60 AÑOS DE CONTROL FISCAL EN VENEZUELA
(1938-1998)



EDUARDO ROCHE LANDER

Ingeniero Mecánico, Master en Planificación Económica, Doctor en Economía y Profesor Universitario, se ha desempeñado como Director de la Escuela de Ingeniería Mecánica, Miembro del Consejo Universitario y del Consejo de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Central de Venezuela, Vicepresidente del Consejo Supremo Electoral y actualmente como Contralor General de la República.

Su labor profesional se ha proyectado en diferentes quehaceres y en ese sentido, ha actuado como ingeniero proyectista y consultor, gerente de proyectos, directivo de empresas públicas y privadas en las áreas de transporte, vialidad, industria, acueductos y energía.

Ha escrito numerosas obras que reflejan el ámbito de sus acciones, entre las cuales se destaca *La Ética y la Ingeniería en Venezuela.*

60 Años de Control Fiscal en Venezuela 1938 - 1998

Eduardo Roche Lander

El control fiscal en Venezuela se inicia desde el mismo momento de la creación de la Real Hacienda en la ciudad de Coro, allá por el año de 1529, cuando tres funcionarios (Oficiales Reales) tenían la misión de controlar el tesoro de la Corona Española. Desde entonces, varias han sido las instituciones que se han ocupado de estas actividades, atendiendo cada una de ellas a las exigencias del momento histórico correspondiente. De esta manera, son los Tribunales de Cuentas o las Contadurías Mayores de Hacienda, la Intendencia de Ejército y Real Hacienda, y posteriormente la Contaduría General de Hacienda, los que se encargan de llevar a cabo las tareas de vigilancia, fiscalización y control de la Hacienda Pública.

Cuatrocientos nueve años después, cuando transcurren en Venezuela los días de 1938 nace una novísima institución contralora, que ha venido forjándose primero en las mentes y luego en proposiciones concretas de quienes lidian en el Congreso por establecer correctivos, capaces de enderezar el timón de un país que viene de atravesar veintisiete años de obscuridad dictatorial.

El general Eleazar López Contreras en su carácter de Presidente de la República, incorpora en su plan de gobierno dos instrumentos que acogen los planteamientos relativos al control y vigilancia del manejo de los fondos públicos; ellos son el Programa de Febrero y el Plan Trienal Político Administrativo. El primero, presentado días después de ocurrida la gran manifestación que protagonizaron los estudiantes de la Universidad Central de Venezuela, contenía los planes para la atención inmediata de los principales problemas nacionales y donde por supuesto, se incluye la política fiscal. Este Programa en su Aparte VI, inciso "c", expresaba que la acción de Gobierno comprendería "el manejo escrupuloso de los fondos públicos" y el "perfeccionamiento de los actuales sistemas de fiscalización".

Por su parte el Plan Trienal, como complemento del Programa de Febrero, en cuanto a control fiscal, acotaba: "El manejo y la inversión de las Rentas Públicas serán sometidos a un **régimen de severa contraloría**..." (Énfasis nuestro).

El Dr. Cristóbal Mendoza, a la sazón Ministro de Hacienda, se abocó a recabar información sobre el funcionamiento de instituciones de corte similar en otros países e investigar en contralorías ya establecidas y especialmente solicita apoyo a la República de Colombia, la cual a través del Dr. Leopoldo Lascarro, Contralor General Auxiliar de la República de Colombia, facilita noticias de gran importancia sobre el funcionamiento de la Contraloría colombiana que ya para la época contaba con quince años de antigüedad.

Es así como el Dr. Mendoza preside la Comisión de Leyes y Reglamentos Fiscales, creada el 20 de mayo de 1936 y presenta un Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Nacional al Congreso, que expresa toda la experiencia recabada y los estudios que se habían realizado para su elaboración. Este proyecto provocó en los diferentes sectores de la vida nacional acaloradas polémicas. Por un lado, algunos veían con buenos ojos que se estableciera el control, la vigilancia y la fiscalización del Erario Nacional, mientras otros, acostumbrados a no ser controlados proclamaban lo absurdo y lo burocrático que resultaría un organismo de esa naturaleza.

Así las cosas, el 15 de julio de 1938 se promulga la Ley Orgánica de Hacienda Nacional, cuyo Título VI contiene todo el articulado que regula la creación y funcionamiento de la Contraloría General de la Nación.

Sin embargo, el nuevo Organismo aunque ya se encuentra creado, no cuenta para el momento con recursos materiales, humanos ni presupuestarios y fue necesario que el recién electo Contralor, Dr. Gumersindo Torres, dispusiera de gran entrega y mística para establecer todo lo relacionado con el funcionamiento de la Contraloría, para lo cual empleó tres meses, durante los cuales, por cierto, se negó a percibir sus merecidos salarios. Fueron tres meses de trabajo arduo y continuo, durante los cuales las voces de las críticas fueron ensordecedoras. Del escaso estímulo ofrecido por algunos sectores, el Dr. Torres tomó fuerzas para abrir las puertas de la Institución Contralora el 17 de octubre de 1938.

La nueva organización inicia sus actividades con un Departamento Jurídico y tres Salas que se denominan de Examen, de Centralización y de Control. Mediante estas Salas la Contraloría, en líneas muy generales, ejerce

el control y la centralización de todas las cuentas de las entidades que manejan fondos públicos y el control previo sobre la ejecución presupuestaria.

Desde entonces han transcurrido seis décadas, a través de las cuales se ha ido desarrollando y consolidando la doctrina del control fiscal y se han producido hitos institucionales e históricos fundamentales, que hacen de la Contraloría actual una organizacíon moderna, ágil y con capacidad para cumplir con los altos cometidos que le son inherentes.

El rango constitucional de la Contraloría había sido aspiración de los sectores interesados en favorecer el control superior externo, esclarecer las aprehensiones y neutralizar las invocaciones que se hacían acerca de la presunta "inconstitucionalidad" del Organismo. Nueve años después de su creación, discuten acaloradamente los integrantes de la Asamblea Constituyente de 1947, sobre la factibilidad de otorgarle a la Contraloría rango constitucional, lo cual finalmente se obtiene a través de la reforma de la Constitución, donde además se prevé la posibilidad de extender la fiscalización de la Contraloría hasta los estados y municipios y se intenta así mismo, de manera paralela, reformar la Ley Orgánica de Hacienda en lo atinente al tema de referencia, entre otros aspectos.

En ese contexto la Contraloría inicia sus nuevas funciones; sin embargo, el golpe militar acaecido el 11 de noviembre de 1948, hace que este instrumento legal tenga una efímera efectividad. La Contraloría es despojada de esos atributos y se convierte en una simple oficina de registros contables, amistosa y complaciente con el régimen dictatorial que permaneció hasta el año 1958, para darle paso a un sistema democrático, el cual influye directamente en el Organismo Contralor con la reforma de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional de 1960, la cual modifica algunos de sus artículos para otorgarle, dentro de lo posible, mayor amplitud al radio de acción de la Institución.

No será entonces sino hasta 1961 con la promulgación de la Constitución, aún vigente, cuando a la Contraloría se le define como órgano auxiliar del Congreso, se le consagra definitivamente rango constitucional, autonomía funcional y se dispone la universalidad del control, es decir, la atribución de fiscalizar además de la administración gubernamental central, a los estados, municipios, institutos autónomos y empresas del Estado, entendiéndose que esta acción fiscalizadora envuelve también aquellas entidades privadas donde el Estado tenga alguna participación. También el nuevo texto constitucional

le modifica su denominación inicial por la de Contraloría General de la República.

Correspondió al Dr. Luis A. Pietri, en los comienzos del período de la democracia, asumir el cargo de Contralor en ese difícil momento histórico, en el cual se plantea inmediatamente la necesidad de que el Organismo tenga su propia Ley Orgánica para regir sus actividades y se emprenden enseguida las primeras diligencias encaminadas a lograr ese objetivo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por el Dr. Pietri, no sería sino años más tarde, en 1975, cuando se promulga ese instrumento legal, que viene a llenar un vacío jurídico existente en la institucionalidad del control público en el país. La Ley es complementada posteriormente con su respectivo Reglamento, el Reglamento Interno de la Institución y demás disposiciones reglamentarias atinentes a los aspectos estructurales y funcionales de la organización, con lo que a partir de entonces la Contraloría deja de regirse en sus competencias fundamentales por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. La nueva Ley consolidó y desarrolló a la institución contralora en su rol de máximo organismo superior de control externo.

El entorno de la Venezuela de ese entonces es radicalmente distinto a aquel marco de 1938 cuando fue creada la Contraloría: se ha estatizado la explotación, comercialización y manufactura del hierro y se encuentran en progreso procesos análogos en el área de los hidrocarburos, tanto la población como los ingresos fiscales y las entidades que deben ser fiscalizadas han crecido con una rapidez significativa y las tecnologías industriales y administrativas han alcanzado niveles de desarrollo que las colocan muy distantes de los existentes en aquella cuarta década. La Contraloría, entonces, debe adecuarse a la nueva situación y a las nuevas exigencias del país.

Sirviéndose de una estructura ágil y flexible, que en los aspectos operativos facilita grandemente la constitución y disolución de los grupos de trabajo fiscalizadores, apoyada en tres Direcciones Generales de Control para la administración central, descentralizada estadal y municipal, el Organismo prosigue bajo el amparo de la nueva Ley, el ejercicio de las funciones de control,vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos, y de las potestades investigativas y sancionadoras.

Mención especial merece la incorporación en dicho instrumento legal de la posibilidad de que el Organismo, con vista de los resultados de su acción fiscalizadora, pudiere realizar estudios para determinar el costo de los

servicios públicos y en general la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control, que era un proyecto que había venido madurándose desde la década de los sesenta por los contralores que observaban la necesidad de complementar el control financiero numérico legal, con la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los programas y presupuestos institucionales, y la posibilidad de formular las recomendaciones necesarias para subsanar las fallas, deficiencias y desviaciones observadas. De esta manera, el control ampliaba su radio de acción y se sentaban las bases para lograr mayor efectividad de sus resultados.

La reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría, acaecida en 1984 fortaleció el proceso de las averiguaciones administrativas, y vino a constituir un paso adelante en el fortalecimiento de los sistemas de control interno, al delegar en los órganos de control interno la potestad de abrir y sustanciar averiguaciones administrativas, como mecanismo de complementación entre dichos sistemas y el control externo que le corresponde a la Contraloría.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República vigente desde el 1° de febrero de 1996, contiene entre su articulado importantísimas innovaciones en el ámbito del control: dota al Organismo de facultades rectoras en la coordinación de los sistemas de control externo e interno, a la vez que institucionaliza en capítulo aparte dedicado al control de gestión, la potestad de la Contraloría de ampliar el ejercicio de la Auditoría de Estado con énfasis en la evaluación de los organismos y entidades, en el marco del plan de modernización de los procesos de control. Es importante señalar que mediante este instrumento legal, la Contraloría deja atrás el ejercicio de funciones, que si bien tuvieron su importancia por el momento histórico en el cual le fueron asignadas, la concepción actual de una entidad fiscalizadora superior, exige su reorientación hacia la de un organismo eminentemente auditor.

La nueva Ley transfirió a la administración activa el registro y control de empleados públicos y la contabilidad fiscal. Pero además con ese dispositivo legal, en cuanto al ejercicio del control previo, el control público en el país comenzó una nueva, vitalizante y prometedora etapa. En efecto, la nueva Ley dispuso que los organismos y entidades de la administración central se ocuparan de ejercer dicho control sobre sus operaciones financieras y de esta manera asumieran las responsabilidades inherentes a la función administrativa de velar por la legalidad presupuestaria de los actos de disposición y manejo del patrimonio público. Con la puesta en vigor del

articulado que consagró esas competencias, la Contraloría General de la República, después de 59 años de ejercicio, se desprendió de la obligación de practicar los controles previos sobre los compromisos y pagos de los organismos y Despachos de la administración central y entidades dotadas con autonomía funcional, conservando residualmente, y para ejercerla en casos excepcionales, la facultad de hacer control previo sobre la administración pública en general, cuando lo considere pertinente o se lo soliciten cualquiera de las cámaras del Congreso de la República.

La Contraloría les transfirió a los órganos y entidades ordenadores de pago de la administración central, las tecnologías que a lo largo de los años había desarrollado y perfeccionado en materia de control previo, proceso este que abarcó todo lo relativo a los sistemas de Control de la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos de la Nación, de los Contratos y de Obras Públicas, a la par del adiestramiento del personal de las contralorías internas de los organismos que se encargarían de tales funciones.

También contempla la nueva Ley, que a la Contraloría le corresponde la rectoría de los sistemas de control interno y externo de la administración pública central y descentralizada, contexto en el cual tiene la delicada y compleja responsabilidad de promover y orientar el desarrollo e implantación del Sistema Nacional de Control, como fórmula para hacer más eficaz el Control de Estado e impulsar la modernización de la administración pública.

Llevar adelante esta tarea entraña la realización de importantes acciones, entre ellas la de dictar normas e instrucciones y formular recomendaciones que se consideren necesarias para el funcionamiento coordinado de dichos sistemas de control. En razón de ello la Contraloría ya ha trazado lineamientos fundamentales que permiten avanzar hacia el logro de la concepción sistémica del control, definiendo los principios básicos bajo los cuales debe regirse, como son: la autonomía, independencia, objetividad, apoliticismo, carácter técnico, oportunidad, economía y celeridad administrativa.

En ese orden, paso importante lo constituye la formulación de las Bases de los concursos para la designación de los titulares de los órganos de control interno, cuya actualización acabamos recientemente de hacer atendiendo la experiencia de estos procesos. Con este instrumento, aunado a lo dispuesto en la Ley Orgánica sobre la facultad del Contralor General de autorizar la destitución de dichos funcionarios, según fuere el caso, se promueve la estabilidad en el ejercicio de esta función para reforzar el cumplimiento de los principios básicos en el ejercicio del control.

Igualmente se han dictado instrumentos normativos básicos para estructurar el Sistema Nacional de Control, como son: las Normas Generales de Control Interno, de Contabilidad, de Auditoría de Estado, y las referidas a la creación de las condiciones para el funcionamiento coordinado de los sistemas de control externo e interno. Aunadas a éstas, están aquéllas que institucionalizan las reuniones de contralores estadales, municipales e internos, como mecanismo para intercambiar opiniones, experiencias y definir el camino a seguir en el mejoramiento del control de Estado y en la concreción de su carácter sistémico.

El Plan Estratégico Nacional de Control de Estado 1998-2000, dictado por la Contraloría en el contexto de aquella rectoría, se formula para definir los lineamientos estratégicos que orientan el desarrollo del Control de Estado, no sólo en los críticos momentos actuales, sino con una visión de futuro, tal como lo he expuesto en las múltiples reuniones que hemos efectuado con los contralores estadales, municipales e internos de los organismos públicos.

Además de promover la modernización del Control de Estado, este instrumento persigue la unificación en un Sistema Nacional de Control de todos los actores que intervienen en sus procesos, para aunar esfuerzos en la fiscalización, minimizar sus costos, evitar duplicaciones innecesarias y en general fomentar la ética, como factor primordial en el ejercicio de la función pública.

Actualmente la Contraloría, en uso de sus facultades, enfatiza el carácter preventivo, normativo y sistematizador de su gestión fiscalizadora en su carácter de organismo superior de control externo y responsable de la auditoría de Estado. Estas altas responsabilidades tienen su origen en el poder de control que reside en la colectividad, en la sociedad, en el pueblo, de los cuales el Organismo Contralor es un instrumento legítimo para fiscalizar el uso de los recursos que pertenecen a toda la sociedad y procurar que los mismos sean administrados con eficiencia y estricta sujeción a la legalidad.

El control público, como atributo del poder soberano de la sociedad, es inherente a la democracia, si entendemos ésta como la participación legítima de esa sociedad en el gobierno, en su desenvolvimiento y su destino. Ninguna actividad que tenga por objeto la administración del patrimonio público puede ser inescrutable, vedada a la vigilancia popular, realizada en cenáculos o gestionada con arbitrariedad, porque la esencia de la democracia es que el administrador de la cosa pública rinda cuentas a la sociedad de las resultas de

su manejo. Por eso, reafirmamos, el control es fundamental para la democracia y sólo en ella es posible su ejercicio, porque es consustancial a ella.

Igualmente, como mencioné en mi primer Informe al Congreso en el carácter de Contralor General de la República, me he propuesto que el organismo a mi cargo promueva un programa a todos los niveles, destinado a construir una ética pública, una conciencia de probidad y la corrección, del cumplimiento de las normas, del respeto a los ciudadanos, del valor de los bienes públicos, que contrarreste el deterioro moral y administrativo en el cual nos encontramos inmersos.

Adicional al planteamiento de referencia se dictaron y publicaron en Gaceta Oficial las Instrucciones Perentorias a la Administración Pública, dirigidas a promover su reordenamiento, dimensionar su potencial, ponderar su capacidad de respuesta, fomentar la eficiencia y la productividad, enaltecer la ética pública, en fin, fomentar la disciplina en la conducción de la gestión gubernamental y reivindicar en la conciencia ciudadana el rol del Estado como garante de la seguridad y promotor de la justicia social y el bienestar colectivo.

Por último, nunca será demasiado insistir en la ética que debe ostentar el funcionario público para cumplir debidamente con el rol encomendado. Esa es la consigna del Organismo a mi cargo y, en ese sentido, en agosto de 1997 se dictó un documento que fue inspirado en la Visión de Futuro del Organismo y que está en sintonía con un acuerdo de la Conferencia Internacional sobre "Los Problemas de Fraude en los Gobiernos" que se tituló "Democracia contra Corrupción", organizada por esta Institución Contralora y que se llevó a efecto en junio del año 1996. Con esta orientación se promulgó el Código de Ética para el Funcionario Público, el cual contiene diez medidas dirigidas a establecer un marco que no se agota allí, pero que fija límites de una conducta pulcra y honesta cuando se cumplen responsabilidades de orden público.

Este Código, que se dictó el 11 de mayo de 1997 y fue publicado en la Gaceta Oficial N°36.268 del 13-08-97, me permito transcribirlo a continuación:

"Artículo 1° Corresponde a los funcionarios públicos:

1. Salvaguardar en todo momento y en cada una de sus actuaciones, los intereses generales del Estado y la preservación del patrimonio público.

2. Actuar con estricto apego a las leyes y a todas las demás normas e instrucciones que deben regir su comportamiento en la realización cabal de todas las tareas que tenga asignadas.

3. Dedicar todos sus esfuerzos para cumplir, con la máxima eficiencia y las más alta eficacia, la misión que le esté encomendada.

4. Realizar permanentemente actividades de superación personal y de colaboración en el mejoramiento institucional de la administración pública y, en particular, del organismo donde preste sus servicios.

5. Rehusar con firmeza inequívoca el mantenimiento de relaciones o de intereses, con personas u organizaciones, que sean incompatibles con su cargo y con las atribuciones y funciones que le estén asignadas.

6. Proceder con objetividad e imparcialidad en todas las decisiones que le corresponda tomar y en los asuntos en los cuales deba intervenir.

7. Rechazar en cualquier caso y circunstancia y no solicitar jamás, ni para sí mismo ni para terceros, pagos, beneficios o privilegios en ocasión de los servicios que deba prestar.

8. Ajustar su conducta, de modo estricto y sin excepciones, a favor de la transparencia en la administración pública, manteniendo la confidencialidad y reserva de información, en aquellos casos excepcionales cuya divulgación esté prohibida por razones del superior interés público, de modo expreso y temporal.

9. Denunciar ante la autoridad competente y rechazar cualquier actividad contraria al correcto manejo de los fondos y del interés público.

10. Tratar a los ciudadanos y a los funcionarios públicos con absoluto respeto y con apego a la estricta legalidad, prestándole sus servicios y colaboración de manera eficiente, puntual y pertinente, sin abusar en modo alguno de la autoridad y atribuciones que le estén conferidas en ocasión del cargo que desempeñe.

Artículo 2° Se exhorta a todos los funcionarios públicos a ajustar su conducta, en el desempeño de sus funciones, a las normas señaladas en el artículo anterior".

En líneas muy generales, en Venezuela el control superior externo en estos últimos 60 años ha experimentado importantes avances doctrinarios y significativos logros en el orden normativo, se han institucionalizado tecnologías y mecanismos de control que han contribuido a hacer más ágiles

los procesos fiscalizadores, se ha logrado, además en el orden conceptual, avanzar en aspectos de tanta significación como la indisoluble simbiosis de democracia y control, transparencia y administración, ética pública y ejercicio de la función pública. En este marco cobra especial vigencia el desideratum de la Institución Contralora expresado en su Visión de "consolidarse como fuerza y referencia moral de la República e instrumento eficaz de la sociedad venezolana, en el ejercicio de su derecho a controlar la Administración Pública, contribuyendo efectivamente a la revitalización y reordenamiento del Poder Público, así como al fortalecimiento del Estado de Derecho".

FUENTES CONSULTADAS

a) Bibliográficas:

CABRERA, Elery y otros: *Historia de la Contraloría General de la República.* Ediciones de la C.G.R. Caracas, 1998.

GIRÓN RAMÍREZ, Siébel: *Evolución Jurídica de la Contraloría General de la República.* Colección Medio Siglo. Serie Estudios Jurídicos. Ediciones de la C.G.R. Caracas, 1989.

_____: *Antecedentes Histórico Jurídicos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.* Colección Medio Siglo. Serie Estudios Jurídicos. Ediciones de la C.G.R. Caracas, 1989.

b) Hemerográficas:

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. En Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°5.017 Extraordinario del 13/12/95.

BASES DE LOS CONCURSOS PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES. En Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°35.945 del 24/04/97

INSTRUCCIONES PERENTORIAS A LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA : LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES SUJETAS A CONTROL. En Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°36.268 del 13/08/97.

NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA DE ESTADO. En Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°36.229 del 13/06/97.

NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO. En Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°36.229 del 17/06/97.

NORMAS GENERALES PARA EL FUNCIONAMIENTO COORDINADO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL EXTERNO E INTERNO. En Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°36.229 del 17/06/97.

NORMAS QUE REGULAN EL ENCUENTRO NACIONAL DE CONTRALORES Y LAS REUNIONES SEMESTRALES DE LOS CONTRALORES DEL SECTOR PÚBLICO. En Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°36.346 del 02/12/97.

ORGANIZACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. En Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°36.318 del 22/10/97.

REGLAMENTO INTERNO (Contraloría General de la República). En Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°36.424 del 30/03/98.