Administrativos propiamente dichos.

*Derechos honoríficos:* a) Título del cargo con que se designa a algunos funcionarios; b) Uniformes, insignias y condecoraciones; c) Exenciones.

*Derechos económicos.* Formas de retribución: a) Por actos concretos de su actuación; b) Remuneración por unidades temporales de actuación; c) Sueldos; d) Indemnizaciones o gratificaciones.

*Derechos de ascenso*

*Otros derechos:* a) Remuneraciones de fin de año; b) Remuneraciones por trabajos excepcionales; c) Las vacaciones; d) Separación temporal del cargo.

## CAPACIDAD Y DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

El derecho público moderno, en relación a las condiciones y aptitudes que deben exigírseles a los servicios del Estado, parte de dos principios fundamentales:

- 1) Siendo el Estado una sociedad cuyos miembros gozan de iguales derechos, en principio, deben tener la capacidad de participar en su vida sin privilegios ni exclusiones.
- 2) Siendo el servicio del Estado un servicio para satisfacer los intereses colectivos, debe realizarse con eficiencia, por lo cual se requiere capacidad de quienes prestan el servicio.

En relación a dichas condiciones y a fin de conciliar dos intereses aparentemente opuestos como son el del derecho al empleo (interés democrático) y la eficacia del servicio público, se establecen los siguientes principios cardinales:

a) *Ciudadanía*. Los cargos públicos de carácter político deben ser reservados a los nacionales del país, y las razones con que se justifica este postulado son obvias. Lógico es que desempeñen tales cargos las personas que presumiblemente deben tener mayor interés para cumplir el servicio del Estado. Algunos autores estiman que no hay razón para que los cargos técnicos no se puedan ofrecer a los extranjeros. Sin embargo, es conveniente advertir que este principio no se ha abierto paso definitivo en las legislaciones de muchos países.

Para desempeñar algunos importantes destinos de la administración nacional, como los de ministro, exige nuestra Constitución en el candidato ser venezolano por nacimiento. Para otros cargos, como, por ejemplo, registrador, médico de Sanidad, se puede ser venezolano por naturalización. En principio, los extranjeros pueden desempeñar algunas funciones públicas, ya que el Ejecutivo Nacional está autorizado para admitir al servicio del Estado extranjeros en los ramos de beneficencia e higiene pública, enseñanza civil o militar.

b) *Capacidad técnica*. El servicio del Estado necesita que se realice con un minimum de capacidad intelectual que las legislaciones de todos los países exigen en proporción parecida. Las condiciones de esa capacidad, sin embargo, son distintas para cada función; así, no se exige ninguna competencia especial para las funciones políticas; para las funciones netamente profesionales, las leyes venezolanas, por ejemplo, exigen para diversas situaciones los títulos correspondientes al servicio que se presta; ejemplos: para ser rector o profesor universitario se requiere el título de universitario; para ser registrador y de conformidad con la Ley de Registro, se requieren conocimientos suficientes de las materias a su cargo, salvo el caso de que el aspirante sea abogado.

c) *Moralidad*. Los sistemas de todos los países exigen condiciones de capacidad moral, lo que tiene absoluta justificación. Al Estado hay que servirle no sólo con competencia y lealtad, sino con un comportamiento correcto. La comprobación de las condiciones suscita graves dificultades; en una empresa privada, el sistema de informe facilita el fin perseguido; en el Estado la comprobación ofrece mayor dificultad: se acreditan las condiciones morales en algunas partes con certificaciones negativas o positivas. Las primeras manifiestan que no exis-

ten pasados o hechos de mala conducta; en cambio, las segundas, acreditan una buena conducta.

d) *El sexo*. La idea tradicional es la de que el trabajo de la mujer debía circunscribirse al orden de las relaciones familiares, a la vida del hogar y apartada de los negocios del Estado. A mediados del siglo XIX, la tendencia feminista logró posiciones de importancia, y hoy no solamente la mujer actúa en la vida política sino que también ha penetrado en la órbita administrativa, logrando el reconocimiento legal del derecho al desempeño de los oficios públicos en las mismas condiciones que el hombre. Este movimiento ha tenido que vencer la opinión de que la mujer es incapaz para el desempeño de la actividad pública, como claramente lo expresa el escritor y biólogo Alexis Carrel en *La incógnita del hombre*:

En realidad, la mujer difiere profundamente del hombre. Cada una de las células de su cuerpo lleva la marca de su sexo. Lo mismo ocurre con sus órganos, y sobre todo, con su sistema nervioso. Las leyes fisiológicas son tan inexorables como las del mundo sideral. No pueden ser sustituidas por los deseos humanos. Estamos obligados a aceptarlas como son. Las mujeres deberían desarrollar sus aptitudes de acuerdo con su naturaleza propia, sin tratar de imitar a los varones. Su papel en el progreso de la civilización es mucho mayor que el del hombre. No deberían abandonar sus funciones específicas.

e) *Opiniones políticas*. En un Estado liberal y de acuerdo con sus más elementales principios, no parece lógico tomar en cuenta la ideología del funcionario, para el desempeño de cargos técnicos o representativos, de gestión, y para formar parte de cuerpos colegiados. En cambio, se considera que entrabaría y dificultaría la acción administrativa del Estado el que los cargos ejecutivos, de dirección, y los políticos, pudieran estar desempeñados por personas que no estuvieran de acuerdo con el ideario del régimen político. En un Estado totalitario, siendo como es de integración, es lógico que no permita en sus servicios a quienes no participan de sus ideas. En algunos países avanzados, como los Estados Unidos, se han sostenido opiniones que justifican una mayor influencia de la condición política del individuo para su posible designación. A título informativo transcribimos opinión generalizada de escritores norteamericanos, que pretende justificar la escogencia de los funcionarios a base de la opinión política del régimen:

El sistema norteamericano del *spoils* (sistema del botín), según el cual los empleos públicos debían ser ocupados como trofeo de victoria por los partidarios del partido político llegado al Poder, ha pretendido tener un cierto fundamento filosófico, acorde con el principio democrá-

tico. Se ha pensado que como en la democracia todos los hombres son iguales, lógico parecería darles igualdad de derecho de acceso a los cargos públicos. Además, los partidos políticos son necesarios a la democracia y, por consiguiente, necesitan del botín para tener adeptos y poder sufragar los gastos electorales. (*Municipal Government and Administrative*, Nueva York, 1935, vol. II, p. 32).

## NECESIDAD DEL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS

A fin de determinar con claridad y precisión los derechos y deberes del Estado frente al funcionario, y viceversa, se ha considerado por los tratadistas la necesidad de que exista una ley que determine la verdadera situación jurídica del funcionario con respecto a la Administración, y sin perjuicio de los intereses superiores del Estado. A tal respecto no puede ser más clara la explicación que hace Gascón y Marín en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*:

El freno que la administración tenga en la ley será *ventajoso* no sólo para los empleados sino para la misma administración, a la que no ha favorecido el continuo mudar de disposiciones, ya orgánicas, ya de detalles. Además, la armonía del interés del particular titular de una función con el interés público del servicio debe realizarse por medio de principios consignados en las leyes, pues en éstas deben estar asentadas las bases de las garantías recíprocas, tanto en cuanto afecte al poder disciplinario de la administración como de los derechos reconocidos al empleado.

## CONCLUSIONES DEL II CONGRESO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

### I. SOBRE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN GENERAL

1. *Naturaleza de la administración de personal.* La administración de personal constituye función asesora y, como rama especializada de la administración general, es una disciplina científica integrada por principios, normas y procedimientos de universal aplicación.

2. *Objetivos.* Lograr una adecuada participación del esfuerzo humano en el proceso productivo de bienes y servicios para la obtención de la mayor eficiencia técnica, económica y social, con absoluto respeto de la dignidad del hombre de trabajo y con la debida consideración a sus necesidades económicas, sociales y culturales y de sus características y manifestaciones psicológicas y emocionales.

3. *Funciones. Asesoras y operativas.* Tales funciones consisten en formular, para aprobación de la gerencia general, las políticas de administración de personal que más convengan a los intereses de la organización, de los trabajadores y del país; determinar los requerimientos, procurar, obtener, ubicar, mantener y desarrollar el personal necesario para el cumplimiento de los fines de la

organización, cuidando el buen mantenimiento de la salud física y mental del trabajador, a la vez que garantizándole adecuada protección contra riesgos personales y de familia, que puedan privarle de su capacidad de trabajo.

#### 4. *Principios más importantes de la administración de personal:*

a) Todo ciudadano apto y capaz debe tener igualdad de oportunidad para aspirar a cualquier posición de trabajo, independientemente de la entidad u organismo de que se trate.

b) Para cada posición de trabajo debe ser escogido el aspirante de mayor mérito.

c) Los niveles generales de remuneración deben estar en función de la importancia relativa del trabajo y de su grado de dificultad.

d) Cada posición de trabajo debe responder a una especificación clara y precisa.

e) El trabajador debe disfrutar de estabilidad en el sentido de que no podrá ser despedido si no media causa justa.

f) Todo hombre en el trabajo debe tener posibilidad de progreso.

g) El trabajador debe ser tratado en forma justa y equitativa, libre de discriminaciones de cualquier naturaleza.

h) El rendimiento es más consecuencia de la satisfacción del hombre en su trabajo que de otros factores.

i) Todo trabajador tiene derecho a protección social.

j) Mediante registros adecuados, toda organización debe poder conocer en un momento dado la cuantía, composición y características personales y de familia del personal a su servicio.

## II. SOBRE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO

1. *Diferencias entre la administración de personal público y administración de personal privado.* No hay diferencia alguna en cuanto a la naturaleza, objetivos y funciones. Existen sólo diferencias *filosóficas*, en relación con los principios de administración general que orientan la actividad en el sector público y en el sector privado; *doctrinarias*, derivadas de la orientación que en cada país recibe la actividad administrativa en atención a sus peculiaridades jurídicas, económicas, sociales, culturales y morales; y de *procedimientos*, especialmente derivadas de particularidades en la disponibilidad y uso de los recursos y de las especiales características del Estado como empleador.

2. *El ámbito de la carrera administrativa.* En la rama ejecutiva del poder público hay funcionarios de gobierno y empleados de administración pública. La administración pública es el ámbito del servicio militar y del servicio civil. El servicio civil es el ámbito de la carrera administrativa. Son funcionarios de gobierno los que participan directamente en la formulación y dirección de la alta política del Estado.

3. *Los efectos del "sistema de botín".* El llamado "sistema de botín" es contrario a la aplicación de las normas y principios de la administración de personal y, en consecuencia, contrario a la eficiencia de la administración pública.

4. *Cooperación de la colectividad.* La implantación y el buen funcionamiento de la carrera administrativa requieren la cooperación consciente de todos los sectores de la colectividad: empresarios, trabajadores, gerentes, partidos políticos, integrantes del poder público y público en general; en consecuencia, es imprescindible realizar una amplia y sistemática labor de información y relaciones públicas para crear en la opinión del continente una imagen favorable y una actitud cooperativa hacia la carrera administrativa.

5. *El mérito del trabajador* debe constituir el eje fundamental de las decisiones que a él lo afecten, sin considerar circunstancias ajenas al trabajo.

6. *Ventajas de la carrera administrativa:*

a) Es un conjunto de principios, normas y procedimientos, uniformes y sistemáticos, tendientes a garantizar la eficiencia en la administración pública, incluidos los organismos autónomos, y a evitar trato injusto, privilegios y discriminaciones de cualquier naturaleza para los servidores del Estado.

b) Permite la selección para ingresos al servicio y ascensos a posiciones de mayor jerarquía, responsabilidad y prestigio, exclusivamente sobre la base de méritos.

c) Garantiza la estabilidad en el cargo mientras el empleado cumpla con eficiencia, honradez y lealtad los deberes del mismo.

d) Contempla beneficios de seguridad social mediante los cuales se protege a los empleados públicos y a sus familiares contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y paro forzoso.

e) Permite clasificar los cargos o puestos con miras al establecimiento de una remuneración justa y adecuada a los deberes y responsabilidades del cargo y garantiza, mediante evaluación de la eficiencia en el trabajo, incrementos de sueldos y ascensos.

f) Crea mecanismos que impulsan el aumento en el rendimiento de los empleados, mediante facilidades de capacitación y adiestramiento y adecuada consideración a las motivaciones del trabajador.

g) Determina un régimen disciplinario definido y procedimiento justo para la solución de las reclamaciones de los servidores públicos y para aplicación de sanciones a los mismos.

h) Posibilita la creación de la organización encargada de administrar el sistema central y departamental.

i) Ayuda a la elevación de la moral del empleado, haciendo del servicio público una carrera digna y honorable, en la cual el empleado es, más que un simple burócrata que sólo vegeta a expensas del presupuesto, un orgulloso servidor de la comunidad.

7. *Providencias que deberían ser tomadas en cada país donde no existe la carrera administrativa:*

a) La reforma del servicio civil deberá ir íntimamente asociada a la reforma administrativa en general, como única forma de lograr la eficiencia y agilidad que la administración pública requiere como instrumento básico para el desarrollo integral de los pueblos.

b) Deberá proyectarse un sistema capaz de atraer y mantener a los de mayores méritos en servicio, asegurándoles la posibilidad de desarrollo y de progreso en la función pública y garantizándoles, más que una protección paternalista, el disfrute de la generalidad de los derechos que la democracia industrial proporciona a los trabajadores de hoy.

c) Solamente el principio del mérito debe dar sentido y expresión al régimen, desechando por perniciosas y nefastas las prácticas conocidas bajo las denominaciones de "nepotismo", "compadrazgo", "tráfico de influencias", "botín político", "prebendas de poder", "tarjeta de recomendación", etc.

d) Tanto la estructura como el funcionamiento del sistema que se ponga, deberán tener vigoroso amparo de la ley, la cual debería tener su origen en un mandato constitucional.

e) El diagnóstico inicialmente elaborado deberá señalar la medida en que concurren las condiciones políticas, culturales y económicas que la reforma exige, e indicar las providencias que es necesario tomar para mejorar esas condiciones.

f) Cualquier medida prevista para la desincorporación de los empleados públicos, ante la implantación de la ley, no debe aplicarse en forma despiadada. Los mecanismos de la capacitación y la reubicación son recursos válidos en este sentido.

g) El régimen de servicio civil es hoy una institución del Estado con peso específico, independientemente de la estructura que adopten los poderes públicos. Su organización, dirección y control deben ser competencia de la primera magistratura nacional para investirle de la autoridad y del rango que necesita.

h) El sistema que se proyecte debe poner especial énfasis en el principio de la estabilidad, el cual constituye el mejor incentivo de atracción en una institución de carrera; pero teniendo buen cuidado de no confundir "estabilidad" con "inamovilidad".

i) La misma Ley de Servicio Civil podría proveer, en caso de que no lo haya, el ordenamiento jurídico inherente al régimen de seguridad social del empleado público; o, al menos, el derecho del trabajador a que se le brinde adecuada protección social.

j) El trabajo preparatorio deberá ser realizado por personal idóneo.

k) Es necesario auspiciar la realización de cursos técnicos y seminarios sobre administración de personal, en los cuales participe la generalidad de los empleados directamente implicados en esta materia en el ámbito de la administración pública; y charlas y conferencias en diferentes sectores de la opinión nacional.

l) La implantación del sistema deberá estar orientada por la idea de la centralización total desde el punto de vista normativo, y por una adecuada descentralización desde el punto de vista operativo.

## 8. *Estructura recomendable:*

a) La organización y dirección general del sistema deben ser competencia del Presidente de la República en el ámbito de la rama ejecutiva del poder público. La oficina central de personal deberá realizar los estudios de clasificación y remuneración de cargos, reclutamiento y selección de personal, capacitación, seguridad social, etc.

b) La ley misma debe crear, para que funcione con independencia del Poder Ejecutivo y con características de organismo judicial o cuasi-judicial, una Junta o Tribunal de Apelación, mediante el cual se garantice adecuada y oportuna decisión de las apelaciones de los empleados contra medidas disciplinarias que no hayan podido ser resueltas por los procedimientos normales en las dependencias gubernamentales respectivas.

c) Debe crearse una Junta, Oficina o Departamento de Seguridad Social, con la responsabilidad de administrar el fondo de seguridad social del empleado público, salvo que éste se unifique con el sistema existente para los trabajadores del sector privado.

d) En cada ministerio o instituto autónomo, comprendido en el ámbito del servicio civil, debe haber una oficina de personal, destinada a servir de enlace entre la dependencia gubernamental respectiva y la oficina central de personal; y que aun cuando jerárquicamente dependa de la máxima autoridad del respectivo despacho, sujete sus funciones a las normas y procedimientos que para mayor eficacia y uniformidad en materia de personal establezca la oficina central de personal.

#### CONCLUSION FINAL

El II Congreso Interamericano de Administración de Personal reconoce que la implantación de la carrera administrativa constituye la adopción de una política sana y sustantiva para la administración de personal en el ámbito del Estado, en virtud de lo cual exhorta a los gobernantes y legisladores de los países donde ella no exista, a propiciar y promulgar el estatuto jurídico que permita su aplicación y vigencia, al margen de las contingencias de la política partidaria.

## ADMINISTRACION DE LOS ESTADOS

Introducción. Situación jurídica actual. Materias de la competencia de los Estados. Organización de los poderes de los Estados. División del poder público. Poder Ejecutivo y atribuciones. Bienes de los Estados. Restricciones a los Estados y Municipios en la organización de sus rentas. Situado constitucional

## INTRODUCCION

La Constitución venezolana de 1864, dictada por la Asamblea Constituyente reunida a raíz del triunfo de la Revolución Federal, adoptó el sistema federal como régimen de gobierno. Se proclamó entonces la *soberanía* de las antiguas *provincias*, que en lo sucesivo pasaron a denominarse *Estados*.

A través de sucesivas reformas constitucionales, el sistema federal establecido en 1864 ha sido notoriamente modificado en el sentido de ir aumentando las facultades del poder nacional, en mengua de la autonomía de los Estados; de tal modo que hoy puede afirmarse que la Constitución consagra sólo la apariencia de federalismo, pues el análisis de fondo de las disposiciones constitucionales revela la estructura de una República unitaria.

En principio, los Estados integrantes de la Unión Federal deberán tener la facultad de organizar su propio gobierno, gozar de capacidad financiera, esto es, del poder de organizar sus propias rentas, y en fin, retener la llamada "competencia residual", vale decir, reservarse el ejercicio de todos los poderes que expresamente no hayan sido delegados en el poder nacional.

En Venezuela las facultades de las entidades federativas de organizar su propio gobierno están muy restringidas; desde luego que al tenor de lo dispuesto en la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo de los Estados lo ejercerá un funcionario llamado gobernador, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. No menos limitados se encuentran los poderes financieros de las entidades federativas, las cuales sólo pueden establecer impuestos sobre materias que no sean de la competencia nacional o municipal: y es el caso que la competencia nacional se ha extendido sobre casi la totalidad de materias imponibles, y a esto debe añadirse que los bienes de mayor rentabilidad pertenecientes a los Estados son administrados por el poder nacional,

con derecho a percibir el fruto de la explotación de los mismos. La competencia residual de los Estados ha desaparecido también, pues conforme al artículo 60 de la Constitución Nacional se otorga al poder nacional toda materia no atribuida a otros poderes.

La Constitución proclama, no obstante, la autonomía de los Estados, lo que significa el derecho de darse su propia ley. Proclama, asimismo, la igualdad de los diferentes Estados entre sí como entidades políticas y el deber de defender contra toda posible agresión la soberanía, la integridad y la independencia de la nación.

#### SITUACION JURIDICA ACTUAL

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Nacional, los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas. La Constitución actual (23 de enero de 1961), lo mismo que la de 1947, se limita a proclamar la autonomía de los Estados. Ya hemos dicho que autonomía significa la aptitud de una entidad de darse sus propias normas de gobierno y administración, dentro de los límites fijados por el pacto fundamental de la nación.

Y no existe ningún estado federal en el orbe donde los estados puedan administrarse y gobernarse sin estar sujetos en lo esencial de su organización social y política a la estructura del pacto nacional, por lo cual hay que descartar la idea de la soberanía o independencia total de los Estados miembros.

#### MATERIAS DE LA COMPETENCIA DE LOS ESTADOS

Según el ordenamiento constitucional, competen a los Estados las siguientes atribuciones:

- a) La organización de sus poderes públicos.
- b) La organización de sus Municipios y de su división política territorial.
- c) La organización de la policía urbana y rural.
- d) La administración de sus bienes e ingresos.
- e) El ejercicio de los poderes residuales.
- f) El ejercicio de aquellas atribuciones competentes del poder nacional y que hayan sido delegadas a los Estados a fin de promover la descentralización administrativa.

Debe advertirse que en la organización tanto de sus poderes públicos como en el ejercicio de sus demás atribuciones deben los Estados man-

tener los principios fundamentales de la Constitución Nacional y las bases del pacto de unión federal. En otras palabras, existe por lo tanto preeminencia de la Constitución Nacional sobre todo el ordenamiento jurídico de los Estados y corresponde a la Corte Suprema conocer y decidir sobre las colisiones entre dicho ordenamiento y la Constitución para hacer prevalecer ésta.

#### ORGANIZACION DE LOS PODERES DE LOS ESTADOS

La Asamblea Legislativa de cada Estado sanciona la Constitución y las leyes que la complementan en lo relativo a la organización y administración de cada Estado, cuidando, como hemos dicho, de cumplir las bases establecidas en la Constitución Nacional

#### *División del Poder Público*

Según el ordenamiento constitucional, el Poder Público de los Estados se divide en dos ramas: la legislativa y la ejecutiva.

La rama legislativa está a cargo de un cuerpo colegiado que se denomina Asamblea Legislativa y que corrientemente se llama Legislatura. Las Asambleas Legislativas de los Estados están formadas por diputados de elección popular; las Asambleas Legislativas, a semejanza del Congreso Nacional, deberán dictar las disposiciones de carácter general, llamadas *leyes*; sancionar el Presupuesto del Estado, y ejercer el control sobre los actos administrativos del respectivo gobierno. Las Asambleas Legislativas dictan la ley fundamental de cada Estado, esto es, la Constitución, y además las leyes relativas a las contribuciones e impuestos. De acuerdo con lo que disponga la respectiva Constitución, la Asamblea Legislativa interviene en la celebración de contratos de interés público; en la enajenación de inmuebles pertenecientes al Estado; sanciona el presupuesto de rentas y gastos públicos, y examina, para los fines de su aprobación o improbación, la Memoria y Cuenta de la administración del Estado, que anualmente le será presentada.

#### *Poder Ejecutivo y atribuciones*

El Poder Ejecutivo, según antes se expuso, lo ejerce un funcionario denominado gobernador, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. El gobernador, además de las facultades que fijan la Constitución y leyes estatales, es el agente del Poder Ejecutivo Nacional en el respectivo Estado. El gobernador designa libremente un secre-

tario general, que es una especie de ministro del Despacho encargado de todos los asuntos de la administración estatal. Por regla general, los decretos del gobernador, para su validez, requieren el "refrendado" del secretario general. De este requisito se exceptúa, como es natural, el decreto contentivo del nombramiento de secretario general.

Las atribuciones del gobernador se ejercen mediante *decretos* o *resoluciones*. La forma del *decreto* se reserva para los actos más solemnes, y, de acuerdo con lo dispuesto en la respectiva Constitución, ordinariamente se emplea para el nombramiento del secretario general, en la creación de servicios públicos, etc.

## BIENES DE LOS ESTADOS

Corresponde a las personas jurídicas públicas, como las Municipalidades y Estados, la administración de sus bienes propios. Esta capacidad o aptitud para administrar sus bienes constituye uno de los atributos de la autonomía de dichas entidades o personas reconocidas por el pacto de unión federal.

Por lo tanto, los Estados tienen el derecho de adquirir bienes por cualquier título y administrarlos libremente con total independencia del Poder Nacional. Sin embargo, quedan excluidos de esta autonomía administrativa, por lo menos en su capacidad total de administración, ya que sólo conservan una propiedad simbólica, las minas metálicas, los yacimientos de hidrocarburos, los ostrales de perlas, las salinas, las tierras baldías, los cuales pertenecen en propiedad a los Estados en cuya jurisdicción se encuentran, pero cuya administración corresponde al Poder Nacional.

Según el doctor Ruggieri Parra,<sup>1</sup> "las minas, hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas, en una rápida progresión han ido pasando a la Nación, tal como era nuestro sistema centro-federalista, y si bien se ha dejado en teoría la propiedad de ellos a los Estados, esto obedece a que determinada corriente política pudo haber considerado incompatible con el federalismo el no dejar siquiera en nombre estos bienes a los Estados". Hoy hay un consenso en la nación de sincerar la declaración federalista del pacto constitucional con la realidad centro-federal a que ha llegado evolutivamente la nación, lo cual implicaría una nueva estructura político-territorial que redujera la burocracia al disminuir el número de Estados de la Unión y que, de acuerdo con la

---

1. Ruggieri Parra, Pablo: *Fundamentos Constitucionales del Sistema Rentístico Venezolano*, p. 53.

actual Constitución, más bien se promoviera un movimiento de descentralización administrativa regional, ya con la delegación en los Estados de funciones específicas, o con la acción de institutos autónomos.

#### RESTRICCIONES A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LA ORGANIZACION DE SUS RENTAS

Los Estados y Municipios tienen en la Constitución otras numerosas restricciones en el establecimiento y organización de sus respectivos sistemas rentísticos. De acuerdo con las últimas Constituciones, tales limitaciones son: a) Las referentes a la materia imponible; b) Las pertinentes al momento mismo de establecerse el impuesto, y c) Las peculiares a la recaudación de las contribuciones.

a) Como ya quedó expuesto, cada una de las entidades de derecho público mencionadas tiene su competencia específica y no hay posibilidad de que un impuesto pueda ser establecido acumulativamente por la Nación, los Estados y los Municipios; más concretamente, los Estados no pueden crear impuestos sobre las materias rentísticas nacionales o municipales, ni los Municipios sobre aquéllas. No hay, a mi juicio, cuestión de precedencia en el establecimiento de la renta, sino de competencia legislativa. Es un sistema estable, de fijación rigurosa. Tampoco pueden los Estados ni las Municipalidades pechar el tránsito de ganados, artefactos o productos de otros Estados, ni las cosas, cualquiera que sea su procedencia, que pasen para otro Estado. Ni pueden crear impuestos o contribuciones de ninguna especie sobre el ganado en general, en pie, ni sobre sus productos o subproductos, ni impuestos pagaderos en trabajo personal, ni en su equivalente en dinero.

Así, la Corte ha considerado inconstitucionales los impuestos establecidos sobre cada res vacuna que se introduzca a un Estado, o sobre las que pasen por un Estado. Pero los impuestos de degüello de reses no son inconstitucionales, porque son "lícitos arbitrios rentísticos en el ramo de mercados y abastos, cuyo ejercicio está atribuido a las municipalidades por la Constitución, siendo cierto que muchas municipalidades de la república, en la exigüidad de sus ingresos, no cuentan sino con esas tasas o impuestos sobre la pesa del ganado para subvenir a sus indispensables gastos públicos".

b) La Constitución dispone que no pueden ser pechados los frutos o artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras, antes de ofrecerse al consumo; ni prohibirse el consumo de las cosas que se produzcan fuera del Estado, ni gravarlas con impuestos diferentes de los que paguen por el de las mismas cosas cuando sean producidas

fuera de la localidad. En cuanto a los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de peces comestibles, sólo estarán sujetos a los impuestos municipales sobre detalles de comercio, sin que puedan dichos productos gravarse con impuestos especiales, ni gravarse desigualmente su venta al detal.

Hay que observar, de acuerdo con la Constitución y con la interpretación dada por la Corte en numerosas decisiones, que en cuanto a aquellas materias delegadas a la competencia federal sobre las cuales recae específicamente un impuesto nacional a la producción o al expendio, como el tabaco, la gasolina o los fósforos, no pueden ni los Estados ni los Municipios establecer un impuesto de consumo.

c) Los Estados, como los Municipios, tienen los funcionarios y oficinas que se destinan a la recaudación de las contribuciones que les pertenecen. La Constitución les prohíbe exigir para el cobro de sus impuestos la intervención de la administración fiscal federal, sin perjuicio de que puedan exigir de ella los datos e informes necesarios para el establecimiento, inspección o fiscalización de sus impuestos.

Como se ve, apunta Lares Martínez,<sup>2</sup> la actitud de los Estados para imponer tributos no puede afectar las materias rentísticas de la competencia nacional o municipal; y el análisis de las disposiciones constitucionales antes señaladas, relativas a las materias gravables por la Nación y los Municipios, revela la marcada centralización y la imposibilidad de que los Estados establezcan impuestos o contribuciones.

#### SITUADO CONSTITUCIONAL

A cambio de las rentas de las minas, hidrocarburos, salinas, tierras baldías, ostrales de perlas, que se convirtieron en arbitrios rentísticos de la Nación, se instituyó el Situado Constitucional. Se entiende por éste una cuota o parte del total de los ingresos de la Nación, destinada a ser repartida entre los Estados de la Unión venezolana, el Distrito Federal y los dos Territorios Federales. Anualmente se incluye en la Ley de Presupuesto Nacional la partida denominada "Situado", la cual, según la Constitución, no será menor del 12 y medio por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto. Este monto será repartido así: un 30 por ciento del mismo por partes iguales entre los Estados, y el 70 por ciento restante, en proporción a la población de cada una de dichas entidades citadas arriba.

---

2. Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, 1963, p. 405.

## ADMINISTRACION MUNICIPAL

El Municipio. Su definición. Evolución histórica. Fundamento racional. Teorías o doctrinas que fundamentan la autonomía municipal. Municipio geográfico y Municipio administrativo. Normas constitucionales. Autonomía municipal. Las Municipalidades como personas jurídicas. Concejos Municipales y Juntas Comunales. Ingresos municipales. Desarrollo de la Comunidad.

## EL MUNICIPIO. SU DEFINICION

Según el Digesto italiano, los municipios son sociedades naturales, o sea, manifestaciones espontáneas del fenómeno de la sociabilidad humana. Por esto, la comunidad municipal es anterior al Estado y tiene una existencia real e independiente de su reconocimiento por parte de aquél.

Históricamente, el municipio ha sido constituido y organizado como una personalidad jurídica, teniendo en diversas épocas una significación de trascendental importancia. Tal como sucedió en el movimiento cultural del Renacimiento, y como hoy se establece en el derecho positivo de la mayoría de los países del mundo.

## EVOLUCION HISTORICA

El municipio, es, sin discusión, la entidad social más cohesiva, después de la familia, que es la célula básica de la sociedad. Y además, el municipio es la entidad social que presenta los rasgos más característicos de unidad. En cierto sentido, el municipio hace más a lo social y a lo político que la misma familia, porque, como entidad de fin comunitario, es más pública y más universal que esta y que otras entidades o agrupaciones humanas de intereses limitados, como los gremios, las corporaciones, etc. Es una entidad natural que surge por la convivencia en un lugar determinado, generalmente reducido (el lugar, la ciudad, la comuna), en relación con el área de otras divisiones políticas y administrativas siempre más extensas (el Estado, los estados particulares: cantones, provincias, etc.), y urgida por la satisfacción inmediata de necesidades comunes, bien determinadas (los servicios públicos), que solamente él pueda realizar cumplidamente, al menos en principio. La necesidad y la conveniencia de reconocerle proporcionados poderes o

atribuciones de gobierno y de administración para realizar sus fines propios, no requieren justificación: se prueban por sí mismas, por evidentes.

Los concejos municipales de nuestra época actual son los sucesores de los cabildos de la época colonial. El cabildo era una institución del derecho español: los descubridores y fundadores de poblaciones, apenas fundaban una población constituían en seguida un cabildo: venía a ser, pues, la expresión de la voluntad de los vecinos en cuanto a las necesidades locales. Ordinariamente, los reyes de España autorizaban a los fundadores de ciudades para designar el primer cabildo. Los cabildos eran designados por voluntad de los vecinos, de manera que los cargos de cabildanos, regidores o corregidores, como también se les llamaba, eran cargos de elección popular. Posteriormente, en Caracas, en 1594, los cargos de cabildanos se convirtieron en venales y vitalicios. Los individuos compraban, pues, los cargos y los ejercían durante toda su vida. El Cabildo de Caracas se componía de diecisiete miembros, de los cuales doce regidores de oficio comprados, cuatro más que el rey, a propuesta del gobernador, confería, y un síndico con voz consultiva. El gobernador presidía el Cabildo.

Aun cuando los cabildos durante el mayor tiempo de la vida colonial no tuvieron un origen popular, desempeñaron un papel muy importante en el movimiento de la Independencia. ¿Por qué? Eran ocupados por las personas de mayor poderío económico; eran personas descendientes de los fundadores de pueblos, pero al cabo de largos años de establecidos en las colonias de América, habían adquirido ya una conciencia nacional. Frente a ellos, el gobernador era un extraño.

Los cabildanos eran la expresión de la oligarquía criolla; consideraban que los gobernadores "miraban a la provincia como a una posada". Los cabildanos representaban la clase de señores establecidos en América desde hacía dos o tres siglos; sus antepasados habían descubierto tierras y fundado pueblos. Ellos eran en realidad, los que se consideraban con derecho a gobernar el Nuevo Mundo, en tanto que los gobernadores eran recién llegados de España y consideraban estas latitudes como tierra conquistada y tenían escaso interés en el desarrollo de la población. Se va formando, pues, en las últimas décadas del régimen colonial un sentimiento autóctono en los miembros de los cabildos y un deseo de gobernar su tierra con independencia de los gobernadores o capitanes generales enviados por España.

Cuando ocurren los acontecimientos de 1808 en España, los cabildanos criollos sienten que ha llegado el momento de hacer valer sus prerrogativas y de establecer lo que más adelante llamara el Liber-

tador "la tiranía activa, doméstica y dominante", esto es, hacerse dueños y señores de su tierra y excluir de su gobierno a los nativos de España; e influidos como estaban muchos de ellos por las corrientes democráticas que venían de Estados Unidos y de Europa, se convierten en voceros de las nuevas ideas acerca de la organización del Estado. Por eso, el 19 de abril de 1810 hubo elementos criollos pertenecientes a la oligarquía municipal, tales como José Félix Ribas, que dicen actuar en representación de los pardos.

Los cabildos representan, pues, a un tiempo, el sentimiento de autonomía frente a España y cierta tendencia reformadora del Estado y la sociedad, proveniente de las corrientes intelectuales que parten de América del Norte y de Francia.

Los cabildos tienen gran significación en el movimiento de la Independencia, y aún después, en el año 1826, al iniciarse el proceso de separación de Venezuela de la Gran Colombia. La Municipalidad de Valencia es quien se alza prácticamente contra el Senado y el Ejecutivo de la Gran Colombia e incita a Páez a desatender el llamado que le habían hecho los órganos superiores del Estado.

Sin embargo, los cabildos no eran organismos políticos: habían sido creados para defender los intereses locales, eran órganos de la administración y de la economía. En este sentido, los cabildos figuran en las constituciones actuales y éstas garantizan a las municipalidades la autonomía económico-administrativa.

#### FUNDAMENTO RACIONAL. TEORIAS O DOCTRINAS QUE FUNDAMENTAN LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Diversas teorías o doctrinas políticas se han formulado para fundar o apoyar el principio de la autonomía municipal. En la América del Norte, donde alcanza en la práctica su mayor esplendor, aparece como un corolario del principio republicano, en los orígenes mismos de su formación histórica.

En los Estados Unidos de Norteamérica, la tradición autonomista municipal se remonta al establecimiento mismo de los *fathers* en las costas del Atlántico Norte (1620). Los peregrinos del *Mayflower*, antes de desembarcar en Nueva Inglaterra, se comprometieron, en efecto, a establecer las leyes de la tierra escogida, de común acuerdo, y a someterse a ella en la escala nacional como en la escala local, en la municipal tanto como en la estatal. A esta ley fundamental no podía escapar el gobierno comunal, que es el primero que se establece en esta parte de Amé-

rica. Y este principio orgánico fundamental rige lo mismo en los primeros establecimientos comerciales, que no tienen la inspiración religiosa de los idealistas puritanos. Así ocurre también en Virginia, fundada sobre un convenio comercial. Sir Edwin Sandys, tesorero de la compañía fundadora de Londres, sostenía que el poder real no podía basarse sino sobre el consentimiento de los gobernados, idea que desarrolla Locke y que aplica Jefferson en la Declaración de Independencia de los trece estados. El gobierno propio municipal, elegido por los vecinos del lugar, es un corolario inseparable de la justificación final del poder soberano por la aprobación y acatamiento de los mismos.

Para el maestro argentino J. M. Estrada, no basta reconocer la libertad; es menester organizarla para que ella se desenvuelva lógicamente; consagrar todas sus formas, reconociendo el papel de cada una de las entidades colectivas en que se realiza y armonizando las funciones de su conjunto. La organización autonómica del municipio es un reclamo o exigencia de la libertad local. En este sentido, ello no es menos importante que la organización federal o nacional. El federalismo tiene, según el maestro argentino, la misma raíz que sustenta la libertad del municipio: "La excelencia de cada sistema político están en razón de la latitud que deja a cada grupo de la sociedad para organizarse en lo que le interesa privativamente". La autonomía municipal es, para Estrada, un corolario o consecuencia lógica de la justa distribución del poder político. No puede obstar a ello, nos advierte, que históricamente la formación del Estado Nacional se haya hecho partiendo de la unidad hacia la diversidad, como ocurrió en la República Argentina, o de la diversidad a la unidad, como sucedió en los Estados Unidos de Norteamérica. La teoría estradiana, cuyo parentesco con la teoría de la racionalización del poder es innegable, puede resumirse así: "Donde hay una entidad orgánica (como la provincia, el municipio, etc.), hay una capacidad de gobierno; pero ni la soberanía nativa de la Nación ni ésta, puede, procediendo legítima y lógicamente, absorber a las comunidades fragmentarias. Cada una tiene una órbita, dentro de la cual es invulnerable. Hay una ley común a cuanto existe: la ley de la conservación y del desarrollo, que obra indistintamente sobre las personas y sobre las sociedades".

#### MUNICIPIO GEOGRAFICO Y MUNICIPIO ADMINISTRATIVO

Según las leyes de división territorial, los Estados se dividen en distritos y éstos en municipios. El municipio es, por lo tanto, para la geografía política, una subdivisión del distrito. Ahora bien, el cuerpo colegiado que representa y dirige los intereses de la comunidad municipal es,

en cada distrito, el Concejo Municipal. Dicho en otros términos: hay en cada distrito o territorio total de la municipalidad un Concejo Municipal y un número variado de municipios, según se haga jurídicamente la división territorial del distrito. El municipio geográfico, denominado en Venezuela también parroquia, no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio. En cambio, el municipio administrativo o municipalidad, o sea la agrupación de municipios geográficos en un todo que es el distrito territorial, es sujeto de derechos y obligaciones, capaz de contratar y comparecer en juicio, ya como actor o como demandado. "Con la organización actual de las municipalidades de Venezuela, la célula del organismo administrativo no viene a ser el municipio, sino el conjunto de ellos que forman un distrito. Por eso se debe, si se quiere obtener una autonomía natural, dar más importancia a la autonomía del municipio que a la del distrito, creación puramente administrativa, queremos decir, artificial".<sup>1</sup>

#### NORMAS CONSTITUCIONALES

La Constitución vigente del 23 de enero de 1961, declara que los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional; y que son personas jurídicas cuya representación la ejercerán los órganos que determine la ley.

Los rasgos esenciales de las disposiciones constitucionales vigentes relativos a la materia municipal son los siguientes:

a) Son principios flexibles que habrán de ser desarrollados por las leyes orgánicas nacionales y las disposiciones que en conformidad con aquéllas dicten los Estados.

b) El constituyente autorizó al legislador ordinario para establecer diversas categorías de municipios, de acuerdo con las condiciones demográficas, económicas, geográficas y otros factores de importancia, pudiéndose establecer también distintos regímenes para su administración.

c) La Constitución establece muy claramente el principio de la autonomía municipal.

d) No impone la Constitución imperativamente la división uniforme de los Estados en distritos, sino que autoriza que los municipios sean agrupados en distritos y también que formen mancomunidades para cumplir sus fines.

e) El nuevo régimen municipal no podrá entrar en funcionamiento sino cuando se dicten las leyes orgánicas antes señaladas.

---

1. Ernesto Wolf: *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, 145, t. I, p. 149.

## AUTONOMIA MUNICIPAL

Se ha debatido por la doctrina si las municipalidades son instituciones autónomas o simplemente autárquicas. Es esencial a la autonomía la aptitud del ente o persona jurídica para darse las normas jurídicas que rijan su actuación; en cambio, para que exista autarquía basta sólo con la capacidad para administrarse a sí mismo. De acuerdo con nuestra Constitución las municipalidades están dotadas de potestad legislativa aunque sobre una esfera territorial limitada y sobre objetos restringidos. En efecto, las ordenanzas municipales relativas a servicios, bienes e impuestos de este carácter, son reglas coactivas de naturaleza general aplicables al territorios distrital.

Las constituciones venezolanas de 1947 y 1961, además de contener las materias de la competencia municipal, expresan el contenido mismo de la autonomía. Según la Constitución actual, la autonomía municipal comprende la elección de sus autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia, y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos; y en fin, la garantía de que los actos de las municipalidades no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales. En Venezuela, la Constitución de 1893 y las siguientes establecieron además la obligación de los Estados de la Unión de reconocer en sus respectivas constituciones la autonomía de la municipalidad y su independencia de los poderes públicos de la Nación y del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo. Este mismo reconocimiento lo establece, en cuanto a la posesión de bienes, el Código Civil cuando dispone que "los bienes pertenecen a la Nación, a los Estados, a las municipalidades, a los establecimientos públicos y demás personas jurídicas y naturales".

Las facultades que la Constitución concede a las municipalidades se ejercen fundamentalmente por un órgano deliberante denominado Concejo Municipal y por órganos auxiliares, que son las juntas comunales.

Ha sido principio expreso consagrado en las constituciones últimas el de que las municipalidades son autónomas en lo que respecta a su régimen fiscal, económico y administrativo, y en lo que concierne a la organización y administración de sus rentas e ingresos provenientes de los impuestos y contribuciones que legalmente establezcan, entre ellos los derivados de las actividades industriales y comerciales que se realicen en sus respectivas demarcaciones territoriales. Se mantiene así, en materia rentística y tributaria, desde el punto de vista constitucional una absoluta

separación entre los poderes nacional, estatal y municipal, en cuya respectiva órbita ha de desenvolverse cada uno, sin que pueda por ningún respecto alguno de ellos invadir lo que legalmente se señala a los demás.

Un reflejo de la delimitación de las esferas fiscales de los indicados poderes lo constituye la disposición contenida en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que dice: "En los contratos celebrados por los Estados y por las municipalidades no podrán éstos obligarse a solicitar ni a obtener franquicias de impuestos nacionales; y tampoco en los contratos celebrados por la Nación podrá pactarse la obligación de solicitar ni de obtener la exención de impuestos de los Estados ni de las municipalidades". El propio artículo sanciona su violación con la nulidad, de pleno derecho, de las estipulaciones que lo infrinjan.

De acuerdo con lo expuesto, resulta evidente que no tiene el Poder Ejecutivo ninguna facultad para estipular exenciones de impuestos o contribuciones propias de las municipalidades; y si lo hiciera, actuaría en contra de los principios constitucionales que garantizan la autonomía municipal en materia fiscal, siendo por consiguiente tal exención inconstitucional y por ende susceptible de nulidad.

La primacía de la legislación municipal en materias propias de su ámbito debe estar asegurada contra los excesos de los poderes ejecutivos y legislativos de esferas superiores de gobierno, mediante garantías establecidas en la Constitución y por recursos jurisdiccionales adecuados, los cuales deberán sustanciarse y resolverse en la jurisdicción competente, que puede no ser, naturalmente, la municipal; además de que el poder legislativo y reglamentario de las municipalidades debe estar sometido a la misma fiscalización jurisdiccional que rija en el Estado, como garantía de los administrados frente a los actos inconstitucionales o ilegales de los órganos de los municipios.

#### LAS MUNICIPALIDADES COMO PERSONAS JURIDICAS

Cuando hablamos de municipalidades nos estamos refiriendo, pues, a las entidades jurídicas de derecho público, que son, en la esfera local, algo semejante a lo que es la Nación en la esfera total del país y a lo que son las entidades federativas en el campo provincial. La municipalidad es, pues, la persona jurídica que encarna y representa los derechos del municipio, los derechos de la localidad. En Venezuela existe la expresión geográfica *municipio*, equivalente a la expresión llamada *parroquia*, para mencionar la pequeña población. Ahora bien, también se emplea la palabra *municipio* en un sentido sinónimo al de *municipalidad*, que encarna lo concerniente a los intereses del distrito, esto es, de la plu-

ralidad de municipios o parroquias que forman el distrito. En síntesis, la base territorial de la municipalidad de Venezuela es el distrito. O dicho en otros términos: a cada distrito corresponde una municipalidad. Hay una municipalidad o persona jurídica que encarna o representa los intereses de las veintidós parroquias que integran el Distrito Federal. La municipalidad es una. Los terrenos ejidos situados en cualquiera de las veintidós parroquias que integran el Distrito Federal pertenecen a la municipalidad del Distrito Federal. Así podríamos trasladarnos a cada uno de los distritos estatales: el Distrito Sucre (Estado Sucre) tiene seis municipios que lo integran y a él corresponde una municipalidad. En Venezuela, pues, la base territorial de la municipalidad es el distrito, lo cual no sucede en otras partes, España por ejemplo, donde a cada villa corresponde una municipalidad.

Excepcionalmente, en Venezuela coinciden el distrito y el municipio geográfico. Eso pasa en San Sebastián (Aragua), que es municipio y distrito al mismo tiempo. O en el Estado Monagas, donde el Distrito Caripe tiene un solo municipio, que es Caripe. Pero lo general es lo contrario, que para cada distrito corresponda una pluralidad de municipios geográficos y tenga una persona jurídica que es la municipalidad del distrito.

#### ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES

1º Las facultades conferidas a las municipalidades, de organizar sus servicios públicos, las ejercen ellas mediante las ordenanzas que dictan los concejos municipales. La ordenanza es una ley, es un acto creador de situaciones jurídicas generales, y por eso es semejante a las leyes que dictan los Congresos o las Asambleas Legislativas. Tradicionalmente se ha reservado ese nombre *ordenanza*, pero son verdaderas leyes.

Los servicios públicos encomendados a las municipalidades por la Constitución son los siguientes: abastos, acueductos, aferición de pesas y medidas, alumbrado público, arquitectura civil, asistencia social, cementerios, educación, mataderos, ornamentación municipal, transportes urbanos y demás de carácter municipal, esto es, inherente al gobierno de las ciudades. Acerca de estas materias, cada Concejo Municipal dictará las respectivas ordenanzas, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales. Algunos de esos servicios deberán ser prestados directamente por el gobierno municipal, tales como la vigilancia que ha de ejercerse sobre la arquitectura civil y el control que ha de cumplirse sobre pesas y medidas. Otros servicios pueden ser conferidos a terceros mediante el otor-

gamiento de concesiones, tales como los servicios de alumbrado público, transportes urbanos y acueductos, esto es, aquellos que son susceptibles de explotación comercial. Desde la creación del organismo autónomo nacional denominado Instituto Nacional de Obras Sanitarias, la mayoría de las municipalidades de la república han celebrado contratos con dicho organismo, en los cuales le han concedido temporalmente la construcción y administración de los acueductos municipales.

Los concejos dictan dos clases de actos: ordenanzas y acuerdos. Las ordenanzas generalmente se dictan sobre estos servicios públicos y son actos orgánicos que contienen disposiciones de carácter general; el acuerdo es la manifestación de voluntad de la administración acerca de ciertos puntos determinados (aprobación de las cuentas del gobernador, acuerdo de duelo, etc.); es decir, son actos que no contienen normas.

2º Además de la facultad de organizar los servicios públicos, los concejos municipales tienen la facultad de organizar sus ejidos y terrenos propios. ¿Qué son los ejidos? Originariamente, en el derecho público español, los bienes perteneciente a las municipalidades se dividían en dos clases: bienes ejidos y bienes propios. Los ejidos eran, entonces, los bienes de uso comunal; eran los terrenos, las dehesas adonde los vecinos podían llevar a pastorear sus ganados; eran también las calles, plazas, etc. Los ejidos no estaban, pues destinados a producir rentas al tesoro municipal. Y algunos autores decían: "Los ejidos no pertenecen propiamente, a la persona de la municipalidad, pertenecen al común". Eran los bienes de uso público y no de uso privado de la municipalidad. La misma palabra *ejido* viene de *existus* (la salida); los bienes ejidos eran bienes que se encontraban generalmente a la salida de las poblaciones.

Por oposición a los bienes ejidos, había bienes *propios*, que eran aquellos bienes que servían de fuente de ingresos a la municipalidad (casas, terrenos, etc., que las municipalidades daban en arrendamiento o enfiteusis).

Nada de esto ocurre en el derecho actual, y no hay para qué establecer esa distinción, aun cuando todavía la Constitución hace referencia a los "bienes propios". En realidad, los ejidos son los terrenos que hoy pertenecen a las municipalidades y que están, según la propia mente del legislador, destinados a las rentas de la municipalidad. Estos terrenos son: a) Aquellos de que vienen gozando varias ciudades con tal carácter desde la época de la Colonia; b) Los que se han adquirido posteriormente por las municipalidades (por compra, etc.); los terrenos baldíos

que, a solicitud de los respectivos concejos municipales, hayan sido convertidos en ejidos por disposición del Poder Ejecutivo Nacional.

Dispone la Constitución Nacional que los ejidos son inalienables e imprescriptibles, salvo para construcciones y para fines de reforma agraria. Y precisamente, la Constitución no ha querido que se enajenen porque los ejidos constituyen una fuente de ingreso y quiere que, en vez de darlos en venta o permuta, la municipalidad los posea para que constituyan una fuente permanente de ingreso.

Algunas municipalidades de la República acostumbran dar sus terrenos ejidos en enfiteusis. El contrato de enfiteusis envuelve la enajenación, porque el enfiteuta puede en cualquier momento ejercer el derecho de rescate. De tal manera que esto es un acto perfectamente inconstitucional. Sólo se pueden dar en enfiteusis los terrenos municipales destinados a construcciones y a fines de reforma agraria, porque tales terrenos son enajenables para esos fines.

Debe advertirse, sin embargo, que la Constitución no contiene una enumeración completa de los servicios cuya organización y funcionamiento están a cargo de los poderes del municipio. Se ha empleado siempre la forma enunciativa para señalar la competencia específica municipal, tal como se expresa cuando se dice que es "de la competencia municipal organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado eléctrico, acueductos y demás de carácter municipal".

#### CONCEJOS MUNICIPALES Y JUNTAS COMUNALES

Según la actual organización municipal del país, en cada una de las capitales de los distritos de los veinte Estados de la Unión funciona un Concejo Municipal que representa a la municipalidad de dichos distritos y está integrado por tantos miembros principales y suplentes cuantos sean los municipios o parroquias que formen el distrito, y los cuales deben ser electos por sufragio universal, directo y secreto, conforme a la Ley Nacional de Elecciones. Dichos Concejos, como hemos dicho, sancionan las ordenanzas o leyes de la municipalidad sobre las materias de la competencia municipal.

En cada uno de los municipios funciona una Junta Comunal, compuesta de tres miembros principales y sus suplentes, elegidos por el respectivo Concejo Municipal. Las Juntas Comunales son órganos auxiliares de la administración municipal, con facultades de observación, petición, inspección y vigilancia. No tienen facultades legislativas ni contractuales.

## INGRESOS MUNICIPALES

De acuerdo con la Constitución, los ingresos de las municipalidades pueden ser clasificados en las siguientes categorías:

1. El producto de la administración de sus ejidos y demás bienes municipales.
2. Las tasas por el uso de los servicios municipales.
3. Los impuestos y contribuciones especiales.
4. Las subvenciones estatales y nacionales y las donaciones.
5. Las multas que impongan las autoridades municipales.
6. Los ingresos extraordinarios provenientes de las operaciones de crédito público.

## DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

En forma genérica, reciben el nombre de programas de desarrollo de la comunidad los que están destinados a estos dos objetivos complementarios: a) Poner a cada hombre en condiciones de que quiera y pueda progresar por sí mismo; y b) Poner a cada comunidad menor en condiciones de que pueda y quiera emprender campañas de mejoramiento colectivo por el trabajo asociado de todos los vecinos.

Conviene insistir en que no son las obras materiales realizadas el objetivo directo de los programas de desarrollo de la comunidad. Por el contrario, lo verdaderamente importante es el cambio de actitudes y criterios, una postura más activa y responsable ante los problemas de la convivencia y el progreso.

Desde un punto de vista más sociológico, podemos decir que el desarrollo de la comunidad es un esfuerzo técnico y organizado para la conversión de la masa en pueblo. Masa es la población pasiva e inerte que se cree sujeto de todos los derechos, pero sin conciencia de las propias obligaciones. Y pueblo, por el contrario, es la gente que se responsabiliza como primer elemento activo de su propio mejoramiento y progreso, que aplica su iniciativa para aprovechar todas las oportunidades a su alcance, que tiene claros objetivos y voluntad de alcanzarlos por su propio trabajo.

Como ya lo hizo notar un destacado pensador de los últimos tiempos, la masa es la mayor enemiga de la democracia, y sobre la masa sólo se pueden establecer dictaduras y extremismos. Porque a la masa le han dicho que tiene derecho a todo, a cambio de un voto. El pueblo es, en cambio, la base más sólida de toda democracia, porque cada uno de sus

integrantes se compromete a algo cuando deposita su voto por alguien o por algo.

## JURISPRUDENCIA

### VIOLACION DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL \*

El artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, al conceder la facultad de otorgar la buena pro a un órgano del Poder Ejecutivo Nacional, en el caso de que el servicio a concederse tenga carácter municipal, viola la autonomía municipal y las normas relativas a la distribución de competencia entre las ramas del poder público.

El texto del título cuya anulación se solicita es el siguiente: "Los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional, según sea el caso, otorgarán la concesión a la empresa que por ofrecer las mejores condiciones en la prestación del servicio haya obtenido la buena pro del Ministerio de Comunicaciones por órgano de la Dirección del Tránsito Terrestre". Del análisis de la norma transcrita observamos que, en primer lugar, el poder reglamentador admite que el servicio de transporte puede ser municipal, interpretación esta que es corroborada por el artículo 55 del mismo reglamento, el cual expresa: "Para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberá obtener previamente la concesión que les otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que deban prestar sea urbano, o el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extraurbano".

En segundo lugar, se desprende del artículo en estudio, que se presume el procedimiento de la licitación para el otorgamiento de las concesiones de transporte colectivo, como es lícito inferir de la potestad conferida a un órgano del Ejecutivo Nacional para dar la buena pro, estableciendo la obligatoriedad del otorgamiento de la concesión por parte del Municipio, cuando sea éste el caso, a la empresa que obtenga la buena pro.

Partiendo de esta interpretación, consideramos que el servicio público de transporte reviste carácter municipal cuando se efectúa dentro de los límites del territorio sobre el cual tiene competencia tal ente, pues la posibilidad de otorgar concesiones se justifica por ser cometido de la entidad que las otorga la prestación del servicio público objeto de la concesión. Por otra parte, este Despacho coincide con los representantes

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República en dictamen de fecha 23 de julio de 1962, dirigido a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.

de la demandante en la interpretación de los artículos 30 de la Constitución y 39 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con base a los cuales establecen el carácter municipal del servicio en cuestión, pues el texto de dichos artículos es por demás claro.

Si, como alega la recurrente y admite el propio Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, el transporte colectivo es —en el caso visto— un servicio público municipal, forzoso es admitir que, a tenor de lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 29 de la Constitución, los Concejales Municipales tienen la libre gestión de los mismos, por ser ello nota relevante de la autonomía municipal, por lo cual pueden organizar este servicio público de la manera que estimen más favorable a los intereses de la comunidad, lo que implica tanto la facultad de escoger el régimen de prestación del servicio (administración directa o delegada, o bien concesión del mismo) como, en caso de optar por la concesión, la libertad de calificar cuál de las distintas propuestas sea la más aceptable, eligiéndola; operación que es la manifestación de voluntad denominada "otorgar la buena pro".

De lo expuesto se sigue que al conceder la facultad de otorgar la buena pro a un órgano del Poder Ejecutivo, en el caso de que el servicio a concederse tenga carácter municipal, el artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre viola la autonomía municipal y las normas relativas a la distribución de competencia entre las ramas del Poder Público, principios estos consagrados, el primero, en los artículos 29 y 30, y el segundo, en los números 117 y 118, todos ellos de nuestra Ley Fundamental, incurriendo de tal manera en manifiesto vicio de inconstitucionalidad.

#### LIMITACIONES DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL \*

Aun cuando la enumeración contenida en el artículo 30 de la Constitución Nacional, relativa a la competencia municipal, no tiene carácter taxativo, esta Procuraduría comparte el criterio de que la misma se encuentra limitada a aquellas materias que, por su naturaleza, se desarrollan dentro del ámbito de la vida local".

La competencia municipal en las materias propias del Municipio la determina en forma general la Constitución de la República en su artículo 30. En efecto, corresponde al Municipio el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República en dictamen de fecha 31 de mayo de 1962, dirigido a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.

con sus bienes o ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. Aun cuando esta enumeración de servicios no tiene carácter taxativo, es indudable que del mismo artículo citado se desprende que la competencia municipal está limitada a aquellas materias que, por su propia naturaleza, se desarrollan dentro del ámbito de la vida local. Son servicios que se dan como consecuencia del desarrollo de las relaciones de vecindad y la Constitución cita por ejemplo las materias de abastos, urbanismo, policías municipales, etc. Sin embargo, cuando alguna de esas materias, también por su propia naturaleza o por exigirlo el interés general, sobrepasan al ámbito local, o sea, excedan el radio de lo municipal para caer dentro de la esfera nacional, revestidas como están de un interés colectivo nacional, pasan a ser de la competencia del Poder Nacional; así sucede, por ejemplo, con los servicios de salud pública, educación, circulación, turismo, etc.

Ya hemos visto que la competencia municipal está delimitada por el mencionado artículo 30, y por tanto, dentro de los límites establecidos en dicha norma, ejercerá el Municipio, como unidad política, primaria y autónoma, su actividad. Especialmente podría ejercer determinadas materias de la competencia nacional, pero sólo con sujeción a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución vigente.

Restringida o limitada la competencia municipal a las materias propias de la vida local, no podrían entonces los Concejos Municipales legislar sobre aquellas reservadas a la competencia del Poder Nacional o a cualquier otra rama del Poder Público. Los Concejos Municipales, como órganos legislativos por excelencia del municipio, tienen la atribución de legislar sobre cuestiones de la competencia municipal; por tanto, todos los actos del Poder Municipal que extralimiten las específicas atribuciones y funciones de éste constituirían una usurpación de las mismas, y en consecuencia, estarían viciadas de nulidad.

## RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. FUNDAMENTOS Y MODALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD

Intereses en juego. Situación actual. Fundamentos modernos de la responsabilidad. Títulos y modalidades de la responsabilidad. Derecho Positivo. Acumulación de la responsabilidad del Estado y del funcionario. Responsabilidad de la administración pública. Resumen. Jurisprudencia.

Estudiar la responsabilidad de la administración equivale a tratar la responsabilidad del Estado actuando para la satisfacción de la necesidad pública y cumpliendo sus fines.

La responsabilidad se origina por el funcionamiento de los servicios públicos, y como consecuencia, de los actos y hechos que invaden la esfera del derecho o del interés ajeno; y como el Estado es una persona jurídica, al producir y causar un daño a los particulares como resultado de las actuaciones de sus funciones, debe reparar el daño ocasionado.

### INTERESES EN JUEGO

En la reparación del daño producido por la administración, el primer interés es el de la persona natural o jurídica afectada. Si se diera preferencia absoluta a este interés, la posibilidad de reparación recaería siempre sobre el patrimonio público, puesto que sería el de mayor capacidad para solventar y satisfacer el daño producido. Si, por el contrario, se considerara fundamentalmente el interés del patrimonio público, o sea el interés de la administración, debería establecerse principalmente la responsabilidad del funcionario a cuyo cargo estuvo la gestión que ocasionó el perjuicio; sólo en último término sería responsable el Estado.

Por el juego de estos intereses opuestos, y debido a la influencia que sobre todos los órdenes ha ejercido la transformación del Estado contemporáneo hacia el sistema del Estado de Derecho, la teoría de la responsabilidad de la administración ha sufrido en la doctrina y en la jurisprudencia universales una importante evolución.

### SITUACION ACTUAL

El planteamiento de la teoría de la responsabilidad de la administración es moderno. En los tiempos del régimen absoluto era un contra-

sentido considerarlo. Los términos *soberanía del monarca* y *responsabilidad jurídica* se consideraban exclusorios y en franca oposición. Los daños sufridos por los particulares se consideraban una necesidad o un mal necesario. Como afirma García Oviedo, el principio general de la responsabilidad debe su origen al reconocimiento de que ésta no es sólo de derecho privado, sino del orden de cosas propio del derecho público moderno. Como expresa Alessi, si el principio de la soberanía absoluta, como cualidad de independencia, debe ser admitido acerca de los poderes de fuera, no es posible aceptarlo en el orden interno, ya que el principio de la autolimitación de la soberanía no es modo alguno incompatible con ésta.

#### FUNDAMENTO GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD

Se ha dicho que el jurisconsulto Laurent fue el primero en haber demostrado la falsedad del principio de la irresponsabilidad de la administración por el supuesto derecho superior de salvaguardar los intereses de la colectividad, por lo cual "ningún particular puede quejarse de que sus derechos hayan sido lesionados por la acción de los agentes públicos". Así éstos, al actuar, presumiblemente busquen el bienestar de la comunidad.

Decía Laurent: "En primer lugar, debe distinguirse entre el derecho adquirido y el simple interés. *Hay derecho adquirido* siempre que el acto o hecho contra el cual se reclama ha sido efectuado en contravención de una obligación a cargo de la administración pública, consagrada en el texto de una ley o de un reglamento o de un contrato, bajo cuya protección pueda colocarse el reclamante; por el contrario, *el interés* no viene a ser sino el provecho que debiera resultar para un particular del mantenimiento del estado de cosas de que goza actualmente, sea de la modificación del mismo en determinado sentido, sin que exista a cargo de persona alguna la obligación de procurar a dicho particular semejante provecho".

Establecida esa distinción, Laurent afirma que, si bien es cierto que el interés particular debe ceder ante el interés general, es falso que el *derecho individual* también deba ceder ante el interés general. Por el contrario, para él "no existe interés más grande ni más sagrado que el respeto del derecho".

#### FUNDAMENTOS MODERNOS DE LA RESPONSABILIDAD

Son varios los criterios que se han sustentado para fundamentar la responsabilidad de la administración. Algunos tratadistas, basándose en

el principio de que nadie debe enriquecerse a expensas de los demás, sostienen que la administración debe ser responsable cuando acrecienta su propio patrimonio en detrimento del particular. Esta teoría del *enriquecimiento ilícito* se ha difundido mucho en el derecho público moderno. El principio básico *de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas*, sostiene el deber de indemnizar desde el momento en que se produzca una carga especial, como es el de reparar al perjudicado, lo que la colectividad debe hacer en definitiva por intermedio del Estado. Gabba a este respecto dice: "Todo sacrificio impuesto al ciudadano más allá del que suponen las cargas generales debe ser compensado por el Erario Público. Este principio no está escrito en las leyes positivas, pero esto no significa que no sea jurídico, en cuanto se pueda deducir seguramente de los principios relativos a otras leyes por vía de analogía, verbigracia las leyes sobre expropiación forzosa".

Recientemente se abre paso la teoría del *riesgo profesional*. Se inició en materia de accidentes de trabajo y ha sostenido el principio por el cual todo empresario debe indemnizar los daños sobrevenidos a sus operarios como consecuencia del trabajo, fuese o no culpa de los mismos. Esta doctrina lo que hace es extender el principio a la esfera administrativa, considerando que el Estado se aprovecha de los servicios de sus funcionarios aumentando su patrimonio o prestigio, y es equitativo, por lo tanto, que, así como recibe beneficio, responda con sus bienes por los daños que los funcionarios hayan ocasionado.

Por último, se está admitiendo en muchas legislaciones con inusitada fuerza la teoría del *riesgo social o socialización del riesgo*, en cuyo caso es suficiente para que el Estado indemnice la existencia de un daño producido por una actividad administrativa, aun en los casos de fuerza mayor o de caso fortuito. Tales son las indemnizaciones producidas por actos de guerra, sean cuales fueren estos actos. Es una interpretación extensiva de la teoría del riesgo profesional.

#### TITULOS Y MODALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD

Los modernos tratadistas distinguen dos grandes formas de responsabilidad: "Responsabilidad directa o sin falta" y "responsabilidad culposa".

a) *Responsabilidad directa o sin falta*. Se produce esta situación cuando por consecuencia de los servicios públicas, la administración, aunque sea en resguardo del interés público y con autorización legal, provoque un daño a un particular, verbigracia cuando el Estado desvía

aguas, ocupa terrenos, etc. Algunos dicen que existe entonces un "deber de indemnizar". Sin embargo, para algunos esta indemnización no debe prestarse cuando sea consecuencia de actos de autoridad y sí de gestión, ya que en sana doctrina el Estado actúa soberanamente en lo primero y como una persona jurídica responsable, en cambio, en lo segundo.

b) *Responsabilidad culposa.* Surge esta situación cuando los funcionarios públicos realizan un acto productor de un daño como consecuencia de una errada o dolosa aplicación de la ley. Algunos autores aseveran que si el daño es consecuencia de la extralimitación del funcionario, "debe ser éste personalmente responsable". Por ejemplo, la demolición de una finca o destrucción de un objeto. Generalmente se trata de daños producidos por la impericia, negligencia o sólo que el agente público no ajustó su actuación a las disposiciones legales. Esta situación es resultado de la influencia y aplicación de un principio de derecho común por medio del cual se proclama y establece la responsabilidad civil de ciertas personas por actos de otras sometidas a su potestad. El padre, y en su defecto la madre, responde de los perjuicios causados por sus hijos menores que vivan con él; los tutores, de los causados por los menores o incapacitados que están bajo su autoridad y habiten en su compañía; son igualmente responsables los dueños o directores de un establecimiento o empresa de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieren empleados o con ocasión de sus funciones; los maestros o directores de artes y oficios, respecto a los perjuicios causados por sus alumnos o aprendices mientras permanezcan bajo su custodia, siempre, como es natural, que falte la debida disciplina (Código Civil).

## DERECHO POSITIVO

En general, para los actos administrativos realizados por el Poder Ejecutivo se admite en nuestro derecho la responsabilidad civil del Estado. Una disposición de la Constitución establece: "Los venezolanos y los extranjeros no tendrán derecho en ningún caso a que la Nación, los Estados o Municipalidades les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido ejecutados por autoridades competentes en ejercicio de sus atribuciones legales".

De esta disposición se desprende que la Nación, los Estados y las Municipalidades *indemnizarán los daños, perjuicios y expropiaciones causados por autoridades legítimas en ejercicio de sus funciones legales.*

Es necesario recalcar que la responsabilidad del Estado no puede prosperar y hacerse efectiva cuando se trate de actos políticos o de gobierno. Estos actos por su naturaleza son irrevisables por los organismos controladores, y, por consiguiente, no pueden comprometer la responsabilidad del Estado.

Asimismo se sostiene en general la irresponsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales, salvo en casos muy limitados. En la doctrina se ha sustentado la tesis, que encuentra irreprochable el ilustre profesor Lares Martínez, de que una vez declarada por la Corte Suprema la nulidad de una ley por ser violatoria de la Constitución, si un particular demostrase haber sufrido daños por causa de la aplicación de dicha ley en el tiempo anterior a la declaración de nulidad, necesariamente la Nación estaría en la obligación de reparar tales daños.

En relación a la contratación pública, y especialmente al régimen de concesiones, es necesario advertir que si una determinada obra pública la realiza un concesionario, la responsabilidad de éste sustituye íntegramente a la responsabilidad de la administración. Con razón el profesor venezolano citado dice: "La obra existe en provecho del concesionario. Aquí tiene lugar el principio latino: *Ubi emolumentum ubi onus* (donde está el beneficio, también está la carga). Al *beneficio* que el empresario obtiene explotando durante cierto tiempo la obra corresponde el *riesgo* de la misma. Si durante la construcción de una obra ejecutada por un concesionario se causa un daño a un particular, el responsable será el concesionario. Por el contrario, si la obra pública la está ejecutando un *contratista* que no ha asumido dicha responsabilidad, la situación varía: el Estado es quien la va a explotar y a obtener los beneficios, y por consiguiente, *si algún daño ocurre, es el Estado el responsable de él*. Si la Municipalidad contrata con empresa la construcción de un supermercado por un precio y tiempo determinados, y si durante el tiempo de construcción de la obra se causa un daño a un particular, la responsabilidad incumbe entonces a la Municipalidad y no al contratista.

#### ACUMULACION DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DEL FUNCIONARIO

Es difícil separar en muchos casos y deslindar de manera absoluta la responsabilidad del Estado o de la administración, y la responsabilidad del funcionario. Es decir, si se acumulan o si se excluyen. La teoría por la cual se excluía la responsabilidad de la administración cuando hubiere falta personal del funcionario (por culpa o usurpación de funciones) y, por lo tanto, responsabilidad de éste, ha ido perdiendo terreno.

Los autores franceses han sostenido la doctrina de la acumulación de las responsabilidades. Para ellos, siempre que "hay responsabilidad personal del funcionario, existe también responsabilidad de la administración". De esta manera, el particular perjudicado puede actuar protegido por una acción alternativa y a su voluntad, de escoger entre la administración o el funcionario como sujeto pasivo de la responsabilidad. Cuando se actúe contra la administración para hacerse indemnizar por ella, tiene ésta el recurso de volverse contra el funcionario para hacerse reembolsar la indemnización pagada por ella al agraviado.

#### RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. RESUMEN

*Origen.* La responsabilidad se origina por el funcionamiento de los servicios públicos y como consecuencia de los actos que invaden la esfera del derecho o del interés ajeno.

*Intereses en juego.* En la reparación del daño causado por la administración, el primer interés es el de la persona natural o jurídica afectada. Si se considera fundamental el interés del patrimonio público, debería establecerse principalmente la responsabilidad del funcionario a cuyo cargo estuvo la gestión que ocasionó el perjuicio.

*Situación actual.* Como afirma García Oviedo, el principio general de la responsabilidad debe su origen al reconocimiento de que éste no es sólo de derecho privado, sino del orden de cosas propio del derecho público moderno.

*Fundamento general de la responsabilidad.* Laurent distingue en primer lugar el *derecho adquirido* del *simple interés*, y luego afirma que, si bien es cierto que el interés particular debe ceder ante el interés general, es falso que el *derecho adquirido* también deba ceder ante el interés general.

*Fundamentos modernos de la responsabilidad:* a) Teoría del enriquecimiento ilícito; b) Igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas; c) Teoría del riesgo profesional; d) Teoría del riesgo social o socialización del riesgo.

*Títulos y modalidades de la responsabilidad:* a) Responsabilidad directa o sin falta; b) Responsabilidad culposa.

*Derecho positivo.* Para los actos administrativos realizados por el Poder Ejecutivo se admite en nuestro derecho la responsabilidad civil del Estado.

*Acumulación de la responsabilidad del Estado y del funcionario.* Los autores franceses han sostenido la doctrina del acúmulo de las res-

ponsabilidades. Para ellos, siempre que hay responsabilidad personal del funcionario, existe también responsabilidad de la administración.

## JURISPRUDENCIA

### RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA \*

- A) *Responsabilidad administrativa por hecho ilícito.*
- B) *Valor de las declaraciones de los funcionarios públicos.*

a) Para que nazca la obligación de reparar, es necesario la concurrencia de dos circunstancias: que se haya producido un daño y que éste provenga de un hecho capaz de comprometer la responsabilidad de la administración. Corresponde al reclamante la prueba de ambos extremos.

b) Las afirmaciones hechas por funcionarios públicos en actas, informes y demás actos similares tienen fuerza de documentos públicos solamente cuando hayan sido hechas en el ejercicio de sus funciones.

Se desprende de los recaudos acompañados a su oficio citado, que ese Despacho estaba encargado de la reparación del sector de carretera en que ocurrió el accidente. Asimismo se admite la existencia en la vía de una pila de asfalto, dejada allí en razón de la reparación que se realizaba.

Sin embargo, en tanto que el reclamante alega la absoluta ausencia de señales indicadoras de la obstrucción de la vía, circunstancia que confirma el informe levantado por el vigilante del Tránsito Terrestre que intervino en el caso, en el cual se dice: "*Obstáculo que impidió al conductor ver el peligro: Obstrucción no iluminada (de noche)*", el Ministerio alega, basado en las informaciones contenidas en comunicación de 12 de junio de 1965, suscrita por el supervisor de Maquinarias y Vehículos, así como en el memorándum interno de 20 del mismo mes y año, emanado del jefe de la División de Mantenimiento Vial (Tuy), de la Zona 10, que en el momento del accidente había avisos a ambos lados de la carretera que advertían que la vía se encontraba en reparación, y los cuales fueron arrollados y echados a un lado de la vía por el vehículo conducido por el reclamante.

En estas circunstancias, nos encontramos con el hecho de la imputabilidad (susceptibilidad de resultar obligado) del Despacho de Obras Públicas. Queremos decir con esto que, dado el hecho de ser ese Despacho el encargado de reparar la vía, y existiendo, como en efecto existía, una

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría, Año 1966.*

obstrucción de la misma, producida por materiales utilizados en dicha reparación, es lógico pensar que los daños que se deriven de ello son imputables, en principio, al Ministerio.

Sin embargo, para que un sujeto pueda resultar obligado en razón de un hecho ilícito, es necesaria la producción de una doble circunstancia. Por una parte se requiere que, efectivamente, se haya producido un daño, y por la otra, que éste provenga de un hecho capaz de originar la responsabilidad del sujeto. Sólo cuando estas dos circunstancias concurren, nace para el sujeto la obligación de reparar.

El hecho fuente del daño puede, por lo demás, derivarse de la propia actuación del agente, o de los actos realizados por las personas, animales o cosas que, conforme a la ley, pueden comprometer su responsabilidad.

La existencia del daño debe considerarse en el doble aspecto en que ha sido reclamado. En efecto, alega el reclamante que el vehículo por él conducido, resultó con averías, cuya reparación alcanza a un monto de *seis mil trescientos bolívares* (Bs. 6.300,00). Esta cantidad corresponde a la indicada por la Sección de Experticias de la Inspectoría Local "C" del Tránsito Terrestre, con sede en Higuerote, Estado Miranda, en el informe respectivo, en el cual se detallan los daños sufridos. Por otra parte, el propio Ministerio reconoce que el vehículo sufrió daños, ya que admite la colisión habida. En consecuencia, sin entrar a considerar el monto mismo del daño, se puede concluir en que éste existió. Respecto de los gastos ocasionados en razón del transporte con grúa y estacionamiento del vehículo, así como por el alquiler de un automóvil para el traslado del reclamante, su existencia no puede considerarse demostrada por los documentos presentados, toda vez que ellas emanan de terceras personas no autorizadas para dar fe de sus dichos.

Establecida así la existencia de un daño, será necesario demostrar que éste es imputable al Ministerio.

Ya hemos dicho que la obra realizada en la carretera estaba a cargo del Despacho ministerial; sin embargo, éste sostiene que existían avisos que prevenían de la presencia del obstáculo, los cuales fueron arrollados por el reclamante. Frente a esta afirmación (proviene de parte interesada), existe el informe levantado por el vigilante de Tránsito Terrestre que intervino en el caso, en el cual se indica que existía una obstrucción no iluminada, y afirma que no hubo infracción por parte del conductor.

Se trata, entonces, de establecer una prelación en lo referente al valor de las declaraciones contradictorias. Creemos al respecto que las declaraciones rendidas por el funcionario de Tránsito presentan, en rela-

ción a la afirmación de empleados del Ministerio, mayores condiciones de apreciabilidad.

La razón es obvia. Si bien es cierto que del mismo informe se desprende que el vigilante interviniente no estaba presente en el mismo momento en que ocurrieron los hechos (en el citado informe se dice: "*Control de Tránsito existente: Sin control*"), no es menos cierto que sus declaraciones pueden ser apreciadas cuando ellas no encierran contradicción en sí mismas. Queremos decir con esto que cuando las afirmaciones del funcionario son de tal naturaleza que, no obstante su ausencia en el instante de los hechos, están referidas a circunstancias apreciables después de ocurridos, debe presumirse que son ajustadas a la verdad, hasta prueba en contrario. Y lo que es más, ha establecido la jurisprudencia nacional que las actas, informes y demás actos similares, levantado por el vigilante de Tránsito, y están, además, en franca contradicción, dan fe de la verdad de sus dichos, con la fuerza de un documento público. Por el contrario, las afirmaciones contenidas en las comunicaciones de funcionarios del Despacho, además de provenir de parte interesada, lo cual las hace inapreciables en principio, se limitan a señalar que, efectivamente, existían avisos de la obstrucción, pero no dejan constancia si éstos eran de los preceptuados en el ordinal 4º del artículo 275 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, aplicable al caso.

Asimismo en el informe del funcionario ministerial se contienen menciones que resultan difíciles de aceptar, por provenir de un tercero no presente en el lugar de los hechos y ser, por lo demás, apreciaciones personales del funcionario (supervisor de Maquinarias y Vehículos). Hacemos referencia a las contenidas en el numeral 2 de dicho informe, según las cuales el conductor cometió una serie de infracciones que hacen suya la responsabilidad por el accidente. Tales afirmaciones difícilmente se pueden deducir, como lo sostiene el funcionario, del croquis levantado por el vigilante de Tránsito, y están, además, en franca contradicción con el informe de éste, que señala que por parte del conductor no hubo infracción alguna.

En estas condiciones, se concluye en que, efectivamente, existen circunstancias que hacen pensar en la procedencia de la reclamación.

Debe decirse, sin embargo, que el monto de la misma deberá ser probado por el reclamante. Respecto al justiprecio de los daños ocasionados al vehículo, hecho por el organismo competente, hay que tener presente que si bien le son aplicables las mismas consideraciones que hemos esgrimido en relación al informe del vigilante (respecto a su valor probatorio), no debe olvidarse que tal experticia sólo está referida

al probable valor de los daños causados, pero no indica que necesariamente se haya invertido esa cantidad en la reparación. Y en cuanto a los otros gastos reclamados, los documentos producidos en calidad de pruebas no son suficientes para establecer la veracidad de la inversión.

#### RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION. MEDIOS PARA HACERLA EFECTIVA \*

Si las omisiones de la administración han menoscabado derechos de la actora, la vía para hacer efectiva la responsabilidad de la administración no es el recurso contencioso de anulación, sino uno de plena jurisdicción.

Es cierto que la demandante alega que la Dirección de Obras Municipales se ha negado a permitirle construir en su terreno. Si fuera verdad que ella ha solicitado permiso de construcción y le ha sido negado, allí habría un verdadero acto administrativo susceptible de impugnación; pero ni ha probado tal circunstancia, ni, lo que es más importante, ha recurrido contra esa supuesta negativa.

Es igualmente cierto que la administración municipal ha quebrantado con su inactividad una regla legal expresa: el citado artículo 198 de la resolución aprobatoria del Plano Regulador de Zonificación del Departamento Libertador, hoy derogada por la ordenanza sobre Zonificación del Departamento Libertador de fecha 11 de junio de 1962, en la cual, por cierto, no existe una norma similar a la que acabamos de señalar. También fue irregular el comportamiento de las autoridades administrativas al inexecutar parcialmente —si tal fuese el caso— el decreto de expropiación N° 4, y es indudable que semejantes omisiones han podido perjudicar a la actora, con menoscabo de su derecho de propiedad. Pero, como antes se dijo, ello no daría origen al recurso contencioso de anulación, por cuanto no hay acto impugnabile, sino, en todo caso, un recurso de plena jurisdicción, distinto en su naturaleza y sometido en nuestro derecho positivo —cuando de entes públicos diferentes de la Nación se trata— a un procedimiento diferente y al conocimiento de otros órganos judiciales.

---

\* Oficio N° 5.342, de fecha 30 de octubre de 1964, dirigido al Presidente de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Sección de Asesoría del Estado.

## XXXIII

### LA FUNCION JURISDICCIONAL

Fundamento e introducción. Origen y causa de la función. Jurisdicción administrativa y jurisdicción judicial. Organización de la función jurisdiccional. Sistemas de organización de la función jurisdiccional. Definición de lo contencioso-administrativo. Sistemas de organización de lo contencioso-administrativo

#### FUNDAMENTO E INTRODUCCION

En el estado de derecho, la administración en todos sus actos tiene que supeditarse al orden jurídico establecido. En este régimen la ley no viene a aumentar la potestad de la autoridad, sino, lo que es más importante, a salvaguardar a los ciudadanos de las extralimitaciones del poder público, otorgándoseles recursos y defensas especiales.

El estado de derecho es un estado que, según expresión de Gierke, no se coloca por encima del derecho, sino dentro del mismo y más bien bajo su influencia. La omnipotencia que caracterizaba al viejo principio de soberanía ha sido sustituido por el principio de la ordenación de todas las cosas y actividades bajo el imperio de la ley, con el cual el propio Estado tiene que someter su actividad al control y limitación del orden jurídico.

Este es, en el fondo, un sistema por el que se otorga, en amparo de los ciudadanos, un régimen de garantías. Mediante este sistema surge una jurisdicción especial llamada la jurisdicción contencioso-administrativa. Un ilustre jurista, el autor Posada, ha dicho que su eficacia no está en la declaración de las normas, sino en que éstas sean respetadas, mediante una comprobación de las mismas y de los hechos que originan una situación según normas jurídicas preestablecidas. "No hay estados de derecho si no hay función jurisdiccional amplia, capaz de cotejar toda clase de hechos, incluso los de las autoridades. Hoy, según la evolución política contemporánea, se aumentan las facultades de la administración, pero a su vez se limita ésta en su actividad sometiénola a normas jurídico-sociales que tienden a obtener la armonía en la colectividad, su equilibrio y la justicia y el bien social".

Con acierto el maestro Royo Villanova dice que se ha distinguido la actividad administrativa de la función jurisdiccional, aduciendo que el juez aplica la ley para el restablecimiento del orden jurídico pertur-

bado, en tanto que la administración la aplica para el mejor funcionamiento de los servicios públicos. "El derecho —agrega— es para la administración un medio, un límite, no un fin".

Con razón dice Hauriou que la policía administrativa enlaza moderadamente, con su reglamentación, todas las libertades individuales que son base de la vida civil, y es verdad porque hoy el más pequeño movimiento que realiza el hombre, sobre todo el de la gran ciudad, está vigilado y dirigido por la propia actividad municipal: si quiere pasar de una acera a otra, ha de hacerlo por donde la autoridad municipal le señale; si quiere obtener el agua para su aseo y consumo, ha de hacerlo en la forma y cantidad que le señalen; si quiere pararse a la puerta de su casa o tener un animal doméstico, etc., tiene que ajustarse a la ordenanza aprobada al efecto.<sup>1</sup>

#### ORIGEN Y CAUSA DE LA FUNCION

La administración, al realizar su actividad y sus funciones, puede dar origen a dos situaciones que constituyen la causa y motor de la responsabilidad del Estado y de que se ejerza la función jurisdiccional para que ésta vele por los derechos de los particulares afectados. Estas dos situaciones son: a) Ejecución de actos ilegales, y b) Realización de actos y operaciones que causen daños y perjuicios a los particulares.

La función jurisdiccional, en un estado de derecho, pretende por medio de la intervención del órgano competente, o bien reparar el daño causado, o revocar o anular el acto ilegal cumplido. Es necesario, por lo tanto, que exista todo un sistema de normas, de órganos y de procedimientos que protejan a los administrados contra los actos irregulares de la administración, y, según las situaciones arriba señaladas, se obtenga la anulación de los actos contrarios a derecho y, cuando sea procedente, el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas indebidamente lesionadas, mediante el pago por parte de la Nación de las indemnizaciones a que haya lugar.

- 
1. La justicia administrativa, dice Merk, se distingue por su función según le incumba examinar la juridicidad o el uso que se haya hecho del poder discrecional. En el primer caso se examina si el acto administrativo concuerda con el decreto que era de aplicar al producirse el acto. En el segundo se examina el uso que se haya hecho del arbitrio permitido por el decreto referente al acto, examinándose, por tanto, la acomodación al fin.

La fiscalización jurídica trata de sustituir el acto contrario al derecho por otro que concuerda con él; la fiscalización del árbitro trata de sustituir el acto jurídicamente correcto pero contrario al fin, por otro acto igualmente correcto pero al mismo tiempo más adecuado al fin, según el criterio del Tribunal; es decir, sustituirlo por un acto no solamente justo jurídicamente.

## JURISDICCION ADMINISTRATIVA Y JURISDICCION JUDICIAL

Es corriente contraponer los términos *jurisdicción* y *administración* como expresión de categorías diversas. Por jurisdicción se considera que el Estado tiene la función de declarar el derecho en relación a un caso concreto; y ya sabemos que administración, según uno de sus sentidos, es el ejercicio de aquellas atribuciones que corresponden a las entidades públicas y organismos de ellas dependientes para impulsar los intereses generales. La contraposición entre ambos términos fue elevada al rango de principio jurídico por la doctrina democrática de la separación de los poderes. Por esta doctrina, interpretada demasiado rigurosamente, la función de administrar no la realizaba sino el Poder Ejecutivo, y la de administrar justicia, declarando la norma jurídica aplicable a cada caso, no la realizaba sino el Poder Judicial. Si bien era cierta la distinción entre ambas funciones, no lo era la consecuencia que se pretendía extraer de la misma, esto es, que ambas funciones correspondían a dos órdenes de organismos diferentes.

La opinión de que sólo los tribunales de justicia desempeñan toda la función judicial y que los organismos ejecutivos realizan toda y solamente la función administrativa del Estado, no resiste en la actualidad a la evolución del Estado contemporáneo, a la compleja realidad administrativa y económica de nuestro tiempo, y, por último, a la revisión del principio de la separación de los poderes, por medio del cual se considera hoy que los poderes, en sus atribuciones específicas y fundamentales, deben tener verdadera independencia, pero que esto no significa que los mismos poderes no ejerzan ciertas actividades que las necesidades exigen, sin que por eso se entrase la verdadera independencia de los poderes. Como afirma un autor, Villar y Romero, es innegable que la administración tiene funciones jurisdiccionales. La ciencia jurídica administrativa suele considerar hoy como atributo de la administración las llamadas potestades administrativas y enumera entre éstas a la potestad jurisdiccional de la administración.

De allí que si todo acto judicial propio de la Justicia ha de ser jurisdiccional, en cambio no todo acto jurisdiccional es un acto del Poder Judicial, puesto que existe la jurisdicción administrativa.

Concluyendo, podemos decir: En la jurisdicción administrativa el campo de creación de la norma jurídica es aún mayor que en la jurisdicción ordinaria (civil y mercantil).

## ORGANIZACION DE LA FUNCION JURISDICCIONAL

La función jurisdiccional puede estar confiada a tribunales que formen un cuerpo especial totalmente distinto de las autoridades administrativas. Este es el caso de la justicia civil y criminal. Pero puede ocurrir también que la función jurisdiccional se entregue a cuerpos administrativos, es decir, que formen parte de las autoridades administrativas; solamente que dichos cuerpos se componen de funcionarios que no tienen el carácter de administradores activos de la administración, apareciendo así como distintos de éstos. Esto es lo que ocurre en Francia con respecto a la justicia llamada administrativa. Los tribunales administrativos franceses, particularmente el Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura, no son, propiamente hablando, cuerpos judiciales. Con razón Carré de Malberg, en su *Teoría General del Estado*, dice: "En efecto, desde la Revolución, uno de los principios esenciales del derecho público francés es que las autoridades judiciales propiamente dichas no pueden inmiscuirse en los asuntos administrativos, y especialmente que una autoridad administrativa es la única que puede apreciar la regularidad de los actos administrativos". Así, pues, lo contencioso-administrativo es juzgado por tribunales que entran dentro de la categoría de las autoridades administrativas, que incluso participan en cierta medida en la potestad administrativa, pero que, por su organización y sus funciones particulares, no dejan de ser tribunales, y tribunales en los cuales se ha realizado la separación entre la administración y la jurisdicción, ya que tienen en principio, por cometido especial, si bien no absolutamente exclusivo, el de pronunciar el derecho. He aquí, pues, dos grados, dos sistemas diferentes de separación.

En consecuencia, la jurisdicción contencioso-administrativa compara actos y determina los efectos que la comparación lleva implícitamente. Además, como nota diferencial entre la jurisdicción judicial u ordinaria y la jurisdicción administrativa, tenemos la incompatibilidad de ellas, ya que el acto de jurisdicción judicial es un acto judicial, mientras que el acto de jurisdicción administrativa (vía gubernativa o contencioso-administrativa) es en su esencia *administrativo*.

Para precisar mejor, conviene tener presente este esquema:

Jurisdicción:

Constitucional

Judicial

Administrativa:

Gubernativa

Contencioso-administrativa.

La jurisdicción administrativa, como todo el derecho administrativo, está determinada por estos principios fundamentales:

- 1) La administración es por esencia una actividad jurídica.
- 2) La ley, forma o fuente más calificada condiciona toda la actividad administrativa (principio de legalidad).
- 3) Toda actividad de un funcionario debe estar determinada por una regla atributiva de competencia.

El principio de legalidad es el eje de todo derecho administrativo. En efecto, todos y cada uno de los actos administrativos han de estar necesariamente condicionados por la ley. Este principio tiene una doble función:

- 1) Exige que se cumpla la norma en sus propios términos para que se produzcan los efectos en la misma previstos.
- 2) Esta aplicación ha de efectuarse de acuerdo con las formalidades previstas en el texto legal. En otras palabras, hay dos tipos de legalidad: la material y la formal; es necesario que ambas, que se refieren a lo intrínseco y a lo extrínseco, respectivamente, del acto administrativo, concurran para que dicho acto sea jurídicamente correcto.

#### SISTEMAS DE ORGANIZACION DE LA FUNCION JURISDICCIONAL

Ya dijimos que la jurisdicción administrativa comprende dos grandes formas, o vías diversas, como son la jurisdicción administrativa o vía gubernativa, y la jurisdicción judicial, denominada por algunos contencioso-administrativa, o vía jurisdiccional propiamente dicha.

El derecho de los ciudadanos a impugnar los actos de la administración por medio de los recursos administrativos es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que en definitiva no existe la imparcialidad necesaria para llevar a cabo con absoluta justicia el control jurisdiccional de la administración. Por esta razón, en la doctrina y en la legislación de muchos países encontramos diversos sistemas, a base de órganos distintos de la administración, para juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración con motivo de los actos de ésta.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración ha dado lugar al nacimiento de la función jurisdiccional administrativa propiamente dicha, o sea la denominada jurisdicción contencioso-administrativa.

## DEFINICION DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El concepto de lo contencioso-administrativo puede definirse desde dos puntos de vista: a) formal, y b) material. Desde el punto de vista formal, lo contencioso-administrativo se define en razón de la existencia de órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos constituyen órganos especiales llamados tribunales administrativos.

Desde el punto de vista material, existe lo contencioso-administrativo cuando hay una controversia, plenamente regulada por la ley, entre la administración y un particular afectado.

Como es dable observar, la primera definición parte esencialmente del órgano que decide la controversia, en tanto que la segunda sólo toma en cuenta la materia de dicha controversia. De tal manera, que puede llegar a hablarse de lo contencioso-administrativo aun en el caso de que la contienda se someta por la ley al conocimiento del Poder Judicial ordinario.

## ORGANOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En consideración al órgano ante quien se puede ejercer la defensa de los intereses de los particulares, nos encontramos con los sistemas siguientes:

- 1) Sistema por el cual los órganos que ejercen la jurisdicción contencioso-administrativa son distintos de la jurisdicción ordinaria y forman parte de la administración, pero con el carácter de órganos controladores. Ejemplos: Francia (Consejo de Estado), Colombia, Panamá.
- 2) La jurisdicción contencioso-administrativa está reservada a salas oficiales de una Corte Superior o Suprema. Ejemplos: España, Venezuela.
- 3) Sistema por el cual la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra encomendada a los tribunales que ejercen la jurisdicción judicial. Ejemplos: Bélgica, Estados Unidos e Inglaterra.
- 4) Sistema por el cual se atribuye o confía a tribunales de carácter especial la capacidad para resolver las controversias contenciosas. Este sistema se conoce también con el nombre de germánico o tudesco .

## XXXIV

### LOS MEDIOS O VIAS DE DEFENSA

Definición y elementos de los recursos administrativos. Vía gubernativa. Calificación de los recursos. Los recursos jurisdiccionales o contenciosos. Resumen. Jurisprudencia.

#### INTRODUCCION

Para ejercerse la función jurisdiccional y con ello la salvaguarda de los derechos de los administrados, existen dos categorías de recursos que pueden ser ejercidos con relación a los actos y operaciones de la administración lesivos a dichos administrados: los llamados recursos administrativos o gubernativos, y los recursos jurisdiccionales propiamente dichos, llamados también contenciosos.

Los recursos gubernativos son los medios de que disponen los interesados para obtener, por la vía administrativa, la reconsideración de aquellos actos que estimen contrarios a la ley, la equidad o la conveniencia colectiva. Los recursos contenciosos son medios de defensa solemnes y formales que se ejercen por ante órganos especiales, tribunales ordinarios o tribunales administrativos, según el caso, es decir, por ante órganos extraños a la administración. Los recursos gubernativos conducen a la emisión de un nuevo acto administrativo; en cambio, los recursos contenciosos conducen a una sentencia. Por lo tanto, existen diferencias precisas, como hemos visto, entre unos y otros recursos, tanto por el órgano ante el cual se ejercen como por los efectos que se obtienen.

#### DEFINICION Y ELEMENTOS DE LOS RECURSOS

##### ADMINISTRATIVOS. VIA GUBERNATIVA

La administración concreta su actividad mediante hechos, operaciones materiales y actos administrativos que pueden ser lesivos a los intereses de los particulares y contrarios a la ley que los rige. Contra estos actos se ejercen los recursos, que son los medios técnicos y jurídicos que el Estado otorga a los particulares para revisar o modificar decisiones administrativas anteriores. Así, pues, los recursos se proponen siempre la impugnación de un acto administrativo ilegítimo, que ha de ser acto administrativo, material y formalmente.

## *Principios generales de los recursos*

Los recursos administrativos surgen como una garantía de los administrados, es decir, para otorgarles la protección jurídica que en un Estado de derecho deben tener frente a la administración. De esta garantía nace el que los administrados tengan el poder de exigir a la administración que ésta se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice la administración se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

Los recursos administrativos son, pues, medios legales que las leyes otorgan a los particulares, a fin de protegerlos y con el objeto de obtener la revocación, la reforma o la anulación del acto lesivo.

Para conseguir esos propósitos existen diversos tipos de medios, que los autores dividen entre medios indirectos y medios directos.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que ofrece un eficiente régimen de organización administrativa. La regularidad de ésta, el control técnico de la misma, el imperio de los principios legales. Son los elementos principales de protección de los derechos de los administrados.

Además, existen los medios directos, que están destinados a satisfacer y reparar en forma inmediata el interés privado, logrando la intervención de la autoridad competente, legalmente obligada a tomar una resolución mediante un acto administrativo nuevo de carácter esencialmente jurisdiccional.

Según el autor mexicano Gabino Fraga, de la Universidad Nacional Autónoma de México, los recursos constituyen "un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".

### *Elementos característicos del recurso administrativo*

1. La existencia de una resolución administrativa que sea la que se recurre. Este elemento es indispensable para la existencia del recurso.

2. Que este acto afecte un derecho o un interés del recurrente.
3. En tercer lugar, que la ley fije las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse la solicitud del particular. Esas autoridades pueden ser, o bien la misma que dictó el acto, o la autoridad jerárquica superior, o, en fin, un órgano especial creado al efecto por la ley.
- 4) En cuarto lugar, la existencia de un verdadero recurso se reconoce por la fijación de un plazo dentro del cual el particular puede hacerlo valer.
5. También es propio del recurso la circunstancia de que la ley exija, para tenerlo por legalmente interpuesto, el cumplimiento de ciertos requisitos de forma, de garantía, etc.
6. La fijación de un procedimiento especialmente organizado para seguirse por la autoridad que ha de conocer la revisión del acto, y la determinación de formalidades que hayan de cumplirse, la especificación de pruebas que pueden rendirse, etc.
7. Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo del asunto.

#### CLASIFICACION DE LOS RECURSOS

Los recursos, como medio de impugnación de los actos administrativos, se pueden clasificar en la siguiente forma: a) Atendiendo a la autoridad ante quien pueden interponerse; b) Por su contenido y fin; c) Por su forma.

a) Los recursos gubernativos o administrativos propiamente dichos, pueden interponerse ante la misma autoridad o ante una autoridad superior. Si se lleva a cabo ante la misma autoridad que emitió el acto inicial que se intenta revisar, tenemos el recurso de reconsideración, revocatorio o de reposición; y cuando se interpone ante una autoridad superior, estamos en presencia del recurso de alzada o de reposición.

La reconsideración administrativa, para ser considerada como recurso, debe tener las características que hemos señalado en la sección anterior; entre ellas, la de que la ley imponga a la autoridad la obligación de revisar en cuanto al fondo la actuación objetada. Por equidad, algunos autores han opinado que el particular que se vea afectado por un acto administrativo tiene a su alcance siempre la posibilidad de pedir el retiro o reforma del acto, mediante estos recursos, fundándose para

ello simplemente en el derecho de revisión consagrado constitucionalmente.

El recurso de alzada, de apelación o de revisión jerárquica se ejercita ante una autoridad superior a la que realizó el acto. Este recurso es en gran parte una consecuencia del régimen administrativo de centralización. Característica de este régimen es que las autoridades superiores están facultadas para aprobar, suspender, anular y reformar los actos de las inferiores; y que dichas facultades pueden tener como motivo la falta de oportunidad o ilegalidad de los mismos.

b) Atendiendo al fin y contenido que se proponen, cabe clasificar los recursos gubernativos en dos grandes grupos: recursos de nulidad y recursos de segunda instancia. Los recursos de nulidad se proponen obtener que se declaren carentes de valor y eficacia las decisiones tomadas por una autoridad administrativa; generalmente, estos recursos se fundan en vicios de procedimiento y tienden a subsanarlos. Los recursos de segunda instancia son en el fondo recursos de alzada, que ya hemos señalado.

En atención al contenido deben distinguirse los recursos de reposición, queja, nulidad, revisión, súplica y aclaración. El de reposición se interpone ante la propia autoridad emitente por un vicio de fondo, para que por un acto nuevo de contrario imperio, revoque la decisión recurrida. El recurso de queja se interpone también ante el superior jerárquico y por una causa afecta al punto. Su fin es lograr que el superior obligue al inferior a que cumpla y efectúe trámites que éste denegaba o rechazaba. El recurso de revisión tiene carácter extraordinario y se da contra resoluciones firmes, pero como consecuencia de haberse encontrado algún elemento fundamental generalmente probatorio que aparece con posterioridad a la decisión inicial. El recurso de súplica o de gracia es aquel que puede interponerse contra decisiones de los ministros, por vía de gracia o de benevolencia administrativa, sobre actos administrativos que han culminado por haberse agotado los recursos previstos por la ley. Finalmente, el recurso de aclaración, como su nombre lo indica, tiene por objeto lograr que la propia autoridad u organismo fije con precisión y aclare algún concepto oscuro o rectifique algún error en la decisión adoptada.

c) Por la forma de interponerse los recursos, éstos pueden ser orales o verbales y escritos.

Es conveniente observar que de conformidad con la Ley Orgánica de la Hacienda, la ley de la Procuraduría y la respectiva de la Corte

Federal (hoy Suprema), no hay posibilidades de ejercer la vía judicial sin haber agotado previamente la vía gubernativa.

## LOS RECURSOS JURISDICCIONALES O CONTENCIOSOS

Según la doctrina clásica, se agrupan en cuatro clases principales las diversas demandas que pueden presentarse ante una jurisdicción administrativa, con lo cual se clasifican en cuatro tipos los recursos contenciosos.

- a) *Recurso de anulación.* Cuando se solicita o demanda el reconocimiento de la ilegalidad de un acto administrativo para que en consecuencia sea declarada su nulidad.
- b) *Recurso de plena jurisdicción.* Por medio de este recurso se demanda ante el órgano competente no sólo el poder de anular un acto, sino el restablecimiento de una situación jurídica lesionada y la reparación consecencial de daños.
- c) *Recurso de interpretación.* En algunos ordenamientos jurídicos se da el caso de que los órganos competentes jurisdiccionales interpreten el contenido de un acto administrativo aparentemente oscuro, o aprecien la legalidad del mismo, en caso de ser requeridos por los interesados.
- d) *Recursos de represión.* Consiste en el medio por el cual los tribunales administrativos condenan penalmente a las personas que han infringido preceptos legales relativos a la conservación de inmuebles del dominio público.

## RESUMEN. LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA

La jurisdicción administrativa comprende dos grandes ramas, llamadas también vías, que son: la vía gubernativa, y la vía contencioso-administrativa, o jurisdiccional propiamente dicha.

*Cómo se promueve la vía gubernativa:* Ante un órgano de la administración de carácter jurisdiccional.

*Revisión de los actos administrativos:* 1) Confirmando; 2) Revocando; 3) Sustituyendo el acto lesivo impugnado; 4) Declarando la nulidad de las actuaciones practicadas.

*Recursos de que se vale el lesionado:* 1) Recurso de consideración, revocatoria o reposición; 2) Recurso de alzada o de apelación; 3) Recurso de queja; 4) Recurso de aclaración; 5) Recurso de gracia.

*Relaciones existentes entre ambas vías:* a) Las dos van dirigidas contra el acto administrativo; b) Tienen naturaleza diferente: la primera se ejercita dentro de la misma jerarquía de la administración, en tanto que la segunda se ejercita ante un órgano diferente, o mejor dicho, que no forma parte de la jerarquía administrativa.

*Principios generales de los recursos:* Los recursos administrativos son medios legales que las leyes otorgan a los particulares, a fin de protegerlos y con el objeto de obtener el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo.

*Medios para conseguir estos propósitos:* a) Directos; b) indirectos.

*Elementos característicos del recurso administrativo:*

- a) La existencia de una resolución administrativa que sea la que se recurre.
- b) Que este acto afecte un derecho o interés del recurrente.
- c) Que la ley fije las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse la solicitud del particular.
- d) Fijación de un plazo dentro del cual el particular puede hacerlo valer.
- e) Cumplimiento de ciertos requisitos de forma, de garantía, etc.
- f) Procedimiento especial seguido por la autoridad que ha de conocer la revisión, formalidades que deben cumplirse y especificación de pruebas que deben rendirse.
- g) Obligatoriedad para dictar nueva resolución.

*Clasificación de los recursos:*

- a) Atendiendo a la autoridad ante quien puede interponerse:
  - 1) Reconsideración, revocatoria o de reposición;
  - 2) Alzada o apelación jerárquica.
- b) Atendiendo al fin y naturaleza:
  - 1) De nulidad;
  - 2) De segunda instancia;
  - 3) Reposición;
  - 4) Queja;
  - 5) Nulidad;
  - 6) Revisión;
  - 7) Súplica;
  - 8) Aclaración.
- c) Por la forma de interponerlos:
  - 1) Orales o verbales;
  - 2) escritos.

*Posibilidad de ejercer la vía contenciosa (jurisdicción judicial):* La jurisdicción administrativa ha sostenido el principio de que no se puede intentar la acción judicial sin haber agotado los recursos y procedimientos gubernativos.

COMPETENCIA DE JURISDICCION

Es competente la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, para conocer de la cita de Saneamiento y Garantía hecha a la Nación venezolana, así como también de la "acción principal" en virtud de la cual aquélla haya sido solicitada, porque de ella podría derivar una condenatoria contra la Nación por concepto de daños y perjuicios o para el pago de una cantidad de dinero .

En nuestro caso planteado, la Nación venezolana a través del ciudadano Procurador General de la República, ha sido citada en Saneamiento y Garantía, y ello supone que la Nación venezolana está expuesta a todas las contingencias y responsabilidades del juicio en cuestión, como la de ser condenada a la indemnización de daños y perjuicios o al pago de cantidades de dinero. Además, debemos tener presente que la cita de saneamiento y de garantía, como institución específicamente procesal, y por tanto instrumental, se propone conseguir el resultado práctico de que dentro del ámbito de un proceso pendiente (llamado por la doctrina "principal") pueda realizarse también el derecho que afirme una parte del mismo o ambos a ser saneados o garantizados por un sujeto extraño y distinto de los que integran la relación procesal. El resultado definitivo del juicio principal vendrá a determinar y fijar el deber concreto que tiene o no el tercero (en nuestro caso, la Nación venezolana) de indemnizar al vencido el perjuicio económico que se deriva de la pérdida de la causa.

Es de doctrina (Luis Loreto: "La Cita de Saneamiento y de Garantía, *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 101, p. 15) que la cita es el ejercicio de una verdadera demanda, y normalmente, la proposición de una acción de condena del garantido contra el garante, puesto que hace valer una pretensión de regreso contra el citado. La demanda presenta la peculiaridad de proponerse condicionalmente, esto es, para el supuesto de que si el citante es vencido en el juicio principal, el citado se encuentra entonces no sólo en la imposibilidad de desconocer jurídicamente ese vencimiento que constituye el presupuesto legal de su responsabilidad, sino para que sea contemporáneamente condenado con el citante a responder a éste de las consecuencias de tal vencimiento. Se trata, por tanto, de una demanda propuesta *in eventum* de ser condenado el garantido en la causa principal.

En síntesis, existe, pues, la posibilidad de que este Tribunal de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil dicte pronunciamiento en una

materia que no es de su fuero, por estar ella expresamente atribuida a la Corte Federal, hoy Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con la Disposición Transitoria Constitucional decimaquinta, que establece: "Mientras se dicte la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia regirán las disposiciones siguientes: La Corte actuará dividida en tres Salas Autónomas, denominadas Sala Político-Administrativa, Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, y Sala de Casación Penal. La primera de dichas Salas estará integrada por los vocales de la actual Corte Federal y ejercerá las atribuciones que la legislación vigente confiere a ésta, y las que establecen los ordinales 2º y 4º al 9º del artículo 215 de la Constitución".

Por tales motivos y razones podemos afirmar enfáticamente que los supuestos de hecho previstos en las normas determinantes de la competencia atribuida a la Corte Federal, hoy Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se adecuan perfectamente a los hechos específicos que se presentan en el estudiado asunto; por tanto, debe declararse con lugar la excepción de declinatoria de la jurisdicción opuesta por mi representada, ya que no existe jurisdicción para conocer del presente asunto, conforme lo hemos expuesto ya, y conforme lo exige el buen sentido y alcance establecidos en las previsiones de nuestro ordenamiento jurídico ya estudiadas, así como es criterio constante en nuestra jurisprudencia nacional que existe al respecto. . .".

#### FUNCION DEL FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA\*

Corresponde al Fiscal General de la República ejercer las acciones que sean procedentes para hacer efectiva la responsabilidad civil en que hubieren incurrido los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, por daños causados al patrimonio nacional.

Es cierto que de acuerdo con el ordinal 1º del artículo 202 de la Constitución Nacional, el Procurador tiene la función de defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República. Pero también es cierto que en el ordinal 5º del artículo 220 *ejusdem* se da al Fiscal General de la República la atribución de intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones. Relacionando estas dos disposiciones se puede observar que la función genérica y amplia del Procurador sufre una limi-

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República, en Memorandum interno de fecha 21 de noviembre de 1962.

tación en forma excepcional cuando se trata de funcionarios que hayan causado alguna lesión al patrimonio nacional en el ejercicio de sus funciones públicas. Por lo tanto, podemos decir que el Procurador General de la República tiene la función de defender los intereses patrimoniales de la Nación frente a los particulares y a los funcionarios, cuando estos últimos hayan causado un daño o menoscabo en ese patrimonio no actuando en ejercicio de sus funciones públicas.

Por su parte, el Fiscal General de la República tiene también la función de defender los intereses patrimoniales de la Nación o el Fisco, cuando éstos han sufrido una lesión derivada de la actuación de un funcionario en ejercicio de sus funciones.

Como se ve, esta función del Fiscal es específica y excepcional, y para su ejercicio se requiere:

- 1º Que se haya causado un daño en el patrimonio nacional.
- 2º Que el daño lo haya causado un funcionario público.
- 3º Que el funcionario público haya causado el daño con motivo de su actuación pública.

#### INDEPENDENCIA DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

No compete a la Procuraduría General de la República la representación de los Institutos Autónomos.

La Procuraduría General de la República ha venido sosteniendo a partir de la promulgación de la ley que reglamenta sus funciones, el criterio de que los Institutos Autónomos no están comprendidos en la disposición contenida en el artículo 55 de dicha ley, en virtud de que este Despacho ejerce la representación de la Nación y del Fisco en todos los asuntos que de manera directa o indirecta incidan o lesionen sus intereses patrimoniales, pero de ninguna manera esa atribución puede extenderse a los Institutos Autónomos, por cuanto éstos jurídicamente son personas distintas a las de la Nación y el Fisco, y poseen también un patrimonio propio e independiente de las entidades antes mencionadas.

#### RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS \*

- A) *Antejuicio administrativo. Naturaleza.*
- B) *Herencia vacante. Derecho del Fisco sobre los bienes que la integran.*

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría*, año 1966.

- a) El procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, creado por la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público de 1955, constituye una etapa conciliatoria de necesario agotamiento. Tal procedimiento carecería de sentido si no se entiende que la ley, al someter a los particulares a este trámite, acordó correlativamente al Ejecutivo Nacional la facultad de acceder a las pretensiones del reclamante cuando estén suficientemente fundadas, evitándose así las demoras de la tramitación judicial.
- b) La declaratoria de vacancia de una herencia yacente otorga al fisco no la propiedad sino la posesión sobre los bienes que forman parte de ella. Tal declaratoria no perjudica las acciones de los herederos, las cuales no se extinguen sino por la expiración del término fijado para la prescripción.

Preguntarse si la administración puede reintegrar lo que ha ingresado a su patrimonio —así sea a título de poseedor— por virtud de la declaratoria de vacancia de una herencia, no es cuestión ociosa; por el contrario, la duda surge de la existencia en la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros ramos de la Renta Nacional de la siguiente norma:

Artículo 40. La posesión acordada al Fisco en virtud del artículo anterior *no perjudica las acciones de los herederos que tengan un derecho preferente*. Estas acciones y derechos no se extinguen sino por la expiración del término fijado para la prescripción, y deberán ser ejercidos judicialmente. (Subrayado nuestro).

Ahora bien, la circunstancia de que una ley posterior haya creado un procedimiento administrativo previo que debe ser agotado por los interesados antes de la demanda judicial contra la Nación, plantea un problema de interpretación que debe ser resuelto.

La Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público de 1955 (derogada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 20 de diciembre de 1965) instituyó, con carácter general, un procedimiento administrativo previo que debe ser agotado por los particulares cuando pretendan instaurar judicialmente alguna acción contra la Nación venezolana, procedimiento este que es mantenido, salvo modificaciones de detalle, por la ley vigente, en los artículos 30 y siguientes.

La finalidad de tal procedimiento es —al decir de sus proyectistas— procurar una solución amigable al objeto de las reclamaciones, así como la debida ilustración del Procurador sobre el fondo del asunto y de los elementos de juicio de que se disponga. En rigor, esta segunda finalidad no es sino un medio para el cumplimiento de la primera, pues

vincular solamente el "antejuicio administrativo" a la mejor defensa de los intereses de la República sería consagrar en su favor una prerrogativa sin justificación alguna. En efecto, y por cuanto nuestro sistema procesal, a diferencia de otros países, no establece la obligación general de que al juicio preceda una etapa conciliatoria, el legislador de 1955 consideró conveniente crearla para los casos en que se pretenda demandar a la República; y es sensato inferir que, al someter a los particulares a este trámite, acordó correlativamente al Ejecutivo Nacional la facultad de acceder, en todo o en parte, a las pretensiones del reclamante—cuando las considere suficientemente fundadas, naturalmente— evitándose así, y evitando al particular, las demoras e inconvenientes de la tramitación judicial.

Aun cuando se trata de una facultad y no de una obligación, no tendría sentido obligar al particular a ocurrir al procedimiento administrativo previo si, al mismo tiempo, el Ejecutivo no pudiera evitar el ser llevado a juicio. En tal caso, es evidente que el fin conciliatorio de esta figura desaparece, y considerarse que aun en tal supuesto debe ser agotado, quedaría desnaturalizado, reducido a mera formalidad.

En el caso presente es necesario tener en cuenta que si bien la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros ramos de la Renta Nacional establece que las acciones de los herederos contra el Fisco Nacional deben ser ejercidas judicialmente, tal disposición es anterior a la que obliga a cualquier reclamante a agotar el llamado "antejuicio administrativo". Toca al intérprete armonizar ambas disposiciones, pues la aplicación mecánica de ellas traería como resultado una situación que bien puede calificarse de absurda: exigir al particular agotar el procedimiento administrativo previo, y simultáneamente impedir que el mismo cumpla la función que justifica su existencia, prohibiendo al Ejecutivo acceder a la reclamación formulada, en el caso de que la crea justa.

Excluida la hipótesis anterior, queda la siguiente disyuntiva: o bien no es preciso acudir a la vía administrativa, al "antejuicio", o por el contrario, su cumplimiento se impone, pero en tal caso la obligatoriedad del procedimiento previo conlleva la facultad de la administración de acceder a la reclamación planteada.

- A) Del procedimiento administrativo previo a las acciones que hayan de proponerse contra la Nación o el Fisco.

El procedimiento a que se refiere el epígrafe es de orden público; su incumplimiento acarrea como consecuencia la obligación del juez de no dar curso a la demanda propuesta contra la Nación, y se aplica a todas

las demandas, aún a las interdictales (Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativas, sentencia de 15 de abril de 1963) e incluso a la cita de saneamiento o de garantía (*ibid.*, Sentencia de 6-2-64). Es indudable, a tenor de la interpretación que nuestro máximo Tribunal ha dado a las normas que crean el antejuicio, que este procedimiento es aplicable a toda demanda contra la Nación, sea cual fuere la causa en que se fundamente la acción.

Por lo que toca a la naturaleza y caracteres del procedimiento en estudio, en la primera de las sentencias citadas la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia señala:

...[tal procedimiento] participa de la naturaleza jurídica de los procesos de conciliación previstos en algunas legislaciones con carácter obligatorio antes de proponerse una acción judicial. A veces, en efecto, el derecho positivo estima que es una función procesal digna de regulación la que tiene por objeto evitar la provocación de un litigio mediante actividades previas de avenencias. En este sentido, el procedimiento conciliatorio funciona como un presupuesto *stricto sensu* de un proceso futuro; es decir, que el acto de conciliación o avenimiento es un requisito de cumplimiento previo al nacimiento del proceso principal. El que el procedimiento de conciliación opere como un presupuesto del proceso futuro, quiere decir que, sin su previa celebración, el nacimiento de ese proceso principal no resulta admisible, pues se trata de un presupuesto estricto de admisibilidad del nacimiento del proceso ulterior, que impide por lo tanto el curso de la demanda presentada sin el cumplimiento de tal requisito.

A tenor de lo antes expuesto, no cabe duda que el procedimiento administrativo previo no tiene excepciones, que el legislador lo extiende a toda demanda contra la Nación o el Fisco, por lo cual forzoso es admitir su aplicabilidad a las demandas que tengan como fundamento el artículo 40 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros ramos de la Renta Nacional, y que, por ello mismo, puede la administración convenir o transigir en el mismo procedimiento, sin necesidad de que los derechos de los reclamantes sean declarados por un juez. Es conveniente, sin embargo, indagar cuál fue la intención del legislador al establecer la norma contenida en el citado artículo 40.

#### B) Interpretación del artículo 40 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros ramos de la Renta Nacional.

La norma en estudio forma parte del Capítulo IV, bajo el título "De las herencias vacantes", el cual está destinado a completar las previsiones del Código Civil en la materia puntualizando, entre otras cosas,

que el derecho del Fisco sobre las herencias vacantes es sólo a la posesión, que no perjudica los derechos de los herederos, y que ellos deben ser ejercidos judicialmente.

Pueden encontrarse explicaciones de diversa índole a lo previsto en la última parte del artículo en estudio, que es, en el fondo, una prohibición al Ejecutivo Nacional de pronunciarse acerca de los derechos de una persona sobre una herencia declarada vacante, razones que exponemos separadamente para facilitar su formulación, pero que guardan estrecha relación entre sí.

La primera de ellas es que, teniendo el Fisco una legítima expectativa sobre una masa de bienes, expectativa que tiene su origen en una declaratoria judicial —si bien resultante de un procedimiento no contencioso—, no es prudente que la propia administración renuncie a dicha expectativa. O dicho de otro modo, que sólo un procedimiento judicial ofrece las garantías necesarias para contrariar, por decirlo así, una declaratoria hecha por una autoridad judicial. A ello puede argumentarse que tal motivo, legítimo en su tiempo, ha perdido fuerza al crear el propio legislador un procedimiento administrativo previo, de necesaria aplicación, en el cual interviene una rama consultiva de la administración y cuya finalidad es precisamente obviar, en lo posible, los trámites y dilaciones del proceso judicial.

En segundo lugar —argumento conexo con el anterior—, podría fundamentarse dicha prohibición en que lo referente al estado y capacidad de las personas está reservado a la autoridad judicial; mal pudiendo un órgano administrativo pronunciarse sobre la cualidad de heredero de una persona. A pesar de las apariencias, este argumento es de menos peso que el anterior. Reposa sobre la creencia de que la administración carece de facultades jurisdiccionales: supuesto falso, como la experiencia lo demuestra. Basta recordar la institución de los recursos administrativos, o el propio “antejuicio administrativo”, los cuales no se explicarían si la autoridad administrativa no pudiese “decir el derecho”, declarar cuál sea la norma aplicable, y actuar en consecuencia. Tal declaratoria —y es esto lo que la diferencia fundamentalmente de una sentencia— no tiene fuerza de cosa juzgada, de verdad legal; por lo cual el debate podría plantearse de nuevo ante un juez.

En ese mismo argumento va implícita la idea de que, de proceder administrativamente a reconocer el derecho de una persona o una herencia declarada vacante, la administración estaría transigiendo sobre una materia indisponible, cual es el estado y capacidad de las personas. Un ejemplo pone de relieve la falsedad de tal supuesto: en la generalidad de los

casos, no es preciso que un juez obligue a una persona a reconocer a otra como su coheredero; ésta lo hace en forma espontánea, sin que con ello esté disponiendo en esta materia. No existe motivo alguno para prohibir tal conducta a la administración, cuando dicho reconocimiento deba ser hecho conforme a un procedimiento que confiera un *mínimum* de garantías, tanto al particular reclamante como a la propia administración.

Por último, podría alegarse una fundamentación de orden práctico a la prohibición: el que la administración se expondría a posteriores reclamaciones, en el caso de reintegrar el líquido hereditario a una persona y aparezcan con posterioridad nuevos herederos. En esta hipótesis de una pluralidad de herederos, podría temerse que, de entregarse la totalidad de la herencia al primero que reclame, los demás podrían ejercer acciones contra el Fisco. Tal precaución es, en criterio de esta Procuraduría, infundada, puesto que, como prevé el artículo 1.001 del Código Civil, el pago hecho de buena fe al heredero aparente libera a quien lo hizo.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia están conformes en que los actos verificados entre el heredero aparente y los terceros de buena fe tienen o conservan todo su valor con respecto al verdadero heredero. Ello como consecuencia de que sería injusto y contrario a los principios y razones de orden público no considerarlo así... (Sentencia del Juzgado Primero de Instancia en lo Civil de la Primera Circunscripción Judicial, de 3-5-55. En *Jurisprudencia de los Tribunales de la República*, volumen IV, tomo I, p. 726).

Solución aplicable *a fortiori* cuando se trata de un verdadero heredero:

Esta es la solución dada para el caso de que la venta fuera hecha por un heredero aparente y luego aparezca el verdadero, con mejor derecho que aquél. Si la ley conserva la validez del acto, con mayor razón tiene que mantenerlo cuando la enajenación a título oneroso ha sido hecha por un verdadero heredero, aunque luego aparezca otro que concurra con él en el mismo grado en la herencia. (Sentencia citada).

Como corolario de lo expuesto en esta primera parte, puede afirmarse que la intención del legislador de 1939, al establecer que los derechos de los herederos contra el Fisco deberían ser ejercitados judicialmente, tuvo como fundamento la inexistencia de un procedimiento que rodease de un *mínimum* de garantías el reintegro de la herencia vacante por la propia administración. Al crear posteriormente un procedimiento administrativo general, previo a cualquier demanda que haya de proponerse contra la Nación o el Fisco, tal fundamento desapareció, pudiendo en

consecuencia el Ejecutivo Nacional evitarse —y evitar al particular— un proceso judicial, cuando las probanzas que éste aporte en el “antejuicio administrativo” lleven al ánimo de la administración la convicción de que saldría condenada en un proceso judicial.

#### RECURSO DE RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD \*

A falta de disposición expresa en contrario, es posible solicitar del órgano que dictó un acto administrativo revocable, la reconsideración del mismo, sin que exista ningún requisito de término.

Ahora bien, aun cuando la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros no reguló los recursos administrativos, entre ellos el recurso de reconsideración, la interposición de éste procedía y procede en todo caso, salvo que esté negado expresamente por la ley. En efecto, la antigua Corte Federal ha señalado que “es de principio que los actos administrativos, aun cuando sean de la categoría de los llamados discrecionales, pueden ser revisados por el propio órgano que los expide, sobre todo cuando no lesionan derechos legítimamente adquiridos. En ellos está comprometido el buen nombre de la administración, pues una de las peculiaridades precisamente del acto administrativo es su subordinación a la equidad y a la oportunidad. Advertido el funcionario de que su determinación no corresponde a las exigencias de la equidad, bien por haberse cometido error de derecho, bien porque no se apreciaron cabalmente circunstancias de hecho, la sana lógica y el buen sentido han de inducirlo a la consiguiente rectificación, tanto más si, como en el caso concreto, no se ha lastimado ningún derecho adquirido”. (Sentencia de 17 de julio de 1953. *Vid.* en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, Nº 1, 1953, p. 131. *Vid.* asimismo en Allan-Randolph Brewer C.: “Los Recursos Administrativos o Gubernativos en la Jurisprudencia Venezolana”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Nº 29, 1964, pp. 181 y 192). De ahí que el recurso de reconsideración haya sido definido como “aquel que se ejerce contra un acto administrativo revocable (es decir, un acto administrativo que no haya creado derechos legítimamente a favor de particulares), ante la misma autoridad que dictó el acto, para que ésta la reconsidere en razón de su equidad”. (*Vid.* Allan-Randolph Brewer C.: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 259 y 260).

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría*, Año 1966.

Ahora bien, siendo el acto de imposición de una multa conforme al artículo 31 de la Ley de Inspección y Vigilancia de Empresas de Seguros, un acto revocable, es decir, no creador de derechos a favor de particulares, podía el interesado solicitar del órgano que lo dictó (el Ministerio de Fomento) su reconsideración. Para ello no necesitaba el recurrente someterse a ningún plazo de interposición, pues no lo exigía ninguna ley, ni podía aplicarse analógicamente el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, aplicable sólo a la interposición de recursos jerárquicos. Esto lo ha admitido expresamente la doctrina al indicar que "para la interposición del recurso de reconsideración no se exige ningún requisito de término. Por ello precisamente es que no puede ejercerse contra actos administrativos firmes. Por ello es que sólo puede ejercerse contra actos administrativos revocables, y por último, por ello es que la jurisprudencia no lo ha considerado como un requisito procesal a la apertura de la vía contencioso-administrativa" (Allan-Randolph Brewer C.: *Las Instituciones Fundamentales*. . . , cit., p. 262).

Por otra parte, por no exigirlo tampoco disposición legal alguna, no necesitaba el recurrente cumplir para interponer su recurso de reconsideración con el requisito de afianzamiento previo, que como todo requisito de admisibilidad de este tipo, debe estar expresamente exigido por la ley. (Cfr. Allan-Randolph Brewer C.: "Aspectos de la ejecutoriedad y ejecutividad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio *solve et repete*", en la revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33, Caracas; pp. 25 y 26).

Por tanto, no estando sometido el recurso de reconocimiento en el sistema jurídico venezolano a lapsos de interposición ni a condiciones de afianzamiento, no podía el ciudadano Ministro de Fomento declarar sin lugar el recurso de reconsideración interpuesto por el ciudadano G. B. B., por considerar que "no existen motivos de reconsideración alguna de la medida tomada, ya que no se ha cumplido con el plazo y condición de afianzamiento exigidos por la ley"; y cuando así lo hizo, por exigir condiciones o requisitos no establecidos en la ley, incurrió en un vicio de ilegalidad por incorrecta aplicación de los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros, en las cuales subsumió el recurso de reconsideración, que ellos no contemplan; por ello ese Supremo Tribunal debe declarar con lugar el presente recurso interpuesto contra el acto administrativo contenido en oficio N° 24.411, de 21 de junio de 1965, lo que formalmente solicito. Advierte este Despacho, eso sí, que a su juicio la nulidad de dicho acto denegatorio del recurso de reconsideración en nada puede

influir sobre la validez del acto de imposición de la multa ni sobre la validez del acto de notificación de dicha multa, los cuales, como antes se dijo, están firmes y surten todos sus efectos.

NATURALEZA DE LAS APELACIONES CONTRA  
ACTOS ADMINISTRATIVOS,  
ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA \*

Las "apelaciones" que contra ciertos actos administrativos consagran normas contenidas en diversas leyes, y cuyo conocimiento defieren a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, son verdaderos recursos contencioso-administrativos, y no "recursos jerárquicos impropios".

El impugnante acude ante esa Corte en ejercicio del recurso previsto en el artículo 114 de la Ley de Minas, que a la letra dice:

Los funcionarios competentes para imponer multas a que se refieren los artículos 109 al 113, ambos inclusive, son el Ministro de Fomento [hoy Ministro de Minas e Hidrocarburos] y los funcionarios fiscales que hubieren sido designados; y de las impuestas por estos últimos podrá reclamarse ante el Ministro de Fomento, dentro de los cinco días después de notificados. De la decisión del Ministro de Fomento podrá apelarse dentro de diez días para ante la Corte Federal y de Casación.

Antes de examinar el fondo del asunto, conviene analizar la naturaleza del recurso establecido en la disposición transcrita contra las disposiciones del Ministro:

Los ministros, como órganos directos que son del Presidente de la República (artículo 193 de la Constitución Nacional), están ubicados en la cúspide de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo. Sus decisiones no están, por lo general, sujetas a revisión por superior jerárquico alguno, y en consecuencia, causan estado, es decir, constituyen, salvo en contados casos excepcionales, la última y definitiva palabra de la administración pública en cada asunto. No escapan a la aplicación de este principio las sanciones pecuniarias que por infracción de las leyes imponen tales funcionarios a los administrados, ya sea que procedan como revisores de las actuaciones de sus funcionarios subalternos, o bien que actúen como primera y única instancia del proceso administrativo.

Esas decisiones de última instancia administrativa ponen fin, como es lógico, a la vía gubernativa, de manera que contra ellas sólo puede

---

\* Oficio N° 5.740, de fecha 17 de noviembre de 1964, dirigido al Presidente de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Sección de Asesoría del Estado.

accionar el particular afectado a través de los recursos contencioso-administrativos, que ponen en movimiento a los órganos que ejercen el control jurisdiccional de la legalidad de los actos realizados por la administración. En consecuencia, arribamos a la conclusión de que pertenece a esta categoría el recurso contemplado en el artículo 144 de la Ley de Minas, puesto que persigue la anulación de un acto administrativo que, por emanar de un funcionario que ostenta la jerarquía suprema en una rama del gobierno central, causa estado, es decir, no es susceptible de examen en la vía gubernativa. (Cfr. González Pérez, Jesús: *Derecho Procesal Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957; tomo II, p. 369). Entiéndase que nos referimos al recurso otorgado por el citado artículo 114 contra las decisiones del Ministro; el que concede dicho artículo contra las multas impuestas por los funcionarios fiscales subalternos posee naturaleza gubernativa: es un recurso jerárquico. Dos de nuestros reputados autores, los doctores Eloy Lares Martínez y José Guillermo Andueza, creen ver en este recurso de "apelación" —consagrado no solamente en la Ley de Minas, sino en numerosos cuerpos legales especiales—, una acción *sui generis* que participa a la vez de los caracteres del recurso jurisdiccional y del administrativo. Ambos basan su aserto en que, según ellos, tal recurso de apelación "se apoya no sólo en consideraciones de legalidad, sino en razones de todo orden" (Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1963, p. 500), o lo que es lo mismo, "no supone ilegalidad de ninguna especie en el acto impugnado, sino únicamente desacuerdo del interesado con el mismo acto" (Andueza, José Guillermo: *El Control en Venezuela de los Actos Ilegales de la Administración Pública*. Publicaciones del Ministerio de Justicia, Caracas, 1959, p. 30). Llevando hasta sus últimas consecuencias esta tesis, el profesor de Derecho Administrativo doctor Tomás Polanco sostiene que se trata de un recurso de carácter estrictamente administrativo en el cual la Corte actúa, no como órgano judicial, sino como órgano administrativo" (Polanco, Tomás: "La Administración Pública". *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela*, Caracas, 1951, p. 298).

Este Despacho no comparte las teorías expuestas, no obstante la indudable autoridad intelectual de quienes las sustentan. Es inclusive peligroso aceptar que nuestro máximo Tribunal pueda dejar sin efecto un acto administrativo por razones ajenas a la legalidad de ese acto; ello equivaldría a admitir que, como sostiene el doctor Polanco, en ciertos casos la Corte deja de actuar como órgano del Poder Judicial para convertirse en parte de la administración activa. En nuestra opinión,

el simple uso del término "apelación" no debe inducirnos a pensar que nos hallamos ante un recurso de instancia dentro del proceso gubernativo, sino que debemos entenderlo como sinónimo de "recurso". De lo contrario habría que llegar a la conclusión de que esa Alta Corte tiene facultades para revocar los actos administrativos por razones de oportunidad, lo cual vendría a constituir un atentado inadmisibles contra el principio de la división de poderes que se halla en la base de la organización política de Venezuela, y que, si bien no es absoluto, sí funciona al menos como regla general, sólo alterable en virtud de expreso mandato legislativo. "Sólo la administración es juez del interés público" (Garrido Falla, Fernando: *Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, p. 305).

Cree esta Procuraduría que semejante "apelación" no es más que un resto superviviente de nuestra antigua legislación, en la que no existían los recursos contencioso-administrativos que hoy vemos consagrados en forma general, por vía constitucional, y donde el recurso que venimos analizando apareció como primera y tímida expresión del principio de legalidad de la actuación administrativa; ésta era en principio irrevisable, y sólo por excepción —cuando la ley lo autorizaba expresamente— podían los administrados valerse de esa vía especial de revisión. De allí que en repetidas ocasiones la Corte Federal y de Casación dijera que la apelación no procedía sino en los casos taxativamente determinados por el legislador. (Andueza, José Guillermo: ob. cit., pp. 26-30).

En resumen, opina este Despacho que el tantas veces aludido recurso de "apelación" no es más que una forma especial, sometida a lapsos de caducidad más breves, de la acción ejercitable contra las actuaciones administrativas afectadas de ilegalidad.

Como últimos argumentos en favor de nuestra tesis invocaremos un texto legal —el artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional— y la interpretación que del mismo hizo esa Honorable Sala en sentencia del 28 de octubre de 1959, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 26.104, de fecha 5 de noviembre siguiente.

La citada norma reza así: Las decisiones del Contralor o de las Salas serán obligatorias para los empleados, funcionarios o particulares sobre quienes recaigan; pero los interesados podrán apelar de ellas dentro de los quince (15) días siguientes, contados a partir de la notificación por oficio de la providencia recaída, siempre que en la ley no esté previsto un procedimiento especial, así: de las dictadas por las Salas, para ante el Tribunal Superior de Hacienda; y de las dictadas por el Contralor de la Nación, para ante la Corte Federal o para ante los Tribu-

nales en lo contencioso-administrativo que puedan crearse en lo futuro...". Es éste un caso típico de las llamadas "apelaciones" previstas en diversas leyes especiales. Nótese, sin embargo, cómo el propio legislador le ha reconocido naturaleza de recurso contencioso-administrativo al atribuir su conocimiento a los tribunales competentes en esa materia.

En la sentencia citada, esa Suprema Corte así lo comprendió también, cuando, para rechazar el recurso interpuesto por la firma Construcciones Alvarado, S. A., conforme al precepto transcrito, se basó en que la decisión "apelada" no había causado estado y por tanto faltaba uno de los presupuestos procesales del recurso contencioso-administrativo.

Cabe observar que existe un precepto legal que a primera vista parece contradecir la tesis sostenida por el Despacho a mi cargo: se trata del ordinal 31 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, el cual incluye entre las atribuciones de ese órgano la de "conocer de los recursos jerárquicos interpuestos dentro del término de ley contra las decisiones de la administración nacional en materia fiscal cuando la competencia para ello no esté atribuida a otro tribunal". La última parte de la disposición nos permite ver, sin embargo, que la expresión "recurso jerárquico" no ha sido empleada con el significado que le es propio en derecho administrativo, es decir, como medio procesal que permite a los administrados obtener la revisión de las decisiones gubernativas por el órgano superior del que las dicta. En efecto, la regla transcrita deja a salvo aquellos casos en que la competencia para conocer se halla atribuida a otro tribunal; luego en el ánimo del legislador estaba el concepto de recurso jurisdiccional, cuando promulgó la norma en cuestión, y no el del verdadero recurso jerárquico, pues lo normal es que éste —como recurso interno que es— se ventile ante órganos administrativos y no ante los tribunales, como sucede con la vía jurisdiccional o "externa" de revisión. Si la ley hubiese en verdad creído que se estaba infiriendo al recurso jerárquico, en el exacto sentido de la expresión, habría desde luego hecho salvedad de los casos en que la competencia estuviera atribuida a otros órganos, ya que nunca podría estar confiado este tipo de recurso a "otros Tribunales".

Ante el clarísimo texto constitucional (art. 206), debe ceder también cualquier interpretación que pretenda ver en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal un indicio a favor de la tesis del máximo Tribunal como órgano administrativo. En efecto, la frase "la Corte podrá confirmar, revocar o reformar la decisión impugnada o reponer el procedimiento" —que aparece en una ley cronológicamente anterior a la Constitución— debe entenderse coordinada con el citado

artículo 206 de la Carta Magna que defiere competencia al alto Tribunal sólo en el sentido de "disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

## JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA \*

*En el caso concreto, era competente el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta para conocer del asunto controvertido, ya que no se trataba de interpretación de cláusulas contenidas en un contrato celebrado por el contribuyente con la Nación, sino de impugnación que hizo el contribuyente de varias planillas de liquidación de Impuesto sobre la Renta que le fueron emitidas por la Administración General del Impuesto sobre la Renta, por considerarlo sujeto pasivo del gravamen.*

### CUESTION DE COMPETENCIA

En primer lugar cabe preguntarse: ¿qué se entiende por jurisdicción y por competencia?

La jurisdicción, de una manera general, representa o significa una actitud o función ejercida por un poder del Estado; esa función es la aplicación de la ley y el poder del Estado encargado de aplicarla es el judicial, mientras que la competencia es la facultad atribuida a un juez para conocer de determinados asuntos jurídicos. En este orden de ideas, y concretando los conceptos generales y abstractos anteriormente emitidos, podemos decir que por jurisdicción tributaria debe entenderse la potestad que tienen los jueces de conocer y decidir todos los conflictos que se deriven de relaciones jurídicas de naturaleza impositiva, y que competencia en la misma materia, es la facultad atribuida a un juez o a varios jueces para conocer de determinados asuntos jurídicos relativos a los impuestos del Estado.

Examinados estos conceptos a la luz de la doctrina universalmente reconocida y aplicándolos al caso concreto en estudio, podemos establecer lo siguiente:

La jurisdicción tributaria en nuestro derecho positivo está acordada a determinados jueces conforme a las diversas leyes que regulan la materia impositiva. La competencia está atribuida, de manera general, a los órganos de la administración de justicia en materia de Hacienda

---

\* Criterio sustentado por la Procuraduría General de la República en informes presentados en fecha 22 de septiembre de 1962 ante la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa.

(Juzgados Nacionales de Hacienda, Tribunal Superior de Hacienda y Corte Suprema de Justicia), y de manera especial, por lo que se refiere específicamente a impuesto sobre la renta, al Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta y a la Corte Suprema de Justicia en caso de apelación. El Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta es un órgano del Poder Judicial (artículo 77 de la Ley de Impuesto sobre la Renta) y tiene jurisdicción y competencia para conocer en apelación de las controversias que se susciten entre la Nación y los contribuyentes con motivo de la aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento (artículo 78, ordinal 1º, de la Ley de Impuesto sobre la Renta), y de sus decisiones conoce en segunda instancia la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, según lo establecido en el artículo 86 *ejusdem*. Conforme al artículo 78 antes citado, el órgano jurisdiccional competente para conocer y decidir en primera instancia de las cuestiones relativas al Impuesto sobre la Renta es el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta.

Ahora bien, la parte apelante estima que para conocer del proceso que cursó por ante dicho Tribunal y culminó con una decisión sobre la perención de la instancia y del recurso, carece de competencia el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, por cuanto el objeto de la controversia es la interpretación de una cláusula contractual, cuyo conocimiento está atribuido a la Corte Suprema de Justicia, en la Sala Político Administrativa, según lo pautado por el ordinal 28 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

La representación del Fisco Nacional no comparte el criterio de la parte recurrente, por las siguientes razones:

1º El recurso deducido por el B. de V. es un recurso contra actos administrativos de naturaleza impositiva o tributaria en particular, concretados esos actos en las diversas planillas de liquidación del impuesto.

Cuando la administración emite una planilla de liquidación del impuesto sobre la renta, no lo hace en virtud de la interpretación de un contrato, sino en aplicación de la ley de la materia conforme a la interpretación que le merece ese texto legal, de cuya ejecución está encargada. Y es precisamente el contribuyente que se considere exento del pago del impuesto, en virtud de un acto, hecho o institución jurídica, quien debe alegar la supuesta exención.

De acuerdo con lo expuesto, corresponde entonces al Tribunal especializado en conflictos de origen como éste, determinar si el contribuyente a cuyo cargo se emitió la planilla es tal contribuyente como lo entendió la administración, o no lo es porque esté exento.

Sobre este particular el artículo 78 de la Ley de Impuesto sobre la Renta es claro y terminante, al señalar cuáles son las atribuciones del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, lo que también ha sido establecido por la jurisprudencia. Con efecto, en sentencia dictada por la extinguida Corte Federal el 15 de octubre de 1954 respecto a la competencia de la antigua Junta de Apelaciones, hoy Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, se expresó lo siguiente: "La Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta conoce en apelación de todas las discrepancias de cualquiera especie, discutidas en materia de dicho impuesto. . ." (*Gaceta Forense*, 2ª etapa, N° 6, octubre a diciembre de 1954, p. 51).

Como se ve, la facultad que tiene el referido Tribunal para conocer de las controversias que se susciten con motivo del impuesto sobre la Renta, no está limitada a determinados casos, sino que por el contrario es amplísima, pues abarca todos los conflictos que surjan en la materia, de cualquiera especie que sean.

En otra sentencia de la Corte Federal y de Casación, de fecha 4 de agosto de 1954, se califica a la Junta de Apelaciones (hoy Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta) como juez natural de la administración y los contribuyentes de dicho impuesto. A este respecto dice: "La Junta de Apelaciones es un Tribunal Administrativo, aunque especial en cuanto a la materia, con alcance general para todos los contribuyentes del impuesto referido, creada por una ley preexistente a los litigios que se le habrían de someter; los miembros de ese Tribunal fueron designados también mucho antes de nacer este conflicto, y con sujeción a lo establecido por la misma ley para la integración de la Junta". (*Gaceta Forense*, 2ª etapa, N° 5, julio-septiembre 1954, p. 358).

2º Alegan los apoderados del B. de V. como razón fundamental para considerar la incompetencia del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, y en consecuencia, para solicitar la nulidad de todo lo actuado por el mismo, que la naturaleza del proceso tramitado por ante el Tribunal *a quo* es similar a la de la cuestión a que se refiere el artículo 3º de la Ley Aprobatoria del Convenio de Prórroga del Contrato celebrado entre la Nación y el B. de V., cuyo objeto es el de determinar el alcance de la cláusula segunda del convenio, a fin de solucionar las diferencias por vía de arreglo extrajudicial; es decir, que en concepto de la parte recurrente, se trata simplemente de la interpretación de una cláusula contractual.

A poco que se ahonde en el estudio del problema, resulta fácil comprobar la falsedad de la tesis planteada. Efectivamente, el juicio tra-

mitado por ante el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta es de naturaleza tributaria y tiene por objeto conocer de la impugnación que hizo el Banco de Venezuela a las planillas de liquidación formuladas en virtud de que conforme a la ley, la Administración ha considerado al Banco como sujeto pasivo del impuesto; y en tal situación, correspondía a dicho Banco haber alegado dentro de ese procedimiento, cursante por ante dicho Tribunal, la existencia de un contrato en el cual estima se le exonera del pago del impuesto. En este caso, hubiera podido el Tribunal entrar a analizar los alegatos expuestos a los fines de su decisión. Por consiguiente, no podría, de manera alguna considerarse que el análisis que hubiere de hacer el juez de lo alegado por la parte, para fundamentar su decisión, convierta el recurso, netamente impositivo, en un procedimiento de naturaleza distinta.

Cosa distinta hubiera sido si la Administración no hubiese emitido las planillas de liquidación y hubiera pretendido dirimir ante el Tribunal del Impuesto la cuestión de si existía o no la exención a que se refiere la parte recurrente. Entonces sí podría decirse que el objeto de la acción era la interpretación de un acto jurídico y en su consecuencia, el referido Tribunal no tendría competencia para conocer de esa controversia, la cual le está atribuida a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, mediante demanda instaurada en la hipótesis señalada, por el Procurador General de la República.

3º Por último, la representación del Fisco Nacional considera inadmisibles, una vez más, los alegatos de la parte recurrente, por cuanto en el caso de autos no se trata de la interpretación de un contrato, tanto por las razones expuestas como, porque de acuerdo con la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia con fecha 15 de marzo de 1962, el supuesto contrato a que hace referencia el B. de V. "es un acto complejo, integrado, en forma evidentemente conexa, por actos que respectivamente emanaron del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y de una entidad bancaria particular y privada como lo es el B. de V....", y en otra parte del referido fallo se asienta: "...siendo como indiscutiblemente lo es, el acto cuya nulidad se demanda, un acto sancionado por las Cámaras como Cuerpos Colegisladores, esto es, una ley en el sentido como lo establece la Constitución, tiene la Corte Suprema de Justicia, en pleno, competencia para conocer y decidir acerca de la nulidad solicitada". (*Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Nº 760, Extraordinario, 22-3-62).

Por consiguiente, si el mencionado acto complejo es una ley, como lo ha establecido el fallo del Supremo Tribunal, entonces es inoperante

con mayor razón la aplicación del ordinal 28 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en virtud de no tratarse de la interpretación de un contrato, sino de fijar el alcance de aplicación de una ley, lo cual, por otra parte, es función normal de todo juez dentro del proceso, a los fines de cumplir el deber de decidir, resolviendo las controversias sometidas a su consideración por las partes litigantes. Obvio es, entonces, que aun planteado el problema como cuestión atinente a la interpretación y aplicación de esa ley, el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta tiene competencia plena e indiscutible para conocerlo y decidirlo.

De acuerdo con lo expuesto, la representación del Fisco Nacional sostiene enfáticamente que el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta no ha usurpado poderes o facultades atribuidas a otro órgano jurisdiccional, y que, por el contrario, dentro de la esfera de atribuciones específicas que le señala el artículo 78 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, ha ajustado todo el procedimiento de manera estricta, al ordenamiento jurídico vigente. En consecuencia, todas sus actuaciones son válidas por haber sido ejecutadas de acuerdo con los hechos y con el derecho.

Por lo tanto, la representación del Fisco Nacional se permite pedir al Supremo Tribunal que declare sin lugar el pedimento previo de la parte apelante.

#### COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA \*

La intervención de la Procuraduría General de la República en los recursos que se ventilen ante la jurisdicción contencioso-administrativa o la jurisdicción constitucional, es necesaria con respecto a los actos emanados del Poder Ejecutivo Nacional. Cuando se accione la nulidad de un acto emanado de otro poder nacional, de algún instituto autónomo o establecimiento público nacional, la intervención del citado organismo es facultativa para éste. En fin, tratándose de actos emanados de órganos estatales o municipales, la intervención del Procurador es procedente cuando el acto interese a la administración pública nacional y si así lo resolviere el Ejecutivo Nacional.

1. En primer lugar, encontramos los actos emanados del Poder Ejecutivo Nacional. Entiéndase por tales aquellas manifestaciones de voluntad realizadas por el órgano principal de administración del Estado en el ejercicio de sus funciones.

---

\* *Dictámenes de la Procuraduría*, Año 1966.

Dichos actos pueden ser: actos administrativos (hechos en ejecución de la ley) y actos de gobierno (hechos en ejecución directa de la Constitución). Asimismo, forman parte de la actuación del Poder Ejecutivo Nacional los actos cumplidos en ejercicio de la potestad reglamentaria de este poder, facultad también de origen constitucional. Esta dualidad de actos determina una doble jurisdicción para conocer de su impugnación. De allí que la norma estudiada hable de jurisdicción contencioso-administrativa (ante la cual se impugnaría la ilegalidad del acto administrativo) y la constitucional (que conocería de las demandas de nulidad por inconstitucionalidad de todas las categorías señaladas).

En este primer supuesto de la norma considerada, la actuación del Despacho es una atribución derivada de la misma ley, por lo que su intervención procederá de pleno derecho, sin que deba, en forma alguna, condicionarse a elementos extraños a la naturaleza misma de los actos impugnados.

2. Distinta naturaleza presenta la intervención del Despacho en el primer supuesto del párrafo único de dicho artículo. En estos casos, señala la norma que la Procuraduría "podrá" dictaminar sobre él.

Esta expresión "podrá" creemos que debe aceptarse con los efectos que le señala el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil; es decir, que cuando el artículo 4º dice que en este supuesto la Procuraduría podrá dictaminar en los casos allí contemplados, está confiriendo al Despacho una facultad de actuación discrecional, pudiendo, en consecuencia, y si así lo considera prudente el titular del Despacho, intervenir en esos casos. No se trata de una obligación (deber) del Despacho, sino, por el contrario, de una facultad discrecional.

Ahora bien, ¿cuáles actos originan esta intervención al ser impugnados?

A) En primer lugar, tenemos los actos emanados de "otro poder nacional".

Al respecto podemos decir lo siguiente:

Aun cuando pareciera lógico que al hacer referencia a actos de los otros poderes nacionales se estarían tomando en consideración los actos administrativos que dichos poderes pudiesen realizar, la realidad de los hechos es otra. En verdad, a través de esta disposición se trató de reservar a la competencia discrecional del Despacho la intervención en aquellos casos en que la nulidad intentada se dirija contra los actos de esos otros poderes en ejercicio de sus atribuciones específicas. En estas condiciones, pedida que sea la nulidad de un acto legislativo o judicial

—dentro de éstos, los que puedan ser objeto del recurso—, podrá la Procuraduría General de la República intervenir si lo considera necesario, mediante la elaboración del correspondiente dictamen. Esta idea está expresada en la exposición de motivos que acompaña al proyecto presentado a las Cámaras Legislativas.

B) El segundo caso que contempla la disposición estudiada está referido a los recursos de nulidad de actos emanados de los institutos oficiales autónomos. Respecto a estos organismos no existe dificultad alguna en su determinación, por lo que consideramos que en torno a ellos no es necesario un estudio detallado.

Bastará con que digamos que por institutos autónomos debe entenderse aquellos entes oficiales descentralizados de la administración para el logro de fines específicos, creados conforme a las prescripciones del artículo 230 de la Constitución Nacional; con personería jurídica distinta a la de la Nación, y patrimonio propio y separado del patrimonio del Estado.

C) No es tan clara, por el contrario, la noción de establecimientos públicos nacionales, empleada por la disposición estudiada. Al respecto consideramos que deben formularse algunas observaciones que ayuden a precisar el concepto.

La expresión, en principio, está tomada con un criterio orgánico, y en este sentido debemos entender que se trata de organismos u oficinas especializadas en prestación de una actividad determinada, distinta de la que por su naturaleza está conferida a la administración pública como función propia y específica de ésta. Por otra parte, al señalarse que se trata de establecimientos nacionales, se está excluyendo de la noción a todos aquellos organismos de índole local (estadal o municipal).

La dificultad en la determinación del concepto se presenta al examinar el carácter público, que la disposición exige.

En torno al carácter público o privado de los organismos creados por el Estado para cumplir fines que por su naturaleza y caracteres no corresponden propiamente al cometido estatal, se han formulado en la doctrina administrativa un sinnúmero de teorías y soluciones que por su profusión y disparidad dan una idea clara de la dificultad de determinación de este carácter.

En realidad, la variedad de elementos que pueden presentar estos organismos son causa de la dificultad de determinación de su carácter. Una posición lógica y ecuánime obliga a considerar en cada caso la posible presencia de estos elementos sintomatológicos para, luego de

determinada su existencia, formular un criterio acerca de su verdadero carácter.

Como elementos orientadores para la determinación del carácter público de estos organismos, podríamos señalar las siguientes:

a) El disfrute de la potestad de imperio por delegación directa del Estado, y el ejercicio de esa potestad en nombre propio del ente. En este sentido, en la medida en que pueda, con base jurídica positiva, ordenar o prohibir un acto, imponer obligaciones, dictar disposiciones reglamentarias, etc., podrá pensarse en su carácter público.

b) La creación por decisión expresa del Estado, a través de un cuerpo legal susceptible de crearlo.

c) La obligación del organismo de cumplir con la finalidad para la cual ha sido creado y existencia de un control estatal a tal fin.

d) La realización de un cometido de interés público coincidente con alguno de los fines del Estado.

Naturalmente que no son éstos los únicos indicios que permiten determinar el carácter de un establecimiento de esta naturaleza; y aun dentro de ellos, existen algunos de mayor fuerza convincente que otros. En nuestra opinión, de los elementos mencionados, sólo la creación del organismo por acto concreto del poder público, con sometimiento expreso a un régimen de derecho público, permitiría, aun en ausencia de cualquier otro elemento, establecer el carácter público de aquél. En los demás casos nos parece necesaria la coexistencia de varios de ellos para establecer tal carácter.

No obstante lo antes dicho, procuraremos, por vía de exclusión, limitar el alcance de la expresión utilizada por la norma. No cabe duda de que dentro de la mención "establecimientos públicos nacionales", no podrá incluirse la administración pública central, cuando actúe en funciones distintas a las que le son propias, tales como las gestiones que en carácter de sujeto de derecho privado pueda realizar.

Asimismo se excluyen los actos realizados por las empresas privadas que gozan del carácter de concesionarios del Estado. Por otra parte, la misma Ley Orgánica del Despacho deja fuera de esta noción a los institutos oficiales autónomos, a los que individualiza y separa del concepto considerado.

La necesidad, por otra parte, de que se trate de organismos nacionales, excluye la consideración de los que pueda crear el poder público estatal o municipal.

Consideramos que asimismo deben excluirse de la noción estudiada aquellas empresas que no obstante desempeñar una función de evidente interés público, constituyen empresas particulares con capital exclusivamente privado.

Nos queda entonces reducido el concepto a los organismos en los cuales el Estado participa en calidad de accionista, o sea las llamadas empresas del Estado y las de economía mixta.

En éstas, y en la medida en que se den los elementos sintomáticos antes aludidos (circunstancia que deberá establecerse en cada caso), podrá el Despacho, una vez establecido el carácter público del organismo respectivo, intervenir facultativamente en los términos de la norma considerada.

3. En su parte final, el párrafo único del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece:

También podrá emitir dictamen cuando el recurso se intente contra los actos emanados de los órganos estatales o municipales, si el acto interesa a la administración pública nacional y así lo resolviere el Ejecutivo Nacional.

En el supuesto de la disposición transcrita se utiliza nuevamente la expresión "podrá" para calificar la naturaleza de la intervención del Despacho. Sin embargo, surge una modalidad que hace variar la consideración del término utilizado. En efecto, la discrecionalidad que consagra el presente dispositivo reposa ahora en cabeza del Ejecutivo Nacional, quien será en definitiva el organismo que decidirá la intervención del Despacho.

La situación puede plantearse en esta forma: en principio, la Procuraduría no está obligada a intervenir en el caso supuesto. Sin embargo, el Ejecutivo Nacional puede ordenar al Despacho que intervenga si así lo considera necesario y siempre que el acto impugnado interese a la administración pública nacional. Como se ve, pues, no se consagra en el dispositivo considerado una actuación obligatoria del Despacho, tal como se consagra en el encabezamiento del artículo 4º que estudiamos.

Debemos, por último, señalar que para que el Despacho pueda dictaminar en el caso considerado, es necesaria la concurrencia de los dos extremos señalados en la norma, es decir, que en todo caso, el acto impugnado debe interesar a la administración pública nacional y ser así resuelto por el Ejecutivo Nacional.

## SEGUNDA PARTE

La participación del Despacho en cada uno de los casos contemplados en la disposición que estudiamos, presupone que éste debe estar en conocimiento de los recursos intentados. Para lograr este fin es necesaria, en consecuencia, la notificación hecha por el órgano jurisdiccional competente. Ahora bien, no existe en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República disposición alguna que regule el procedimiento de notificación del Despacho en los casos de recursos de inconstitucionalidad y contencioso-administrativos de anulación. Las únicas normas que en dicha Ley Orgánica tratan de las notificaciones que deben hacerse al Procurador, están referidas al procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República y a los casos en que la República sea parte en un proceso, incluyendo en estos casos, desde luego, aquellos recursos contencioso-administrativos de plena jurisdicción. Sin embargo, no se trata de una ausencia total de regulación en este sentido, puesto que la notificación al Procurador en todos estos recursos está contemplada en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, el cual establece:

Artículo 27. Al iniciarse el procedimiento en los casos previstos en los ordinales 8º, 9º, 10, 11 y 12 del artículo 7º de esta ley, cuando no hubiese sido a instancia del Procurador de la Nación, se le notificará a éste. A su vez los ordinales citados en la norma transcrita, prescriben:

8º Declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como la de aquellos a que se refiere el artículo 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la ley a otra autoridad.

9º Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la autoridad administrativa, en cualquiera de sus ramas nacionales, estatales y municipales. Dichas acciones y recursos caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere precedente y si aquélla no se efectuare. La ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la ley disponga lo contrario.

10. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y estatales y de las ordenanzas o acuerdos municipales, cuando colidan con la Constitución de la República. La nulidad se limitará al párrafo, artículo o artículos en que aparezcan la colisión, salvo que éstos sean de tal importancia, por su conexión con los demás, que, a juicio de la Corte, su nulidad acarrearé la de todo el acto legislativo.

11. Declarar la nulidad de los decretos y reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes, cuando alteren su espíritu, propósito o razón.

12. Declarar cuál ley debe prevalecer cuando se halle en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados o con las ordenanzas municipales qué artículo o artículos de la ley han de regir cuando existe colisión entre ellos; cuál ley debe prevalecer cuando se hallen en colisión entre sí las leyes de un mismo Estado o las de los Estados con las ordenanzas municipales, o cuando éstas se hallen en colisión entre sí; y cuáles son el artículo o artículos de la ley estatal u ordenanza municipal que han de regir cuando existiere colisión entre las disposiciones de ellas, siempre que en las constituciones o leyes de los Estados no se señale la competencia de otro Tribunal.

Los ordinales antes transcritos constituyen aquellas atribuciones de la Corte Federal, hoy Corte Suprema de Justicia, en las cuales debe, conforme al artículo 27, notificarse al Procurador. Estas mismas atribuciones aparecen consagradas constitucionalmente en algunos ordinales del artículo 215 de la Constitución Nacional. En efecto, los ordinales 3º, 4º, 5º y 6º del citado artículo 215 consagran los mismos supuestos de los ordinales 10, 11 y 12 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Por su parte, el ordinal 7º del precepto constitucional, consagra la misma facultad atribuida a la antigua Corte Federal en el ordinal 9º del citado artículo 7º de su Ley Orgánica. En consecuencia, los argumentos dados a continuación para los supuestos del artículo 7º a que hace remisión el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Corte les son aplicables en su totalidad a los referidos ordinales del artículo 215 de la Constitución Nacional.

Como puede verse, las situaciones contempladas en los ordinales del artículo 7º citado están referidas a supuestos que, en forma más o menos amplia, integran la competencia de intervención del Despacho que consagra el artículo que estudiamos.

En torno a ellas, sin embargo, deben hacerse algunas consideraciones:

Los supuestos de los ordinales 10, 11 y 12 (equivalentes a los ordinales 3º, 4º 5º y 6º del artículo 215 de la Constitución Nacional), corresponden a casos de colisión de normas y cuerpos legales entre sí y con la Constitución Nacional, respectivamente, así como a los casos de inconstitucionalidad de la actuación reglamentaria del Ejecutivo Nacional.

Conforme a los lineamientos constitucionales imperantes en virtud de la vigente Constitución Nacional, el mantenimiento de la seguridad del orden jurídico del Estado, concebido como unidad política que ha

de realizar la justicia, se encuentra atribuido a un organismo específico, distinto a la Procuraduría General de la República, representado por el Fiscal General de la República.

Ahora bien, este orden jurídico que debe mantenerse, se ve lógicamente afectado por la existencia de normas jurídicas o textos legales que coliden entre sí y con la Constitución, respectivamente, toda vez que la situación que tal circunstancia plantea es productora de una incertidumbre jurídica traducida en la inoperancia del ordenamiento legal afectado.

En estas condiciones es lógico concluir que la competencia plena para intervenir en estos casos, la ejerce el Estado a través del órgano *ad hoc*, o sea la Fiscalía General. No obstante ello, lo cierto es que la disposición que ordena la actuación de la Corte en los casos planteados en las tres ordinales citados establece que la notificación debe hacerse en la persona del Procurador y no en el Fiscal.

Esta aparente contradicción tiene, sin embargo, una explicación lógica. Bajo el imperio de la anterior Constitución, las funciones que hoy están atribuidas constitucionalmente al Fiscal General de la República eran de la competencia del Procurador, toda vez que en este funcionario se fundían, a todas luces incorrectamente, ambas funciones. De allí que la Ley Orgánica de la Corte Federal, promulgada bajo la vigencia de aquella Constitución, ordenara la notificación al Procurador para casos en los que hoy en día nadie duda que son de la competencia del Fiscal General. Lógicamente, la disposición del artículo 27 de la citada Ley Orgánica debió adaptarse, por vía de interpretación, ya que no fue legislativamente modificada, a la nueva situación imperante, y así, a partir de la entrada en vigencia del nuevo texto constitucional, la notificación que allí se ordenaba debió hacerse al Fiscal y no al Procurador.

Reafirma esta aseveración el contenido de la Disposición Transitoria decimosexta de la Constitución Nacional, según la cual las atribuciones correspondientes al Fiscal y al Procurador General de la República, una vez que fueran separadas ambas funciones con la designación de los dos funcionarios respectivos, se ejercerían separadamente de conformidad con las leyes vigentes, en la medida en que la naturaleza propia de cada institución permitiera su aplicación, y hasta tanto se promulgaran las leyes orgánicas correspondientes.

De lo antes expuesto se evidencia que el constituyente previó la diferenciación de funciones y quiso que las atribuciones correspondientes a cada organismo se ejercieran separadamente, no obstante que el texto legal que para el momento las regía las atribuía a un solo funcionario: el Procurador de la Nación.

Esta delimitación de competencias se hace más palpable en virtud de la nueva Ley Orgánica del Despacho, la cual excluye todas aquellas atribuciones que, en puridad de conceptos, corresponden al Fiscal. Sin embargo, como ya lo hemos dicho, en la primera parte del párrafo único del artículo 4º de nuestra Ley Orgánica se reserva la intervención facultativa al Procurador en los casos de recursos de nulidad de actos de otros poderes nacionales. Hemos interpretado esta disposición en el sentido de que el Despacho puede dictaminar, si lo considera necesario, en aquellos casos en que se pretenda la nulidad de actos legislativos o judiciales. Pareciera haber una contradicción entre esta facultad de intervenir y la delimitación de competencia a que hemos hecho referencia. Sin embargo, conforme al texto constitucional, las atribuciones conferidas a la Fiscalía no menoscaban el ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a los particulares o a otros funcionarios de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 220, aparte último). En estas circunstancias, cuando la Procuraduría emite su dictamen en materia que en principio le está reservada a la Fiscalía, lo está haciendo en uso de un derecho que su Ley Orgánica le confiere.

En relación a la no-exclusividad de la competencia o jurisdicción de la Fiscalía, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, al conocer de la demanda de nulidad parcial de algunos artículos de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, en sentencia publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 27.673, de 20 de febrero de 1965, afirmó:

...La atribución dada al Ministerio Público de "vigilar por el exacto cumplimiento de la Constitución y leyes de la República" y que ha sido invocada con el carácter dicho por el ciudadano Fiscal General de la República, no configura ninguna competencia reservada por el Constituyente para el Ministerio Público, sino más bien la formulación positiva de un deber impuesto a éste, al igual que a otros órganos del Poder Público, como un medio utilizado para alcanzar la colaboración imprescindible que deben guardar entre sí a objeto de realizar los fines que el Estado se tiene propuestos, tal como lo quiere y preceptúa la efectiva voluntad constituyente que aparece objetivada en el artículo 118 de la Constitución Nacional. Y es por ello que dentro de ese necesario presupuesto de la convergencia de todas las ramas del Poder Público hacia un mismo fin supremo, la Ley Fundamental de la República señala idéntica "atribución" a otros órganos del Poder Público, tal como sucede, por ejemplo, con la Comisión Delegada del Congreso, a la que, en el numeral 1º del artículo 179, da la facultad de "velar por la observancia de la Constitución y el respeto de las garantías ciudadanas..." Por tanto, la invocada atribución preceptuada en el artículo 218 de la Constitución Nacional, además de que no contiene ningún material que pueda ser traducido técnicamente en lo que en

ciencia jurídica se entiende por "competencia" o "jurisdicción", no constituye, dentro del esquema lógico de la Carta Fundamental, una facultad destinada a conducir al Ministerio Público a excluir, sino que, contrariamente, lo obliga a coincidir con otros órganos del Poder Público, en la realización de los fines del Estado. Finalmente, esa misma "atribución" asignada como está a otros organismos por el mismo constituyente, deja explícitamente otorgada al legislador la facultad de elaborar leyes especiales mediante las cuales debe quedar desenvuelta en funciones concretas para esos otros organismos distintos al Ministerio Público.

En tal virtud considera este Despacho que la notificación que ordena el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Corte Federal debe hacerse, en los supuestos de los ordinales 10, 11 y 12 del artículo 7º *eiusdem*, tanto al Fiscal General, como guardián del orden legal del Estado, como al Procurador, a fin de que pueda hacer uso de la facultad que el artículo 4º, párrafo único, de su Ley Orgánica, le concede para los casos de recursos contra los actos de otro poder nacional.

Pasaremos a considerar ahora los supuestos de los ordinales 8º y 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

El ordinal 8º está referido a la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como a los que se refiere el artículo 41 de dicho texto constitucional, vigente para entonces (Constitución de 1953) y que rezaba:

Artículo 41. El Poder Público se ejercerá conforme a la Constitución y a las leyes que definan sus atribuciones y facultades. Todo acto que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones.

En relación al ordinal 8º, la Corte Federal en sentencia de 28 de septiembre de 1954 formuló la siguiente interpretación:

...De allí la distinción que al respecto se apunta en la propia disposición de la Ley Orgánica de la Corte Federal, cuya transcripción conviene repetir: "Declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como la de aquellos a que se refiere el artículo 41 de la misma". Es obvio que estos últimos no puedan ser los mismos que los anteriores, es decir, los específicamente llamados "violatorios" de la Constitución o de preceptos constitucionales, sino precisamente los que se refieren a la definición de atribuciones, para sancionar con la nulidad toda "usurpación" de facultades, como categóricamente lo expone el texto de la Carta Fundamental (artículo 41).

Si fueran los mismos habría incurrido el legislador en una repetición innecesaria e inútil, con contornos de manifiesta *inelegantia juris*; siendo así que la diafanidad del texto descarta por completo la errónea interpretación: Además de los actos "que sean violatorios de la Constitución Nacio-

nal", corresponde a la Corte Federal declarar la nulidad " de todos aquellos a que se refiere el artículo 41 de la misma"; es decir, otros actos que "constituyen una usurpación de atribuciones", según las propias expresiones del constituyente.

En este sentido, el artículo considerado establece un doble supuesto: nulidad de actos inconstitucionales, cualquiera que sea su origen; y nulidad de actos ilegales por constituir casos de "invasión o usurpación de atribuciones" de rango legal.

La actuación en cada uno de los posibles casos que se presenten, corresponderá a los supuestos generales del artículo 4º de la Ley Orgánica del Despacho, según que se trate de actos emanados del Ejecutivo o de algún otro poder, en sus esferas nacional, estatal o municipal.

En estas circunstancias, la disposición citada presenta, en relación al artículo 4º de nuestra Ley Orgánica, las siguientes características:

1ª Respecto a los actos del Poder Público Nacional:

a) La actuación del Poder Público Nacional en función ejecutiva está comprendida en el encabezamiento del artículo 4º de la Ley Orgánica, considerado en este estudio. En efecto la disposición orgánica establece la obligación del Despacho de intervenir en los casos de nulidad de actos del Poder Ejecutivo Nacional, intentados por ante los órganos de la jurisdicción constitucional, la cual sería la llamada a conocer de tales recursos; igual solución cabe en los casos de ilegalidad que contempla el artículo 41 de la anterior Constitución Nacional.

b) La inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos del Poder Público Nacional en función judicial y legislativa, está igualmente comprendida dentro de los supuestos de la norma estudiada (artículo 4º Ley Orgánica), tal como ha quedado establecido en el estudio de la primera parte del parágrafo único de dicho artículo.

2ª Respecto de los actos del Poder Público Estatal y Municipal, ya hemos dicho que la intervención del Despacho estará sujeta a que el acto impugnado interese a la Administración Pública Nacional y así lo resuelva el Ejecutivo Nacional.

Del anterior análisis del ordinal 8º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal se desprende que en aquellos casos en que los supuestos en él considerados correspondan a alguna de las situaciones que contempla el artículo 4º de nuestra Ley Orgánica, les serán aplicadas las soluciones que quedan apuntadas en este estudio para cada caso.

Por último tenemos el ordinal 9º de la norma de la Ley Orgánica de la Corte Federal (equivalente en la esfera nacional al ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución Nacional), en el cual se contempla la nulidad por ilegalidad, dentro de los cuales se incluye el abuso de poder, de los actos del Ejecutivo en sus ramas nacional, estatal y municipal.

No existe duda en que cuando se trate de ilegalidad de actos del Ejecutivo Nacional, la notificación que ordena la Ley de la Corte deberá hacerse en la persona del titular del Despacho.

Respecto a los recursos de nulidad intentados contra los actos emanados de los institutos oficiales autónomos y los establecimientos públicos nacionales, bien se trate de inconstitucionalidad, bien de ilegalidad, la intervención del Despacho ya hemos dicho que es meramente facultativa, por lo que en todo caso de recurso contra tales actos, el organismo jurisdiccional deberá practicar la notificación del instituto o establecimiento respectivo, en la persona de su representante legal autorizado al efecto.

En lo referente a los casos de ilegalidad del Ejecutivo Estatal y Municipal, consideramos que la posibilidad de intervención del Despacho, en los supuestos del artículo 4º de su Ley Orgánica, determina la necesidad de su notificación por parte de la Corte; sin embargo, asimismo consideramos que dado que la intervención de la Procuraduría está condicionada al interés de la Administración Pública y a la decisión del Ejecutivo Nacional, la notificación, no obstante falta de norma expresa que lo ordene, debe hacerse también a los Procuradores de Estado y Síndicos Procuradores Municipales, a fin de evitar que en aquellos casos en que la intervención de la Procuraduría General no se produzca, el acto impugnado quede sin defensa alguna.

En este caso debe enfatizarse que la intervención del Despacho no es obligatoria y que sólo se producirá cuando el acto impugnado interese a la Administración Pública Nacional y así lo resolviera el Ejecutivo Nacional; requisitos necesariamente concurrentes. Por el contrario, y dado que el acto impugnado no puede ni debe quedarse sin defensa, consideramos que la intervención del Procurador del Estado o el Síndico Procurador Municipal, según el caso, sí es obligatoria para ellos; obligatoriedad que determina la necesidad ineludible de que el organismo jurisdiccional competente notifique a estos funcionarios, en su carácter de personeros de los entes estatales y municipales, respectivamente.

No obstante que en la Ley Orgánica de la Corte Federal no se establece la notificación a los funcionarios señalados, este deber se desprende

de los textos legales que regulan las funciones de los mismos, los cuales, en forma más o menos semejante, les atribuyen la representación y defensa de los actos en que estén interesadas las respectivas jurisdicciones. Lógicamente, si lo que se demanda es la nulidad de un acto estatal o municipal, o de un acto emanado de un instituto oficial autónomo o de un establecimiento público nacional, que por su naturaleza afecta los intereses de dichas entidades, es lógico también que dado que existe un funcionario en el ámbito de la entidad que es el defensor natural de los intereses de ella, la notificación respectiva se haga en las personas de estos funcionarios. Es un problema de simple lógica procesal, que no admite dudas. La solución apuntada se desprende, además, de lo que para estos casos está previsto en el Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, elaborado por una Comisión designada por el Ministerio de Justicia, y cuyos artículos 14 y 15 rezan textualmente así:

Artículo 14. La representación y defensa de la República corresponderá al Procurador General de la República de acuerdo con lo que establece la ley reguladora de la Procuraduría General de la República.

La representación y defensa de la Administración Estatal corresponde al Procurador del Estado respectivo, la de la administración municipal al Síndico Procurador Municipal y la de las restantes administraciones a las que se refiere el artículo 3 de esta ley, a quien expresamente se señale en sus leyes constitutivas o se designe por quienes ostentan la representación de las mismas.

Artículo 15. No obstante, y aunque el acto o disposición recurrido no procediera de la Administración Nacional, podrá el Procurador General de la República dictaminar en el recurso que se interponga, una vez que hubiera sido contestada la demanda por la administración recurrida, y en su caso, por los otros demandados si los hubiera, si el acto o disposición interesase directamente a la República y así lo acordase el Ejecutivo Nacional.

Finalmente, ¿cuál será el lapso para la notificación de las cuestiones tratadas en el artículo 4º de la ley?

En la ley no hay norma expresa que contemple el procedimiento que debe seguirse para la notificación al Procurador, en los casos de los recursos contemplados en el artículo 4º; y por otra parte, la norma vigente de la Ley Orgánica de la Corte Federal tampoco señala plazo para ello. En consecuencia, es necesario interpretar las normas que aluden a la notificación en la ley del Despacho. Así, el artículo 18 reza en su penúltimo aparte:

Cuando la divergencia de criterios entre el Ejecutivo Nacional y el Procurador General de la República surja con ocasión de los dictámenes a que se refiere el artículo 4, la participación al Ejecutivo Nacional deberá

hacerse en un plazo no mayor de treinta días, a partir de la fecha en que el Procurador quede notificado en la forma prevista en esta ley.

Y la forma prevista en la ley aparece en el encabezamiento del artículo 38 *eiusdem*, que es del tenor siguiente:

Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República. Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. El Procurador General de la República deberá contestarlas en un término de noventa (90) días, vencido el cual se tendrá por notificado.

Luego, en el mismo artículo, dice el segundo aparte:

En las notificaciones a que se refiere el primer aparte de este artículo, para los asuntos que cursen ante la Corte Suprema de Justicia, se aplicarán preferentemente las normas que establezca la ley respectiva. (Art. 27 de la Ley Orgánica de la Corte Federal).

La norma transcrita pertenece al Capítulo II (De la actuación de la Procuraduría General de la República en juicio) del Título III (Del Procedimiento Administrativo Previo a las Acciones contra la República y de las Actuaciones de la Procuraduría General de la República en juicio) de la ley; por tanto, la misma ley, al regular una situación diferente, ordenó, en el aparte transcrito del artículo 18, aplicar esa otra norma relativa a la notificación, por lo que no es imprudente sostener que la remisión contenida en el citado artículo 18 comporta la aplicación por mandato legal de una norma (art. 38) creada para otra hipótesis.

Así, pues, ante la ausencia de una norma o un grupo de normas que agotaran la problemática de las notificaciones, tanto para la actuación de la Procuraduría en juicio como para otras actuaciones, y por mandato del artículo 18, es sostenible la afirmación de que en materia de los recursos a que alude el artículo 4, la tramitación de la notificación de esos asuntos se hará idénticamente a las notificaciones contempladas en el artículo 38 *eiusdem*.

#### COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA \*

El conocimiento de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos de los cuerpos legislativos compete a la Corte Suprema de

---

\* Oficio N° 5.126 de fecha 20 de octubre de 1964 dirigido al Presidente de la Corte Suprema de Justicia (Sala Plena). Sección de Asesoría del Estado.

Justicia en Sala Plena, en tanto que el de los recursos de inconstitucionalidad contra los actos de los demás órganos del Poder Público toca a la Sala Político-Administrativa de dicha Corte. La acumulación de estos dos recursos en un mismo libelo acarrearía una prórroga de jurisdicción inadmisibles, por ser violatoria de las reglas de competencia que la propia Constitución señala.

El recurrente invoca para apoyar jurídicamente su demanda, la disposición del ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución Nacional, que reza textualmente así:

Artículo 215. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 3º) Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución.

Ahora bien, en el libelo se impugnan —como se ha tenido ocasión de ver— dos actos estatales formalmente diferentes el uno del otro, que el recurrente califica de violatorios de la Constitución y cuya validez pretende sea declarada por esa Suprema Corte. Acumula así dos acciones autónomas, ambas de inconstitucionalidad, que si bien no son incompatibles entre sí y se rigen en principio por el procedimiento establecido en los artículos 25 a 30 de la Ley Orgánica de la Corte Federal —conforme a lo previsto en las Disposiciones Transitorias decimaquinta y decimoséptima de la Constitución—, se refieren a actos jurídicamente diferentes en su naturaleza y cuya impugnación no corresponde dentro de la estructura de la Corte Suprema de Justicia al conocimiento de los mismos jueces, siendo por tanto imposible su acumulación en el mismo libelo.

En efecto, se denuncia en primer lugar la inconstitucionalidad del varias veces mencionado acuerdo del 2 de abril de 1964, emanado del Congreso Nacional. Dicho acto, dictado por los cuerpos legislativos reunidos en sesión conjunta, cae —sin que ello pueda suscitar ninguna especie de dudas—, por su propia naturaleza, dentro de la previsión contenida en el citado ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución, y el ejercicio de la atribución de conocer el recurso de inconstitucionalidad respectivo corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 216 y en el primer aparte de la Disposición Transitoria decimaquinta de la misma Carta.

En segundo término, se demanda la nulidad de la Resolución N° J-125 de la Contraloría General de la República, la cual, en opinión del recurrente, queda comprendida también en el ámbito de aplicación del mismo ordinal arriba citado, por emanar de un órgano auxiliar del

Congreso. Con ello parece el recurrente sostener que la Contraloría participa de manera indirecta de la naturaleza de "cuerpo legislativo", o por lo menos, que sus actos deben ser considerados como emanados de un cuerpo legislativo. Desde este punto de vista, cree quien suscribe que la asimilación pretendida por el recurrente es imposible, puesto que el ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución se refiere exclusivamente a las leyes nacionales y a otros actos emanados de los cuerpos legislativos, y cuando habla de tales cuerpos se refiere exclusivamente al Senado y a la Cámara de Diputados, a los cuerpos deliberantes que integran el Congreso de la República, únicos que conforme a la Ley Fundamental merecen tal calificación (v. especialmente arts. 138, 158, 159, 160 y 162 de la C.N.). El hecho de que el artículo 236 de la Constitución disponga que la Contraloría General de la República "es órgano auxiliar del Congreso en su función de control de la Hacienda Pública", no puede servir de apoyo para interpretar que dicho organismo participa de la naturaleza de cuerpo deliberante, como tampoco autoriza a considerar los actos emanados del mismo —ni siquiera a los efectos de su impugnación por la vía jurisdiccional— como si fueran de naturaleza legislativa.

En razón de lo expuesto, estima el Despacho a mi cargo que la inconstitucionalidad de los actos de la Contraloría General de la República no podrá ser denunciada, en ningún caso, con base en la disposición del ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución. Al no existir una disposición precisa en el artículo 215, dentro de la cual sea posible colocar los actos de aquel organismo, se hace necesario acudir al ordinal 11º de ese mismo artículo, el cual para determinar el contenido total de la competencia de la Corte remite a las leyes ordinarias, entre las cuales debe destacarse la Ley Orgánica de la Corte Federal (vigente aún, como hemos hecho notar antes), cuyo artículo 7º, ordinal 8º, atribuye a nuestro máximo Tribunal en forma amplia y que abraza todos los supuestos posibles, la facultad de "declarar la nulidad de todos los actos del poder público que sean violatorios de la Constitución Nacional"; es esta última disposición la que hubiere servido al recurrente para fundamentar su acción contra la citada Resolución J-125 de la Contraloría, y a esa Suprema Corte para entrar a conocerla.

Ahora bien, conforme a lo previsto en el aparte primero de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Constitución (que en concordancia con el artículo 215 de la misma determina cuáles son las atribuciones que ejercerá la Corte en Sala Plena y cuáles en Sala Político-Administrativa), el pronunciamiento en materia de los recursos que antes correspondían a la extinguida Corte Federal, no atribuidos ahora especí-

ficamente al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia en pleno, debe corresponder a la Sala Político-Administrativa de la misma, y tal es el caso de los recursos de los cuales esa honorable Corte debería conocer en virtud de la disposición genérica del artículo 7º, ordinal 8º, de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Lo dicho hace jurídicamente imposible, a tenor de lo dispuesto en el artículo 239 del Código de Procedimiento Civil, la acumulación que el recurrente efectúa en su libelo, de la acción por la cual impugna el mencionado acuerdo del Congreso Nacional, y de aquella por la cual pretende obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución N° J-125 de la Contraloría General de la República, ya que el conocimiento de cada una corresponde a jueces distintos, quienes se erigen así en tribunales diferentes respecto de las causas específicas que constitucionalmente están atribuidas a las diferentes Salas de nuestro máximo Tribunal. En este sentido, el conocimiento por la Corte en Sala Plena de las dos mencionadas acciones equivaldría a una prórroga de jurisdicción desconocedora de las reglas de competencia que la propia Constitución señala para el funcionamiento de esa Corte, prórroga esta que —resulta innecesario decirlo— es inadmisibile, por cuanto aquellas reglas son de orden público y por tanto no pueden dejar de ser observadas en ningún caso.

## LOS RECURSOS Y MEDIOS DE DEFENSA EN VENEZUELA

Introducción. Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa. Órgano de la jurisdicción. Las partes en la jurisdicción contencioso-administrativa. Objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa. El procedimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de inconstitucionalidad. Recursos en materia de Hacienda. Recursos ante la propia administración.

### INTRODUCCION

La organización administrativa venezolana, jerarquizada y centralizada, carece de una ley general que sistematice en una forma orgánica nuestra jurisdicción administrativa.

Nuestras leyes especiales crean diversos recursos para ser ejercidos por la vía gubernativa; una ley general como la Ley Orgánica de la Corte Federal dispone la competencia de este organismo para decidir como Tribunal Supremo en materia administrativa, lo cual está expresado categóricamente por un artículo de la Constitución Nacional. La Constitución consagra claramente el "Recurso de anulación o de abuso de poder", de los actos del poder público violatorios de la Constitución. Esto es, de actos de las Cámaras Legislativas nacionales, de las Asambleas Legislativas de los Estados, de los Concejos Municipales, del Poder Ejecutivo Nacional o de los Estados.

Si el acto que ha sido objeto del recurso de anulación, ha sido un reglamento, un decreto, un acuerdo de las Cámaras Legislativas, una ordenanza municipal o un decreto de un gobernador, el asunto se tramitará en forma no contenciosa, es decir, el escrito contentivo del recurso será una mera "solicitud", y no propiamente una demanda; no habrá parte demandada. Iniciado el procedimiento, cuando no hubiese sido a instancia del Procurador de la Nación, la Corte se limitará a notificar a éste y podrá dictar sentencia en el momento en que ella lo juzgue oportuno, sin citar a ninguna parte para una audiencia determinada, ni abrir debate probatorio.

Por el contrario, como ya lo hemos dicho en capítulos anteriores, si el acto impugnado fuera un contrato o se intentara una acción de daños contra la Nación, la Corte no podrá decidir sino en juicio contradictorio. Este recurso es doctrinariamente de plena jurisdicción. Esto quiere decir

que en el caso de ser impugnado tal acto tiene que hacerse la impugnación mediante formal demanda. Se intentará la acción contra la Nación y se pedirá la citación del Procurador de la Nación como representante de ésta.

Conforme a la atribución, corresponde a la Corte Federal<sup>1</sup> conocer en juicio contencioso de todos los asuntos que se susciten entre la Nación y particulares con ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional o de concesiones mineras o de tierras baldías.

La atribución asigna a la Corte Suprema el conocer en juicio contencioso de las acciones que se propongan contra ella por daños y perjuicios y de las demás acciones que se intenten por acreencias contra el fisco.

En Venezuela, la jurisdicción contencioso-administrativa está prevista en la Constitución de la República y encuadrada dentro de la organización judicial.<sup>2</sup> Su conocimiento está atribuido principalmente al más alto tribunal. Actualmente ejercen tal función la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, y algunos tribunales especiales que conocen de procesos administrativos, tales como el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta y el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

Esta jurisdicción se rige en forma especial por la Ley Orgánica de la extinguida Corte Federal, que contiene las atribuciones y el procedimiento en materia procesal administrativa. Pero se está elaborando en la actualidad un proyecto de Ley de Procedimiento Contencioso-Administrativo, cuyas bases fundamentales se inspiran en los antecedentes de la legislación y jurisprudencia venezolanas, así como en diversas legislaciones hispanoamericanas. Los principios de ese proyecto son precisamente los que se incluyen a continuación.

#### NATURALEZA, EXTENSION Y LIMITES DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La jurisdicción contencioso-administrativa constituye, dentro del ordenamiento legal venezolano, una jurisdicción especial destinada a conocer de los procesos administrativos, esto es, aquellos que tienen su origen en las pretensiones dirigidas contra la administración pública, a consecuencia de los actos dictados por ella, sujetos al derecho administrativo, y en las demandas formuladas por la administración contra sus propios actos, cuando le sea imposible declarar por sí misma su revocación. No se trata

---

1. Hoy, Corte Suprema.

2. José G. Sarmiento Núñez: *Ponencia* presentada a la Conferencia Interamericana de Derecho Procesal. Puerto Rico, julio de 1962.

de una segunda instancia ni de un recurso de casación, sino de un proceso independiente y autónomo que conoce de los actos administrativos, incluyendo todas aquellas disposiciones que revisten categoría inferior a la de las leyes, tales como reglamentos, ordenanzas, decretos, resoluciones y demás decisiones administrativas de carácter general o individual que provengan de autoridades nacionales, estatales o municipales.

Entre los entes de la administración pública sometidos a esta jurisdicción cabe incluir, además de las entidades públicas territoriales, aquellas corporaciones e instituciones de carácter público sometidas a la tutela del Estado en sus diversos grados.

La jurisdicción contencioso-administrativa tiene, pues, competencia no sólo para anular los actos administrativos generales o individuales, aun por desviación de poder, sino para cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las justas pretensiones del demandante, incluso la condena de la administración a pagar sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios de que ella sea responsable. Quedan, naturalmente, fuera de los límites de esta jurisdicción, aunque estén relacionadas con el ejercicio de la función administrativa, las cuestiones de carácter esencialmente civil cuyo conocimiento corresponda a los tribunales civiles, y los procesos penales, que van a su respectiva jurisdicción, así como aquellas otras materias atribuidas por la ley a otras jurisdicciones.

De esta manera, las materias que corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa pueden resumirse así:

a) Las cuestiones relativas a la nulidad de los actos administrativos generales e individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder.

b) Las cuestiones referentes a cumplimiento, caducidad, resolución, alcance, interpretación y cualesquiera otras que se susciten a consecuencia de contratos administrativos o de concesiones otorgadas por la administración pública.

c) Las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la administración pública emanada de actos y hechos administrativos.

d) Las cuestiones que una ley le atribuya especialmente.

#### ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El conocimiento de la materia contencioso-administrativa, según el proyecto venezolano, se confía a verdaderos tribunales encuadrados dentro de la organización judicial e investidos de todas las garantías inherentes

a su genuina independencia, integrados por magistrados debidamente especializados en la ciencia administrativa. Han de existir diversos órganos de esta jurisdicción que conozcan en primera instancia, y una Sala en el Supremo Tribunal que resuelva algunas acciones directas y las apelaciones que se interpongan contra los fallos de primera instancia.

Según la Constitución de la República (art. 206), la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley.

A dichos órganos jurisdiccionales se les confieren en el proyecto de Ley de Procedimiento Contencioso-Administrativo las siguientes atribuciones:

La Corte Suprema de Justicia conocerá:

a) En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se formulen en relación con los órganos de la administración pública nacional.

b) En segunda instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con las decisiones susceptibles de apelación pronunciadas por las cortes o tribunales inferiores en lo civil, que conozcan en primera instancia, en materia administrativa.

Las cortes o tribunales superiores en lo civil de los Estados de la República conocerán:

a) En única instancia, de los recursos de plena jurisdicción cuya cuantía no exceda de la cantidad de diez mil bolívares, que se formulen en relación con los órganos de la administración pública estatal y municipal.

b) En primera instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se propongan contra los actos administrativos de los órganos de la administración pública estatal y municipal, salvo lo dispuesto en la letra anterior.

La organización y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes o tribunales superiores en lo civil serán determinados por las respectivas leyes orgánicas.

#### **LAS PARTES EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

Respecto a las partes en materia contencioso-administrativa, no ofrece esta jurisdicción requisitos diferentes de los exigidos en los demás procesos; sin embargo, conviene destacar algunas características en cuanto a su capacidad y legitimación.

En efecto, tendrá cualidad para actuar en la jurisdicción contencioso-administrativa toda persona que tenga interés legítimo, personal y directo en el asunto de que se trate, a menos que se solicite la nulidad de actos administrativos generales, en cuyo caso cualquier persona con capacidad legal tendrá cualidad para ser parte.

También la propia administración autora de algún acto que no pueda ser revocado por ella misma, tendrá cualidad para deducir cualquiera de las pretensiones consagradas en esta jurisdicción.

Como parte demandada, podrá comparecer al proceso administrativo la entidad administrativa de la que proviene el acto o disposición a que se contraiga el recurso, así como cualquiera otra persona que derive derechos del propio acto.

Y de la misma manera, podrán intervenir en el proceso, como coadyuvantes de la parte demandada, las personas que tuvieren interés directo en el mantenimiento del acto o disposición que motivare el recurso contencioso-administrativo; pudiendo también intervenir, como coadyuvantes de la administración que demandare la anulación de sus propios actos, quien tuviere interés directo en dicha pretensión.

#### OBJETO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El objeto del recurso lo constituye, como ya se ha dicho, el acto o disposición de la administración de carácter general o de carácter individual que sea contrario a derecho. La existencia de un acto administrativo constituye un presupuesto de admisibilidad de la pretensión contencioso-administrativa.

En principio, para que haya proceso admisible es indispensable un acto administrativo previo. El concepto de acto administrativo se toma en este caso en su más amplio sentido, confiriéndose acceso a la jurisdicción contenciosa no sólo a los actos expresos y escritos, sino también cuando revisten cualquier otra forma de manifestación regulada por el derecho, ya sean tácitos o presuntos.

Cabría suponer que la administración tratase de impedir a los administrados el acceso a la vía procesal, absteniéndose de decidir sobre las reclamaciones propuestas ante ella. Para evitar ese inconveniente se acoge la doctrina del "silencio administrativo", esto es, se erige una presunción legal frente al mutismo de la administración. Se presume en tal caso, transcurrido determinado plazo, y para los solos efectos de hacer posible la admisibilidad de la pretensión administrativa, que ha recaído una resolución de la administración en sentido denegatorio.

En resumen, pues, el objeto del recurso en estudio lo constituyen, como se ha dicho, los actos, reglamentos, acuerdos, resoluciones, decretos y cualquier otra manifestación expresa o presunta de la autoridad administrativa, ya sean simples, esto es, emanados de un solo órgano, o complejos, es decir, producidos por la intervención de dos o más órganos administrativos. También hay que considerar, dentro del objeto del recurso, las pretensiones deducibles por las partes, no solamente las de anulación sino también aquellas en que solicita el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, la condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios imputables a la administración.

#### EL PROCEDIMIENTO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Como requisito previo para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa se requiere haber agotado la vía administrativa, esto es, haber ejercido los recursos que concedan las leyes, ya ante la propia autoridad que haya dictado el acto administrativo impugnado, ya ante su superior jerárquico, para lograr, en el primer caso, el retiro, y en el segundo, la revocación o reforma del acto en referencia.

El recurso ejercitable ante la misma autoridad autora del acto es el que la doctrina denomina de reposición. La naturaleza de la decisión recaída en este caso, cuando es favorable a la impugnación, equivale a lo que en derecho procesal venezolano se llama "revocatoria por contrario imperio".

Frecuentemente se hace a este tipo de recurso la objeción de su falta de viabilidad, por cuanto se supone, en el funcionario, la propensión a mantener, por amor propio, la resolución dictada. No obstante, la misma práctica ha demostrado que no es inútil este recurso y que sólo convendría simplificarlo en lo posible y someterlo a decisión expresa o presunta de plazo breve.

Esencial es, pues, para la posibilidad del éxito de este recurso, que se interponga ante el órgano que haya dictado la decisión administrativa, dentro del plazo prudencial que se determine a contar desde la notificación del acto en la forma que para ello se establezca.

El silencio administrativo operará en este caso si, transcurrido un determinado plazo, no se notifica la decisión correspondiente. En tal evento se entenderá desestimada la revisión y quedará expedita la vía contencioso-administrativa. Caso de mediar resolución expresa, el plazo

para acudir a esta vía se contará a partir de la correspondiente notificación de la misma.

Cumplido el requisito previo de agotarse los recursos gubernativos, queda despejado el camino para el recurso contencioso-administrativo propiamente dicho, contra el acto que sea objeto del de revisión, el que resolviere éste expresamente o por silencio administrativo, o contra ambos a la vez.

Sin embargo, si la decisión del recurso de revisión reformare el acto impugnado, el recurso contencioso-administrativo se propondrá contra aquél sin necesidad de nueva revisión.

En cuanto a los trámites procesales, el proyecto venezolano establece los que a continuación se indican.

Se inicia el recurso contencioso administrativo mediante escrito en el que se indicará el acto que se impugna, así como las razones de hecho y de derecho que se estimen pertinentes. Se acompañarán a dicho escrito, además del respectivo ejemplar del acto o disposición recurrido, los correspondientes instrumentos que acrediten los requisitos de legitimación y representación, el pago de cantidades, depósito o fianza, en los casos en que así se exija, y en general todos los recaudos necesarios.

Debe interponerse este recurso, en todo caso, dentro del plazo prudencial de tres meses, contado desde el día siguiente a la notificación o publicación correspondiente; pero ha de observarse que para los actos de carácter general, impugnables por acción popular, no es aplicable plazo alguno para el ejercicio del recurso en estudio.

Conviene dejar aquí asentado que en lo que respecta a las notificaciones y publicaciones a que se hace alusión en este procedimiento, se aplicarán los requisitos establecidos en las leyes y reglamentos administrativos, y los exigidos por las normas que regulan la publicación de las disposiciones de carácter general.

Recibido el recurso por el órgano jurisdiccional competente, acordará de inmediato solicitar de la autoridad que haya dictado el acto o la disposición el respectivo expediente administrativo, el cual deberá ser remitido en el breve plazo que se determine, so pena de la sanción pecuniaria que puede imponerse a los responsables de cualquier demora.

Llegado al tribunal el expediente administrativo, se decidirá de inmediato acerca de la admisión del recurso y emplazamiento de los interesados mediante cartel publicado en el órgano oficial. En esta publicación se fijará un término a partir del cual comenzará a contarse el lapso probatorio. El emplazamiento de la administración se hará siempre en la

persona de su representante legal, con las formalidades que establezca la respectiva ley orgánica que regula esta representación.

Al vencerse el término de emplazamiento, comenzará la etapa probatoria; pero es conveniente establecer, en aras de la celeridad procesal, que solamente habrá lugar a la apertura del lapso de pruebas si fuere solicitado por la parte recurrente en su escrito inicial, o por la contraparte dentro del lapso de su emplazamiento.

Por lo demás, caso de abrirse fase probatoria, ella se llevará a cabo conforme a las normas establecidas para el proceso civil ordinario, pero el plazo total será de quince audiencias válidas para promover y evacuar indistintamente las pruebas pertinentes.

Nota resaltante de este procedimiento debe ser la facultad concedida al tribunal, una vez finalizada la etapa probatoria, para acordar la evacuación de cualquier medio de prueba que considere necesaria para la decisión, en cuyo caso no podrán las partes intervenir en la práctica de tales pruebas.

Fenecido el término fijado en el cartel de emplazamiento, si no hubiere sido solicitado lapso probatorio, o agotado éste, si fue oportunamente pedido, el tribunal fijará, al siguiente día, el comienzo de la relación o vista de la causa.

Esta nueva etapa procesal no deberá exceder de veinte días continuos; y al concluir éstos, se fijará una de las tres audientes siguientes para el acto de informes, el cual podrá hacerse en forma oral, si las partes lo solicitaren, pero sin que en este caso el uso de la palabra sea mayor de media hora para cada parte.

Concluido el acto de informes, se dirá "Vistos" y entrará el proceso en fase de sentencia. Para dictar su decisión dispondrá el tribunal de un plazo no mayor de diez audiencias, dentro del cual podrá dictar auto para mejor proveer, de conformidad con las normas que al respecto establece la legislación procesal civil.

La sentencia que se dicte podrá declarar inadmisibles los recursos por falta de alguno de los presupuestos procesales referentes a la jurisdicción o competencia del órgano jurisdiccional, o a la capacidad, representación o legitimación de las partes, o porque el acto impugnado no fuere susceptible de recurso, o, en fin, por caducidad del plazo para intentarlo o defecto en su formulación.

Asimismo, la sentencia declarará improcedente el recurso cuando resulte acreditado que el acto impugnado está ajustado a derecho. Pero, en cambio, deberá declarar con lugar la impugnación si el acto infrin-

giere en alguna forma el ordenamiento jurídico, aunque sea por desviación de poder, o lo que es lo mismo, cuando el órgano que lo haya dictado hubiera ejercido sus atribuciones para fines diferentes a los que señalaba la ley.

La declaratoria con lugar del recurso contencioso-administrativo traerá como resultado la anulación parcial o total del acto impugnado; y caso de haberse propuesto las correspondientes pretensiones, podrá también condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Además de la forma normal de terminación del proceso contencioso-administrativo, que no es otra que por sentencia, es necesario contemplar, dentro del régimen de este recurso, las formas anormales como también puede finalizar. Tales formas, comunes a todo proceso, son las siguientes: por voluntad del actor: desistimiento; por voluntad del demandado: convenimiento; por voluntad de ambas partes: transacción. Pero debe también tomarse en consideración la extinción procesal ocasionada por perención o caducidad de instancia, producida por el transcurso de cierto tiempo sin que se realicen actos procesales de las partes.

Aparte del tipo general de procedimiento que a grandes rasgos se acaba de exponer, corresponde la determinación de los procesos especiales concebidos, no para una hipótesis general o indeterminada, como el descrito, sino para una hipótesis particular y concreta.

## RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Podemos definir la inconstitucionalidad como la contradicción lógica existente entre una norma de jerarquía inferior y la norma suprema del Estado.

Kelsen, sin embargo, sostiene otro punto de vista. Para él, "lo que se llama *inconstitucionalidad* de la ley no es una contradicción lógica en que se encuentre el contenido de una ley con el contenido de la Constitución, sino una condición estatuida por la Constitución para iniciación de un procedimiento que conduce, o a la derogación de la ley —hasta entoces válida y por ende constitucional—, o al castigo de un órgano determinado". Sin duda, el concepto aquí transcrito de tan eminente jurista podemos considerarlo acertado desde el punto de vista procesal. En efecto, la contradicción del acto estatal con la Constitución es la condición necesaria para poner en movimiento el órgano encargado de examinar la constitucionalidad, por medio de los recursos a que haya lugar. Pero al analizar la inconstitucionalidad desde el punto de vista material, que es en sí misma la inconstitucionalidad, encontramos que es "una contradicción lógica en que se encuentra el contenido de una ley con el contenido de la Constitución".

Analizado el concepto de inconstitucionalidad, veamos cuántas clases de inconstitucionalidad hay. La doctrina distingue dos especies: a) La una material, cuando el acto estatal ha infringido un principio de la Constitución; y b) La otra formal, cuando la ley no ha sido votada o promulgada de acuerdo con las formalidades prescritas por la Constitución. A la primera se la llama también inconstitucionalidad intrínseca, y a la segunda, inconstitucionalidad extrínseca.

### *El órgano jurisdiccional: la Corte Suprema*

La Corte Suprema tiene entre sus funciones la de ser el máximo organismo de control de la constitucionalidad, y en consecuencia, la de ser su intérprete por excelencia. La Corte ha dicho: "Instituida inicialmente la Corte Suprema con el fin de conservar, cuanto a su segunda faz, la integridad de la legislación nacional y la uniformidad de la jurisprudencia patria, y además, para contener a los otros poderes dentro del marco de sus atribuciones, en lo tocante a su función primordial, que es por excelencia la que le está asignada como intérprete auténtico y supremo guardián de la Constitución, nunca fue tan ingente en nuestro sistema jurídico-político el papel de la Corte, como a partir de la reforma constitucional efectuada en 1936. Basta que se trate de un acto del poder público —y de autoridad con jerarquía bastante— para que siempre esté supeditado a la decisión final de la Corte, en la forma que se deja expuesta, en lo tocante a su constitucionalidad. De aquí que sea la Corte el intérprete más autorizado de la Constitución Nacional y la garantía más segura del orden institucional establecido... Para tan ingente misión, la soberanía popular, por órgano del constituyente, ha creado el sabio sistema de la Constitución que atribuye a la Corte Suprema el papel de supremo amparo de las instituciones y defensor máximo de las garantías y derechos individuales, función esta que se ejerce en la esfera superior del derecho público, que es donde se ventilan los intereses esenciales del Estado".

### *Su competencia*

La competencia de la Corte Suprema en materia de constitucionalidad es tan amplia, que ahora abarca todos los casos de violación de la Constitución por actos de los poderes públicos.

Pero la Corte no ejerce únicamente la jurisdicción constitucional. Ella tiene competencia para conocer de los casos de colisión de leyes entre sí; de las acusaciones contra los funcionarios de categoría superior de los poderes públicos; de la materia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y otras materias igualmente importantes.

### *Procedimientos de inconstitucionalidad*

El control de la constitucionalidad puede ser ejercido en el ordenamiento jurídico venezolano por medio de la acción de inconstitucionalidad o recurso objetivo, cuyo conocimiento corresponde a la Corte Supremo por medio de la excepción de inconstitucionalidad; o recurso subjetivo, cuyo conocimiento corresponde a todo órgano jurisdiccional.

## *La acción de inconstitucionalidad*

La acción de inconstitucionalidad es un recurso objetivo que tiene por objeto hacer constatar las irregularidades constitucionales que vician un acto estatal, y en consecuencia, hacer que el órgano jurisdiccional (la Corte Suprema) pronuncie la nulidad.

La acción pues, es un medio jurídico puesto a disposición de los gobernados para garantizar la intangibilidad de la Constitución. Por eso hemos dicho que es un recurso objetivo.

Pero ¿cuáles son las condiciones para ejercerla? Primeramente debemos observar que estas condiciones no constan en ningún texto legal. Ellas son obra de la jurisprudencia de la Corte.

1º *Capacidad procesal.* El artículo 39 del Código de Procedimiento Civil exige para ser parte en los juicios civiles el ser persona legítima. Y siendo ésta una disposición general, debemos afirmar que ella rige todas las jurisdicciones. En consecuencia, sólo pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad aquellas personas que tienen capacidad para estar en juicio.

2º *Su popularidad.* No hay ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica de la Corte Suprema disposición alguna que consagre la popularidad de la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, la Corte ha entendido siempre que cualquier particular puede ejercerla en nombre de la colectividad. La Constitución colombiana dispone expresamente que cualquier ciudadano puede acusar de inconstitucionalidad las leyes o decretos dictados por el gobierno.

3º *El acto recurrido debe emanar de uno cualquiera de los poderes públicos.* De este principio se desprende la recurribilidad de los actos del Poder nacional (el Legislativo, Ejecutivo y Judicial), del de los Estados y de las Municipalidades.

4º *Su gratuidad.* Otra característica del recurso objetivo es su gratuidad. Lo único que debe satisfacerse es el impuesto de papel sellado (Bs. 0,50) y de timbre fiscal (Bs. 1,00 por cada recurrente).

5º *Imprescriptibilidad.* Asimismo el recurso es imprescriptible. Ni la Constitución ni la Ley Orgánica de la Corte Suprema han establecido un término de prescripción o caducidad, pero la Corte ha entendido siempre que este recurso es imprescriptible.

*Escrito formal.* El recurso es un escrito formal dirigido a la Corte Suprema, en el que el recurrente se identifica indicando su nombre, apellido y domicilio, además de la profesión y la mayoría de edad.

*Debe notificársele al Procurador de la Nación.* La Ley Orgánica de la Corte Suprema exige la notificación al Procurador de la Nación cuando el procedimiento de inconstitucionalidad no lo haya sido a instancia de éste.

*Es un procedimiento sumario.* Otra de las características del procedimiento de inconstitucionalidad es su brevedad. Tiene la Corte poder para "solicitar y hacer evacuar de oficio las informaciones y pruebas que considere pertinentes". "Hecha la relación, la Corte fijará audiencia para oír informes". Por último, la sentencia de inconstitucionalidad deberá publicarse inmediatamente en la Gaceta Oficial.

*Leyes inconstitucionales.* La jurisdicción constitucional ha nacido principalmente como medio de control de la constitucionalidad de las leyes. Por eso

interesa, antes que nada, determinar el concepto de legislación y el de su vigencia.

*Leyes aprobatorias de los contratos de interés público.* Esta es una materia bastante difícil y que ha recibido soluciones contradictorias. Ella implica un examen de las leyes aprobatorias de los contratos administrativos y por supuesto de los contratos en sí.

*Leyes aprobatorias de los Tratados Públicos.* Si compleja ha sido la materia de los contratos administrativos, mayor complejidad ofrece el estudio de los tratados públicos. En éstos están en juego el orden internacional y el orden interno. Por eso, el dar una opinión terminante es aventurado y difícil. No hay que dejarse llevar por un sentimiento "chauvinista", así como tampoco perder de vista los legítimos intereses nacionales.

Entre las condiciones de validez de los tratados, hay dos actos que merecen especial estudio. La aprobación de los tratados por las Cámaras Legislativas como cuerpos colegisladores "para que tengan validez", y la ratificación por el Poder Ejecutivo Nacional para que tengan fuerza obligatoria en lo internacional. Así lo ha establecido la convención sobre tratados, suscrita en La Habana el 20 de febrero de 1928: "Los tratados no son obligatorios, sino después de ratificados por los Estados contratantes" (art. 5º).

*Actos de los Poderes Públicos violatorios de la Constitución.* Nuestro Constituyente no se ha conformado con atribuir a la Corte Suprema el conocimiento de las leyes inconstitucionales, sino que ha querido ampliar la materia a los actos del poder público violatorios de la Constitución. Es decir, que han quedado sometidas al control de la jurisdicción constitucional todas las manifestaciones de voluntad de los poderes públicos, garantizando así la supremacía constitucional.

*Actos del Poder Ejecutivo Nacional.* El Poder Ejecutivo tiene como actividad primordial la producción de actos administrativos. Estos están sometidos a un doble control, el de la jurisdicción constitucional y el de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, no es esta su única producción. El realiza también actos políticos y discrecionales.

Una de las actividades más características de la administración activa, la actividad reglamentaria, está sometida expresamente al control constitucional de la Corte Suprema. Los demás actos administrativos caen bajo la previsión general, es decir, de actos de los poderes públicos violatorios de la Constitución.

*Actos de las autoridades estatales y municipales.* En una constitución de estructura federal o seudofederal como la nuestra, en la que la soberanía no la ejerce solamente un Poder Central, sino que está distribuida entre el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal, se requiere establecer un control que mantenga a cada uno de estos poderes dentro de la competencia que la Constitución le ha asignado. Si no fuera así, la invasión de competencia sería constante, con detrimento del orden jurídico.

La competencia de los Estados está determinada por los tres ordinales del artículo 16 de la Constitución. El primero de ellos establece: "Dictar su Constitución en conformidad con la Constitución y leyes nacionales". Es decir, que las Constituciones estatales tienen un doble límite: la Constitución y las leyes nacionales. La colisión con la Constitución Nacional crea un conflicto constitucional cuya solución es la nulidad de la Constitución Estatal. En el segundo caso, coli-

sión con una ley nacional, se crea un conflicto de leyes que debe ser resuelto por la Corte Suprema, declarando cuál deba prevalecer.

#### RECURSOS EJERCITABLES ANTE LA CORTE SUPREMA

Conforme a la precisa atribución, corresponde a la Corte Suprema conocer en *juicio contencioso* de todas las cuestiones que se susciten entre la Nación y los particulares, a consecuencia o con ocasión de los contratos celebrados por el *Ejecutivo Nacional, o de concesiones mineras o de tierras baldías*. Por lo tanto, toca a la Corte Suprema, en juicio contencioso, conocer de todas las demandas intentadas por la Nación contra los particulares o por éstos contra aquélla, como consecuencia de los contratos de obras públicas que hayan sido celebrados por el ministro del ramo, de las "concesiones de obra pública" que el mismo haya otorgado; o con motivo de las concesiones ferrocarrileras o los contratos de concesión de líneas telefónicas que el ministro de Comunicaciones hubiere otorgado; o por razón de los empréstitos que hubiere negociado el ministro de Hacienda; o por causa de los contratos de arrendamiento o de venta de tierras baldías que hubiere celebrado el ministro de Agricultura; o por las concesiones mineras o de hidrocarburos que hubieren sido otorgadas. Puede ocurrir que una de las partes demande a la otra para que convenga en la nulidad, en la caducidad, en la resolución de algunos de los contratos o concesiones expresados, o que la demande para exigirle el cumplimiento de las obligaciones contractuales, o la determinación de negativa de una concesión: el solicitante reclama contra esa negativa. En todos estos casos la Corte Suprema conocerá de los asuntos, en juicio contradictorio, y podrá, llegado el caso, condenar al pago de los daños y perjuicios a la parte que apareciere haberlos causado a la otra. No habrá lugar a juicio ante la Corte para decidir aquellos puntos que la ley vigente al tiempo de la celebración del contrato, del otorgamiento de la concesión, o de la negativa a concederla, según el caso, dejare a la decisión del Ejecutivo Nacional, sin recurso judicial.

La misma atribución encomienda a la Corte Suprema conocer en *juicio contencioso* de las acciones en que se demande a la Nación por daños y perjuicios, y de las demás acciones que por sumas de dinero se intenten contra ella.

Antes de intentar una demanda por cantidades de dinero contra la Nación, es preciso agotar la vía administrativa. Sin haberse agotado esta vía, no puede decirse que la administración haya tomado una posición definitiva acerca de tal reclamación, y por lo tanto no existe un acto administrativo firme contra el cual pueda obrar el interesado por la vía jurisdiccional. Por eso, conforme al artículo 58 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, "quienes pretendan instaurar judicialmente alguna acción en contra de la Nación venezolana, de alguna dependencia del Gobierno Nacional, o de cualquier otro organismo o entidad en defensa de cuyos intereses esté llamada a intervenir la Procuraduría de la Nación, deberá dirigirse previamente y por escrito al ministro u organismo al cual corresponda el asunto para exponer concretamente sus pretensiones del caso, las razones o fundamentos en que se apoyen sus aspiraciones y presentar un criterio al respecto". El Ministerio u organismo respectivo, oída la opinión de la Procuraduría, deberá contestar al interesado dentro del lapso de sesenta días después de introducida la reclamación. Los jueces no darán curso a ninguna demanda contra la Nación si el demandante no comprueba haber hecho previamente la expresada gestión administrativa.

## ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MATERIA DE HACIENDA

Los Juzgados Nacionales de Hacienda que funcionan en diversos lugares de la República y el Tribunal Superior de Hacienda, que existe en la capital de la Nación, carecen de facultades para conocer de recursos administrativos. No tienen competencia alguna para declarar la nulidad de actos administrativos, ni para conocer de controversias relativas a la liquidación de impuestos. Por lo tanto, no son tribunales de lo contencioso-administrativo.

Los Tribunales Nacionales de Hacienda ejercen la llamada represión oficial, esto es, la administración *de la justicia penal en los casos de contravenciones contra las leyes fiscales*. Les corresponde el conocimiento de las *causas penales* en los casos de contrabando y demás delitos previstos en las leyes de Hacienda. Son, por lo tanto, jueces que ejercen la jurisdicción penal para causas provenientes de una categoría especial de delitos.

El Tribunal Superior de Hacienda, a su vez, actúa como Tribunal Penal cuando conoce en segunda instancia de las causas seguidas a los contraventores de las leyes fiscales; y como parte de la administración controladora, al conocer de los juicios de cuentas, a instancia de la Contraloría.

No obstante lo dicho antes, en los países en que se ha organizado una jurisdicción especial para lo contencioso-administrativo—ya a cargo de organismos situados en el seno de la administración, o de organismos dependientes de la rama judicial, pero especializados en asuntos administrativos— se encomienda igualmente a tales tribunales todo lo relativo a la represión fiscal y a los juicios de cuentas de los funcionarios públicos. Si en Venezuela llegaran a crearse tribunales administrativos de primera y segunda instancia, seguramente a ellos se encomendaría, junto con el conocimiento de las controversias provocadas por las liquidaciones de impuestos, también el de las causas penales por delitos fiscales y el de los juicios de cuentas. De este modo, los tribunales de Hacienda que en la actualidad existen quedarían absorbidos por los tribunales administrativos.

En materia relativa al *impuesto sobre la renta* existe en Venezuela un tribunal administrativo: el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta. Dicho Tribunal tiene las siguientes atribuciones:

1. Resuelve las cuestiones que se susciten con motivo de la calificación de la Renta.
2. Decide en caso de inconformidad del contribuyente con la liquidación fiscal.
3. Resuelve las cuestiones sobre procedencia del impuesto.
4. Conoce en apelación de las multas por incumplimiento de la liquidación del impuesto.

Esas decisiones del tribunal sobre la calificación de la renta y la inconformidad del contribuyente con la liquidación fiscal son inapelables. Las decisiones que versen acerca de la procedencia del impuesto tienen apelación para ante la Corte Suprema. Las referentes a las multas tienen un recurso gracioso para ante el ministro de Hacienda, quien podrá rebajar o eximir las multas impuestas si encontrare demostrada la falta de intención dolosa en el contribuyente.

## RECURSOS EJERCITABLES ANTE LA PROPIA ADMINISTRACION

Existen en la legislación venezolana disposiciones dispersas que consagran en determinados casos el derecho de los particulares de solicitar ante la propia administración la revocación o modificación de un acto administrativo que el impugnante haya considerado ilegal o inconveniente, o el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por actos o hechos administrativos. No existe uniformidad en cuanto a la forma y lapsos establecidos para el ejercicio de estos recursos administrativos.

A manera de ejemplo: Conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, salvo disposiciones especiales, de las multas impuestos por los inspectores y fiscales de Hacienda, y por los administradores de Rentas Nacionales, podrá apelarse para ante el respectivo ministro de quien dependan estos funcionarios o para ante el organismo administrativo de apelación que al efecto se creare. Es un típico recurso jerárquico. En algunos casos las leyes especiales conceden expresamente el derecho de recurrir de la decisión del ministro ante la Corte Suprema.

Otro caso de recurso jerárquico encontramos en el Decreto Orgánico de la Comisión Nacional de Abastecimiento, hoy inexistente. Este decreto dispuso que las decisiones de la Comisión son apelables ante el ministro de Fomento.

La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional (arts. 63 a 68) pauta el procedimiento para reclamar por la *vía gubernativa* la cancelación de acreencias cuyo pago no esté autorizado en el presupuesto. En este caso, el acreedor presentará su solicitud, acompañada de los documentos justificativos, ante el ministro a cuyo departamento corresponde el servicio de donde proceda la acreencia, y producirá todas las piezas comprobatorias de su legitimidad. Oídos los dictámenes del Procurador y de la Contraloría, el Consejo de Ministros decidirá si se dicta una resolución en que se reconozca o se rechace la acreencia. Las acreencias declaradas improcedentes administrativamente no podrán ser reconsideradas por el Ejecutivo Nacional, y sólo podrán ser reclamadas por la vía judicial.

La Ley de Extranjeros ha previsto que el extranjero que intente formular alguna reclamación contra la Nación pueda ocurrir directamente en solicitud formal al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores. Además de la vía gubernativa, existe la vía judicial, de la cual podrá hacer uso el extranjero.

## INDICE DE MATERIAS

### A

Administración (conceptos) 7.  
Administración pública y privada 8-17.  
Administración funcional 9.  
Administración (definiciones) 10.  
Administración científica 23.  
Concepciones modernas 24-31.  
Archivos oficiales 124.  
Administración nacional 127.  
Atribuciones administración nacional 129.  
Atribuciones del Ejecutivo Nacional 129-137.  
Administración y desarrollo 215.  
Autoridad, Responsabilidad y Delegación 336-337-338.  
Administración presupuestaria 355.  
Administración fiscal (estructura) 367.  
" " (dirección) 368.  
" " (sistema rentístico venezolano) 370.  
Administración fiscal (principios) 371.  
Administración de bienes 380  
Autonomía municipal 385-386.  
Apelaciones al Impuesto sobre la Renta 391.  
Agricultura horizontal 413.  
Administración controladora 417.  
Administración controladora (introducción) 417.  
Administración controladora (formas y tipos) 418.  
Actividad administrativa (control) 488.  
Administración activa 543.  
Amplitud (fines de la administración) 543.  
Acto administrativo 546 y siguientes.  
" " (elementos) 546.  
" " (diversas categorías) 550 y siguientes.

Acto administrativo (operaciones materiales) 554.  
Acto administrativo (fuerza obligatoria) 554.  
Acto administrativo (irregularidad) 556.  
" " (inexistencias) 558.  
" " (anulabilidad) 559.  
" " (desviación de poder de la autoridad) 565.  
Acto administrativo (carácter de la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito) 567.  
Acto administrativo (actos de las Direcciones) 568.  
Acto administrativo (impugnación de los actos de registros) 571.  
Acto administrativo (revisión) 574  
Administración del personal 637.  
" " " (dirección) 637.  
Administración del personal (funciones) 647.  
Administración del personal (principios de la misma) 641.  
Administración del personal (carrera administrativa) 651.  
Administración del personal (legislación de funcionarios) 652.  
Administración del personal (reglamento del personal) 654.  
Administración del personal (determinación del carácter) 661.  
Administración del personal (obreros del Estado) 659.  
Autonomía municipal 692.  
Atribuciones (municipalidades) 694.

### B

Bases u ordenamiento constitucional 127-141.

Bases de la estructuración 347.  
Bienes (de los Estados) 684.  
Bienes (dominio público y privado) 383.

### C

Cultura y administración 13.  
Ciencias de la administración 20.  
Control legislativo 150.  
Control social de los negocios 173.  
Control de precios y divisas 270.  
Condición legal de materias y bienes 410  
y siguientes.  
Situación de Venezuela 410-414.  
Caso de América Latina 417.  
Control administrativo y fiscal 417.  
„ (formas y tipos) 418.  
„ (fundamento) 422.  
„ (la Contraloría) 425.  
„ (atribuciones) 429 y siguientes.  
„ de la ejecución presupuestaria 433.  
„ sobre los contratos 436.  
„ previo sobre pagos 448.  
„ sobre ingresos 462.  
„ (finiquitos y reparos) 476.  
Contraloría (bases legales) 485.  
Ejecución presupuestaria 498.  
Contrato (su control) 436.  
Créditos contra el Fisco 492.  
Contratos administrativos 577.  
„ „ (naturaleza) 588.  
„ „ (distinción entre  
los activos y derecho común) 580.  
Contratos administrativos (sujeto) 581.  
„ „ (resolución) 582.  
„ „ (requisitos y con-  
diciones) 586.  
Contratos administrativos (eficacia) 589.  
„ „ (concesiones)  
590.  
Contratos administrativos (de suministro)  
590.  
Contratos administrativos (concesiones en  
hidrocarburos) 593.  
Contratos administrativos (actuación de la  
Contraloría en los contratos) 594.  
Contratos administrativos (modelos de con-  
tratos) 605.  
Contratos administrativos (de obra) 630.

### D

Administración y Derecho 14.  
Administración y el aspecto jurídico 41.  
Derecho público y privado 43.  
Derecho objetivo y subjetivo 44.  
División del Derecho 46.  
Derecho administrativo y sus relaciones  
49, 50, 55.  
Decretos leyes 63.  
Decretos reglamentarios 64.  
La doctrina 73.  
Democracia liberal 98.  
Dinámica política y social 114.  
Descentralización y desconcentración 119.  
Desarrollo y administración 216.  
„ (condiciones) 216.  
„ (objetivo) 218.  
„ (medios) 220.  
„ (subdesarrollo) 223.  
„ (modalidades ante el) 227.  
„ y el Vaticano 234.  
„ y factores América Latina 243.  
„ (características) 244.  
„ (transformación social) 253.  
„ y revolución democrática 255.  
Descentralización por servicio 315.  
División del trabajo 340.  
Delegación de funciones 341.  
Dominio público y privado 381.  
Declaración del contribuyente 518.  
Desviación de poder de las autoridades  
565.  
Deberes y responsabilidad de los funcio-  
narios 663.  
Derecho penal y disciplinario del funcio-  
nario 664.

### E

Economía y administración 15-16.  
El Estado Gobierno 45.  
Estado (concepto) 89.  
Estado (esencia del mismo) 90.  
Elementos del Estado 91.  
Condiciones del Estado 92.  
Estados (su forma) 97.  
Estructura territorial 115.  
Estado empresario 116.

Estructura política y organización administrativa 122.  
Esquema o estructura de la administración pública 124.  
Estructuración (formas) 347.  
Estructuración (tipos) 350.  
Ejecución presupuestaria 491.  
Estados (administración) 681.  
„ (competencia) 682.  
„ (organización) 683.  
„ (bienes) 684.  
„ (restricciones de los) 685.  
„ (situado constitucional) 686.

## F

Funciones administrativas 10.  
Fuentes del Derecho Administrativo 61.  
Federalismo 123.  
Fiscales nacionales y Hacienda 538.  
Función pública 633.  
Funcionario (clasificación) 634.  
Funcionario (sistema para su designación) 635.  
Función pública y administración de personal 637.  
Funcionario (administración) 663.  
Funcionarios (deberes) 663.  
„ (derecho penal) 664.  
„ (responsabilidades) 666.  
„ (derecho) 672.  
„ (administración de personal) 675.

## G

Grupos de presión 106.  
Gastos públicos 396.

## H

Hechos administrativos 21.  
Ley orgánica de la Hacienda Nacional (Índice completo de la ley, por materias) 400.  
Hidrocarburos (concesiones) 593.  
Hacienda nacional (procedimientos jurisdiccionales y administrativos) 772.

## I

Instituciones 48.  
Instrucciones 67.  
Interpretación de la ley 83.  
Intervencionismo 102-109.  
Influencia del factor político 111.  
Intervencionismo 168.  
Integración económica 257.  
Institutos autónomos 315.  
„ „ (características) 317.  
„ „ (materias atribuidas) 318.  
Institutos autónomos (legislación) 319.  
„ „ (creación) 320.  
„ „ (problemas sobre) 321.  
Institutos autónomos (dirección de) 323.  
„ „ (control) 324.  
„ „ (índice de) 325.  
Inspección y fiscalización 408-501.  
Irregularidades actos administrativos 556.  
Inexistencias actos administrativos 558.  
Impugnación actos de registro 571.

## J

Jerarquía de las fuentes 74.  
Jurisdicción, la función 71.  
„ (administrativa y judicial) 713.  
Jurisdicción (organización) 714.  
„ (sistema de organización) 715.  
Jurisdicción (vías de defensa) 717.  
„ (elementos de los recursos) 718.  
Jurisdicción (clasificación) 719.

## L

La ley Administrativa 62.  
Ley Tributaria (su interpretación) 83.  
Liberalismo 99.  
Liquidación de las rentas 516.  
Notificación de las rentas 517.  
Ley Orgánica Hacienda Nacional (índice por materias) 400.

## M

Marcas comerciales 535.  
Modelos de contratos 605.  
Municipalidades (administración) 687.  
" (autonomía) 689.  
Municipio geográfico 690.  
Municipalidades (normas constitucionales) 691.  
Municipalidades (persona jurídica) 693.  
" (atribuciones) 694.  
" (juntas comunales) 696.  
" (ingresos) 697.  
" (limitaciones a su competencia) 699.

## N

Notificación a los contribuyentes 517.

## O

Operaciones administrativas (comerciales, financieras, contables) 35.  
Organización administrativa 121.  
" y sociedad 333.  
" (principios de) 335.  
" (delegación de autoridad y responsabilidad) 336.  
Ley Orgánica Hacienda Nacional (índice concepto de la ley por materia) 400 y siguientes.

## P

Política y administración 11.  
Principios básicos de administración 35-37.  
Política e instituciones 48.  
Principios generales del derecho 68.  
Pueblo 93.  
Poder político 94.  
Política y administración 105.  
Partidos políticos 105.  
Grupos de presión 106.  
Principios de estructuración 347.  
Prestación de servicios 118.  
Planeación y proceso administrativo 155.  
Planes (tipos) 158.  
Planeación (limitaciones) 161.  
Planeación (clases) 163.  
Razones del planeamiento 170.

Planificación centralizada 177.  
" (aparato administración del Estado) 179.  
Planificación (mecanismo) 181.  
Planificación (la Oficina de Planificación y Coordinación) 183.  
Planificación (bases) en Venezuela 191.  
" (decreto creador) 193.  
" (bases del Plan de la Nación) 197.  
Administración presupuestaria 355.  
Presupuesto, etapas 357.  
" ejecución 358.  
" evolución 359.  
" bases legales 363.  
Privilegios del Fisco 374.  
Prescripción de las acreencias fiscales 386.  
Procedimientos administrativos 388.  
" (naturaleza) 505.  
" (determinación-tributos) 505.  
Procedimientos (declaración del contribuyente) 518.  
Procedimientos (la base imponible) 515.  
" (liquidación de las rentas) 516.  
Procedimientos (notificación) 517.  
" (recursos administrativos) 520.  
La regla "paga y después reclama" 527.  
Procedimientos contenciosos (fiscales y activos) 532.  
Partes en la jurisdicción 762.  
Procedimientos jurisdiccionales 764.  
" en materia de Hacienda 772.

## R

Reglamentos (tipos) 65.  
Los reglamentos y los recursos jurisdiccionales 75.  
Régimen presidencial 149.  
Revolución democrática 255.  
Reglamentos y servicios públicos 275 y siguientes.  
Normas y bases sobre regulación de precios, control de cambios (divisas) 276 y siguientes.

Rentas, administración fiscal 367.  
 „ Dirección 368.  
 „ (sistema rentístico) 370.  
 „ (principios fundamentales de los impuestos) 371.  
 Rentas (privilegios del Fisco) 374.  
 „ (ingresos y bienes) 379.  
 „ administrativas 380.  
 „ nacionales (clasificación) 383.  
 Renglones, materias y artículos y su régimen legal 410 y siguientes.  
 Reparos 476.  
 Recursos administrativos tributarios 520-522.  
 Recursos administrativos fiscales 520 y siguientes.  
 Reconocimiento aduanal 533.  
 Revisión actos de registros 571.  
 Revisión actos administrativos 570.  
 Responsabilidad de los funcionarios 666-667.  
 Responsabilidad de la administración pública 701.  
 Responsabilidad (intereses en juegos) 701.  
 „ (fundamento) 702.  
 „ (modalidades) 703.  
 „ (administrativa por el hecho ilícito) 707.  
 Responsabilidad (la función jurisdiccional) 713.  
 Responsabilidad (jurisdicción administrativa y judicial) 713.  
 Responsabilidad (organización) 714.  
 Recursos administrativos 717.  
 „ (principios) 718.  
 „ (clasificación) 719.  
 „ (reclamaciones administrativas) 725.  
 Recursos (de reconsideración) 731.  
 „ (apelaciones contra actos administrativos por ante la Corte Suprema) 733.  
 Recursos (apelaciones sobre impuesto sobre la Renta) 737.  
 Recursos (competencia de la Procuraduría) 741.  
 Recursos (competencia de la Corte Suprema) 754.

Recursos y medios de defensa en Venezuela 759.  
 Recursos (órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa) 761.  
 Recursos (las partes en la jurisdicción) 762.

## S

Sistematización administrativa 39.  
 Socialismo 100.  
 Sociedades del Estado 116.  
 Situación económica en América Latina 243.  
 Situación económica en Estados Unidos 261.  
 Servicios públicos 265.  
 „ públicos (creación) 266.  
 „ públicos (disposiciones constitucionales) 267.  
 Servicios públicos (clasificación) 267.  
 „ públicos (características) 269.  
 „ públicos (forma de prestación) 270.  
 Servicios públicos (institutos autónomos) 271.  
 Servicios públicos (nacionalización y socialización) 272.  
 Servicios públicos (concesiones) 273.  
 „ públicos (finalidad) 275.  
 „ públicos (grupos de presión) 275.  
 Servicios públicos (jurisprudencia sobre) 276.  
 Servicios de inspección y fiscalización 408.  
 Situación legal y administrativa de materias, renglones y artículos 410.  
 Situación mundial 415.  
 Contrato de suministros 590.  
 Situado constitucional 686.

## T

Tratados 69.  
 Condiciones y naturaleza 76.  
 Transformación social y desarrollo 253.  
 Determinación tributaria. 506.

## U

Ubicación de la administración 31.

# INDICE GENERAL

	<u>Pág.</u>
I. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN .....	7
Su significado etimológico. Concepto funcional de Gulick. Las actividades administrativas y sus funciones. Concepto de administración pública. Operaciones técnicas, materiales y jurídicas. Definiciones parciales de la administración. Relaciones de la administración con la política, la cultura y el derecho. Relaciones con la economía. Administración Pública y Privada.	
II. CONCEPTO INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN. SU UBICACIÓN Y NATURALEZA .....	19
Introducción. La ciencia de la administración. Tipos de administración. Papel e influencia de la administración científica. Diversas concepciones modernas sobre la administración. Definición integral de la administración. Ubicación y clasificación de la administración.	
III. PRINCIPIOS BÁSICOS Y LA SISTEMATIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	35
<i>Las operaciones de la administración.</i> Operaciones técnicas. Operaciones comerciales. Operaciones financieras. Operaciones de seguridad. Operaciones de contabilidad. Operaciones administrativas. <i>Principios básicos de la administración.</i> La división del trabajo. La autoridad, responsabilidad. La disciplina. La unidad de mando. La unidad de dirección. Subordinación del interés particular al interés general. La remuneración del personal. La centralización. La jerarquía. El orden. La equidad. La estabilidad del personal. La iniciativa. Unión del personal. Sistematización administrativa.	
IV. EL ASPECTO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN .....	41
Las funciones del Estado y de la comunidad. La acción administrativa. Introducción. El concepto del derecho. Derecho objetivo y subjetivo. Derecho público y derecho privado. Su distinción. La característica del derecho y el Estado Gobierno. División del derecho. Derecho constitucional y administrativo. Concepto de instituciones.	
V. EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	49
Definición. Su evolución histórica. Sus diversas concepciones.	

	<u>Pág.</u>
VI. RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON LAS DEMÁS DISCIPLINAS JURÍDICAS .....	55
Relaciones con el derecho constitucional. Relaciones con el derecho penal. Relaciones con otras ramas del derecho público. Relaciones con el derecho privado (civil y mercantil).	
VII. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE LA ADMINISTRACIÓN .....	61
Introducción y clasificación. Principales fuentes. Papel de ellas. Los decretos-leyes. Los decretos y reglamentos. Las instruc- ciones. Los principios generales del derecho. Los tratados. Fuentes indirectas, subsidiarias y racionales. Prelación y jerar- quía de las fuentes. Jurisprudencia: a) Los reglamentos y los recursos jurisdiccionales. (Naturaleza de los reglamentos y recur- sos). b) Jurisprudencia sobre los tratados. (Constitucionalidad de los actos de los poderes públicos. Los tratados y su control). c) La interpretación de la ley. Método de interpretación de la Ley Tributaria.	
LA ADMINISTRACION Y EL FACTOR POLITICO-SOCIAL	
VIII. EL ESTADO Y SU CONCEPTO .....	89
Introducción. El Estado. Origen histórico del vocablo. Natu- raleza del Estado. Sus elementos. El territorio. La población. El Poder político.	
IX. LAS FORMAS DEL ESTADO Y SU INFLUENCIA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN .....	97
Introducción. Funciones del Estado. Diversas tendencias: Indi- vidualismo, estado democrático general. Socialismo. Interven- cionismo. Otras formas de Estado. Política y administración. Partidos políticos. Grupos de presión. El régimen presiden- cialista. Funciones del intervencionismo moderno. Resumen.	
X. LA DINÁMICA SOCIAL Y POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN ....	111
Influencia del factor político. Factores del proceso: la demo- grafía. La influencia geográfica. El reto tecnológico. La orga- nización administrativa. Influencia de la estructura territorial. El Estado y su papel empresarial. La naturaleza jurídica de las empresas y sociedades del Estado. Formas y tipos de la prestación de servicios por el Estado. La descentralización y desconcentración.	
XI. LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL VENEZOLANA .....	127
El ordenamiento constitucional y la administración venezolana. Atribuciones de la administración nacional. El Presidente de la República y sus atribuciones. Los ministros y organización de los Ministerios. Normas constitucionales. El órgano presi- dencial y el régimen presidencialista. Jurisprudencia: Control legislativo de la actividad administrativa.	

## LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

- XII. LA PLANEACIÓN Y EL PROCESO ADMINISTRATIVO ..... 155  
Significado de la planeación. Importancia de la planeación. Tipos de planes. Ventajas de la planeación. Limitaciones de la planeación. Clases de planificación pública.
- XIII. LA NECESIDAD HISTÓRICA DEL PLANEAMIENTO ..... 167  
Oposición al intervencionismo. Razones del planeamiento: Por qué planear social y políticamente. La participación equitativa para todos. El control social de los negocios.
- XIV. LA PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA ..... 177  
Antecedentes y perspectivas de la planificación centralizada. El aparato administrativo del Estado. El mecanismo planificador. Jurisprudencia.
- XV. PLANIFICACIÓN VENEZOLANA. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN. SUS BASES LEGALES .... 191  
Planificación y desarrollo venezolano. El primer plan de coordinación del Estado venezolano. Introducción. El cambio político. Factores negativos. Recesión. Normalización progresiva. Balanza de pagos. Producto territorial bruto y producto *per capita*. El petróleo. Programas alternativos. Crédito público. Desarrollo y medios. Problema estructural. Característica nacional. Enseñanza y clima espiritual. Planificación y períodos constitucionales. División del plan. Su importancia. Razón de ser. Objetivos. Estimaciones y resultados. Cambio previsto.

## LA ADMINISTRACION Y EL DESARROLLO

- XVI. ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO ..... 215  
Introducción. Condiciones generales del desarrollo. Conciencia y ventajas del desarrollo. La política del desarrollo y la administración. Opiniones sobre los objetivos del desarrollo. La política general del desarrollo y los medios. Demostración y características del desarrollo. La sociedad subdesarrollada. Modalidades históricas frente al desarrollo. La doctrina del Vaticano y el desarrollo.
- XVIa. EL DESARROLLO Y LOS FACTORES SOCIOPOLÍTICOS DE LA AMÉRICA LATINA ..... 243  
Introducción. Las cifras que hablan. Los factores socioeconómicos de la América Latina. La coyuntura económica. La transformación social. Hacia la revolución democrática. Integración o estancamiento. Pobreza y riqueza en Estados Unidos.

## SERVICIOS PUBLICOS

XVII.	LOS SERVICIOS PÚBLICOS . . . . .	265
	Introducción. Definiciones. Creación de los servicios públicos. Disposiciones constitucionales. Clasificación de los servicios. Características de los servicios públicos. Prestación de los servicios públicos. Nacionalización de los servicios. Finalidad de los servicios públicos. Grupos de presión y servicios públicos. Jurisprudencia.	
XVIII.	LA DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS O AUTARQUÍA . . . . .	315
	Introducción. Características. Materias atribuidas a los institutos autónomos. Legislación especial. Creación de institutos autónomos. Problemas de los institutos autónomos. Dependencia de los institutos autónomos. Intento de control parcial presupuestario de los institutos autónomos. Índice de institutos autónomos y empresas del Estado. Jurisprudencia.	
XIX.	ORGANIZACIÓN Y SOCIEDAD . . . . .	333
	Introducción. La organización. Su definición. Principios de organización. La organización administrativa y sus bases: la delegación de autoridad y la fijación de responsabilidades. La delegación y su importancia. La división del trabajo. Autoridad y responsabilidad. Jurisprudencia.	
XX.	PRINCIPIOS BÁSICOS DE ESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA . .	345
	Introducción. Representación gráfica de la estructura administrativa. Diversos tipos de organización. Ventajas y desventajas de las organizaciones lineales. Organización funcional. Ventajas y desventajas. Organización mixta.	
XXI.	LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA . . . . .	355
	Introducción. Etapas del presupuesto. Ejecución del presupuesto. Evolución contemporánea de la actividad presupuestaria. El presupuesto programa. Bases legales de la presupuestación. Crítica a la actual situación normativa.	
XXII.	LA ADMINISTRACIÓN FISCAL . . . . .	367
	Estructura y régimen de la Hacienda Pública venezolana. El sistema fiscal. Bases constitucionales. Ordenamiento legal y general. El fisco nacional y sus privilegios en el derecho venezolano. Ingresos y bienes. El dominio público y privado. Dominio fiscal, territorial, comercial e industrial. Jurisprudencia: a) Deudas y créditos atrasados; b) Bienes nacionales y tasas; c) Autonomía municipal y otorgamiento de servicios del Municipio al Ejecutivo Nacional. Índice por materias de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Situación y condiciones de algunas materias y renglones económicos. Anexos.	

XXIII.	LA ADMINISTRACIÓN CONTROLADORA ..... Introducción. Formas y tipos del control fiscal. Fundamento del control fiscal. La Contraloría como órgano auxiliar del Congreso. Las atribuciones de la Contraloría General de la República. Materias sometidas a control: El control sobre los contratos; el control previo sobre el pago; el control posterior; formulación de finiquitos y reparos. La Contraloría General de la República y su ordenamiento jurídico. Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría. Jurisprudencia.	417
XXIV.	EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA ..... Introducción. Fases del control. Créditos contra el fisco. Principios del control en el gasto público y sistemas de control. El control administrativo. Informes técnicos sobre el gasto público en Venezuela.	491
XXV.	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS ..... Introducción. El procedimiento administrativo es de naturaleza compleja y múltiple. Sus fases. En qué momento se cumple la determinación de la renta. Naturaleza jurídica de la declaración del contribuyente. Aspectos característicos. Recursos administrativos contra el acto de liquidación. Fase ejecutiva del procedimiento tributario. Procedimientos contenciosos. Jurisprudencia.	505
XXVI.	LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ..... La actividad administrativa. El acto administrativo. Definiciones, elementos y requisitos. Actos y operaciones materiales de la administración. El acto administrativo. Clasificación de los mismos en actos de gobierno y actos administrativos. Actos de autoridad y gestión. Actos reglados y discrecionales. Otras clasificaciones. Operaciones materiales de la administración. Jurisprudencia.	543
XXVII.	LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ..... Introducción. Naturaleza jurídica del contrato público. Distinción entre los contratos administrativos y de derecho común. Sujeto de los contratos públicos. Resolución de los contratos públicos. Enumeración de los contratos públicos. Competencia de la autoridad contratante. Formación de la voluntad administrativa. Eficacia de los contratos administrativos. Tipos de contratos administrativos.	577
XXVIII.	LA FUNCIÓN PÚBLICA ..... Introducción. Noción del funcionario. Clasificación de los funcionarios públicos. Sistemas para la designación de los funcionarios y naturaleza del vínculo entre el Estado y el funcionario.	633

	<u>Pág.</u>
XXIX. LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y LA FUNCIÓN PÚBLICA ..	637
Introducción. La dirección de personal. Caracteres del empleo público. La administración de personal y sus aspectos fundamentales. Definición. Condiciones, objetivos y funciones de la administración de personal. El sistema de carrera o el servicio civil. La noción y clasificación del funcionario. Su ordenamiento legal. Reglamento de Administración de Personal. Jurisprudencia.	
XXIXa. DEBERES Y RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS .....	663
Introducción. Derecho penal y disciplinario sobre el funcionario. Responsabilidades diversas de los funcionarios. Término de la relación con el funcionario. Capacidad y derechos de los funcionarios. El Congreso Interamericano de Administración de Personal. Su opinión sobre esta importante función.	
XXX. ADMINISTRACIÓN DE LOS ESTADOS .....	681
Introducción. Situación jurídica actual. Materias de la competencia de los Estados. Organización de los poderes de los Estados. División del poder público. Poder Ejecutivo y atribuciones. Bienes de los Estados. Restricciones a los Estados y Municipios en la organización de sus rentas. Situado constitucional.	
XXXI. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL .....	687
El Municipio. Su definición. Evolución histórica. Fundamento racional. Teorías o doctrinas que fundamentan la autonomía municipal. Municipio geográfico y Municipio administrativo. Normas constitucionales. Autonomía municipal. Las Municipalidades como personas jurídicas. Concejos Municipales y Juntas Comunales. Ingresos municipales. Desarrollo de la Comunidad.	
XXXII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. FUNDAMENTOS Y MODALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD ....	701
Intereses en juego. Situación actual. Fundamentos modernos de la responsabilidad. Títulos y modalidades de la responsabilidad. Derecho Positivo. Acumulación de la responsabilidad del Estado y del funcionario. Responsabilidad de la administración pública. Resumen. Jurisprudencia.	
XXXIII. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL .....	711
Fundamento e introducción. Origen y causa de la función. Jurisdicción administrativa y jurisdicción judicial. Organización de la función jurisdiccional. Sistemas de organización de la función jurisdiccional. Definición de lo contencioso-administrativo. Sistemas de organización de lo contencioso-administrativo.	

	<u>Pág.</u>
XXXIV. LOS MEDIOS O VÍAS DE DEFENSA .....	717
Definición y elementos de los recursos administrativos. Vía gubernativa. Calificación de los recursos. Los recursos jurisdiccionales o contenciosos. Resumen. Jurisprudencia.	
XXXV. LOS RECURSOS Y MEDIOS DE DEFENSA EN VENEZUELA .....	759
Introducción. Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa. Organo de la jurisdicción. Las partes en la jurisdicción contencioso-administrativa. Objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa. El procedimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de inconstitucionalidad. Recursos en materia de Hacienda. Recursos ante la propia administración.	

IMPRESO DURANTE JULIO DE 1970  
EN LA IMPRENTA UNIVERSITARIA  
DE CARACAS

EDICIONES  
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
ECONOMICAS Y SOCIALES

COLECCION LIBROS

- Curso de muestreo y aplicaciones*, Francisco Azorín Poch, 1961.
- Diagnóstico y medida de la desorganización social contemporánea*, Arturo Monzón Estrada, agosto, 1962.
- La estructura económica de Venezuela colonial*, F. Brito Figueroa, nov. 1963.
- Elementos de teoría y política monetarias*, Raniero Egidí Belli, marzo, 1964.
- Crisis y administración fiscal*, Tomás Enrique Carrillo Batalla, mayo, 1964.
- Venezuela, una economía dependiente*, D. F. Maza Zavala, junio, 1964.
- Ludwig Feuerbach, textos escogidos*, Eduardo Vásquez, septiembre, 1964.
- Historia económica y social de Venezuela*, Federico Brito Figueroa, septiembre, 1966 —dos tomos— (editado en colaboración con la Dirección de Cultura).
- El régimen de la encomienda en Venezuela*, E. Arcila Farías (2da. edición).
- Estadística aplicada*, E. Rivas González.
- Capital y Desarrollo - La Venezuela Agraria*, Domingo Alberto Rangel.
- Desarrollo e Industrialización de Venezuela*, M. A. Falcón Urbano.
- La Estructura de la Organización. Los Organigramas*, Ramón V. Melinkoff.
- Curso de muestreo y aplicaciones* (2da. edición), Francisco Azorín Poch.
- Capital y Desarrollo - El Rey Petróleo*, Domingo Alberto Rangel.
- Teoría de la administración y del derecho administrativo*, César Tinoco Richter.

COLECCION MEDPE

- Algunos aspectos teóricos del subdesarrollo*, Armando Córdova y Héctor Silva Michelena.
- Dialéctica del subdesarrollo*, Ramón Losada Aldana.
- El comercio exterior y las estrategias del desarrollo económico de Venezuela*, Manuel Felipe Garaicoechea.
- Planificación y Beneficio en el Socialismo*, Marie Lavigne, E. Liberman, Ota Sik, Ernest Mandel, Henry Denis, Rezso Nyers, Héctor Silva Michelena y Heinz Rudolf Sonntag.