



# La Contraloría General de la Nación:

## Las vicisitudes propias de un organismo moderno

### ORÍGENES

Con la creación de la Contraloría General de la Nación, se inaugura una “nueva era” de trayectoria funcional en control fiscal, en la que se pone de relieve y se cristaliza todo un cúmulo de años de experiencia en esta materia. El máximo órgano contralor surge para generar esperanza y para guiar a toda la Administración Pública Nacional hacia caminos de estabilidad y ajuste económico.

No obstante, en su futuro cercano, experimentaría una serie de dificultades y obstáculos comprensibles al observarlos detenidamente, pues su creación representó una inmensa novedad en la legislación venezolana que requirió de una modificación legal y de una amplia concientización por parte de su sociedad creadora.

La existencia de este importante órgano fiscal, vino determinada por un lado, por el cambio operado en el mecanismo, la organización y la administración del nuevo gobierno estatal, así como también, por los innumerables vicios dejados por la administración anterior: vicios de peculado y de malversación que constituyeron un obstáculo, cerrando paso a toda medida de previsión económica y social. Males que serían rechazados por ese despertar democrático exigiendo honestidad en el manejo de la riqueza nacional y cambios en los mecanismos fiscales de la administración pública que era considerada la generadora de tales vicios. Y por otro lado, por las especiales circunstancias económicas del territorio venezolano de aquel momento, en el que se observaba la existencia de un Estado de grandes recursos provenientes de la explotación petrolera, pero de un país de economía anémica, de producción decreciente y de individualismo anárquico, reacio a las arduas y poderosas empresas de conjunto.

La Contraloría General de la Nación aparece precisamente cuando la exigencia nacional proponía un dique fuerte y seguro que, a toda costa, contuviera y luego eliminara, el desbarajuste económico, no solamente atribuido a regímenes inmediatos sino a procesos de fortalecimiento esparcidos a través de toda la historia de la República; o, en otro caso, como respuesta a las improvisaciones y al desconocimiento de los sistemas administrativos. Por tanto, la creación de un organismo de control y fiscalización, era la solución más efectiva para erradicar los males que agobiaban a la administración pública y a la economía nacional, pues este organismo, encontrándose por encima de los distintos órganos de la administración nacional, podría ejercer una severa fiscalización de los gastos, darle homogeneidad al gobierno y uniformidad y honestidad a las inversiones.

Los años de 1938 a 1948 corresponden a la primera etapa de existencia de la Contraloría General y son para este organismo e incluso para el ambiente nacional, años de aprendizaje, enseñanza y estudio del control fiscal y del sistema de contraloría; años de acción orientada en dos direcciones. Primero, con dirección a superar las dificultades propias de una institución de data reciente que se pretendía insertar en el mapa político nacional en búsqueda de la reorganización administrativa del aparato estatal, en lo referido al control fiscal de las finanzas del Estado venezolano y por su carácter y su trascendencia, pues lógicamente, desde el punto de vista técnico y por el de la práctica establecida, había de chocar con la administración nacional hasta desalojar los vicios de muchos años que entorpecían su buena marcha. Y segundo, dirigida a ganar un lugar importante dentro del aparato gubernamental del Estado, mediante la creación de conciencia para entender el control fiscal como un acto sencillo.

Sin embargo, aún con las direcciones claras, la inserción en la sociedad y en el país de una institución pública de esta naturaleza debía encontrarse con los vaivenes del movimiento político de los gobiernos, cualquiera fuera su composición, y con todo su tren de instituciones, organizaciones y partidos. Particularmente, llaman la atención las contradicciones presentes en el seno de su sociedad creadora. ¿Por qué? Porque tanto los creadores en la Comisión Revisadora de Leyes y Reglamentos Fiscales que la insertan en el Anteproyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en 1937, como los parlamentarios que aprueban y decretan su creación, expresan sus reservas y limitaciones en cuanto a la existencia del organismo; a sabiendas de que tienen en sus manos la realización de una institución de gran magnitud, que representa un hecho de trascendental significación y sin precedente alguno en las instituciones venezolanas; que viene a definir de manera total las exigencias de control fiscal de la opinión pública a partir de 1936; y que ratifica los nortes que se ha propuesto el nuevo gobierno nacional en cuanto a la pulcritud en el manejo de los fondos públicos y la reorganización de la administración pública.

A pesar de tales contradicciones evidenciadas en aquel momento, también se tomaron en cuenta los grandes beneficios que había aportado este tipo de organismo en otros países, específicamente en Colombia, de la cual expresa el Ministro de Hacienda, Cristóbal Mendoza, al momento de presentar el Anteproyecto de Ley al Congreso Nacional en 1937:

“En el Proyecto [refiriéndose al Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional] no se ha ido tan lejos como en otros países en cuanto atribuir a un funcionario único [el Contralor General] lo que pudiera con propiedad llamarse la dictadura del control. No es aventurado decir que en la legislación comentada [Colombia] la Contraloría es el Contralor. En el Proyecto no se ha llegado a ese extremo(...)”<sup>1</sup>

Como también las opiniones de los propios diputados que intervinieron en la discusión de la Ley, como por ejemplo, el parlamentario Dr. Mauricio Berrizbeitía, quien expuso: “(...)vamos hacer un ensayo, vamos a darle todas las facultades que debe tener el Contralor; si después que hayan pasado dos o tres años, no resulta, pues volvemos atrás(...)”<sup>2</sup> De esta manera se pretendía ensayar con el organismo contralor, dejando al azar su futuro.

Además de la incertidumbre parlamentaria, también se expresaba la duda por las funciones futuras que ejercería la institución, así lo pregunta el Diputado Pérez Guevara: “¿Este organismo representará verdaderamente el Poder Legislativo?, yo no creo (...) y pienso que en las actuales circunstancias eso no sería conveniente, y hasta sería peligroso. Lo que debemos es esperar que este organismo evolucione lentamente”<sup>3</sup>, refiriéndose ésta evolución al desarrollo institucional y

---

1 Anteproyecto de Ley de la Hacienda Pública Nacional presentado al Congreso de la Nacional en 1937 por el Ministro de Hacienda. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Tomo 1, p. 10, año 137 (en lo sucesivo DDCD). Archivo Histórico del Congreso Nacional.

2 Diputado Mauricio Berrizbeitía, intervención en la sesión del día 11 de junio de 1938 en la Cámara de Diputados. Ver DDCD, Tomo 14, p. 13, año 1938.

3 “Diputado Pérez Guevara, intervención en la sesión del día 16 de junio de 1938 en la Cámara de Diputados”. Ver DDCD, Caracas, 16 de junio de 1938, Tomo 14, p. 13 y 14 respectivamente.

fortalecimiento de la Contraloría, dependiendo de los resultados que arroja su intervención fiscal.

Estas intervenciones de los actores involucrados en la creación de la Contraloría General de la Nación, si bien reflejan parte de las razones del por qué se limita el libre desarrollo de este Organismo, también dejan por entendido la idea de un ensayo del control fiscal, de un vamos a ver qué sucede con los resultados de su aplicación y sus funciones. Pero además, en el fondo, dejan entrever más allá de la simple estructuración de un organismo y las dificultades que ello implica, un hecho que relacionado con el efecto psicológico que habían causado los 24 años de dictadura del régimen de Juan Vicente Gómez en la mentalidad del legislador venezolano en cuanto se refería a discutir la creación de un organismo de control fiscal de grandes magnitudes como lo es la Contraloría General de la Nación. Darle plenas facultades de fiscalización sin limitación alguna sobre los entes públicos o el Ejecutivo Federal, tal como había sucedido exitosamente en otros países (Colombia, Chile, etc.), a un organismo totalmente desligado de la influencia política que ejerce el Poder Ejecutivo no estaría en la mente de los parlamentarios de aquel momento, y más cuando existían fuertes y poderosos intereses económicos que haciendo peso en la sociedad venezolana ejercían presión en la construcción de grandes empresas de conjunto, en un país donde el desbarajuste administrativo y económico era el horizonte a seguir.

Tal vez, por la novedad del sistema se dio pie a esperar un ensayo por encima de una acción efectiva, porque estudiando la problemática desde una perspectiva más objetiva, cuando se crea el organismo, se lanza inmediatamente al complejo del control fiscal de la Administración Pública con la incertidumbre de sus funciones, las limitaciones de su alcance y sin un esmerado conocimiento del sistema fiscal venezolano, es decir, sin ningún estudio previo en donde se pusieran a tono tanto las funciones de la Contraloría General de la Nación como las de la Administración Pública, lo que inevitablemente tendría como resultado consecuencias adversas a las deseadas y una segura confrontación entre la Contraloría y la Administración Pública.

El Informe Lazcarro, fechado el 14 de noviembre de 1938, *Estudio y conceptos sobre los lineamientos generales del funcionamiento de la nueva Institución*, expresa que el hecho de crear una entidad que lleve un determinado nombre y decir que se dan a su jefe determinadas facultades, no es suficiente para prever todas las necesidades de la nueva oficina, menos cuando la misma Ley determina la organización interna de una entidad cuyo funcionamiento no se conoce y cuando se le impone al Contralor la obligación de continuar con los mismos procedimientos que produjeron los resultados que se desean contrarrestar. La técnica aconseja que cuando se crea un organismo nuevo, la Ley sólo determina sus funciones, dejando la organización interna para que se fije por medio de los reglamentos<sup>4</sup>. Este informe da muestra de una deficiencia ya escrita en la Ley y de la Ley misma: "(...) si lograra obtenerse del Congreso la reforma de la Ley [Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional], desde el punto de vista técnico sería relativamente fácil implantar en Venezuela el sistema de contraloría"<sup>5</sup>.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que establecía la creación de la Contraloría adoleció de defectos de forma y de fondo, y puso en duda, consecuentemente, la eficacia y hasta la existencia misma de aquel organismo, con tal magnitud, que a nivel de la prensa nacional se señaló "la posibilidad de que la Ley Orgánica se declare inconstitucional", en cuanto concernía a la Contraloría.

Esta declaración con base en razones de carácter legal, suponía que, por ejemplo: no existía en la Constitución Nacional vigente (1936) ningún tipo de asignación sobre el Contralor General como alto jefe público, pues era al Presidente de la República, por medio del Ministerio respectivo, a quien le correspondía la administración de las Rentas Públicas (Artículo 100, numeral 19); todo lo relativo a la administración federal no estaba atribuido a otra autoridad en la misma Constitución, era de la competencia del Poder Ejecutivo Federal (Artículo

---

4 Archivo personal del Dr. Gumersindo Torres (copia de los originales), Archivo Histórico de la Contraloría General de la República. Sección: Contralores de la República, Carpeta: Gumersindo Torres, N° III.

5 Ídem, Carpeta N° III

91); y las Cámaras eran las encargadas del “Examen y aprobación o importación de las Memorias y Cuentas de los Ministerios(…)”(Artículo 109). Asimismo, no se sabía a ciencia cierta, cuál era la naturaleza jurídica del organismo en cuestión. El Diputado Tulio Chiossone, en la tercera discusión de la Ley en el Congreso, expresa al respecto:

“Los Ministerios deben rendir cuentas al Congreso Nacional para que este las apruebe o no; se imposibilita el asignar por simple Ley, la función de examen a la Contraloría General sin incurrir en inconstitucional”, [y termina acotando], “en otros países tal es el cometido de la Contraloría, pero en Venezuela no es posible por lo tanto hablar de ello”.<sup>6</sup>

Cabe preguntar entonces, al examinar todas estas opiniones, ¿por qué se crea un organismo como la Contraloría plagado de deficiencias y errores? La respuesta no es sencilla. La Contraloría fue una improvisación y la Ley que la creó no previó que para poner en marcha ese organismo complicado, nuevo en la vida administrativa del país, se necesitaba de tiempo y estudio. Pero además, esta creación responde a la convicción de la mística automática de la Ley, es decir, la pretensión repetida históricamente de hacer doctrina económica a través de decretos:

“(…)cuando deseamos sanar el país se votan disposiciones que no pueden aplicarse, o cuya aplicación es onerosa o ineficaz, y ha envuelto a Venezuela en una especie de ineficaz idiosincrasia. En este momento [refiriéndose a la Contraloría General] nos encontramos frente a una nueva evidencia de improvisaciones.”<sup>7</sup>

Debe tenerse en cuenta al momento de estudiar las limitaciones con que nace la Contraloría General que, si bien su Ley creadora fue presentada para su aprobación ante las Cámaras Legislativas en las sesiones correspondientes al año de 1937, hubo que esperar el inicio de las discusiones de la Cámara de Diputados el 16 de mayo de 1938

---

6 Dr. Tulio Chiossone. Intervención en la sesión de día 27 de junio de 1938 de la Cámara de Diputados. Ver DDCD, Tomo 14, año 1938, p.7 y 8 respectivamente.

7 Diario La Esfera, editorial del 17 de agosto de 1938, p. 1.

para comenzar las discusiones aprobatorias en cuestión, concretándose tal hecho y su correspondiente promulgación el 14 y 15 de junio del mismo año. Aunque verdaderamente la Ley que crea la Contraloría General haya pasado por la Comisión Revisadora de Leyes y Reglamentos Fiscales, su discusión se limitó a un mes en la Cámara de Diputados, lo que demuestra el poco tiempo otorgado para estudiar a fondo lo concerniente a su funcionamiento. Historiadores como el profesor Elerly Cabrera, quien ha trabajado el tema, señala como causa de esa prematura aprobación: primero, la aproximación del término del primer período de sesiones del Congreso Nacional que culminaban el 19 de julio de 1938, por tanto se tenía que dictar el ejecútase a la Ley antes de la fecha prevista; segundo, para dar respuestas a la opinión pública general exigiendo la pronta creación del organismo contralor; y tercero, para dar respuesta inmediata a las iniciativas democráticas dictadas por el nuevo gobierno del General Eleazar López Contreras en lo referido a la administración del Plan Trienal y todo lo que ello implicaba en gastos, costos, contratos y empréstitos. Además, existía otro hecho, relacionado con el Congreso que aprueba la Ley de 1938: estaba compuesto por voceros de una vocación política que bien podrían llamarse herederos gomecistas, en palabras del historiador antes mencionado: "Muchos de esos parlamentarios forman parte de aquel Congreso que hubo de aceptarse [según el conocido testimonio de la época] con el pañuelo en la nariz"<sup>8</sup>.

Como ya se ha venido afirmando, la Contraloría General nace en medio de sus propias contradicciones, especialmente entre las opiniones de los proyectistas, parlamentarios y colaboradores del gobierno, y que estaban contrapuestas con el clamor generalizado de la opinión pública, pues, la sola divulgación de la novedad de su creación era ya un motivo de desmesurado júbilo, debido a que el organismo en cuestión representaba un paso importantísimo en materia de control fiscal, que había sido esperado largo tiempo por dicha opinión pública y por los sectores preocupados por el adelanto del país hacia métodos modernos de gobierno. Con la creación de este Organismo

---

<sup>8</sup> Elerly Cabrera, "La Contraloría General de la Nación, 1938-1948", en **Historia de la Contraloría General de la República**. Colección Medio Siglo, Caracas, 1938, p.18.



Contralor, se pensaba enfrentar los dos males más adheridos a la administración pública: el peculado y el despilfarro.

Las opiniones recogidas en los diarios de la época nos facilitan un buen ejemplo; el Diario *El Universal* expresaba: “La Contraloría General de la Nación es una de las más hermosas conquistas de la nueva etapa institucional venezolana, de la cual depende en gran parte el resurgimiento efectivo del país”<sup>9</sup> o por ejemplo como opinaba el diario *Ahora*:

“Desde el momento en que se abrió en Venezuela la perspectiva de mejoramiento en la vida civil merced al estado de cosas surgidas tras la desaparición de la dictadura gomecista, se han estado preconizando medidas encaminadas a la metodización administrativa, adaptando en nuestro medio experiencias que en otros países han dado resultados satisfactorios en el sentido que nos ocupa. Entre esas medidas la de crear la Contraloría General de la Nación. Celebramos el advenimiento de esa fase inusitada de la vida pública de la Nación”<sup>10</sup>.

Así también, *El Heraldo*, en su editorial expresaba:

“Dentro del nuevo afán venezolano de llevar a la administración pública al plano absoluto de la regularización mediante métodos modernos, y energías y voluntades bien orientadas, se entendió la creación de la Contraloría General de la Nación, de la cual se derivan mejoras notables en el manejo de los intereses colectivos, y de la cual su llegada fue recibida con unánime beneplácito por parte de la sociedad entera que verá realizada una aspiración aclimatada en los espíritus responsables y preocupados.”<sup>11</sup>

Estas opiniones sin duda demuestran, no sólo el beneplácito por un organismo que representa el control económico de un Estado postrado en la indiferencia hacia el control de las finanzas públicas debido

---

9 Diario *El Universal*, editorial del 18 de julio de 1938, p. 1.

10 Diario *Ahora*, editorial del 17 de Agosto 1938, p. 1 y 7 respectivamente.

11 Diario *El Heraldo*, editorial del 16 de agosto de 1938, p.1.

a su ineficacia, sino también la esperanza de ver saneada la Hacienda Pública Nacional de los males del peculado, las filtraciones y la malversación. No obstante, ese júbilo generalizado se convertiría en desilusión y decepción, porque las limitaciones, reservas, dificultades, deficiencias y errores con que se prescribe el nuevo organismo, no permitirían el cabal desarrollo que se deseaba.

Muchas de esas dificultades no fueron corregidas a tiempo por el legislador, quien no previó una Ley de Contraloría o un Reglamento Interno para su funcionamiento y por tanto, una vez promulgada la Ley de Hacienda Pública Nacional, los servicios de la Contraloría tuvieron que suspenderse por tres meses hasta tanto no se corrigiesen las dificultades aludidas. La Ley que la crea sólo le dio vida formal, es decir, trazó las líneas generales de su estructura, quedando por precisar la organización metódica por medio de los reglamentos adecuados, por lo que esta institución sólo vino a cobrar vida real el 17 de octubre de 1938.

Consecuentemente, era necesario establecer cómo iba a funcionar la Contraloría General, hecho que no dependía estrictamente del Ejecutivo Federal sino de quien tenía el mando del organismo, es decir, del Contralor. Por ello es menester para nuestro estudio establecer una explicación sobre la designación del Contralor General.

Esta facultad de designación le correspondió a la Cámara de Diputados en las sesiones del mes de julio de 1938 y a pesar de que la discusión de la Ley se llevó a cabo en forma rápida, la polémica del nombramiento del Contralor causó arduo debate a nivel del Parlamento, por ser un hecho trascendental y único, es decir por ser la primera vez que en Venezuela se elegía a un Contralor General. Este debate tenía que ver con dos elementos: primero, quien iba a elegir al contralor y segundo, cuanto tiempo duraría en el cargo.

Sobre el primer elemento, es importante destacar la opción recomendada en el Proyecto original de la ley presentada, en donde se estipulaba que la designación del Contralor corriese a cargo del Presidente de la República, previa presentación de una quinaría por la Corte Federal y de Casación. Después de una serie de diversas proposiciones

parlamentarias sobre el tema, que variaban desde el nombramiento del Contralor por parte del Poder Ejecutivo, por la Corte Federal y de Casación o hasta por el propio Presidente de la República, la designación final le correspondió al Congreso Nacional para la época, quien estableció de manera irreversible en las leyes venezolanas el nombramiento del Contralor General por parte del Supremo Parlamento.

Ahora bien, lo trascendental de este hecho histórico fue precisamente el avance gigantesco hacia modernos métodos de gobernabilidad, dándole la espalda a todo un cúmulo de años de anarquía gubernamental y a un Poder Ejecutivo influyente en la toma de decisiones a la hora de asignar cargos públicos relevantes.

El segundo elemento de análisis consistía en el lapso que debía durar el Contralor en el cargo. El Proyecto original establecía una duración de cinco años para el ejercicio de las funciones de Contralor. Este hecho suscitó una enconada discusión en la Cámara de Diputados, donde discrepaban las opiniones de lado y lado entre los parlamentarios asistentes. Por ejemplo, opinaba el Diputado Rojas Contreras en su intervención oportuna: “La organización de una Oficina del calibre de la Contraloría no puede hacerse en dos años. De tal manera que, indispensablemente, el primer funcionario de este importante servicio tendrá que permanecer un tiempo bastante largo(...)” o, también, el Diputado Mauricio Berrizbeitía, refiriéndose al tema, sostenía que era preferible un tiempo de dos a tres años dependiendo del resultado de sus funciones a cargo del organismo. Incluso, se planteó el miedo a dejar a una persona por largo tiempo, pues suponía, para los legisladores de la época convertir al Contralor en “(...)Presidente chiquito: va a ser una especie de dictadorcillo(...) aunque así mismo se acepte la creación de esa dictadura, que bien puede llamarse la “dictadura de la honestidad”.

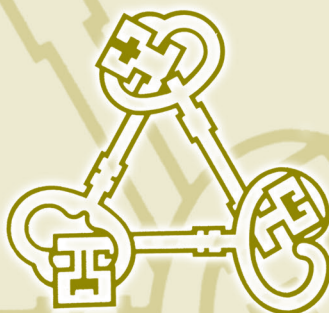
Durante esos tres meses en los que se mantuvo en suspenso los servicios de la Contraloría, se discutía en la prensa nacional que antes de crear una simple oficinilla conformadora de órdenes de pago y contratos sin ninguna incidencia relevante en el plano económico,

era preferible esperar el tiempo que fuese prudente para tener una Contraloría eficaz. Se estaba consciente de la gravedad e importancia que representaba el organismo para la sociedad venezolana, y la exigencia del tiempo necesaria para establecer un sistema de controlaría sobre las bases de una organización minuciosa que abarcara y controlara todo el mecanismo administrativo estatal.

El Diario *El Herald* del 15 de agosto de 1938, nos da un buen ejemplo a respecto:

“Como ha transcurrido casi un mes (...) sin que la Contraloría haya empezado a funcionar muchos impacientes se preguntan qué causas o qué interés ha retardado la entrada en vigencia de dicho organismo. Quienes muestran tanto apasionamiento por el problema parecen no darse cuenta de que la Contraloría es un Instituto demasiado complejo y demasiado casto que no puede cristalizar de un día para otro, por mucho que sea la voluntad del Gobierno en pro de su existencia. Creemos que todavía pasarán muchos meses sin que la veamos en acción (...)”<sup>12</sup>

Logotipo histórico  
de las tres llaves



Archivo Histórico.  
Comisión Operativa del Cincuentenario



Por otro lado, así como la Ley no estableció una medida estipulando el tiempo que debía transcurrir entre la promulgación de la Ley y la puesta en marcha de este instituto fiscal, tampoco previó los elementos necesarios para que el nuevo organismo funcionara adecuadamente. Así lo expresa el propio Contralor Dr. Gumersindo Torres en un Memorándum fechado el 5 de agosto de 1938 dirigido al Poder Ejecutivo:

“(…) cabe observar que ninguna disposición transitoria se incluyó en dicha Ley, acerca del natural interregno que debía haber entre la promulgación y el momento en que hubiera de entrar a funcionar el nuevo y vasto servicio de la Contraloría (...), de esta manera no se incluyeron los medios necesarios para poner en marcha a la nueva institución (...) No hay duda de que era indispensable esa disposición transitoria que hubiera diferido la entrada en vigencia de la nueva Ley, para cuando estuvieran ya organizados en forma debida y conveniente, los medios necesarios para el funcionamiento del importante organismo administrativo de que se trata, (...) edificio independiente y adecuado para instalar las oficinas que integran la Contraloría, el personal respectivo, numeroso de por sí, y cuya selección, importa expresarlo, es materia delicada, de responsabilidad, y en consecuencia difícil de realizar en corto tiempo: los libros, los modelos para cuadros y relaciones, y, sobre todo, un buen concebido plan de trabajo el cual requiere, como principio o base, un esmerado estudio de todos los servicios actuales de los diez Ministerios, para determinar la mejor forma de hacer tanto el control previo, como el ulterior de los mismos(…)”.<sup>13</sup>

Estos elementos de carácter legal y reglamentarios fueron el producto de la precipitada promulgación de la Ley, en lo que respecta al Organismo Contralor, si bien, lo más inmediato era corregir las dificultades prácticas, es decir, previamente estudiar con detenimiento los procesos, sistemas y programas adecuados y convenientes para el

---

12 Diario El Heraldo, editorial del 15 de agosto de 1938, p. 1.

13 Contraloría General de la República. Dr. Gumersindo Torres. Primer Contralor, Publicaciones de la Contraloría General de la República, Caracas 1994, p. 16.

cabal desarrollo de la Contraloría y del control fiscal; de otra manera sin esta deliberación previa, el organismo vendría a ser una simple oficina para conformar órdenes de pago, con un personal burocrático ineficiente, engendradora de vicios que en lo futuro serán difíciles de desarraigar.

La situación explicada fue, por su naturaleza misma, materia que oportunamente debió llevarse al conocimiento del Congreso Nacional y ciertamente el tema le fue remitido el 15 de agosto 1938 para que se iniciara una nueva ordenanza en la preparación funcional y organizacional. De este modo fue al Parlamento de ese mismo año a quien le tocó cubrir esa deficiencia y buscar la realización de un proyecto más orgánico que teórico o la aprobación de una ordenanza que dotara a la institución de los elementos necesarios. La respuesta del Ejecutivo a tal cuestión fue la siguiente:

“El Ejecutivo Federal lamenta verdaderamente que tal institución no se haya podido instalar por causas que están fuera del alcance de nuestras posibilidades, para acordar el cumplimiento de las formalidades que en relación con su funcionamiento prevé la Ley(...), [aunque después señala], (...)que con la pronta realización de dicha Institución, puedan satisfacerse oportunamente disposiciones de carácter perentorio que requiere su cumplimiento dentro de determinado lapso a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional”<sup>14</sup> .

De hecho, la falta de esa disposición transitoria de la que se habla, provocó la tardanza de tres meses para establecer las funciones de la Contraloría, extendiéndose desde la fecha de aprobación de la Ley, el 15 de julio de 1938, hasta el 17 de octubre del mismo año. A pesar de ello, el organismo contralor no se amilanó sino que trabajó en los preparativos para su funcionamiento. Así lo expresa el Contralor:

“(...)y nos encontramos el Sub-contralor y yo [Dr. Gumersindo Torres] sin disponer de los elementos necesarios para poner

---

14 Editorial *Ahora* del 16 de agosto de 1938, p. 1.

en marcha el nuevo y complicado Organismo (...), sin embargo, (...)no dejamos el asunto ni nos acobardó la magnitud de la tarea, y, en consecuencia, nos entregamos a estudiar y a resolver lo pertinente a la organización de la oficina, acopiando los elementos necesarios y trazando un plan de trabajo: esto duró tres meses y para el 17 de octubre del año pasado, se instalaba la Contraloría con todo su tren de empleados, preparados medianamente en esos tres meses con sus libros y modelos de contabilidad, y debidamente organizados en Salas y el departamento jurídico, de manera que fue posible iniciar funciones dándole evasión a todos los distintos trabajos”.<sup>15</sup>

El propio Contralor Gumersindo Torres fue a quién le tocó demostrar la falta de recursos tanto económicos como técnicos para que la Contraloría funcionara; esas dificultades bien se pueden apreciar en los informes anuales que la Contraloría presenta al Congreso Nacional para la época.

Una de las grandes dificultades que confrontó el organismo contralor fue el referido a la falta de personal especializado en el examen de las cuentas. A pesar de que Venezuela cuenta con una larga tradición de control fiscal que se remonta a la época colonial, se enfrentaba a nuevos procedimientos y métodos en la materia que la necesidad del momento exigía. La misma Contraloría y el sistema de control que ella imponía exigían la reorganización de tales métodos, por tanto, los antiguos, si acaso fueron efectivos en un tiempo, ya no lo eran en aquellas actuales circunstancias cuando se profundizaba el examen de las cuentas de ingresos y gastos del Estado, para lo cual se requería de un personal preparado. De hecho, no se puede negar que existieron quienes se encargaran de tal función, pero no estaban al tanto de cubrir todos los requerimientos y exigencias en cuanto al conocimiento técnico que el sistema de Contraloría requería; en conclusión no se contaba con el personal técnico y profesional necesario.

Es importante destacar que en el Proyecto de Ley original, antes de ser sometido a discusión, el artículo 154 establecía la posibilidad de

---

15 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1939, Caracas, Tipografía Americana, 1939, p. X.

que el Contralor solicitase la ayuda de agentes especiales, técnicos y profesionales extranjeros o no, preparados en el examen de cuentas para colaborar con la futura Contraloría venezolana. Al respecto, el Diputado Rojas Contreras en su intervención en la Cámara de Diputados en la discusión del Proyecto de Ley, expone:

“difícilmente encontraremos aquí [Venezuela] la capacidad técnica suficiente para organizar un servicio de esta índole y magnitud, puede ser que, existan candidatos más no capacitados para ello (...) porque es en los países [refiriéndose a Chile, Colombia y México a nivel de América Latina] con una larga tradición de organización fiscal a donde se encuentran los técnicos que puedan organizar este servicio”.<sup>16</sup>

Tal era el testimonio del parlamentario que deja clara la carencia de personal especializado en el ramo de examen de cuentas. Cabe hacer la observación de que la proposición del Diputado Rojas Contreras fue negada por el Congreso y el artículo mencionado eliminado de la Ley.

Inevitablemente, una vez iniciadas las funciones de la Contraloría General, la carencia de ese personal especializado en el examen de la cuentas se hizo sentir por parte de los empleados al servicio de la Contraloría y de los mismos empleados nacionales (administradores de Hacienda, aduanales, etc.) lo cual dificultaba la labor de fiscalización y control, en lo que concierne a los distintos ramos de Renta. Así lo explica el Contralor Torres:

“(...)y esto ocurre en nuestra Sala de Examen, donde la generalidad de los examinados, inclusive los más antiguos en el cargo, acostumbrados al examen casi exclusivamente de la cuentas de Aduanas, alcanzan en su conocimiento a dominar, no del todo, algunos otros ramos relacionados con el Ministerio de Hacienda, como Salinas, Licores o Estampillas, pero ese mismo empleado desconoce por completo los demás motivos de renta, y está incapacitado, por consiguiente para examinar

---

<sup>16</sup> Ver DDCD. “Sesión del día 13 de julio de 1938”. Archivo del Congreso Nacional. Tomo 14, p. 16.



a fondo la renta minera, la de petróleo o lo relativo a Convenciones Postales(...)"<sup>17</sup>

Esa falta de conocimiento también se manifestaba hasta en lo más sencillo, es decir, en el modo de presentar las cuentas procedentes de las distintas oficinas de la administración pública: sin estructura en cuanto a los comprobantes de ordenación, liquidación y cancelación que conforman el cuerpo de una orden de pago o contrato, con la consiguiente pérdida de tiempo. Además, el sistema de contraloría suponía el control tanto de los ingresos como de los gastos, modalidad innovadora porque el sistema de control fiscal existente en Venezuela estaba básicamente orientado hacia los ingresos o entrada de dinero más no es así en cuanto a las erogaciones o gastos.

Por tanto, el problema acusaba en dos direcciones. Primero: al escaso número de empleados examinadores de cuentas que estaban al servicio del Gobierno y aún más, los pocos que prestaban servicios a la naciente Contraloría, con tal magnitud que la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional de 1938 en su artículo 170 reconocía un derecho de remunerar a los funcionarios de la Sala de Examen y eventualmente también a las de Control y Centralización por los reparos que formularan dichas Salas, es decir, el organismo premiaba a sus funcionarios pagos especiales, para de esta forma motivarlos a aceptar los cargos vacantes. Segundo, la capacitación y formación de personal en el manejo y conocimiento de todos los ramos de la Hacienda Pública, pues se requería instruir a un personal especializado y selecto, competente y hacerlo conocedor de todas las leyes venezolanas.

Como el problema planteado revestía gran importancia, se buscó la forma de subsanar esa carencia de personal por medio del Ministerio de Enseñanza Nacional para incluir dentro del "Programa de la Enseñanza Especial", la carrera relativa a Expertos Fiscales. Siempre y cuando este personal lograra capacitarse para el examen y control de los diversos entes de la República y en el desempeño de los demás

---

<sup>17</sup> Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1939, Caracas, Tipografía Americana, 1939, p. XI.

servicios y funciones inherente a la administración de la Hacienda Pública Nacional.

Era tal la importancia del personal que iba a conformar este organismo fiscal, que prácticamente de ello dependía su futuro, pues a nivel de la opinión pública se exigía como primera condición al Contralor, que el personal al servicio de la Contraloría fuese seleccionado por él mismo y no por empleados que le fuesen recomendados. Así, por ejemplo, en el Diario *El Universal* del día 25 de julio de 1938 expone:

“(...)porque la responsabilidad moral no puede compartirla sino entre elementos sobre los cuales su autoridad [la del Contralor] sea absoluta. El trabajo que representa a una oficina de tal magnitud es muy fácil de considerarse, pues se trata de todos los departamentos importantes del gobierno, y no es precisamente el Contralor el que va a examinar toda esa documentación, sino en gran parte o casi totalmente el personal de la oficina, por tanto, se requiere de un personal que tenga interés en ejecutar su labor con toda eficiencia”<sup>18</sup>.

La tarea de formación profesional, fue una tarea ardua y extensa que requirió de tiempo y dedicación, porque la Contraloría General fue un proyecto de iniciativa nacida en abstracto, y de creación en cierto modo intelectual, que no tuvo un apoyo auténtico en la realidad. Es por ello que fue preciso formar, hacer y crear al personal contralor: “Esta labor de formación de personal competente y austero no es obra de un mes ni de un año (...)” por tanto, había que esperar algún tiempo para poder tener una Contraloría eficiente y activa, pero siempre y cuando “(...)los empleados escogidos para estas tareas correspondiesen, por el estudio y la observancia (...) a su capacitación integral en asuntos fiscales (...)”, y también, si “(...)los empleados nacionales, extraños a la Contraloría especialmente los distinguidos con los más altas y honrosas posiciones, colaborasen eficazmente, contribuyendo a impulsar el ejercicio oficial para la Contraloría (...)”<sup>19</sup>

---

18 Diario *El Universal*, editorial del 25 de Junio de 1938, p.1.

19 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1939, Caracas, Tipografía Americana, 1939, p. XI.

Esta última cita, es un abre boca para plantear otra de las grandes dificultades que afrontó la Contraloría General de la Nación, se refería a la colaboración que pudiesen prestar los Despachos Ministeriales para con la Contraloría, en cuanto a levantar el espíritu de cooperación en aquellos reducidos sectores que, cediendo a los ímpetus de individualismo, pudieran presentar alguna resistencia pasiva a la gestión contralora y a lo que ella representaba: el control fiscal.

La relación negativa que existía entre la política y la administración pública, era un problema bastante delicado no sólo para la Contraloría naciente sino también para la opinión pública en general. La Contraloría opinaba que existían personas que ocupaban cargos de carácter político como administrativo, desempeñándose en ambos cargos, ocupando de uno y otro lado todo género de puestos sin tener ninguna clase de preparación ni especialización respectiva, creándose así, un personal incompetente sin conocimientos bien adquiridos en detrimento de la eficacia de la administración pública. La opinión pública opinaba sobre el desligamiento de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la política y de la administración pública, para con ello conseguir posteriormente la base de una efectiva carrera administrativa, que ahondaría en la competitividad de los empleados públicos, y poner término a la supeditación que los políticos habían tenido sobre la competencia, los conocimientos y la eficacia. Al respecto, el Diario *El Heraldo* se pronunciaba, refiriéndose a que la falta de una carrera administrativa había generado grandes males y que era la única forma de crear conciencia en los empleados públicos “(...)no hay educación cuando el individuo se desnaturaliza por la necesidad, no hay probidad cuando no se reconoce la honradez, ni la eficacia es tenida en cuenta, es por ello que propiciamos y apoyamos a la Contraloría General de la Nación en su ardua tarea de crear una Carrera Administrativa como única salida a los vicios de la administración pública”<sup>20</sup>.

Otra de las grandes dificultades que debió enfrentar la Contraloría General fue la falta de recursos económicos y presupuestarios para iniciar sus labores de control. Con la promulgación de la Ley Orgánica

---

20 Diario El Heraldo, editorial del 18 de octubre de 1938, p.1

de la Hacienda Nacional de 1938 no se dictó ninguna disposición transitoria que estableciera los medios económicos y materiales para comenzar las labores de instalación del organismo y presupuesto para el pago de los empleados. En consecuencia, inmediatamente promulgada la Ley, el Presidente de la República (General Eleazar López Contreras), en Consejo de Ministros, aprobó en sesión conjunta los trabajos previos para la instalación y funcionamiento de la Contraloría General de la Nación<sup>21</sup>, por medio del Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 30 de septiembre de 1938, en el que se acordó un crédito adicional al Presupuesto de Gastos del Departamento de Hacienda, para cubrir los gastos con motivo de los trabajos preparatorios de la instalación del nuevo organismo contralor, por la cantidad de Bs. 85.400,00 los cuales se destinarían al pago de utensilios de trabajo, útiles de oficina, personal auxiliar y gastos varios. Posteriormente, para el 15 de octubre del mismo año se le informó al Ejecutivo Federal de otro crédito adicional a cargo de dicho departamento por la cantidad de Bs. 1.077.545,00 para cubrir los sueldos y asignaciones del personal de la institución.

La prensa de la época expresaba también sus opiniones sobre el gasto que ocasionaba el nuevo organismo, tal fue el caso del Diario *Ahora* del día 22 de octubre de 1938, refiriéndose al tema:

“la Contraloría cuesta actualmente 1.162.945,00 [85.400,00 + 1.077.545,00] dentro de cinco años costará 5.387.725,00 (...), si la Contraloría cumple con los fines que se persiguen, economizando al Tesoro Nacional, el despilfarro y las filtraciones, la iniciativa en vez de costosa, será eminentemente útil, eficaz y plausible, pero si no cumple la misión que el país espera de ella, tendrá que convenirse que el burocratismo venezolano ha ganado una victoria en perjuicio de la colectividad”.

Estos créditos dieron pie a un sin fin de opiniones en contra, considerando al organismo como una carga onerosa para la República por los gastos que su funcionamiento iba acarrear, de tal manera que para el 30 de septiembre de 1940, según un Decreto del Ejecutivo

21 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1939, Caracas, Tipografía Americana, 1939, p.145.

Federal, el presupuesto de la Contraloría se modificó en lo que se refiere a sueldos de sus empleados, mediante una escala de reducciones, como la siguiente:

- De 10% sobre los sueldos hasta 520,00 bolívares mensuales.
- De 15% sobre los sueldos comprendidos entre 521,00 a 1.000,00 bolívares mensuales.
- De 20% sobre los sueldos comprendidos entre 1.001,00 a 2.000,00 bolívares mensuales.
- De 25% sobre los sueldos mayores de 2.001 mensuales.

De esta forma se redujeron los sueldos originales de los empleados de la Contraloría, desde el Contralor hasta el último empleado del organismo, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad del Ejecutivo a la opinión pública.

Pero, no solamente la Contraloría tuvo que enfrentar en sus primeros años problemas de carácter económico, de personal y técnicos sino también uno que puede catalogarse como primordial: crear la cultura del control fiscal como un acto sencillo y corriente, en palabras del propio Contralor General Dr. Gumersindo Torres:

“crear el contralor y el controlado(...) [es decir, acostumbrar al país a una nueva modalidad de control] (...) en Venezuela se ha vivido convencido de que con leyes escritas es como mejora y progresa un país, creando un enorme prestigio a la mentira convencional, dejando olvidado eso que tanto se invoca, la realidad venezolana, que dice, con ruda verdad, que es preciso crear un sistema de contraloría eficaz y efectivo en todos sus componentes, pero también crear conciencia en el ente que va a ser controlado de que el control fiscal es un acto corriente, simple y sencillo, y de regularidad administrativa que no malogra la actividad administrativa de los ejecutores de la renta pública.”<sup>22</sup>

---

22 Rótulo de prensa. Archivo personal del Dr. Gumersindo Torres (copia de los originales). Archivo Histórico de la Contraloría General de la República. Sección: Contralores de la República. Carpeta: Gumersindo Torres, N° III.

Ciertamente, las palabras del Contralor fueron significativas, y nos plantea la idea de lo que ha sido la Historia de Venezuela. Esto nos lleva a dos interrogantes ¿Por qué crear un contralor y un controlador? ¿No ha existido en Venezuela una tradición contralora desde la época de la Colonia? Las respuestas tienen que buscarse en el proceso histórico venezolano, en un ignominioso punto de salida; el peculado, la falta ancestral de probidad de muchos de los hombres que han gobernado al país: mandatarios, gobernantes, presidentes, dictadores, caudillos y un sin fin de personeros, acostumbrados a ver la Hacienda Pública como propia, creando un enorme vicio de indiferencia hacia cualquier cosa que se llame control fiscal, indiferencia que confunde lo público de lo privado, hasta el punto de arraigarse en la conciencia nacional y en la moral de quienes tienen en sus manos el manejo de lo público. Bien decía el insigne venezolano Alberto Ravell: “La indiferencia y peculado son algo que existe en la sangre del venezolano. Muy caro ha pagado Venezuela, a través de su largo proceso histórico-político, esta ausencia de idoneidad, de responsabilidad, de orientación y de integridad, en un buena parte de sus hombres dirigentes”<sup>23</sup>.

Para concluir, la sucesión de acontecimientos favorables y adversos; las vicisitudes propias con que nace la Contraloría General de la Nación son producto de nuestro propio proceso histórico-político: los 24 años de dictadura del general Juan Vicente Gómez se traducen en gerenciar la Administración Pública de forma personal y verla como propia, de tal manera que se convierte en una empresa generadora de vicios de peculado y malversación y desidia administrativa; una sociedad que despierta exigiendo cambios y modernos métodos de gobierno y administración; una opinión pública sedienta de novedosos cambios sociales, políticos y económicos; y un nuevo gobierno con una nueva visión política de Estado desligado de pretensiones caudillistas y con una filosofía modernista en cuanto a la administración de los fondos públicos. Bajo estas premisas históricas se crea la Contraloría General de la Nación.

---

<sup>23</sup> Ídem