

Tomás Polanco Alcántara

*Antecedentes Jurídicos
y Primeras Funciones
de la Contraloría General
de la República*

SEPARATA

BOLETIN DEL ARCHIVO HISTORICO Nº 1

DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CARACAS

*Antecedentes Jurídicos
y Primeras Funciones
de la Contraloría General
de la República*

Tomás Polanco Alcántara

NOTA EXPLICATIVA

Estas páginas las redacté cuando tenía unos veinte años y preparaba la Tesis necesaria para optar el Título de Doctor en Ciencias Políticas en la Universidad Central de Venezuela.

Cuarenta años después al repasar lo escrito encuentro que nada tengo que rectificar. Allí está, con todos los elementos de juicio que estuvieron a mi alcance, los antecedentes jurídicos, la etapa preparatoria, la instalación y los primeros tiempos de esa honorable y magnífica institución republicana que se denomina la Contraloría General de la República. Aprendí entonces y no lo he olvidado que para conocer mejor a una Institución republicana es muy útil buscar sus antecedentes, que seguramente los hay, y que explican muchas modalidades de su existencia y funcionamiento.

Quiero dedicar esta reproducción que ahora se hace, debida a la buena voluntad de mi querido compañero de aulas universitarias, el Dr. José Ramón Medina, hoy Contralor General de la República y de mi colega de Academia, el Dr. Ildefonso Leal, a la memoria de quien fue el primer Contralor, el Dr. GUMERSINDO TORRES, venerable repúblico, hombre íntegro y ciudadano ejemplar a quien Venezuela debe enormes y valiosísimos servicios.

TOMAS POLANCO ALCANTARA

CAPITULO I

Naturaleza y finalidad del Control fiscal administrativo. — Su evolución en Venezuela. — Etapas: los Tribunales de Cuentas; la Contaduría General de Hacienda. — La Reforma de 1918.

Puesta en funcionamiento la maquinaria de la Administración Pública se hace necesario, en orden a asegurar la vigencia de la legalidad y por consiguiente el mantenimiento de la noción de Estado de Derecho, que existan organismos de control que aseguren la permanente sujeción del funcionamiento de la actividad administrativa al imperio de las normas de la Ley.

Es sobre todo importante el establecimiento de organismos de control en los aspectos fiscales de la Administración Pública. Por ello la recepción y empleo de los fondos públicos tienen que ser objeto de cuidadosa vigilancia a fin de que no salga del Tesoro Nacional ninguna cantidad cuyo pago no esté legalmente autorizado y de que entre al mismo todo aquello que según las leyes se le debe.

Parece como si aquí se pusiera de manifiesto una vez más la profunda diferencia que a cada paso se observa entre las normas del Derecho Privado y las del Derecho Público: en aquél la buena fe debe resumirse hasta que no exista la prueba en contrario, en éste, no es que se presuma mala fe del funcionario encargado de manejar los fondos de la Nación, sino que se le obligue a demostrar, con la presentación y el examen de sus cuentas, que ha procedido en un todo con ajuste a las normas de la ley: no se le demuestra a priori que ha faltado, sino que él tiene que probar que no ha faltado.

El conjunto de órganos encargados del control administrativo forma la Administración Controladora. En Venezuela existe en la actualidad en ese sentido la Contraloría General de la Nación. Pero para llegar a su estudio debemos antes observar el proceso evolutivo de los organismos de control fiscal en Venezuela.

EVOLUCION DEL CONTROL FISCAL EN VENEZUELA

Primera etapa: de 1830 a 1856: Los Tribunales de Cuentas

El Congreso Constituyente de 1830, deseando dar una nueva organización a la Hacienda tanto en lo directivo como en lo administrativo y contencioso, dictó con fecha 14 de octubre una Ley sobre organización y gobierno de las Oficinas de Hacienda, en la cual se derogaba el Decreto del Libertador de 8 de marzo de 1827 (1).

Dicha Ley contempla la creación de un Tribunal de Cuentas que residiría en Caracas y cuyas finalidades era: "Examinar las cuentas de la Tesorería, Administraciones de Provincia y de Aduanas; hacer los cargos con arreglo a las Leyes; oír la contestación de los reparos, o condenar al reintegro de los alcances que resulten, haciéndolos efectivos dentro del tercer día; y dar finiquitos después de desvanecidos estos (Numeral 1º, art. 34).

Además de esa fundamental ocupación el tal Tribunal de Cuentas tenía facultades para exigir las cuentas a quienes debieran presentarlas, tomar razón de toda clase de nombramientos a los efectos del control del pago del sueldo, exigir fianzas a los empleados de Hacienda que debieran presentarla y llevar el control del sello y expendio de papel sellado.

Santos Michelena, el primer Ministro de Hacienda que tuvo el país, comenzaba así su proceso de creación de la Hacienda Nacional, que a él debe sus primeros pasos y las primeras normas de organización.

Siete años más tarde el gobierno presidido por Soublette, siendo todavía Ministro de Hacienda Santos Michelena, promulgaba una Ley sobre organización de las Oficinas Superiores de Hacienda y deberes y funciones de sus empleados: allí se habla del Tribunal de Cuentas, pero lo único nuevo que se establece sobre él es la de añadir a sus funciones la vigilancia de la aplicación de las Leyes de Hacienda, y sugerir al Poder Ejecutivo las reformas que según su criterio fueren necesarias.

Esta Ley establece además algunas normas de procedimiento: apelación por ante la Corte Suprema de Justicia de la sentencia del Tribunal de Cuentas y posibilidad tan sólo de dos instancias en caso de juicio motivado por cuentas de funcionarios (2).

Segunda etapa: de 1856 a 1918: Tribunales de Cuentas y Contaduría General de Hacienda.

Conocen los estudiosos de la Historia de Venezuela el profundo cambio que

(1) Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela. Tomo IX (Letras E-H), pág. 985.

(2) Ibid, pág. 979.

se operó en la vida de la Nación con el advenimiento al gobierno del General José Tadeo Monagas. Cambio que se opera en lo referente a orientaciones políticas en la vida nacional y que lo vamos a encontrar también en la vida fiscal y particularmente en las instituciones de control que se establecen.

El 2 de setiembre de 1856 el Congreso Nacional, viéndose imposibilitado por la premura del tiempo para atender a la urgente necesidad de organizar todos los ramos de la Hacienda Nacional y considerando que “podía tenerse toda la confianza en el entonces Jefe del Estado”, autorizó plenamente al Poder Ejecutivo para atender a esas finalidades en la forma que lo considerara más conveniente (3).

En uso de esas facultades, el General Monagas, en Decreto de fecha 17 de octubre del mismo año, organiza las oficinas superiores de la Hacienda: se crea entonces la Contaduría General de Hacienda y el Tribunal de Cuentas. La Contaduría General de Hacienda es objeto de regulación en el texto mismo de este Decreto, pero para el Tribunal de Cuentas aparece al día siguiente otro distinto que contiene las normas de procedimiento en los juicios de cuentas de la Hacienda Nacional (4).

Estudiemos el conjunto: la Contaduría General de Hacienda se divide en dos salas: una de Contabilidad activa cuyo cometido consiste en las siguientes funciones: Llevar la cuenta general de los ingresos y egresos de la República, controlar la legalidad de las órdenes de pago, servir de auxiliar a la Cámara de Representantes y vigilar el uso y sellado del papel necesario para cada año económico.

A su vez, la Sala de Examen debía exigir cuentas a todos los empleados que tuvieran obligación de presentarlas, examinar dichas cuentas y llevar un registro de los nombramientos que efectuare el Gobierno a fin de poder regular la legalidad de los sueldos.

Por su parte el Tribunal de Cuentas era competente para decir la última palabra sobre el examen hecho por la Contaduría General de Hacienda en su Sala de Examen: un juicio sumamente sencillo, con segunda instancia dentro del mismo Tribunal, decidía la responsabilidad del empleado: Ejecutoriada la sentencia debía llevarse a cabo por la vía ejecutiva. Norma esta última que hacía sumamente efectiva la acción del Tribunal por la posibilidad de una carga ligera y rápida sobre el funcionario responsable sin necesidad de un procedimiento largo.

Pero, a los dos años, el General Julián Castro por Decreto de 24 de julio de 1858 considera que la organización de la Contaduría como oficina a un

(3) Ibid, pág. 976.

(4) Ibid, págs. 970 y 968.

mismo tiempo de contabilidad y de examen presenta graves inconvenientes y que en consecuencia debe quedar únicamente como Oficina de Contabilidad (5).

El examen inmediato de las cuentas vuelve de nuevo, como en el sistema de Santos Michelena al Tribunal de Cuentas pues, considera el mismo Castro, si bien es necesario que el cumplimiento de las leyes fiscales sea estricto y para ello debe hacerse efectivo el examen, juicio y sentencia de las cuentas y la responsabilidad de los empleados, el medio utilizado hasta ese entonces era casi inútil por la organización dada al Tribunal de Cuentas, inutilidad comprobada por el hecho de existir alrededor de seiscientas cuentas sin haberse examinado.

Este mismo criterio es mantenido por la ley de 6 de junio de 1860, orgánica del Tribunal de Cuentas (Promulgada durante la presidencia de Manuel Felipe Tovar) y que tan sólo contiene normas nuevas relativas a procedimiento, sin abandonar la procedencia de la vía ejecutiva una vez ejecutoriada la sentencia del Tribunal de Cuentas. Se establece para algún caso una tercera instancia ante la Corte Suprema (6).

En 1865, un Decreto de Guzmán Blanco reduce a tres el número de integrantes del Tribunal de Cuentas, pero sin variar en lo esencial la función que viene desarrollando. Se amplía por lo demás la posibilidad de apelación ante la Alta Corte Federal para el caso de no estar conformes las sentencias de las primeras instancias (7).

Aquí aparece ya reducida la función de examen a las cuentas de los funcionarios del Gobierno General, pues la idea federal impuesta desde el año anterior lo hacía necesario.

Pero parece que no era la rendición de cuentas un hábito de nuestros funcionarios de Hacienda: a pesar de los procedimientos con que contaba el Tribunal de Cuentas, los empleados por una u otra razón se abstenían del envío correspondiente en la oportunidad legal; por ello el mismo año de 1865 un nuevo Decreto de Guzmán autoriza al Tribunal de Cuentas para imponer multas de cien a mil pesos a aquellos empleados renuentes a la presentación de sus cuentas e intentar formal demanda en juicio ordinario contra los mismos en el caso de que la multa no ocasionare la presentación de las cuentas (8).

En 1872, Guzmán vuelve a organizar el procedimiento de examen y juicio de cuentas, pero como al año siguiente, 1873, dicta el primer Código de Ha-

(5) Ibid, pág. 958.

(6) Ibid, pág. 954.

(7) Ibid, pág. 946.

(8) Ibid, pág. 939.

cienda y en éste se determina un sistema más o menos estable, es mejor pasar directamente al estudio del Código (9).

Este Código de 1873, al igual que los posteriores de 1899 y de 1912, retornan otra vez al sistema establecido por el General Monagas: un Tribunal de Cuentas y una Contaduría General de Hacienda dividida esta última en dos salas: una de Centralización y otra de Examen.

La Sala de Centralización centraliza todas las cuentas de ingresos y egresos de la Nación; la Sala de Examen comienza por exigir a todos aquellos funcionarios que tengan obligación de llevar cuentas la presentación de las mismas y una vez verificado el examen pasa el expediente al Tribunal de Cuentas a cuyo cargo está la decisión definitiva.

Tan sólo existen algunas diferencias de procedimiento entre el Código de 1873 y el de 1899 en lo relativo al juicio de cuentas. El de 1912 mantiene el mismo sistema de 1899.

Interesa señalar que, a pesar de esas diferencias de segundo orden, lo fundamental está establecido; en primer lugar la celeridad del juicio a causa de su especialidad y en segundo lugar la procedencia de la vía ejecutiva una vez ejecutoriada la sentencia.

Tercera etapa: 1918 a 1938

En 4 de junio de 1918, siendo Ministro de Hacienda el Doctor Román Cárdenas, se promulga una primera Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que deroga el Código de Hacienda de 1912. Importantísimas modificaciones trae esta Ley, y por ello no hemos vacilado en señalarla como la iniciadora de una nueva etapa en lo relativo al control fiscal en Venezuela (10).

En primer lugar se elimina el Tribunal de Cuentas: alguna de sus funciones, en especial la de conocer del juicio de cuentas es atribuida al Tribunal Superior de Hacienda. En segundo lugar se modifica el régimen del procedimiento de cuentas; y por último se mantiene la Contaduría General de Hacienda integrada por las dos Salas de Examen y de Centralización y como organismo dependiente de la Dirección de Administración del Ministerio de Hacienda. (Art. 17 del Regl. de la Ley de Ministerios de 1822) (11).

(9) Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela, Tomo X (letra H), pág. 616 y siguientes.

(10) Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela, Tomo IX (letras E-H), pág. 889.

(11) Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela. Tomo XIV (letras M-P), pág. 415.

Cada una de las Salas estaba bajo la inmediata dependencia de un Contador de la libre elección y remoción del Ejecutivo Federal, facultados ambos para apremiar con multas hasta de mil bolívares a los funcionarios que dejaren de enviarles sus cuentas para la debida centralización o examen, y además para proponer al Ministro de Hacienda el envío de comisionados especiales a las Oficinas de Hacienda a fin de organizar, corregir y mejorar el servicio de contabilidad.

El control se hizo así poco menos que inútil: los funcionarios encargados de él estaban sujetos y entabados por el Poder Ejecutivo. Su acción no era libre y la posibilidad de un juicio quedaba casi inoperante en medio de la inutilidad de la función examinadora, las dificultades del procedimiento ante el Tribunal Superior de Hacienda y a la necesidad de un posterior juicio criminal, pues se eliminó la procedencia de la vía ejecutiva que según hemos visto había sido hasta ese entonces mantenida para la oportunidad de la ejecutoriedad de la sentencia condenatoria del funcionario responsable.

Esta misma situación se sostiene en las reformas del referido estatuto legal de la Hacienda Nacional: en 1926, 1928 y 1934.

Por fin, en 1938, fue creada la Contraloría General de la Nación que debe ser objeto de un estudio separado.

CAPITULO II

La Contraloría General de la Nación. Origen. — Naturaleza jurídica. — Su independencia con respecto a la Administración activa. — Proceso evolutivo. — Líneas generales de su organización. — Diferenciación entre la función contralora y la función administrativa. — Consideraciones finales.

Origen:

Indicamos en el capítulo anterior todo el proceso evolutivo del sistema de control fiscal en Venezuela desde 1830 hasta el año de 1937, último de la vigencia de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1934.

En 1938 el Ministro de Hacienda, Dr. Cristóbal L. Mendoza, presentó a la consideración de la Cámara de Diputados un Proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, en el cual, a más de otras importantes modificaciones que no interesan en este estudio, se contemplaba la creación de un nuevo organismo que se denominaría la Contraloría General de la Nación.

Agitado debate produjo en la Cámara de Diputados el Proyecto Ejecutivo. Muy pocas modificaciones sufrió en la de Senadores. Por último el 14 de julio de 1938 el Presidente del Congreso sancionaba la Ley. Al día siguiente el Presidente de la República, General López Contreras, promulgaba la reforma y el mismo día se publicó en la Gaceta Oficial.

La Contraloría General de la Nación estaba creada.

Al poco tiempo (17 de octubre del mismo año) el Dr. Gumersindo Torres, electo Contralor General de la Nación por el Congreso Nacional entraba a ejercer el cargo y a comenzar la difícil tarea de organizar el nuevo e importante servicio público que se encomendaba a su gestión.

Ese mismo día era dictado el Reglamento interno de la Contraloría y ella comenzaba a funcionar.

Naturaleza Jurídica de la Contraloría General:

Estudiada a fondo la Contraloría General de la Nación en lo relativo a su organización y funcionamiento, cabe preguntarse: ¿cuál es su verdadera naturaleza jurídica?

El problema lo insinuó en la tercera discusión en la Cámara de Diputados el Dr. Tulio Chiossone, cuando hizo notar que el régimen constitucional de Venezuela, según el cual los Ministros del Despacho deben rendir cuentas al Congreso Nacional para que éste las apruebe o no, imposibilitaba el asignar por una simple ley, la función de examen a la Contraloría General sin incurrir en inconstitucionalidad (12). En otros países tal es el cometido de la Contraloría General, pero en Venezuela no es posible por lo tanto hablar de ello.

Tampoco puede reducirse la Contraloría a un simple organismo de contabilidad que lleva las cuentas de la Nación, como se ha intentado en legislaciones extranjeras, pues ello convierte en inútil la institución de tal organismo.

Y por otro lado, el no querer considerar al Contralor como un Fiscal de la Hacienda Nacional a fin de impedir su nombramiento por el Ejecutivo, impedía al Congreso dar calificación de organismo fiscal a la Contraloría General de la Nación.

El asunto no quedaba claro en la Ley del 38. La incorporación por Ley de la Contraloría a nuestra Administración Pública tenía como lógica consecuencia ese estado de dudosa naturaleza.

(12) Dr. Tulio Chiossone. Intervención en la sesión del día 27 de junio de 1938 de la Cámara de Diputados. Diario de Debates, Número 51, páginas 7 y siguientes. Tomo 14, Año 1938. Cámara de Diputados, Archivo del Congreso Nacional.

Por fin, en los debates del Constituyente de 1947 hubo de sentarse un claro criterio acerca de la naturaleza de las funciones de este Organismo.

En efecto, una Comisión de la Asamblea Constituyente, presidida por el Dr. Elbano Provenzali Heredia, acogió las consideraciones que sobre el particular hace el Dr. Alfonso Palacios Rueda, Contralor de la República de Colombia en la Introducción al “Informe financiero correspondiente al Año Fiscal del 1944: “...para ser eficaz y alcanzar sus fines, el Control debe seguir permanentemente la acción administrativa en lo concerniente al empleo de los fondos públicos.

“Para el Congreso no sería fácil el realizar directamente ese control por no decir que imposible. Los Parlamentos modernos, sometidos a tantas fluctuaciones desprovistas generalmente de las competencias técnicas indispensables, no están en capacidad de cumplir esas obligaciones. Sin un auxiliar el control legislativo carecería de una base eficaz. 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 órgano auxiliar, cuya misión especial será preparar, por la verificación de las contabilidades individuales, los elementos del control supremo del Parlamento sobre la ejecución del Presupuesto” (13).

Fúndase en tal criterio el artículo 246 de la Constitución de 1947 que ordena que en el examen y aprobación o improbación de las Cuentas Ministeriales y de los Institutos Autónomos, la Contraloría General de la Nación será auxiliar del Congreso Nacional.

La naturaleza, pues, de la Contraloría es la de un organismo auxiliar del Parlamento a fin de hacer posible y efectiva la función de control que a éste toca sobre el funcionamiento fiscal de la Administración Pública.

Todo el conjunto de atribuciones de la Contraloría tiende directa o indirectamente a esa finalidad antedicha.

No podemos aceptar el criterio que parece asomarse en la exposición de motivos de la Ley de 1935, donde se quiere asimilar la Contraloría a un Tribunal de Cuentas, por lo cual el Ejecutivo deseaba que el nombramiento del personal superior partiera de una lista elaborada por la Corte Federal y de Casación y de la cual escogería el Presidente de la República a quienes él tuviera a bien, como era el procedimiento de ese entonces para el nombramiento

(13) Puede verse el Informe completo de la Comisión a que hacemos referencia en el Debate de la sesión matinal del día 28 de abril de 1947, páginas 12 y 13. Diario de Debates N° 56 de la Asamblea Nacional Constituyente.

de los integrantes de los Tribunales Federales de la República (14). Considerar a la Contraloría como un Tribunal de Cuentas aunque fuere en algunos aspectos es correr peligro de entabrar el verdadero cometido que ella tiene y que hemos señalado como de un auxiliar del Parlamento.

Por ello a la Contraloría le es esencial el funcionamiento anual del Parlamento: el informe que el Contralor presenta a ese cuerpo es la razón de ser del funcionamiento del organismo contralor. Ante la opinión pública representada en los Congresistas se expone al detalle como han sido manejados los fondos públicos, suministrando a la vez todos los elementos de juicio que permitan aprobar o improbar las Cuentas Ministeriales y de los Institutos Autónomos.

Independencia con respecto a la Administración activa:

Desde la Exposición de Motivos del Dr. Mendoza en 1938 a la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que creaba la Contraloría General hasta los debates del constituyente de 1947, se ha mantenido uniformemente el que la Contraloría General debe ser independiente.

Ahora bien, conviene precisar el sentido de esa independencia de la Contraloría, convertida por la Constitución de 1947 en "autonomía" utilizando un poco impropriamente el término por el sentido equívoco que el mismo tiene.

Ante todo conviene establecer un principio fundamental: esa independencia o autonomía es con respecto al Poder Ejecutivo, jamás con respecto al Poder Legislativo o Parlamento. La razón de esta distinción es clara: si la Contraloría debe, como bien lo expresa su mismo nombre: "controlar al Poder Ejecutivo" cómo va a depender de él? Esa dependencia fue motivo de la inutilidad de los organismos de Control antes de la reforma de 1938.

Pero establecida la autonomía, o independencia de la Contraloría con respecto al Poder Ejecutivo, no conviene establecerla con respecto al Parlamento, pues si el organismo contralor no va a desempeñar sino una función auxiliar a la del Parlamento, justo es que de él dependa y a él rinda cuentas de su actuación.

Pero si declarar solemnemente la autonomía o independencia de la Contraloría es fácil, no así el llevarla a la práctica, pues para ello se hace necesario todo un conjunto de normas que tiendan a asegurar la vigencia del principio de la autonomía o independencia.

(14) Exposición de motivos al Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, pág. 18, en tomo 14, Año 1938, Cámara de Diputados. Archivo del Congreso Nacional.

La independencia de un organismo con respecto al Ejecutivo puede ubicarse en los siguientes aspectos: el nombramiento y remoción del personal y la formación del respectivo Presupuesto.

El primer aspecto ha sido salvado estableciendo la designación del Contralor y Sub-Contralor por el Congreso Nacional, directamente, sin intervención de ninguna otra autoridad. Tal fue la disposición de la Constitución de 1947. Hasta ese entonces el Contralor era designado, si, por el Congreso, pero de una quinaría presentada por el Presidente de la República.

El segundo aspecto lo está en cuanto que es el mismo Congreso el que mediante la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos fija el monto de la remuneración de cada uno de los integrantes del personal de la Contraloría.

Ambos aspectos están confirmados por la designación del personal subalterno que toca hacerla al Contralor General sin tener que acatar ninguna clase de insinuaciones ni sugerencias, al menos en teoría, de parte del Ejecutivo Federal.

Al integrar en esa forma la Contraloría General, independiente del Poder Ejecutivo y sin que éste tenga ninguna clase de influencia en su funcionamiento interno, está asegurado el que funcionarios honestos puedan llevar a cabo la delicada misión que la Ley les encomienda.

Proceso evolutivo de la Contraloría General:

Decíamos arriba que la Contraloría General de la Nación fue creada en Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1938, y que en ese mismo año se promulgó el reglamento interno.

El reglamento interno tan sólo sufrió leves modificaciones en 1946.

El texto mismo de la ley ha sufrido adaptaciones al proceso constitucional de la República, pues fue la Constitución de 1947 la que elevó la Contraloría a rango de organismo constitucional. Las modificaciones introducidas han sido en esquema las siguientes:

- 1) La designación del Contralor y Sub-Contralor por el Congreso sin intervención de ninguna otra autoridad.
- 2) Extensión del control a todos los ingresos y egresos del Tesoro Nacional sin limitación de ninguna especie.
- 3) Extensión del control aun a los Institutos Autónomos.
- 4) Posibilidad de que el control abarque a las administraciones estatales y municipales.

En todo lo referente a organización la Contraloría conserva en líneas generales la misma que recibiera bajo la actuación del Dr. Gumersindo Torres y que estudiaremos en capítulo posteriores.

Líneas generales de la Organización:

La Contraloría está a cargo del Contralor General de la Nación y consta de tres salas que se denominan Sala de Centralización, Sala de Examen y Sala de Control. Además el Departamento Jurídico y la Junta Técnica de Contabilidad.

El Contralor General es el Presidente nato de todas las Salas, pero cada una de ellas está bajo la inmediata responsabilidad de: la de Control, del Sub-Contralor, la de Examen, del primer Examinador y la de Centralización, del Primer Contador. El Departamento Jurídico, del Abogado de la Contraloría.

Las Salas están divididas en Secciones para su mejor funcionamiento. Además, están provistas de sus respectivas Secretarías que coordinan la labor de las diferentes secciones.

Diferenciación entre la función contralora y la función administradora:

Al estudiar el funcionamiento de la Contraloría General de la Nación conviene tener muy en cuenta que debe hacerse una distinción clara entre la función que corresponde al Ejecutivo Federal como administrador de la Hacienda Nacional y la que corresponde a la Contraloría como fiscalizadora de ese proceso de administración.

Mucho cuidado hubo de tenerse al iniciar la marcha de la Contraloría en especificar una y otra vez que ella no debía ni quería inmiscuirse en el funcionamiento mismo de la Administración. Y sobre este particular, no podemos menos de reproducir los conceptos del Dr. Rafael Martínez Mendoza, quien fuera colaborador inmediato del Dr. Torres en la labor de organizar la Contraloría y ha sido hasta el momento elevado funcionario de ese organismo: "Tiene especial interés para la Contraloría la demarcación clara de sus funciones fiscalizadoras con respecto a las funciones que incumben al Ejecutivo como Administrador de la Hacienda Nacional: no puede por ningún concepto invadir o mezclarse en la materia administrativa, esto es, actuar en lo que sea función privativa del Administrador, porque, si así lo hiciera perdería ipso facto el carácter de fiscalizadora de la Hacienda Nacional. Pero, si por parte del Ejecutivo y de la Contraloría no se respeta y cumple este principio de separación de funciones resultará ineficaz la labor de la Contraloría o a lo más no podrá considerarse sino como un organismo más anexo al Ejecutivo que

actuará conjuntamente con el en la Administración de la Hacienda y sin autoridad ninguna para objetar la acción de aquél, quedando por todo inútiles las disposiciones contenidas en el Título VI de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, o sea el propio estatuto del Organismo, sin la independencia para vigilar, fiscalizar, defender los dineros públicos, y reducido a mero participante en la administración de la Hacienda, sólo para aprobar toda decisión fiscal del Ejecutivo'' (15).

Consideración final:

Nuestra Contraloría General de la Nación es un organismo sui-géneris; no calcado de ninguna otra institución análoga existente en países extranjeros, sino que como muy bien lo dice la Exposición de Motivos de su ley creadora, se partió de la idea de aprovechar lo ya existente entre nosotros en materia de control, agregando al sistema principios e instituciones que en los últimos tiempos han sido adoptados en otros países (16). Se mejoraron los sistemas de control, se le organizaron en un Instituto independiente y, sin componentes tomadas del exterior, se obtuvo algo que puede ser eficaz cuando está en buenas manos, como ya lo he demostrado.

Veremos a través de nuestro estudio como muchas de las actuales atribuciones de la Contraloría General son las mismas que antes poseían el Tribunal de Cuentas y la Contaduría General de Hacienda: el viejo sistema de las oligarquías criollas, liberal y conservadora, calcado sobre los principios del Decreto de 1827 del Libertador e influido por las ideas modernas.

CAPITULO III

El Contralor General de la Nación. — Carácter. — Categoría. — Designación. — Competencia determinada por la Constitución Nacional, por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y por otras Leyes.

Carácter:

El Contralor General de la Nación es el funcionario bajo cuyo cargo y responsabilidad funciona la Contraloría General.

(15) Rafael Martínez Mendoza: Consideraciones sobre la Contraloría General de la Nación. (Trabajo inédito),

(16) Exposición de Motivos al Proyecto de Ley de Reforma a la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, pág. 12, en Tomo 14, Año 1938, Cámara de Diputados. Archivo del Congreso Nacional.

Es práctica y teóricamente el Jefe de las Oficinas de Control y no como en otras partes quien personalmente realiza la función contralora.

Categoría:

Cuando se discutió en el seno de la Cámara de Diputados la ley que iba a crear la Contraloría, hubo quien dijo que el Contralor sería el funcionario más importante de la República después del Presidente (17). Quizás sea un poco exagerada tal posición, pues no podría colocarse al Contralor en ningún caso como de superior jerarquía a la del Presidente del Congreso o Ministros de la Corte Federal y de Casación.

El puesto dentro de la jerarquía del Estado que corresponde al Contralor más exactamente es el equivalente a los Ministros del Despacho, en las mismas condiciones que el Procurador General de la Nación.

Designación:

Fue objeto de agitado debate el determinar en los primeros momentos quién debía hacer la elección del Contralor.

Propuso el Ministro de Hacienda que fuese el Presidente de la República, de una terna presentada por la Corte Federal y de Casación. Ese criterio ya ha sido estudiado y objetado, pues partía de una base falsa.

Dentro de la Cámara se pronunciaron tres tendencias: una representada por el Dr. J. Mauricio Berrizbeitia que abogaba por la elección parlamentaria y así quedó aprobado en segunda discusión; otra tendencia que deseaba la elección por el Presidente de la República sin intervención del Congreso, y una tercera, cuyo principal representante fue el Dr. Rojas Contreras, que proponía que la elección la hiciera el Congreso, pero de una terna propuesta por el Presidente. En la tercera discusión la proposición del Dr. Rojas Contreras sufrió una pequeña modificación, en el sentido de que en vez de que fuera una terna fuera una quinaría (18).

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo la Cámara se declaró en Comisión General, de la cual salió aprobada por la Mesa (compuesta por A. Plan-

(17) Intervención del Dr. Lossada Casanova en la sesión del día 11 de Junio de 1938 de la Cámara de Diputados, página 17 del Diario de Debates número 40 de ese año. En Tomo 14, Año 1938, Cámara de Diputados. Archivo del Congreso Nacional.

(18) Intervención del Dr. Rojas Contreras en la sesión del día 11 de Junio de 1938 de la Cámara de Diputados. Página 15 del Diario de Debates de la Cámara de Diputados, N° 40 de ese mismo año. En Tomo 14, Año 1938, Cámara de Diputados. Archivo del Congreso Nacional.

chart Hernández, Rómulo Gallegos, Manuel Pérez Guevara, Antonio Pulido Villafañe y Numa Quevedo) una larga exposición donde se acogía la proposición del Dr. Rojas Contreras (19).

En consecuencia las dos primeras veces que en períodos constitucionales debió elegirse Contralor General el Presidente presentó una quinaría. Esos dos Contralores fueron Gumersindo Torres y J. E. Serrano. Al primero de los nombrados, no dejaremos de repetirlo, debe la Nación uno de los más preciados servicios: la labor de organizar la Contraloría. Funcionario honestísimo, dotado de una conciencia clara sobre el cumplimiento del deber señalado por la ley, supo agregar una columna de méritos a los ya grandes que traía desde que en el Ministerio de Fomento pudo conducir acertadamente la política petrolera de la Nación. El Dr. Serrano continuó eficazmente, justo es decirlo, la labor del Dr. Torres.

Posteriormente tocó la elección a la Junta Revolucionaria de Gobierno (actuación del General Régulo Olivares) hasta que la Constituyente de 1947 aprobó que el Contralor fuera elegido por el Congreso sin necesidad de la quinaría. En esas condiciones el Congreso de 1948 eligió Contralor al Dr. Germán Herrera Umérez. El golpe de Noviembre del mismo año hizo necesaria la elección de un nuevo Contralor, el Dr. Carlos Sosa Rodríguez por la Junta Militar de Gobierno.

Es de esperarse que en la Constitución que se redacte en tiempos futuros para regir los destinos del país, se mantenga el principio de la elección del Contralor por el Congreso Nacional sin intervención alguna de parte del Poder Ejecutivo.

Atribuciones del Contralor General:

A) de carácter constitucional:

Realizar personalmente o por medio de sus empleados toda clase de investigaciones en los Departamentos y Oficinas sujetos a su fiscalización.

B) de carácter legal:

1) Por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional:

- a) Convocar a sus suplentes para ocupar el cargo temporalmente.
- b) Dirigir y vigilar el funcionamiento de todas las dependencias de la Contraloría.

(19) Sesión de la Cámara de Diputados del día 27 de junio de 1938. Diario de Debates N° 51, pág. 9. en Tomo 14, Año 1938, Cámara de Diputados. Archivo del Congreso Nacional.

- c) Presidir las tres Salas que integran la Contraloría e inspeccionar su funcionamiento.
- d) Nombrar y remover el personal de la Contraloría.
- e) Apremiar con multas hasta por quinientos bolívares a aquellos funcionarios que dejen de remitir sus cuentas oportunamente o no las envíen en la debida forma.
- f) Redactar el Reglamento Interno en unión de los Presidentes de las Salas.
- g) Constituir Contralores Delegados en los Despachos Ejecutivos y en los Institutos Autónomos con el objeto de fiscalizar sus egresos e ingresos.
- h) Controlar y examinar personalmente las erogaciones del Ministerio de Relaciones Interiores relativas a los gastos del Servicio Nacional de Seguridad, y las inversiones del Ministerio de la Defensa Nacional cuya divulgación perjudique la seguridad del Estado y el interés nacional.
- i) Formar expedientes administrativos en cualquier investigación relativa a asuntos de la competencia de la Contraloría.
- j) Conocer de toda demanda, oposición, sentencia o providencia que obre contra el Fisco Nacional, así como la apertura de un término para el ejercicio de un derecho o recurso por parte del Fisco.
- k) Informar con carácter previo sobre convenimientos en demandas contra la Nación, celebración de transacciones o desistimiento de la acción o de algún recurso, siempre que la materia sea referente a un asunto que dependa de la Contraloría General.
- l) Dictaminar sobre denuncias de bienes ocultos de la Nación.
- m) Recibir del Consejo de Presupuesto un informe anual de sus actividades y suministrar al mismo cuantos datos le solicite para el cumplimiento de sus funciones.

2) *Por otras leyes:*

- a) Forma parte del Consejo General de la Corporación Venezolana de Fomento. (Decreto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento, Art. 4).
- b) Puede multar a los funcionarios públicos que omitan la declaración jurada de bienes. (Ley contra el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos, Art. 3).

CAPITULO IV

La Sala de Centralización de la Contraloría General de la Nación. — Consideraciones preliminares. — La Centralización de la contabilidad. — Funciones de colaboración con el Ejecutivo Federal. — Fiscalización de procedimientos contables y administrativos. — El Registro de Oficina de Hacienda, Bienes Nacionales y Funcionarios Públicos.

Consideraciones preliminares:

Es un organismo de complejas funciones. Está clasificada en cuatro secciones a cada una de las cuales están asignados los siguientes cometidos: contabilidad, informes, fiscalización y registros. Se encuentra a cargo de un Contador Jefe, aunque el Contralor General de la Nación sea Presidente nato de la Sala.

Requiere, pues, un estudio detallado hecho con el debido cuidado y separación, para no correr el riesgo de incurrir en confusiones derivadas de la misma complejidad a que nos estamos refiriendo.

La centralización de la contabilidad:

Consideremos en primer lugar la Sección de Contabilidad. Es un organismo técnico-contable que debe centralizar las cuentas de la administración de rentas, de bienes nacionales y de ordenadores de pagos y confrontarlas con las cuentas del Tesoro. Además tiene igual función con respecto a la contabilidad de materias de aquellas oficinas que deban llevarla por mandato de la ley.

De hecho la Sección recibe mensualmente la cuenta de las diversas oficinas, y sólo semestralmente la del Tesoro. La confrontación no es posible hacerla sino por semestres. Se deriva eso de conveniencias prácticas que han privado de hecho por sobre las exigencias de la ley, pues sería técnicamente imposible, o al menos de gran dificultad hacer esa confrontación mensualmente.

Hecho digno de ser notado es que la centralización de la contabilidad de rentas se hace con más regularidad en cuanto al tiempo que la centralización de la correspondiente contabilidad de gastos, pues mayores dificultades tropiezan las oficinas ordenadoras de pagos para llevar sus cuentas y remitirlas a la Contraloría que aquellas cuya misión fiscal se reduce a la simple percepción de rentas.

Desde que comenzó a funcionar la Contraloría se observó el fenómeno a que hacemos referencia: el Dr. Torres hace notar en su Informe de 1939, (primero que presentaba la Contraloría al Congreso Nacional): "Dificulta bas-

tante la labor de la Contraloría el retardo con que los Despachos Ejecutivos remiten las cuentas de Rentas, Gastos y Bienes Nacionales'' (20) y todavía, años después que el Dr. Torres hubiera escrito aquellas palabras la puntualidad en la presentación de las cuentas no es la regla general.

Ahora bien, no parece criterio de la Contraloría el que se deban aumentar los plazos de presentación de cuentas a fin de asegurar su oportuna presentación. El plazo corto que da la ley en la actualidad permite exigir su cumplimiento y obliga a las Oficinas de pequeño movimiento a remitir las cuentas en la oportunidad legal.

Para facilitar esta labor de la sección de contabilidad la sala tiene dos atribuciones importantes: la una la de formular instrucciones y modelos de contabilidad, e instrucciones y modelos que los empleados de Hacienda deben utilizar para presentar cuentas, formar y confrontar inventarios. Esto permite unificar el sistema de contabilidad en las diferentes oficinas públicas y hacer más llevadero el sistema de centralización. Hasta ahora esta unificación de sistemas de contabilidad se ha obtenido en las Oficinas Nacionales, no así en los Institutos Autónomos, pues a pesar de que recientes modificaciones en el texto constitucional (Art. 241) sometieron los referidos Institutos al control de la Contraloría General de la Nación, todavía no siguen las normas de contabilidad que la Contraloría ha elaborado para las oficinas Nacionales, sino que utilizan en cambio un sistema de contabilidad muy parecido a la contabilidad comercial, por lo cual el control y vigilancia lo verifica el organismo contralor a través no de las cuentas que ellos presentan, sino del conocimiento que puede obtener un Contralor delegado que se apersona en el Instituto y realiza una investigación más o menos a fondo de la contabilidad.

La segunda facultad de la Sala que facilita la labor de la Contraloría es la de sugerir al Contralor la imposición de multas a aquellos funcionarios que dejen de cumplir con la obligación de remitir las cuentas en la forma o en la oportunidad legal. Esta Facultad ha sido utilizada en la etapa correspondiente a la actuación del Dr. Herrera Umérez quien nos dice en su memoria haber llegado a imponer multas a los funcionarios morosos y haber estado dispuesto a continuar imponiendo esa sanción disciplinaria a quienes no cumplan puntualmente las obligaciones inherentes a su cargo (21).

A pesar de todo ello el sistema contable de la República "si bien es impecable si es llevado en todo momento con acuciosa exactitud, adolece del

(20) Informe presentado por el Contralor General de la Nación al Congreso Nacional en el año de 1939, pág. XIV.

(21) Informe presentado por el Contralor General de la Nación al Congreso Nacional en el año 1948, pág. XV.

defecto de dejar totalmente desligadas las contabilidades de rentas y gastos de las de Bienes Nacionales de materias y del Tesoro'' (22).

La Sección de Contabilidad sirve además de organismo consultor en materia de contabilidad para todas las Oficinas Públicas Nacionales en todos aquellos asuntos que no requieren la intervención de la Junta Técnica de Contabilidad. Tal función corresponde expresamente al Primer Contador, Jefe de la Sala.

La Sección debe además servir de auxiliar al Poder Ejecutivo Nacional en algunos aspectos de su gestión. En tal sentido prepara las Cuentas Generales que el Ciudadano Ministro de Hacienda debe presentar anualmente al Congreso Nacional. La Contraloría efectúa la totalidad del trabajo sobre este punto, en forma tal que la misión del Ministro se reduce exclusivamente a la simple presentación ante el Poder Legislativo. Quizá esas cuentas debieran ser presentadas por la misma Contraloría General y no por el Ministerio de Hacienda.

La Sección de Contabilidad debe en último lugar llevar una contabilidad especial, con los libros y registros necesarios donde aparezan pormenorizadamente el costo exacto de la administración, recaudación y fiscalización de cada uno de los ramos de la renta.

Esta sección actúa bajo la inmediata vigilancia del Contador Jefe de la Sala, quien además de la función consultora a la que ya hemos hecho referencia, es quien prepara las instrucciones y modelos de contabilidad para la presentación de cuentas y levantamiento y confrontación de inventarios. También vigila las labores de centralización y revisión de cuentas que ejecutan los otros contadores, a fin de que se lleven a cabo en forma correcta.

Debemos referirnos ahora a la Sección de Informes. Ella tiene que estudiarse en sus dos funciones fundamentales, la una la de preparación de todos aquellos informes que deben ser rendidos por la Contraloría General y la otra la colaboración con el Poder Ejecutivo Federal en lo referente al cálculo y liquidación del Situado Constitucional y al acopio de los datos necesarios para la elaboración del Presupuesto de Rentas.

Desempeña además una función particularísima que consiste en poder hacer *motu proprio*, sugerencias al Poder Ejecutivo a fin de lograr un mejor orden administrativo y la mayor eficacia en la administración, custodia y conservación de los bienes del Estado.

Los dos primeros aspectos que indicamos en la labor de esta sección se reducen a una simple operación de técnica contable en la cual los contadores

(22) Informe presentado por el Contralor General de la Nación al Congreso Nacional en el año 1948, pág. XI y XII.

de la Sala preparan los datos que sean necesarios de acuerdo con las informaciones que se encuentren en su poder. Las Memorias se reducen a informar que la función ha sido cumplida y en realidad de verdad no parece tener mayor dificultad.

Pero es útil el hacer algunas consideraciones sobre la facultad de hacer sugerencias al Ejecutivo.

Es de criticarse la falta de precisión del término “un mejor orden administrativo” en cuanto se refiere al ámbito de las sugerencias que puede hacer la Contraloría.

Un mejor orden administrativo significa el ajuste de la Administración Pública al mandato estricto de la ley cualesquiera que fuere el tema o materia a que la ley se refiera. Y es indudable que no fue el sentido que quiso darse a esa facultad el que se desprende de su redacción actual. Quiso indicarse que la Contraloría podía hacer sugerencias de tipo técnico en materia de métodos de contabilidad a fin de asegurar no sólo la unidad en esa materia sino una mejor organización de los servicios contables.

Es también merecedor de rectificación el término “bienes del Estado” que usa el texto reglamentario, pues, norma es de la técnica legislativa, que debe existir unidad en los términos empleados a fin de facilitar la labor de interpretación, y siendo el de “bienes nacionales” el empleado por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, no vemos por qué un reglamento interno no ha de seguir la denominación general sino que quiera crear uno nuevo.

La Contraloría General ha utilizado esta facultad aunque no en la extensión y medida en que ha podido hacerlo. Tan sólo tenemos una información vaga e imprecisa que nos da el Dr. Herrera Umérez en la Memoria de 1948, cuando dice haber celebrado cruces de ideas altamente beneficiosas para la Administración Pública con elevados funcionarios de los Ministerios y Directores de Institutos Autónomos (23). Aunque indican excelente buena fe y notable preocupación, los datos del Contralor del año 48 no permiten explanarse más sobre este importante aspecto de la labor de la Contraloría.

Fiscalización de los procedimientos contables y administrativos:

En tercer lugar tenemos en la Sala de Centralización la Sección de Fiscalización. En efecto, nada se lograría con centralizar las cuentas y dictar órdenes sobre el método de llevar la contabilidad fiscal si no se tuvieran medios para hacer efectivo el movimiento de control.

(23) Informe presentado por el Contralor General de la Nación al Congreso Nacional en el año de 1948, pág. XV.

De ello está encargada la Sección de Fiscalización. Estudiemos sus atribuciones.

En primer lugar hemos de colocar la de servir de intermediaria entre las Salas de Centralización y las de Examen. Al hablar de la Sección de Contabilidad indicamos como una de sus funciones era la de confrontar las cuentas del Tesoro con las de las oficinas ordenadoras de pagos, las de las rentas y las de la administración de Bienes Nacionales. Puede suceder que de esa confrontación aparezcan algunas divergencias cuya aclaratoria es indispensable para una limpia determinación de la contabilidad fiscal. La participación de esas divergencias, cuyo estudio detallado corresponde a la Sala de Examen, es misión de la sección que estudiamos, quien debe efectuarla acompañándola de las notas explicativas que considere necesarias.

En segundo lugar la Nación celebra contratos, o efectúa otros actos, que proporcionan ingresos periódicos al Fisco. En cada oportunidad en que el ingreso deba ir a parar al Tesoro, es necesario el hacer la correspondiente liquidación. Pues bien, debe la Sección de Fiscalización comprobar que las tales liquidaciones han sido hechas oportunamente y en caso de obtener un resultado negativo en su averiguación, tiene que dar aviso al Contralor General y al Ministro de Hacienda.

En tercer lugar, toca a la Sección de fiscalización trabajar en activa coordinación con la Sección de Contabilidad, pues ésta, en su labor de centralización puede averiguar dos clases de hechos perjudiciales para el Fisco: el pago indebido por ilegal de una cantidad efectuado por cuenta del Fisco o la falta de recepción en el Tesoro de una cantidad que le es debida. En tales casos es necesario recuperar lo ilegalmente pagado o tratar de obtener lo que al Fisco se le debe. Comprobados tales hechos, toca a la Sección de Fiscalización hacer las notificaciones correspondientes al Contralor General y al Ministro de Hacienda a fin de que sean tomadas las medidas del caso.

Por último, sucede con frecuencia que a pesar de la oportuna liquidación muchos derechos no son cancelados a favor de la nación en el momento debido. De ello tiene cabal conocimiento la Sección de Contabilidad por la propia naturaleza de las funciones que le toca desempeñar, pero, es la Sección de Fiscalización a quien toca preparar una relación semestral especificada de los tales derechos a favor de la Nación que hubieren sido liquidados y no cancelados a fin de que fueren adoptadas las providencias convenientes.

El Registro de Oficinas de Hacienda, Funcionarios Públicos y Bienes Nacionales:

Debemos estudiar en cuarto lugar la Sección de Registro. Ella desempeña

una labor de enorme importancia. En efecto, pieza indispensable en la maquinaria del control es el conocimiento de cuántas y cuáles son las oficinas que deben rendir cuenta, la vigilancia de la administración de bienes nacionales, el pago legal del sueldo y demás remuneraciones a los funcionarios y empleados públicos y la exigencia del exacto cumplimiento de aquellos contratos que ocasionen ingresos periódicos a la Nación.

Para poder efectuar eficientemente esa labor la Sección está dotada de una serie de elementos de trabajo, cuya conservación le está encomendada y que veremos de seguidas.

En primer lugar de un catastro de las Oficinas de Hacienda, o que sean asimilables a ella, y que deban llevar cuentas y presentarlas a la Contraloría, a fin de que de esa manera pueda saberse en cada momento cuáles son aquellas Oficinas morosas en el cumplimiento de la ley y poder aplicar las sanciones que correspondan.

Posee también la Sección un registro de todas las escrituras y títulos de bienes inmuebles, deudas o créditos otorgados a favor de la Nación y todos los expedientes y títulos de cualquier clase que acrediten propiedad alguna a favor de la Nación: en esa forma, sabiéndose a ciencia cierta cuales son los bienes nacionales, es mucho más fácil poder llevar el control de la administración de los mismos.

El doctor Torres decía en su Informe de 1939 que “el país nunca ha sabido exactamente de sus bienes, habiendo ocurrido casos en que algunos han sido un verdadero hallazgo. Las gestiones iniciadas según resolución de 1919 quedaron sin efecto y decretados los modelos de esa Contabilidad jamás nos hemos cuidado de formar el catastro de las propiedades nacionales: en la Sala de Centralización existen unos cuantos cuadernos o expedientes de los bienes conocidos, pero sin estar catalogados y no hay noticia de que ningún Ministerio tenga formalizado el correspondiente inventario, ni de que pueda presentar, de ser requerido, la relación completa y exacta de los Bienes que tenga adscritos, todo lo cual es fácil de comprobar con el examen de las respectivas cuentas que los Despachos envían” (24)

Todo ello pasaba a pesar de que para el 27 de octubre de 1936 el Presidente de la República había decretado la formación del Catastro de Bienes Nacionales.

Por el informe del Contralor Olivares a la Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1946 sabemos que para esa fecha todavía estaba incompleto el referido Catastro, pues faltaba por catalogar todo el conjunto de Bienes Nacionales adscritos al Ministerio de Educación Nacional.

(24) Informe presentado por el Contralor General de la Nación al Congreso Nacional en el año de 1939, pág. XXIII.

En la Memoria de 1948 nada se dice acerca de si el Catastro fue o no terminado, pero el hecho es que el control de escrituras y títulos asciende ya a la cantidad de más de un millar de expedientes.

Otro aspecto lleno de espinosas dificultades fue el Registro de los Empleados Nacionales. En el momento de la instalación de la Contraloría no existía una lista completa de todos aquellos funcionarios públicos de carácter nacional. Fue necesario prepararla a costa de muchos esfuerzos, dificultades e incomprendiones que estorbaban la labor controladora. Con alguna frecuencia se negaban determinadas oficinas y funcionarios a suministrar los datos que le eran exigidos, y hasta existen documentos citados en Memorias del Dr. Torres donde personas desconocedoras de la alteza de miras y de la noción del exacto cumplimiento del deber que tenía tal funcionario, no vacilaban en insinuarle en carta pública que le resultaría mejor el ocuparse más de la constitucionalidad de su nombramiento que de molestar a los servidores de la Nación (25).

El Registro de Funcionarios es en la actualidad uno de los mejores servicios en cuanto a organización y funcionamiento con que cuenta la Contraloría General.

Se lleva por medio de unas Cédulas Personales de Identidad en donde están contenidos todos los datos que son necesarios para un cabal conocimiento de la persona del funcionario, de sus aptitudes, cargos desempeñados, sueldo que percibe, sitio donde presta sus servicios, etc. Esa Cédula o Ficha existe por cuadruplicado: un ejemplar pasa a la Contraloría, otro a la Oficina pagadora, otra al organismo donde el funcionario presta sus servicios y otra queda en poder del interesado. Las listas de pago de sueldos deben venir referidas al número de la Cédula de cada beneficiario.

Paralelamente con las Cédulas a que nos hemos referido, la Contraloría lleva un registro alfabético de funcionarios que impide el que una persona pueda ocupar a la vez dos o más cargos remunerados a pesar de la expresa prohibición constitucional.

Por último, un registro especialísimo, llevado en este mismo servicio, que consiste en una lista de cargos en atención a la distribución hecha en la Ley de Presupuesto de Gastos, y paralela a la cual se lleva la de los números de las Cédulas de las personas que ocupan los tales cargos, permite en un momento dado que sea posible lo siguiente: averiguar quién ocupa cada cargo, impedir que un cargo sea ocupado por más de una persona o que alguien sea designado para un cargo que no existe.

(25) Pueden verse los documentos a que hacemos referencia en el Informe del Contralor al Congreso Nacional en el año de 1941.

Este control o registro de funcionarios, original de nuestra Contraloría y que ha sido adaptado en otros países, por ejemplo en Colombia, permite que si la Contraloría lo desea pueda evitar, como en algunos casos se ha hecho, el que quienes hubieren sido destituidos por impericia o mala conducta, lleguen a ocupar de nuevo un cargo público.

Hoy día el registro de empleados nacionales es llevado con toda corrección y cumple a cabalidad la función que le corresponde.

La Sala de Centralización en esta Sección de Registro debe ocuparse ahora, por disposición del artículo 9 de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, del archivo y clasificación de las declaraciones juradas que según dicha ley deben hacer los funcionarios y empleados públicos en ella determinados (26).

CAPITULO V

La Sala de Examen de la Contraloría General de la Nación. — El Control a posteriori de la ejecución del Presupuesto. — Examen de cuentas. — Expedición de finiquitos. — Formulación de reparos. — Funciones diversas: control de las cauciones de los funcionarios de Hacienda; colaboración con las otras salas, etc.

El control a posteriori de la ejecución del Presupuesto:

El control a posteriori de la ejecución del Presupuesto, además de otras funciones que le corresponden, toca a la Sala de Examen de la Contraloría General de la Nación.

Internamente funciona en dos secciones, una de examen, revisión y reparos, y otra de servicios generales. Está a cargo de un funcionario denominado Primer Examinador, aunque su Presidente nato, sea, al igual que en las otras salas, el Contralor General de la Nación.

Para un mejor estudio de la misma, vamos a realizarlo analizando por separado las siguientes funciones que le están encomendadas:

- a) Examen de cuentas.
- b) Expedición de finiquitos.

(26) Las funciones de esta Sala están demarcadas en los artículos 163 a 165 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 30 de setiembre de 1948 y en los artículos 5 a 13 del Reglamento Interior de la Contraloría General, de 17 de octubre de 1938.

- c) Formulación de reparos.
- d) Otras funciones diversas.

El Examen de las cuentas:

El examen de todas las cuentas y de sus anexos de las Oficinas o empleados de Hacienda, y de las entidades que manejan fondos, bienes o materiales costeados por el Fisco o que los tengan bajo su custodia y la verificación de la legalidad y sinceridad de todas las operaciones que demuestren las tales cuentas, es en síntesis el contenido de las funciones en este particular.

Es bueno distinguir que el examen de cuentas tiene modalidades distintas según se trate de cuentas de gastos, de rentas, de bienes nacionales o de materia. Pero para referirnos a los aspectos más importantes analizaremos el examen de las cuentas de gastos y de rentas.

El examen de la cuenta de gastos tiene que abarcar los siguientes aspectos fundamentales:

1º) Que los pagos hayan sido hechos por orden legalmente autorizada. Al hablar de la Sala de Control estudiaremos cómo no es posible que se efectúe pago alguno sin que exista previamente una orden de pago con cargo a determinada partida del Presupuesto, autorizada por el Ministro correspondiente y conformada por el Contralor General de la Nación. Pues bien, debe la Sala de Examen verificar que el pago hecho por una Oficina pagadora corresponda a una orden de pago determinada, expedida conforme a todas esas reglas a que nos hemos referido y que serán objeto de estudio más detallado llegada su oportunidad.

2º) Comprobar que exista conformidad entre las cuentas de la Oficina ordenadora del pago y la cuenta de la Oficina pagadora, generalmente la cuenta del Tesoro: se deriva esto del funcionamiento de la Hacienda Venezolana: la oficina ordenadora de pago lleva una cuenta en la cual anota el pago que ha ordenado refiriéndolo a la orden correspondiente y expresando el beneficiario y monto de la cantidad que debe ser pagada. La Oficina Pagadora efectúa el pago y lleva su cuenta en los mismos términos que la ordenadora. Toca pues a la Sala verificar que ambas cuentas estén conformes en todos sus detalles, pues sería anormal cualquier diferencia existente entre ellas.

3º) Revisar que exista el comprobante de haberse efectuado el pago: en efecto, no basta con lo expresado en los dos números anteriores. Necesario es también que se tenga prueba de que el pago ordenado fue hecho en realidad. Tal prueba es el comprobante de pago que consiste generalmente en el recibo que otorga el beneficiario o su representante legal. Costó (y aún cuesta

mucho) el que todas las cuentas de gastos lleguen a la Contraloría con la totalidad de sus comprobantes. Bien decía el Dr. Torres que ha sido defecto tradicional de nuestro sistema fiscal el no exigir oportunamente los comprobantes de los pagos hechos, a veces porque hasta el solicitar comprobantes pareciera como si se pusiera dudar de la buena fé de quien recibe el dinero. La Contraloría se ha empeñado en exigir que el mandato de la Ley Orgánica de la Hacienda, según el cual cada pago debe ser hecho mediante el otorgamiento del respectivo comprobante (Art. 199 LOHN) no sea letra muerta, solicitando de las respectivas Oficinas y funcionarios el envío de los respectivos documentos comprobatorios y amenazando con multas a aquéllos que dejen de hacer tal envío en el tiempo oportuno.

El examen de la cuenta de rentas debe abarcar fundamentalmente los puntos siguientes:

1º) Que la liquidación se efectúe justa y legalmente, es decir, con arreglo a las leyes que rijan la respectiva renta y a las disposiciones sobre contabilidad que ordene la Contraloría.

2º) Que el pago hecho al Tesoro corresponda fielmente a la liquidación correspondiente.

Pero en este último aspecto, y a los efectos de la contabilidad, no puede pasarse por alto el que puede haber diferencia entre las cantidades liquidadas y las cantidades que acuse haber recibido la cuenta del Tesoro, pues sucede que por defectos en la forma de llevar la contabilidad, se liquidan determinadas cantidades a las cuales corresponden derechos de exención o se anulan liquidaciones por una u otra causa sin que en ambos casos se lleven a cabo las tramitaciones necesarias para hacer más ágil el movimiento contable y no recargarlo con innecesarias cantidades que aparecen como debidas al fisco y que corresponden en realidad a planillas mal liquidadas, anuladas o exentas de derechos.

La expedición de finiquitos:

Cuando se ha examinado cuidadosamente la cuenta presentada por un funcionario en cumplimiento de su obligación legal y se comprueba que no existe ningún cargo que formular al referido funcionario por causa de esa cuenta, la Sala de Examen debe expedirle, si él lo solicita, el correspondiente finiquito.

Para ello, una vez verificado el examen por dos de los examinadores de la Sala, debe ser dictado por el Primer Examinador un auto de fenecimiento firmado por él y el Secretario de la Sala y tan sólo con posterioridad a tal operación es posible el otorgamiento del finiquito.

El finiquito de una cuenta, dispone el artículo 400 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, no impide el que posteriormente a su expedición se soliciten correcciones a errores de cálculo, omisiones comprobadas, partidas duplicadas y otros vicios semejantes que puedan existir en la cuenta. Pero, el mismo finiquito impide el que sea posible el exigir la rendición de una nueva cuenta.

Formulación de reparos:

Si el Examinador encargado de verificar las cuentas presentadas a la Sala encuentra que existe algún cargo que formular contra quien ha llevado las cuentas, debe preparar un pliego de reparos y pasarlo al Primer Examinador a fin de que éste, una vez que hubiere comprobado la procedencia de los reparos, inicie el procedimiento respectivo para hacer efectiva la responsabilidad de quien corresponda.

Este procedimiento está claramente delimitado en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y lo vamos a estudiar brevemente a fin de formular algunas observaciones que parecen de importancia.

Formulado el reparo por la Sala de Examen, no puede ella comunicarlo libremente al funcionario interesado sino que pasa el expediente a la Sala de Control para que ésta inicie el procedimiento de exigencia de responsabilidad.

Se hace necesaria entonces la notificación al interesado de los cargos que existan en su contra: si él los acepta, la Sala de Control deberá comunicar al Ministro de Hacienda tal hecho para que se expida la planilla correspondiente de liquidación. Pagada esa planilla se hace de nuevo necesario, para una mejor verificación del control que a su vez el Ministro de Hacienda lo notifique a la Sala de Control.

Pero, es posible que el funcionario cuya cuenta ha sido objeto de reparos no esté de acuerdo con las consideraciones de la Sala de Examen, en cuyo caso los recaudos del caso son pasados al Abogado de la Contraloría para que el juicio de cuentas se inicie ante el Tribunal Superior de Hacienda.

Aquí precisamente es donde viene el obstáculo del Control Fiscal venezolano.

En primer lugar, bien lo ha observado el Contralor Herrera Umérez en su Informe de 1948, cuando un reparo es formulado a una declaración de impuesto sobre la renta de un contribuyente, por la Sala de Examen de la Contraloría debe seguirse el procedimiento que estudiamos ante el Tribunal Superior de Hacienda. Pero si el mismo reparo lo formulan los Fiscales del Impuesto sobre la Renta, el procedimiento de apelación breve y sencillo se verificará ante la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta. De allí que sea pre-

ferible, en orden a ganar tiempo el que los reparos cualesquiera que fuere el funcionario que los formule y siempre que se trate de materias relativas al Impuesto sobre la Renta, cursen en apelación ante la Junta de Apelaciones correspondiente y no ante el Tribunal Superior de Hacienda.

Pero, en otros aspectos de la contabilidad nacional en donde sean necesarios los reparos, no cabe la solución que se apunta para el caso particular del Impuesto sobre la Renta.

Se inicia el procedimiento ante el Tribunal Superior de Hacienda con la citación hecha al interesado una vez que el Abogado de la Contraloría ha incoado el juicio. Se fija un tiempo para allanarse a los reparos o para contestarlos. En el primer caso de juicio se suspende y se notifica tal situación a la Sala de Control. En el segundo se abre la causa a pruebas, a menos que sea un punto de mero derecho o que las partes renuncien al término de pruebas que la ley concede. Terminado el mismo comienza la relación finalizada la cual, y oídos los informes de las partes debe dictarse sentencia. Si ella declara sin lugar los reparos tiene que ser consultada con la Corte Federal y de Casación; pero si los declara con lugar es apelable ante la misma Corte en el plazo de cinco días hábiles por el interesado o por sus fiadores.

Ahora bien, todo este largo proceso no basta. Además de que está entrabado por la cantidad de asuntos que cursan ante el Tribunal Superior de Hacienda y que se hace inútil cuando el monto de los reparos es pequeño, no basta para que en el caso de haber existido delito sea suficientemente condenado el funcionario responsable, sino que constituyendo todo lo hasta ahora explicado lo que se conoce bajo la denominación de “ante-juicio administrativo”, se hace necesario posteriormente que sean pasados los autos al Tribunal Penal para iniciar el juicio ordinario correspondiente.

Así pues, practicar el control de las cuentas es operación relativamente fácil y rápida. Formular el reparo es sencillo. Lo que hace casi inoperante esa función de examen es que el procedimiento para hacer efectivo el reparo sea tan complicado.

Podemos indicar, sin embargo, que bien servirían los simples reparos de la Contraloría para que fueran exigibles sin ninguna otra formalidad, y que para los de mayor cuantía bastara el juicio seguido ante el Tribunal Superior de Hacienda a fin de establecer la responsabilidad correspondiente sin que sea necesario un nuevo juicio de carácter criminal, largo y difícil de llevar adelante.

Otras funciones de la Sala de Examen:

1) Cauciones de los empleados de Hacienda:

Dispone la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que todos los empleados

que tengan a su cargo la administración y liquidación de rentas nacionales, la administración y custodia de bienes y materiales de la Nación, la dirección de establecimientos industriales de la Nación o la recepción, custodia y manejo de fondos públicos o de especies fiscales, deban prestar caución antes de entrar en el ejercicio de sus funciones legales.

Esa caución tiene por objeto el responder por las cantidades y objetos que manejen dichos funcionarios y de los perjuicios que pueda sufrir la Nación por falta de cumplimiento de sus deberes o de impericia en el desempeño de sus funciones.

El admitir y calificar las cauciones de que hacemos referencia, el vigilar que se otorguen con la debida seguridad y con arreglo a las formalidades de la ley, el custodiar los respectivos documentos y el verificar la suficiencia de las tales cauciones a fin de exigir oportunamente su renovación o sustitución, es función de la Sala de Examen en un servicio especial que en ella funciona.

La admisión y calificación de cada caución es función específica del Primer Examinador Jefe de la Sala, quien la realiza bajo su personal responsabilidad.

En este sentido la Sala tiene que trabajar en activa colaboración con el servicio de registro de personal de funcionarios nacionales que tiene organizado según hemos estudiado, la Sala de Centralización.

El Primer Examinador debe vigilar porque las cauciones no sean prestadas por tiempo determinado, sino por toda la duración en el cargo del funcionario por el cual se presta, desde la toma de posesión hasta el otorgamiento del finiquito.

La Contraloría General de la Nación ha sugerido el que se modifique el sistema de cauciones a fin de que ellas sean prestadas por Compañías de Seguros corriendo las primas por cuenta de la Nación. Parece un sistema efectivo y bueno, pues así, si bien es verdad que se carga al Fisco con el monto de las primas correspondientes, también lo es que está asegurada la solvencia del fiador y la realidad del pago. Hasta el presente, tan útil sugerencia no ha pasado de tal.

(2) Vigilancia de seguridades especiales a favor de la Nación:

Con alguna frecuencia la Nación celebra contratos en los cuales el contratante acepta el prestar especiales garantías del cumplimiento de sus obligaciones.

Es función de la Sala de Examen el llevar un registro de tales contratos y vigilar, para que llegado el momento oportuno pueda hacerse efectiva la garantía mediante la formulación del reparo correspondiente.

Ese reparo una vez formulado por la Sala de Examen tiene con respecto al contrato mismo el efecto de impedir que pueda ser otorgada una prórroga para su cumplimiento.

(3) *Presentar al Contralor un Informe anual* de las actuaciones de la Sala, sin perjuicio de poder enviar cuando así lo considere conveniente los informes que sean necesarios sobre asuntos de la competencia privativa de la Sala.

4) *Comunicar al Ministro de Hacienda y al Contralor General* las irregularidades e incorrecciones que observare en el desempeño de sus funciones: conviene que esta atribución tenga que ser muy tenida en cuenta, pues ella complementa la función que debe realizar la Sala y pone al servicio de la Administración la experiencia que en ella se puede adquirir a través del examen objetivo y desinteresado de la marcha fiscal de la misma administración y de la conducta de los funcionarios.

5) *Colaboración con la Sala de Control*: Además de los aspectos ya estudiados donde la Sala de Examen presta su colaboración a la de Control, por la noción fundamental de que la Contraloría no puede entenderse como un cuerpo de entidades aisladas sino como un organismo coordinado internamente, esta misma Sala colabora con la de Control suministrándole los datos que pueda obtener en su gestión de examen de cuentas y comprobantes sobre el justo precio de suministros y servicios proporcionados a la Administración Pública (27).

CAPITULO VI

La Sala de Control de la Contraloría General de la Nación.— El control previo de la ejecución del Presupuesto.— Conformación de la legalidad de las órdenes de pago.— Estudio y aprobación de los proyectos de compras de la Administración Pública.— Vigilancia sobre las demás Salas de la Contraloría General y sobre los inspectores y fiscales de Hacienda.— Inspecciones extraordinarias a las Oficinas de Hacienda.— Intervención de la Sala en las reclamaciones a favor o en contra de la Nación.

Así como a la Sala de Examen corresponde el control a posteriori de la ejecución del presupuesto, es a esta Sala, a la de Control, a la que toca el co-

(27) Las funciones de esta Sala están determinadas en los artículos 166 a 169 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional citada en el número anterior y en los artículos 14 a 23 del Reglamento Interior de la Contraloría también citado. El procedimiento para el examen y feneamiento de cuentas en los artículos 398 a 411 de la misma Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

responsable control a priori, es decir antes de que el gasto se hubiere verificado. Otras funciones ejercidas por la Sala hacen necesario el que el estudio de ellas sea diferenciado en lo posible a fin de obtener resultados satisfactorios en la exposición.

Debe advertirse que esta Sala funciona en estricta coordinación con las otras dos, pues, como ya lo hemos repetido varias veces, la Contraloría es un todo orgánico y no un conjunto inarmónico de salas distintas. Todo ello se pone de relieve especialmente en la Sala de Control.

El Control previo de la ejecución del Presupuesto:

Es norma de Derecho Fiscal que no puede hacerse ninguna erogación con cargo al Tesoro Nacional sin que existan requisitos fundamentales de carácter previo, cuya comprobación es lo que constituye la esencia del control a priori de la Contraloría General.

En efecto, el pago debe hacerse mediante una orden de pago, emanada del mismo Ministro, y contentiva de una serie de indicaciones precisas: nombre del beneficiario; lugar, monto y plazo del pago, motivo del gasto y la imputación a la correspondiente partida del Presupuesto.

Esa orden pasa a la Contraloría antes de que se efectúe el pago, y debe entonces el tal organismo proceder a revisarla y estudiarla para comprobar su real ajuste a las normas de la ley.

Esa revisión y estudio abarca tres aspectos fundamentales:

- 1) Que la orden reúna todos los requisitos indicados en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.
- 2) Que sea debida la imputación hecha a la correspondiente partida del Presupuesto de Gastos o a Créditos Adicionales legalmente acordados.
- 3) Que sea sincera, o sea que corresponda a una acreencia efectiva a favor del titular.

El primer aspecto es de fácil control, pues la simple revisión hecha del texto mismo de la orden indica bien a las claras si ella reúne o no los requisitos de ley.

En cuanto al segundo aspecto debe distinguirse la partida a la cual se ha hecho la correspondiente imputación: Si se trata de sueldos o asignaciones fijas tiene que cuidar la Contraloría de que la orden de pago ni aumente ni disminuya la cuota asignada o el sueldo señalado. Si se trata de un gasto imputado a la partida de gastos variables, la función de la Contraloría es más delicada pues todo consiste en hacer que el gasto total del Ministerio en un mes no pase del dozavo del monto total de la partida, salvo que exista un acuerdo pre-

vio del Consejo de Ministros que autorice el sobregiro. En último lugar, si el gasto está imputado al Capítulo de Rectificaciones del Presupuesto, la Contraloría debe exigir que exista previamente el acuerdo autorizador del Consejo de Ministros.

En esa forma no queda duda de que el control ejercido sobre la legalidad del pago que va a hacerse queda totalmente perfeccionado. Pero aún eso no basta, puede hacerse un pago que no corresponda a una acreencia efectiva a favor del titular, y que su objeto sea únicamente el obligar al Tesoro a erogar a favor de alguien una cantidad como regalo o gratificación. Todo ello sería posible si no existiera el tercer aspecto que hemos indicado y es el que la orden de pago corresponda a una acreencia efectiva a favor del titular. Por ello se exige que a la Contraloría deban ir las piezas justificativas del pago que comprueben la sinceridad de la operación. Esas piezas justificativas del pago varían con una u otra acreencia, pero puede decirse que si la orden de pago es para sueldos, salario, pensión o remuneración se justificará según los casos con el acta de nombramiento y toma de posesión (confundida en la práctica con la Cédula de Identidad personal del funcionario público que según hemos estudiado, lleva la Sala de Centralización) o la decisión que determine el monto de la remuneración, asignación o pensión, y para el caso particular de estas últimas con la comprobación de la supervivencia del beneficiario. Pero si el gasto se ha ocasionado por el servicio público nacional, ya sea suministrando materiales y efectos, o gastos de adquisición, arrendamiento o ejecución de trabajos por cuenta de la Nación, deberá justificarse por la copia del acto jurídico que autoriza la negociación o ejecución del servicio y del acto que provee a su ejecución y por los actos, documentos o expedientes en que consta la entrega de los bienes, materiales, efectos u obras con las certificaciones de haberse ejecutado los servicios.

Al poseer la Contraloría toda esta documentación, puede comprobar con facilidad si el Despacho Ejecutivo al cual corresponde la orden de pago ha seguido o no las instrucciones que la misma Contraloría le ha debido comunicar con anterioridad sobre los proyectos de compra de bienes o materiales.

Efectuado el estudio pleno de la orden de pago la Contraloría por medio de su Sala de Control puede encontrarse ante dos situaciones: En una, la orden de pago se encuentra en todo ajustada a derecho, en cuyo caso procede la conformación por el Contralor General o por el Contralor Delegado, designado por aquél para el cumplimiento del presente cometido. Conformada la orden, debe ser despachada al Ministerio a quien corresponda.

Ahora bien, la situación es distinta cuando la orden no puede ser conformada a causa de alguna deficiencia que en ella se encuentre. La orden es entonces devuelta al Ministerio con las objeciones que la Sala de Control le hubiere

hecho. Al Ministro que ha ordenado el pago quedan entonces dos posibilidades: aceptar en una el criterio de la Contraloría en cuyo caso no existe problema de ninguna especie.

La otra posibilidad es que el Ministro no decida rectificar la orden: necesario es entonces que el Consejo de Ministros sea quien defina la situación. Si decide a favor de la Contraloría la orden no puede ser pagada, pero si debe a favor del Ministerio ordenador del pago, el Contralor debe conformar la orden haciendo la salvedad de que lo hace previo el acuerdo del Consejo de Ministros. En tal caso, queda al Contralor el derecho, quizás mejor que el derecho, el deber, de informar al Congreso Nacional en sus próximas sesiones de la situación que hubo de plantearse.

Para poder completar la labor que hemos señalado y poderla hacer efectiva, la Sala de Control tiene la obligación de llevar un registro de las objeciones hechas a las órdenes de pago emanadas de los distintos Ministerios, otro registro de los Decretos que hubieren acordado Créditos adicionales, y la Cuenta o Estado de los Capítulos del Presupuesto de Gastos de cada uno de los Ministerios.

Ahora bien, bueno y conveniente es el aprovechar las experiencias que la Sala va adquiriendo en el control previo que verifica de la ejecución del Presupuesto, de ahí que ella deba estudiar todo lo relativo a la tal Ejecución de la Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos, observar los inconvenientes que note en la práctica en ese respecto, y elaborar proyectos de precauciones, sistemas o métodos que deban emplearse en la preparación del proyecto de la referida ley.

En este último sentido que señalamos la Sala ha llevado a efecto una labor que sin duda ha sido provechosa en el proceso de la mejor elaboración de la Ley de Presupuesto y en la regulación del modo de ejecución de la misma.

En efecto, desde la primera Memoria enviada al Congreso por el Doctor Torres en el año de 1939, ya se abogaba por la supresión en el Presupuesto de las llamadas "Partidas Globales", las cuales restan mucho en sinceridad y claridad, condiciones esenciales de todo Presupuesto, y muy especialmente en lo relacionado con el costo de la Administración Pública" (28), particularmente dificultosa para la función contralora, cuando ellas se destinaban a sobre-sueldos o a gastos variables de la Administración. La Contraloría propuso la reducción y clasificación de esas Partidas a fin de hacer más llevadero el Control y más técnica la preparación de la Ley de Presupuesto. Su criterio ha sido acogido y se sigue en la actualidad.

(28) Informe presentado por el Contralor General de la Nación al Congreso Nacional en el año de 1939. Pág. XVIII.

El examen y la verificación objetivos:

Decíamos arriba al referirnos al estudio y examen que la Sala de Control debe hacer de las órdenes de pago, que uno de los aspectos de tal estudio es el de verificar la conformidad de la orden con los proyectos de compra previamente aprobados por la Contraloría.

En efecto, toca a la Contraloría el aprobar todo proyecto de compra de bienes o materiales sometido previamente a su examen a fin de que ésta dicte acerca de los precios que se quieren cobrar a la Nación.

De no existir tal control fácil sería el proteger a determinado particular cuyos precios sean elevados sin justificación de ninguna especie, y con el consiguiente perjuicio para el Fisco Nacional.

Para cumplir su misión debe la Contraloría por medio de esta Sala tener una serie de elementos técnicos indispensables para poder llevar a cabo su misión en forma justa, pues a veces son sometidos a su aprobación trabajos que por su magnitud y cuantía exigen estudios y comprobaciones detenidos y necesariamente científicos para poder formular las apreciaciones y las decisiones más convenientes, como informaba en 1939 el Sub-Contralor Sr. J. I. D'Alta. Esos elementos técnicos los ha ido adquiriendo poco a poco la Contraloría, creando oficinas especializadas, por ejemplo la de Ingeniería que existe en la actualidad y llevando un registro o colección de listas de precios corrientes que facilita la labor que en el sentido de la fijación de la justeza de los precios que se pretenda cobrar a la Administración.

Debe además la Contraloría tener un inmediato control sobre cierto tipo de propiedades de la Nación que no puede verificarse sino directamente sobre el mismo objeto. Por ello el Contralor General o un Contralor Delegado debe asistir a los exámenes, contadas y rectificaciones de numerarios, de caudales, de especies fiscales, de materias o de bienes nacionales muebles.

Por último toca a la Sala ocuparse de lo relativo a la intervención de la Contraloría en las operaciones relativas al Crédito Público, a la destrucción de especies fiscales, títulos o valores, al recibo e incorporación de la emisión de los mismos y a la acuñación de monedas.

INSPECCIONES Y FISCALIZACIONES GENERALES:

El hecho de estar esta Sala bajo la Presidencia del Sub-Contralor justifica en cierto modo el que posea la facultad de efectuar ciertas inspecciones y fiscalizaciones de las cuales están desprovistas a las otras dos salas, además de que en cierto modo, la Sala de Control en algunos casos sirve de salida al exterior de los asuntos de que trata la Contraloría.

Bajo estos puntos de vista las funciones específicas de la Sala son:

a) *Suprema vigilancia sobre las otras Salas*: Esta labor nos la describe muy bien el Sub-Contralor D'Alta en su informe de 1939: "Depurar, despojar, librar a estas Salas (la de Centralización y la de Examen) de todos aquellos asuntos que no sean precisamente de su especialidad, y que, por así decirlo, puedan desviarla algo de la esencia de ellas, es una labor que no debe escapar al objeto mismo de hacerlas cada vez más provechosas y más interesantes, si son como éstas, de índole fiscal, para el bien de la Hacienda Pública". Así en tal virtud, la Sala de Control trató de fijar muy claramente el cometido de cada una de las otras dos salas, especificando claramente que la Sala de Centralización, centraliza cuentas, no fiscaliza, pues tal labor toca a la de Examen, funciones ambas no sólo distintas sino casi ajenas la una de la otra.

b) *Inspecciones extraordinarias en Oficinas sujetas a Examen y fiscalización de parte de la Contraloría*: Motu proprio, por insinuación del Ejecutivo Federal o por acuerdo dictado por las Cámaras Legislativas puede la Contraloría General, por intermedio de la Sala de Control efectuar visitas de inspección extraordinaria a las Oficinas que estén sujetas a su examen y fiscalización. Para la mejor realización de esas funciones deben las diferentes dependencias de la Administración Pública prestar toda clase de facilidades a los encargados de la inspección suministrándoles todos los datos e informaciones que le sean necesarios para el cumplimiento de su gestión.

La misión no termina con la Inspección, sino que la Sala puede hacer sugerencias sobre los métodos o procedimientos de manejo, inversión o custodia de valores, materiales, bienes o especies fiscales; sobre la contabilidad respectiva y la comprobación de las mismas o de las operaciones en ella concluidas.

El Dr. Herrera Umérez sentó el precedente, durante su actuación en la Contraloría, de ordenar estas visitas de inspección extraordinaria en forma sorpresiva, a fin de hacerlas más efectivas en cuanto a la objetividad de sus apreciaciones.

c) *Vigilancia sobre Inspectores y Fiscales de Hacienda*: Toca a la Sala el vigilar especialmente para que los Inspectores y Fiscales de Hacienda cumplan sus obligaciones. Se explica esa particular vigilancia por la delicada actuación que tienen los referidos funcionarios de cuya conducta se pueden derivar según sea positiva o negativa provechos o males de consideración para el Fisco Nacional. La Contraloría efectúa esa vigilancia por medio de su Sala de Control, la cual está provista de un registro especial en donde mes a mes se van observando las actuaciones de los Inspectores y Fiscales, a fin de poderse dar cuenta en un momento dado de cómo han cumplido con sus obligaciones.

Ese registro se forma en colaboración con la Sala de Centralización en cuanto que ésta lleva el Control del personal de funcionarios públicos de carácter nacional, y con la Sala de Examen, en cuanto que le facilita la comprobación de las cuentas que presenten los tales funcionarios de Inspección y Fiscalización.

RECLAMACIONES:

Al tratar del desarrollo de las funciones de la Sala de Control hemos especificado que una de ellas es la de en cierto modo poner en contacto el funcionamiento mismo del organismo con el exterior.

Este aspecto de la labor de la Contraloría conviene también estudiarlo en forma pormenorizada por la diversidad que posee:

a) Reclamaciones a favor o en contra la Nación: Al tramitarse una reclamación contra la Nación se hace necesario que ella sea estudiada y revisada por la Sala de Control, salvo que existan especiales disposiciones para determinadas reclamaciones. En el caso de que la reclamación fuere en contra de la Nación, el dictamen de la Contraloría es necesario para que junto con el del Procurador General de la Nación, pueda llevarse el asunto al Consejo de Ministros para que éste reconozca o no la reclamación. Si la reclamación es a favor de la Nación la Contraloría no sólo tiene que dictaminar sobre su procedencia o no, sino que en caso positivo debe vigilar porque oportunamente se promuevan las acciones correspondientes en el caso de que el pago no hubiere podido obtenerse extrajudicialmente.

b) Notificación a los empleados de los reparos hechos por la Sala de Examen a las cuentas por ellos presentados. Sobre este particular ya nos hemos referido ampliamente al hablar de la Sala de Examen y el procedimiento de los reparos.

c) Ejecución de las cauciones de los empleados públicos al ser necesario ese procedimiento: ya detallamos cómo existe en la Contraloría de la Sala de Examen un servicio de cauciones que se ocupa de exigir las a aquellos funcionarios que expresamente señala la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Pero de, nada servirían esas cauciones si llegado el caso no fueran ejecutadas. Toca esa función a la Sala de Control, pero como dato informativo de interés hemos de decir que hasta el presente jamás ha solicitado la Contraloría la ejecución de una caución.

d) Cobro administrativo o judicial de los reparos hechos por la Sala de Examen: sobre este particular también hemos hecho referencia al hablar del procedimiento de los reparos.

e) Procurar que se haga efectiva la recaudación de las deudas y la restitución.

ción de los bienes y fondos que se deban o pertenezcan a la nación, mediante las informaciones que sobre tales hechos o circunstancias tenga o reciba la Contraloría en alguna de sus actuaciones o en informes por ella recibidos: para tal fin todo tipo de tales informaciones deben ser llevados a la Sala de Control y ésta luego de efectuar su estudio pasarlos a la consideración del Contralor General a quien toca tomar las providencias del caso.

f) Averiguaciones sobre faltas, omisiones o negligencias de funcionarios o personas que tengan a su cargo la administración, custodia o inversión de fondos o bienes nacionales de algún género.

El procedimiento debe ser iniciado por el Sub-Gerente, ya fuere por su propia iniciativa, o atendiendo a un acuerdo del Contralor General o a una indicación de uno de los Contralores delegados que hubiere comprobado cualesquiera de las fallas que arriba indicamos.

Este procedimiento tiene un aspecto previo, de simple averiguación, de la cual obtendrá la Sala una de estas tres alternativas:

1) Que no hubiere motivos para proceder, en cuyo caso una resolución o auto de sobreseimiento terminará todo el proceso.

2) Que aunque hubiere motivos para proceder, la materia fuere de escasa importancia, no hubiese habido dolo y el perjuicio sufrido por el Fisco no pasare de los doscientos bolívares, en cuyo caso, de no haber reincidencia en el asunto, puede la Sala amonestar al culpable y cortar el procedimiento.

3) Que hubiere manifiesta culpabilidad, en cuyo caso, según las diversas modalidades que pueden presentarse, debe la Sala ordenar que se siga el procedimiento que corresponda.

Debe indicarse como aspecto complementario que la omisión de este procedimiento para determinar responsabilidades administrativas y que el hecho de no haber terminado el mismo, no impide el ejercicio inmediato de acciones civiles o penales que correspondan (29).

(29) Las funciones de esta Sala están determinadas en los artículos 170 a 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional citada en la nota 26 y en los artículos 24 a 34 del Reglamento Interior de la Contraloría General citado donde mismo.

CAPITULO VII

Otros organismos de la Contraloría General de la Nación: el Departamento Jurídico y la Junta Técnica de Contabilidad.

Departamento Jurídico:

El Departamento Jurídico de la Contraloría General de la Nación está a cargo del Abogado de la Contraloría y de sus adjuntos y lleva a cabo un complejo de funciones que pueden en líneas generales clasificarse así:

1) Funciones internas en la Contraloría: A tal efecto debe intervenir en la formación de expedientes en los cuales pueda haber contención judicial; absolver las consultas que le fueran sometidas por el Contralor o cualesquiera decretos de la República, de la regulación interna de la Contraloría y de las propias actuaciones del Departamento Jurídico.

2) Funciones externas: En este sentido el Abogado de la Contraloría ejerce los Departamentos internos; ocuparse de llevar colección al día de Leyes y desde la personería de la misma en todos aquellos asuntos en donde ella tenga intervención, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Procurador General de la Nación y a los Fiscales de Hacienda con los cuales debe colaborar activamente si actúan en asuntos relacionados con la Contraloría; debe representar a la Hacienda en los juicios de cuenta y por último desempeñar aquellas funciones o encargos que le atribuya el Contralor General de la Nación (30).

Junta Técnica de Contabilidad:

El estudio de todo lo relativo a la buena marcha del servicio de contabilidad de la Contraloría corresponde a una Junta especial denominada Junta Técnica de Contabilidad cuyo carácter es de organismo, no propiamente consultivo, sino insinuador al Contralor General de las medidas que convenga tomar en materias que fueren de la competencia de la Junta (31).

Integran esta Junta los siguientes funcionarios:

a) El Primer Contador de la Sala de Centralización, quien la preside.

(30) El Departamento Jurídico está regido por los artículos 173 y 174 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y los artículos 35 a 38 del Reglamento Interior, de la Contraloría General.

(31) La Junta Técnica de Contabilidad es regida tan sólo por el artículo 46 del Reglamento Interior de la Contraloría General.

- b) El Primer Examinador de la Sala de Examen, quien suple las faltas del anterior funcionario.
- c) El Contralor Delegado que se encuentre al frente de la Sección de Control Previo del Presupuesto de la Sala de Control.
- d) Los contadores de la Sala de Centralización.
- e) Dos tenedores de libros de la Sala de Control designados por el Jefe de la sección de control previo de Presupuesto.
- f) Aquellos auxiliares técnicos que considere conveniente agregar el Contralor General.