



Los servicios de la Contraloría General de la Nación a los estados y municipios de la República: ¡Un clamor!

ORÍGENES

Este estudio histórico se circunscribe al periodo 1938-1948, época marcada por grandes movimientos en la construcción de un Estado venezolano moderno, de allí cabe destacar, entre otros, la creación de la Contraloría General de la Nación, hecho que responde a una necesidad urgente, cual voz vigilante que

La creación de esta Institución Contralora vino a enseñar lo contrario cuyos frutos cosechará el futuro de Venezuela, cuando el espíritu y propósitos de tan moralizadora institución hayan fijado en la conciencia nacional.

dice ¡alto! a las viejas y arraigadas costumbres de la indiferencia y del peculado, que tanto daño ha hecho, pues es costumbre percibir la hacienda pública como propia cuyo producto es el peculio particular: la creación de esta Institución Contralora vino a enseñar lo contrario cuyos frutos cosechará el futuro de Venezuela, cuando el espíritu y propósitos de tan moralizadora institución hayan fijado en la conciencia nacional.

Tarea ardua y difícil emprendida por este Órgano Contralor, salvando innumerables obstáculos y dificultades de orden material y moral: la insuficiencia de un local propio para funcionar; la carencia casi absoluta de personal técnico, debido a lo irrisorio de los sueldos asignados para cargos de esta categoría; la incomprensión de algunos de los dirigentes y empleados de organismos sujetos a la inspección de la Contraloría; los inconvenientes derivados de presupuestos insuficientes que no han permitido una selección del personal ni la adquisición de equipos adecuados. Son innumerables los motivos por los cuales esta Institución no pudo cumplir a cabalidad su importante función con toda la eficacia deseable.

A pesar de todos estos inconvenientes, la Contraloría General de la Nación se abrió paso entre las adversidades y vicisitudes del momento histórico, y prontamente fue calando en el escenario de la Administración Pública, mediante la creación de modernos métodos de contabilidad, fiscalización y control que iba introduciendo a medida que realizaba sus

funciones contraloras, pero con un firme apego a los preceptos estipulados en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (1938) que la creó.

En el ambiente nacional existía la disyuntiva del porqué no se extendían los servicios de tan importante empresa de control a los estados y municipios de la República. La respuesta era sencilla debido a un problema de orden jurídico-legal. Primero: la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional del año 1938 no previó dentro de su articulado sobre la Contraloría General, ninguna disposición que permitiera a este organismo extender su actividad a las haciendas públicas de los estados y municipios de la Nación. Segundo: por ser las haciendas de los estados constitucionales autónomas, por tanto se requería de la reforma de la Constitución Nacional para incluir entre las bases del Estado esta cesión o delegación de facultades.

La opinión pública debatía la situación económica del país, específicamente el control de la administración financiera estatal y todo lo que ella implicaba, particularmente el llamado Situado Constitucional que constituía una renta propia de los estados, según el artículo 17 numeral 4, de la Constitución Nacional del año 1936. A la luz de la opinión pública, la Contraloría como órgano fiscalizador y contralor de los fondos públicos no podía circunscribirse única y exclusivamente al plano ministerial, supervisando tan solo las actividades de los Despachos Ministeriales, cuando de lo que se trata es que se establezca un severo control en todas las normas de la economía nacional. Así por ejemplo, el diario "Ahora" expresaba:

En los Estados de la República por ejemplo, es quizás donde se necesite con mayor urgencia de la intervención de un organismo responsable que disciplina las labores administrativas [...]. Una labor de la Contraloría, encaminada a sentar claras lecciones de administración, sería de un efecto indudablemente beneficioso para los pueblos de la provincia.¹

El clamor por la extensión de la Contraloría a las regiones no solo era de la opinión pública centralizada en la prensa capitalina, si bien ella era una interlocutora de esa exigencia, sino también desde el interior del país se exigía la pronta ejecución de la Contraloría en las haciendas regionales;

1 Editorial "Ahora" del 29 de julio de 1938, p. 1-3.

desde Carúpano, Estado Sucre, opinaban La Contraloría General velará por el dinero público:

no sólo del Gobierno Nacional, sino también de los Gobiernos Regionales, donde actualmente se están malgastando los fondos del Situado a capricho de los mandatarios, ya que éstos cierran los ojos para no ver y se tapan los oídos para no oír los justos reclamos de los pueblos que gobiernan, [...]. Es mucho lo que la Contraloría General de la República tiene que trabajar en el sentido de controlar las malversaciones de los dineros del pueblo venezolano y ojalá las Municipalidades de esta región eleven hasta esa Entidad su queja por la forma en que distribuye el Situado en esta región de la República.²

Tanto así, que con apenas tres meses de haberse iniciado las funciones de la Contraloría, la Asamblea Legislativa del Estado Guárico solicitó por primera vez la extensión de la actividad de la Contraloría a los estados, en particular al Estado Guárico, movida por el plausible deseo de hacer extensivo a la Hacienda Pública de aquel Estado, el servicio de Contraloría pidiendo su cooperación y luces al respecto. Así se aprecia en un memorando que rezaba:

San Juan de los Morros, 11 de Enero de 1939. Número 10. Señor Contralor General de la Nación [Gumersindo Torres]. Su Despacho. Pretendiendo esta Asamblea elaborar una Ley de Contraloría del Estado, solicita luces de la Institución a su digno cargo, acerca de sí ella está facultada para acudir un Agente en esta Entidad Federal. Asimismo, rogámosle muy respetuosamente se sirva comunicar a este Cuerpo todo lo pertinente a la materia tratada. ³

En respuesta a la solicitud, el ciudadano contralor general Gumersindo Torres sostuvo que a pesar de que sería de gran agrado el establecimiento del sistema de contraloría para una eficaz fiscalización de las actividades de la hacienda pública de ese estado, señala que la base fundamental del sistema fiscal, según la Constitución Nacional era la autonomía absoluta de las haciendas nacionales de los estados y municipios, y por tanto no estaba dentro de las atribuciones de la Contraloría enviar comisionados para prestar sus servicios.

² Artículo de periódico regional "Agenda Comercial". Archivo personal del Dr. Gumersindo Torres. (copia de los originales). Sección: Contralores de la República. Carpeta : Gumersindo Torres N III.

³ Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1939, Caracas, Tipografía Americana, 1939, p. XLVIII.

Como el problema de la extensión de la Contraloría revestía de gran importancia, el caso se llevó al conocimiento del Ministerio de Hacienda, hecho que se puede constatar en las Memorias de Hacienda para la época, para su estudio a fondo. En el año 1939, el Ministro señalaba que por



las actuales circunstancias, refiriéndose a las leyes federales y a la autonomía regional, no podía llevarse a efecto, aunque tal impedimento podía solventarse, según el criterio del Ministro de Hacienda, por la conveniencia de que la Institución influiría en el ánimo de los Gobiernos Regionales, para propiciar la innovación y superar las dificultades de orden legal que puedan notarse de acuerdo con el contenido de la Constitución Nacional y demás Leyes Federales.⁴ Así, una vez creada la reforma administrativa de que se trataba, el tiempo y la práctica irían señalando las modificaciones requeridas, hasta lograr un ajuste perfecto, mediante acomodamientos de diversos órdenes que por su carácter legislativo corresponde considerar y sancionar en su debido tiempo por los representantes de la Nación.

El Ministerio de Hacienda en el año 1940, retomó el tema en un extenso informe sobre *Proyecto de Extensión del Sistema de Control Nacional a los Estados*, que fue parte de un plan de organización y perfeccionamiento de la Contraloría General como organismo central creado para ejercer sus funciones en toda las ramificaciones de la Administración Pública. Este proyecto sometió a estudio la posibilidad de extensión de las actividades de la Contraloría, buscando una forma

⁴ Memoria del Ministerio de Hacienda presentada al Congreso Nacional en la Sesión de 1939, p. 849.

Extender la labor fiscalizadora en forma acelerada e intempestiva de la Contraloría a entidades que todavía no podían atender debidamente, era que traía como consecuencia resultados contrarios a los que se pretendían alcanzar, es decir, una eficaz labor fiscalizadora

práctica que se adaptara a las modalidades y defectos de que en lo general adolecían las leyes de Tesorería o Hacienda de los estados de la República. El Proyecto aconsejaba, como la forma más simple:

incorporar al Capítulo Primero (Disposiciones Generales), Título 6 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, un nuevo artículo concebido en estos términos: Toda o parte de las funciones y servicios de la Contraloría General, podrán ser proporcionados a los Estados Federales, cuando las respectivas legislaciones locales así lo establezcan, en la medida y en la forma que pauten un reglamento especial que dictará la Contraloría y que será sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Estado. Dichas funciones y servicios serán desempeñados por Auditorías regionales que actuarán como dependencias de la Contraloría. El personal de las Auditorías será de libre elección y remoción del Contralor General. La retribución del personal y los gastos de las Auditorías será sufragados por las entidades que hagan uso de sus servicios.⁵

Por tanto, quedaría de parte de las legislaturas de los estados que adoptaren el sistema, introducirlo en las respectivas leyes orgánicas de hacienda para la armonización del principio y funcionamiento de la institución regional.

En el informe citado, después de una larga exposición jurídica sobre los mecanismos pertinentes para poner en funcionamiento a la Contraloría en las legislaciones estatales

5 *Ibidem*, año 1940, p. 920-921.

y sobre los diversos casos de incorporación de ese organismo en la Hacienda del Estado, se concluye con que:

Las funciones de control de la Hacienda del Estado serán desempeñadas por la Contraloría General de la República, en la forma y términos que se establezcan en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y en el Reglamento que al efecto dicte la Contraloría General y que deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa, rigiendo en todo caso las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en cuanto sean aplicables al control financiero del Estado.⁶

Por otro lado, era necesario esperar la reforma de la Constitución Nacional y proponer la adopción de la Contraloría como ente fiscalizador de las haciendas de los estados y municipios o esperar la reorganización de las leyes orgánicas estatales para incorporar al Organismo Contralor como entidad única de control. Este hecho no era de una solución inmediata, sino que requería de tiempo y estudio. Además, se prefirió acertadamente, esperar los primeros resultados que arrojase la Contraloría en sus funciones de control en los ministerios e institutos autónomos, que lanzarla a una experiencia como tal, cuando apenas se hablaba de ensayo de Contraloría, de sus funciones y se dudaba incluso de su actuación a futuro.

Aunado a ello, el Golpe de Estado del año 1945 por la Junta Revolucionaria de Gobierno retrasó el proceso de extensión de la Contraloría a los estados que se venía realizando. Fue hasta el año 1947 con la promulgación de la nueva Constitución Nacional cuando se procedió ampliar las facultades de la Contraloría, entre ellas; la posibilidad de que la fiscalización y el control que corresponde a la Contraloría General pueda hacerse extensivo a las administraciones estatales y municipales en virtud de ley especial. Ante la ausencia de una Ley especial, se prefirió esperar los resultados de la intervención del organismo fiscal a los Institutos Autónomos en la forma que autorizaba la Constitución de 1947.

El problema que se presentaba al extender la labor fiscalizadora en forma acelerada e intempestiva de la Contraloría a entidades que todavía no podían atender debidamente, era que traía como consecuencia

6 *Ibidem*, año 1940, p. 922.

resultados contrarios a los que se pretendían alcanzar, es decir, una eficaz labor fiscalizadora, que lo más recomendable era ir extendiendo progresivamente sus servicios a todos los organismos administrativos del país. A este respecto, la Contraloría advertía: "... Sería de desear que, en el ínterin, las Asambleas Legislativas de los Estados de la Unión, y los Consejos Municipales de todos los Distritos, procedieran con prudencia al decretar la creación de nuevos organismos contralores en sus respectivos territorios...".⁷ Así mismo deja entendido que es plausible y comprensible la preocupación de los legisladores regionales por establecer sistemas adecuados de fiscalización y control de todas las entidades administrativas de su jurisdicción, pero la creación de numerosas contralorías locales, sin unidad de atribuciones y de procedimientos sometidas cada una de ellas a un estatuto diferente podría tener como resultado la imposibilidad en un futuro cercano de poder agrupar la labor de todas ellas en un organismo más eficiente, de carácter nacional, que pueda disponer de mayores medios mecánicos y de personal más calificado para ejercer las delicadas funciones de control fiscal.

Para el año 1948, una de las reformas sustanciales que el Poder Constituyente introdujo en la promulgada Constitución de la República de ese año fue la de incorporar un grupo de disposiciones que constituyen la Sección Segunda del Capítulo VIII del Título VII, por medio de las cuales se da rango constitucional a la Contraloría General de la Nación; se extiende su actividad a los institutos oficiales autónomos; atribuciones para intervenir eficazmente en beneficio de la buena marcha de la Administración Pública y se le asigna el carácter de auxiliar del Congreso Nacional en el examen, aprobación o desaprobación de las cuentas ministeriales y de los institutos autónomos, pero no se tomó en cuenta la extensión de sus servicios de control y fiscalización a los estados y municipios de la República. Hubo que esperar la promulgación de la Constitución Nacional del año 1961, cuando se le calificó a la Contraloría General como el Máximo Instituto Fiscalizador de la República con amplísimas facultades en la fiscalización y control de la administración de los estados y municipios (Art 235).

⁷ Informe Anual de la Contraloría General de la Nación, año 1948, Caracas, Imprenta Nacional, 1948, p. VI.