REPUBLICA DE VENEZUELA
MINISTERIO DE JUSTICIA

Revista
DEL
Ministerio de Justicia

PUBLICACION TRIMESTRAL

AÑO XIII — ABRIL - MAYO - JUNIO — DE 1964 No. 49

F.—Exigencia de un término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria.

G.—Posibilidad de concederse excenciones y exoneraciones de impuestos y otras contribuciones nacionales sólo en los casos previstos por la Ley.

H.—Aplicabilidad a la Hacienda de los Estados y las Municipalidades, de los principios de la Hacienda Pública Nacional.

4.— *Los Bienes Nacionales.*

A.—Dominio y explotación sobre los bienes nacionales.

B.—Las tierras de las Concesiones Mineras.

C.—La explotación de los recursos naturales.

D.—Las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas nacionales.

E.—La enajenación de bienes del dominio privado de la República.

F.—La Confiscación de bienes.

G.—Las Armas de Guerra.

H.—Enumeración de los bienes nacionales.

5.— *Los ingresos nacionales.*

A.—Ingresos Ordinarios.

a.— Impuestos directos.

b.— Impuestos indirectos.

a'.—Aduaneros.

b'.—Internos.

c'.—Sobre transacciones y Registro.

d'.—Otros ingresos.

c.— Ingresos del Dominio Fiscal.

a'.—Dominio Territorial.

b'.—Dominio Industrial y Comercial.

d.— Tasas.

B.—Medidas extraordinarias en materia económica y financiera.
C.—Ingresos Extraordinarios.
a.— Operaciones de Crédito Público.
a'.—Finalidad.
b'.—Ley Especial.
c'.—Competencia para obligarse.
b.— Ingresos provenientes de la enajenación de bienes nacionales, tales como las tierras baldías nacionales.

D.—Enumeración de los Ingresos Nacionales.
a.— Ingresos Públicos Nacionales Ordinarios.
b.— Ingresos Públicos Nacionales Extraordinarios.

6.—*Los Gastos Nacionales.*

7.— *Los Créditos Adicionales.*

A.—Facultad de Decretarlos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.
B.—Necesidad y autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada del Congreso.
C.—Requisitos para que pueda decretarse un Crédito Adicional.
D.—Antecedentes Constitucionales.

8.—*La Ley de Presupuesto.*

A.—Elaboración del Proyecto de Ley.
B.—Presentación del Proyecto de Ley a las Cámaras Legislativas.
C.—Iniciación de la discusión del Proyecto de Ley.
D.—El Proyecto de Ley en las Cámaras Legislativas.
E.—Entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto.
F.—Duración de la vigencia de la Ley de Presupuesto.

9.— *Las Obligaciones Nacionales.*

10.— *La Contraloría General de la República.*

A.—Naturaleza de la Contraloría General de la República.

B.—El Contralor General de la República.
- a.— Su carácter de Director General de la Contraloría General de la República.
- b.— Requisitos para ser Contralor General de la República.
- c.— Elección del Contralor General de la República.
- d.— Falta absoluta del Contralor General de la República.
- e.— Falta temporal del Contralor General de la República.
- f.— Informe anual al Congreso.

C.— Función de la Contraloría General de la República.

11.— *La Noción del Fisco Nacional. Su crítica.*

A.—La doble personalidad del Estado.
- a.— El Estado-Poder.
- b.— El Estado-Persona Jurídica.

B.— Crítica de esta diferenciación.

12.— *Los Institutos autónomos.*

13.— *El Procurador General de la República.*

IV.—LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL.

1.— *Nociones previas.*
2.— *La Hacienda Pública Estadal*
3.— *Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Estadal.*
4.— *Los Bienes Estadales.*
5.— *Los ingresos Estadales.*

A.—Ingresos Estadales.
a.— Ingresos Ordinarios.
a'.—Prohibiciones Constitucionales a los Estados en materia impositiva.
b'.—Impuestos sobre el consumo de bienes.
a''.—Bienes producidos en su territorio.
b''.—Bienes producidos fuera de su territorio.
b.— Ingresos Extraordinarios.
a'.—Provenientes de la administración de los bienes estadales.
b'.—Ingresos provenientes de las operaciones de Crédito Público.

B.—Ingresos provenientes del situado constitucional.
a.— Constitución del situado constitucional.
b.— Inversión del situado constitucional.
c.— Intervención del Poder Nacional.

C.—Ingresos provenientes de asignaciones económicas especiales relacionadas con los bienes que administra el Poder Nacional.

6.— *Los Gastos Estadales.*

7.— *El Presupuesto Estadal.*

8.— *La Contraloría Estadal.*

V.—LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

1.— *Nociones previas.*

2.— *La Hacienda Pública Municipal.*

3.— *Principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal.*

4.— *Los Bienes Municipales.*

5.— *Los ingresos Municipales.*

A.—Ingresos Municipales.
a.— Ingresos Ordinarios.
a'.—Prohibición constitucional en materia impositiva.
b'.—Ingresos ordinarios.
b.— Ingresos Extraordinarios.
a'.—Operaciones de Crédito Público.
b'.—Enajenación de Ejidos y bienes propios.

B.—Ingresos Eventuales.

6.— *Los Gastos Municipales.*

7.— *El Presupuesto Municipal.*

8.— *La Contraloría Municipal.*

I.—*INTRODUCCION.*

1.—Las instituciones jurídicas de un país no pueden estudiarse en forma estática, sino con su dinamismo temporal característico, reflejo de la mutación social.

Nuestra realidad jurídica positiva, aunque siempre cambiante, no impide la construcción de instituciones financieras constitucionales más o menos estables, cuyo estudio es la base de la especulación jurídica. Asimismo, esa mutabilidad constitucional permite eliminar y criticar ciertos institutos financieros, que si bien cumplieron una función útil y determinada en cierta fracción de nuestro tiempo histórico-político, al cambiar las épocas y al progresar las instituciones jus publicistas, se convierten en trabas para el normal funcionamiento de la actividad financiera estatal.

Es por ello, por lo que con el presente estudio (1) nos proponemos dar una visión sistemática de las bases constitucionales vigentes, sobre las cuales desscansa la construcción legal de la Hacienda Pública venezolana. Sistematización constitucional, esa, indispensable para emprender el estudio de toda disciplina jurídica. Por otra parte, al analizar las disposiciones constitucionales vigentes, examinaremos las disposiciones constitucionales que son antecedentes explicativos de ellas, en los casos en que ello sea necesario.

El análisis de las bases constitucionales de la Hacienda Pública lo haremos estudiando en primer lugar la Hacienda Pública y sus principios fundamentales y en segundo lugar, analizando en particular las bases constitucionales de la Hacienda Pública Nacional, de la Hacienda Pública Estadal y de la Hacienda Pública Municipal.

II.—*LA HACIENDA PUBLICA.*

1.— *Nociones Previas.*

2.—La Hacienda Pública, en un sentido muy general y de conformidad con nuestra Constitución vigente, es el Patrimonio del ente que detenta el Poder Público, es decir, el Patrimonio del Estado Venezolano. Por tanto, ese patrimonio puede definirse como el conjunto de bienes, ingresos y obligacio-

(1) El origen del presente estudio está en nuestra labor como Secretario de la Comisión Redactora del Proyecto de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en el año 1962; proyecto que ha sido dado a la publicidad con su Exposición de Motivos en mayo del presente año, por el Ministerio de Justicia.

Este trabajo no constituye ni pretende serlo un estudio de la Hacienda Pública Nacional y ni siquiera un estudio de las disposiciones legales sobre la materia. Solo nos hemos propuesto analizar en forma ordenada y sistemática las disposiciones constitucionales vigentes a partir de 1961 referentes a la Hacienda Pública Venezolana.

Por ello puede revestir especial interés, por otra parte, para los alumnos de los quintos años de nuestras Facultades de Derecho en Finanzas Públicas, pues uno de los temas del Programa Oficial de dicha asignatura es, precisamente, el estudio de las bases constitucionales de la Hacienda Pública que en este trabajo nos hemos propuesto sistematizar.

nes del Estado Venezolano, para atender a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Ahora bien, tanto el concepto de Poder Público como el de Hacienda Pública, son dos nociones abstractas, con realidad en la sistemática jurídica, pero sin actividad ostensible.

2.— *El Poder Público.*

3.—En efecto, el Poder Público no existe en la realidad social como un ente funcionante, sino como un concepto abstracto, que representa y constituye las funciones del Estado Venezolano. Asimismo, el Estado Venezolano es un concepto también abstracto que detenta el Poder Público, y cuya actuación es ostensible por medio de las ramas de ese Poder Público. Son esas ramas del Poder Público las que actúan.

En este sentido, expresa el artículo 118 de la Constitución Nacional, que cada una de las ramas del Poder Público tiene sus propias funciones; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Por otra parte, la actuación del Poder Público no tiene fundamento en sí mismo, sino en el ejercicio del Poder Soberano, es decir, de la Soberanía, y esa Soberanía reside en el Pueblo Venezolano, quien precisamente la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público. Así, en última instancia, el Poder Público y sus órganos, son los representantes del pueblo venezolano. El pueblo elige los órganos del Poder Público y por medio de ellos ejerce la Soberanía. Así lo establece el artículo 4º de la Constitución.

El Poder Público, hemos dicho, actúa por medio de sus ramas. Sin ellas no tiene actuación real. En esta forma. el Poder Público es ejercido por la República, los Estados y los Municipios, órganos que detentan las ramas del Poder Público, que son respectivamente, el Poder Nacional, el Poder Estadal y el Poder Municipal. El Poder Nacional o Central en

la forma Federativa (2), está dividido a su vez en el Poder Legislativo Nacional, el Poder Ejecutvo Nacional y el Poder Judicial. El Poder Estadal está dividido en el Poder Ejecutivo Estadal y el Poder Legislativo Estadal. El Poder Municipal es ejercido por los Concejos Municipales.

3.—*La Hacienda Pública.*

4.—La Hacienda Pública, hemos dicho, es el patrimonio del ente público que detenta el Poder Público. En la misma forma que nos expresamos en el número anterior respecto del Poder Público, no podemos referir a la Hacienda Pública. En efecto, la Hacienda Pública está constituída por la Hacienda del Poder Nacional, es decir, la Hacienda Pública Nacional; por la Hacienda del Poder Estadal, es decir, la Hacienda Pública de los Estados; y por la Hacienda del Poder Municipal, o sea, la Hacienda Pública Municipal.

Como consecuecia de lo expuesto, podemos decir que la Hacienda Pública no tiene actividad práctica, sino a través de la Hacienda Pública Nacional, la Hacienda Pública Estadal y la Hacienda Pública Municipal.

4.—*Antecedentes Constitucionales.*

5.—Esta noción de la Hacienda Pública integrada por la Hacienda Pública Nacional, la de los Estados y la Municipal, que corresponde exactamente a la división del Poder Público en Poder Nacional, Estatal y Municipal, es una innovación de la Constitución vigente. Innovación que por demás, se hacía necesaria debido a la confusión existente en esta materia en las Contituciones anteriores.

En efecto, la Constitución de 1953, confundía la noción de Hacienda Pública con la de Hacienda Nacional. Así, en la Sección V del Capítulo III del Título V, al hablar de Hacienda Pública decía que la dirección y administración de ella co-

(2) Artículo 2 de la Constitución.

rrespondía al Poder Ejecutivo Nacional (3). Además, traía una definición de la Hacienda Pública que en realidad era una definición de la Hacienda Nacional. Así, el artículo 120 disponía que la Hacienda Pública estaba integrada por los bienes, ingresos y débitos que formaban el activo y el pasivo de la Nación, y por el producto de los bienes e ingresos cuya administración estaba reservada al Poder Ejecutivo Nacional.

Como vemos, y teniendo como base los razonamientos anteriormente expuestos, la Constitución de 1953 confundía la Hacienda Pública con la Hacienda Nacional, y al definir la Hacienda Pública estaba definiendo la Hacienda Nacional.

El Constituyente de 1953 al elaborar el artículo 120 señalado, transcribió, mal copiado, el artículo 231 de la Constitución de 1947. Esta, en efecto, hablaba de Hacienda Nacional y no de Hacienda Pública. Atribuída al Poder Ejecutivo Nacional la suprema dirección y administración de la Hacienda Nacional y no de la Hacienda Pública, como lo hacía la Constitución de 1953. Sin embargo, la Constitución de 1947 no hablaba de Hacienda Pública como integrada por la Hacienda Nacional, Estatal y Municipal. El constituyente de 1953 desafortunadamente, al hablar de Hacienda Pública, lo que hizo fué confundir las instituciones.

Por otra parte, y en relación a esta materia, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional vigente de 17 de marzo de 1961 que deroga la del 30 de septiembre de 1948 reformada parcialmente por Ley de 23 de mayo de 1960, no establece disposición alguna que delimite la Hacienda Pública. Por el contrario, el Proyecto de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, elaborado por el Ministerio de Justicia y la Comisión de Administración Pública acoge la diferenciación y terminología de la Constitución vigente.

5.—*Advertencia.*

(3) Artículo 19 de la Constitución de 1953.

6.—Para una mejor sistematización de la materia, las disposiciones constitucionales acerca de la Hacienda Pública, las analizaremos al tratar la Hacienda Pública Nacional. Esos principios, por ser de la Hacienda Pública son aplicables tanto a la Hacienda Pública Nacional, como a la de los Estados y la de las Municipalidades. De esta manera, al tratar de la Hacienda de éstos últimos, analizaremos las competencias privativas de ellos, remitiéndonos a los principios establecidos al estudiar la Hacienda Pública Nacional, en lo referente a bases generales de la Hacienda Pública.

III.—*LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL.*

1.—*Nociones Previas.*

7.—La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional vigente, y la Constitución de 1953, dan una definición del contenido de la Hacienda Pública Nacional, en la forma siguiente: "La Hacienda Nacional comprende los bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la Nación, y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al Poder Federal".

La Constitución vigente eliminó de su texto, toda definición sobre la Hacienda Pública Nacional.

El Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que hemos señalado, la define en la forma siguiente: "Se entiende por Hacienda Pública Nacional, el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones de la República".

2.— *La Hacienda Pública Nacional.*

8.—La Hacienda Pública Nacional, hemos dejado establecido, está atribuída al Poder Nacional. La Administración de la Hacienda Pública Nacional corresponde al Presidente de la República con el refrendo del Ministerio de Hacienda, tal como lo establece el ordinal 12º del artículo 190 de la Constitución. El establecimiento, organización y control de la Hacienda Pública Nacional está atribuído al Poder Legislativo

Nacional, pues según el artículo 139 de la Constitución, corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional; y ejercer el control de la Administración Pública Nacional de conformidad con los artículos 234 y 236 de la misma. (4)

3.— *Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Nacional.*

A.—*Igualdad ante la Ley en materia impositiva.*

9.—El artículo 56 de la Constitución establece que todos están obligados a contribuir a los gastos públicos.

A pesar de que la nueva Constitución eliminó el artículo que consagraba expresamente la igualdad ante la ley (5) es-

(4) En la Sentencia de la Corte Federal y de Casación de 10 de diciembre de 1952 se ha establecido lo siguiente:

"A la Hacienda Pública Nacional convergen todos los bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la Nación, así como cuantos bienes y rentas corresponda administrar al Poder Federal. El Fisco Nacional, persona jurídica, que representa la Hacienda Pública Nacional, no es pues extraño a ningún acto del cual directa o indirectamente pueda originarse un ingreso, una acreencia y en general cualquier acción o derecho perteneciente al patrimonio de la Nación. Así, todos los Ministros están obligados a comunicar al Ministerio de Hacienda los datos relativos a contratos, actos o arreglos que originen ingresos o egresos al Tesoro Nacional".

(5) Artículo 35, ordinal 8º de la Constitución de 1953 y artículo 46 de la Constitución de 1947.

"Por la verdad que los informa, los razonamientos anteriores merecen la más franca aprobación por parte de este Alto Tribunal, pues ellos responden cabalmente a los principios en que se inspira la regla "non bis idem" en materia fiscal.

Esta regla, que en el derecho romano fue formulada "bonafides non partitur ut bis idem exigatur", constituye, sin duda alguna, una de las más preciosas garantías de la sociedad, y por ello encuentra aplicación en las diversas ramas del derecho. En materia civil, la invoca contra su acreedor el deudor que se halla libre de la obligación por haberla pagado; en derecho penal el encausado frente a sus jueces; y en materia fiscal, la opone el contribuyente a la Administración Pública. Porque, como lo reconoce la doctrina, se trata de una máxima cuyas raíces se afincan en la más profunda moral jurídica, según la cual no es correcto molestar a alguien con motivo de una obligación ya cancelada. Todo

tablece ese mismo principio deseminado en el articulado, tal como lo hace en materia impositiva (6).

Por otra parte, al hablar el artículo 56 de la Constitución de "Todos", se refiere a Venezolanos y extranjeros, tal como lo establece el artículo 45 de la misma.

B.—*Fines del sistema tributario.*

10.—De conformidad con lo establecido por el artículo 223 de la Constitución, el sistema Tributario debe procurar:

a.— La justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente;

b.— La protección de la economía nacional;

c.— La elevación del nivel de la vida del pueblo venezolano.

C.—*La Progresividad del Impuesto, medio básico para lograr esos fines.*

11.—En forma expresa deja establecido el artículo 223 señalado, que los fines antes determinados, se procurarán aten-

---

esto es verdad; pero también lo es, que aún cuando se trate de disciplinas distintas, la regla "Non bis in idem" que en materia fiscal prohibe la doble imposición, requiere las mismas características exigidas por el derecho común en lo que respecta a la "cosa juzgada": res judicata pro veritate habetur. De allí que, la aplicación del principio que prohibe la doble tributación, consagrado expresamente en el artículo 68 de la Ley venezolaan del Impuesto sobre la Renta, debe tener por fundamento la triple identidad de cosa, causa y parte. Que la cosa reclamada sea la misma: el impuesto; que la causa de la demanda se la misma: el hecho imponible,l lamado también "hecho generador del impuesto"; y que sea uno mismo el sujeto posible del tributo. Por ello, la regla máxima o principio se enuncia, en materia fiscal, así: "Un mismo impuesto no puede recaer dos veces sobre el mismo hecho generador realizado por el mismo sujeto o parte (Pierre Harmel, Le Principe non bis in idem...", pág. 4)...".

(6) En la sentencia de la Corte Federal de 30 de julio de 1954 se ha confirmado el principio de Igualdad ante la Ley, destacándose el principio "non bis idem" que impide la doble tributación, exponiéndose lo siguiente:

diendo al principio de la progresividad, el cual consideramos que llena cabalmente el principio de la justicia distributiva. Además, el impuesto progresivo es el instrumento más idóneo para perseguir uno de los fines específicos del Estado: la redistribución de las rentas.

El principio de la progresividad del impuesto estuvo establecido en la Constitución de 1947, artículo 232 y fue eliminado en la Constitución de 1953.

D.—*Reserva legal en materia impositiva.*

12.—Este principio ha existido a través de todas las Constituciones nacionales (7), ya que atiende al clásico aforismo: "Nullum tributum sine lege". El Artículo 224 de la Constitución actual dispone que no podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley.

E.—*Prohibición de establecer impuestos pagaderos en servicio personal.*

13.—El principio de que no podrá establecerse ningún impuesto pagadero en servicio personal consagrado en el artículo 225 de la Constitución actual es considerado también como tradicional, ya que estuvo consagrado en nuestras Constituciones anteriores (8). Esta disposición, por otra parte, armoniza directamente con el Título III de la Constitución al hablar de los Deberes, Derechos y Garantías ciudadanas.

F.—*Exigencia de un término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria.*

El artículo 226 de la Constitución vigente (9) establece una disposición, por demás justa, al exigir que para poderse

(7) Artículo 121 de la Constitución de 1953 y Artículo 134 de la Constitución de 1947.
(8) Artículo 122 de la Constitución de 1953 y Artículo 134 de la Constitución de 1964.
(9) Al igual que los artículos 235 de la Constitución de 1947 y 124 de la Constitución de 1953.

aplicar una ley en materia impositiva, debe establecerse un término previo a su aplicación, con el fin de que sea conocida por el público antes de que se haga eficaz para evitar las repercuciones económicas inmediatas. En efecto, el artículo 226 dispone: "La Ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución deberá fijar un término previo a su aplicación".

Ahora bien, en caso de que la Ley no contenga ninguna disposición de este tipo, establece el mismo artículo, que la ley no podrá aplicarse sino sesenta (60) días después de haber quedado promulgada.

Con respecto a esta última palabra, debemos hacer una aclaratoria: Las reglas más modernas sobre aplicación de la Ley, distinguen en la formación de las leyes los términos: sansión, promulgación y publicación, como tres etapas claramente determinadas. La sanción corresponde a la aprobación de la ley por parte de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegiadores. La promulgación corresponde al Ejecútese del Presidente de la República, por el cual ordena que se cumpla y se cuide de la ejecución de la ley. Por último, la publicación es el acto de aparecer la ley al público en la Gaceta Oficial de la República, y por tanto, cuando se hace obligatoria de conformidad con el artículo 1º del Código Civil. Sin embargo, nuestra Constitución vigente de 1961, no distingue, el momento de la promulgación del de la publicación. En efecto, en su artículo 174 dispone: "La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente cúmplase en la Gaceta Oficial de la República". Por tanto, al referirse el artículo 226 al término "promulgación" se refiere a su aplicación en la Gaceta Oficial de la República una vez que le ha sido dado el Cúmplase o Ejecútese por el Presidente.

Ahora bien, y volviendo al contenido del artículo 226, observamos que para los casos en que la Ley impositiva no establezca plazos, este artículo le establece un plazo de entrada en vigor de sesenta (60) días. Sin embargo, dicho artículo no establece término alguno, para cuando el legislador disponga algún lapso y en esta forma, el dispositivo constitucional

carece de vigencia, pues el legislador al sancionar una ley impositiva, bien podría establecer un plazo para entrar en vigor de veinticuatro horas que dejaría sin efecto la intención del Constituyente.

Por otra parte, en algunas materias impositivas, es necesario dar plazos muy pequeños para su entrada en vigencia, pues de lo contrario no tendría efecto la modificación o creación del impuesto que se establece. Esto sucede, por ejemplo, en materia de impuestos de importación, en el cual si se da un plazo grande desde la publicación de la Ley a la entrada en vigencia de la misma, los importadores podrían burlar fácilmente el dispositivo legal. Es por ello, por lo que en el Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que hemos señalado, se ha hecho distinción en esta materia, señalando en el artículo correspondiente: "No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas y otras contribuciones nacionales que no hubieren sido establecidos por el Congreso en virtud de una Ley. La Ley que los establezca, o los modifique, así como las normas que se dicten para su cumplimiento, deberán fijar un término para su aplicación, el cual no será menor de 15 días, salvo lo que dispongan las leyes especiales en materia de impuestos aduaneros, y, si no lo fijaren, se entenderá que sólo podrán aplicarse sesenta (60) días contínuos después de su promulgación".

En todo caso, establece el artículo 226, la disposición que comentamos no limita las facultades extraordinarias que se acuerden al Ejecutivo Nacional en los casos previstas por el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución. A raíz de la Ley de Medidas Económicas de Urgencia de fecha 29 de junio de 1961, el Ejecutivo Nacional ha dictado varios Decretos, modificando los impuestos existentes, referentes a la Renta y a las Sucesiones. Dichos Decretos (10) no tienen plazo para su aplicación, sino que entran en vigor a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

(10) Decretos 580 y 581 de fecha 30 de junio de 1961 publicadas en la Gaceta Oficial Nº 26592 de 1º de julio de 1961.

G.—*Posibilidad de concederse exenciones y exoneración de impuestos y otras contribuciones nacionales solo en los casos previstos por la ley.*

15.—El artículo 2224 de la Constitución, ya comentado en parte, establece en su segunda parte, que no podrá concederse exenciones ni exoneraciones de impuestos u otras contribuciones sino en los casos previstos por la ley.

Este dispositivo, en nuestro concepto reviste una gran importancia, y difiere grandemente de la disposición contenida en el artículo 125 de la Constitución de 1953. En efecto la Constitución de 1953 establecía, que las franquicias, rebajas y exoneraciones de impuestos, tasas o contribuciones, no podían concederse sino por dos procedimientos: a) Mediante especial permisión de la ley que establece el impuesto, y b) Mediante la estipulación en tal sentido de un Contrato aprobado por el Congreso Nacional.

El artículo 224 de la Constitución vigente sólo permite el primer procedimiento, y con respecto al segundo, entra en vigor el principio de que el Poder impositivo del Estado no puede ser materia de contratación.

Este principio implica dos consecuencias actualmente: a) No pueden concederse exoneraciones ni exenciones de impuestos y contribuciones por medio de contratos, y b) No puede contratarse la facultad impositiva del Estado.

De acuerdo con lo expuesto, se deduce que los contratos que celebre el Ejecutivo Nacional en conformidad con el artículo 126 y el ordinal 15º del artículo 190 de la Constitución vigente, en los cuales conceda exoneraciones o exenciones de impuestos u otras contribuciones, son anticonstitucionales, ya que nuestra Constitución ha eliminado esa facultad. (11)

(11) En sentencia de la Corte Federal y de Casación de 10 de marzo de 1941 se dejó sentado el principio de que la facultad impositiva del Estado no puede ser materia de contracción, en la forma siguiente:

"Que la teoría de que el impuesto no es negociable ni puede ser materia de contrato es cierta y de muy buena doctrina jurí-

Podría opinarse que cuando en un contrato celebrado por el Ejecutivo Nacional se estipula una exoneración o exención de un impuesto u otra contribución establecidos en una Ley, dicho contrato, para que sea válido tiene que ser aprobado por una ley y por tanto la exoneración o exención resulta en definitivas también contempladas en una ley: la aprobatoria del contrato, con lo que queda a salvo el mandato del artículo 177 de la Constitución, de que la ley solamente puede ser derogada o modificada por otra ley.

Sin embargo, esa opinión, a pesar de ser válida en la Constitución de 1953,no es admitida en la actual Constitución. En efecto, la causa de la exoneración o exención en esos casos no estaría en la ley como requiere el artículo 224 de la Constitución, sino en el contrato aprobado por ley, lo cual es inconstitucional.

H.—*Aplicabilidad a la Hacienda de los Estados y las Municipalidades, de los principios de la Hacienda Pública Nacional.*

16.—Establece el artículo 233 de la Constitución, que las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y de los Municipios en cuanto sean aplicables.

4.— *Los Bienes Nacionales.*

---

dica, y sería un acierto del Representante de la Nación que la invocase en los casos en que ella fuese aplicable, más no lo es en el caso debatido en esta lisits, pues, no puede lógicamente argüirse que cuando el Ejecutivo Federal en uso de sus atribuciones legales, en representación de la Nación y en forma contractual conceda una franquicia legal ya establecida en la ley, como en el caso actual ocurre, se ha negociado de una manera general sobre el impuesto y se le ha hecho materia contratable. En efecto, el impuesto en su concepto general y abstracto no puede ser negociado con un tercero por medio de una cláusula contractual, a no imponer impuestos, porque ni este Poder, ni ningún otro, tienen facultad para ello, no pueden enajenar este derecho del Estado ni comprometer su porvenir...".

17.—Las atribuciones del Poder Nacional respecto de los bienes de su competencia, están diseminados por la Constitución, y para agruparlos nos guiaremos por la atribución 25º del artículo 136 de la misma, que establece que "es de la competencia del Poder Nacional toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza". Las competencias de los Estados y las Municipalidades las estudiaremos en sus partes respectivas.

A.—*Dominio y explotación sobre los bienes nacionales.*

18.—El principio que rige todo el sistema de bienes está contenido en los artículos 7º y 8º de la Constitución. La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el suelo territorial, el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la Ley.

B.—*Las tierras de las Concesiones Mineras.*

19.—El artículo 103 de la Constitución Nacional establece el principio de la reversibilidad de las Concesiones Mineras, por el cual las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación sin indemnización alguna al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva.

C.—*La Explotación de los recursos naturales.*

20.—El artículo 106 de la Constitución establece el fin de la explotación de los recursos naturales del territorio del Estado, estableciéndose que éste atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio. y a la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

D.—*Las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas nacionales.*

21.—Es de competencia del Poder Nacional, según el ordinal 10º del artículo 136, el régimen y administración de las tierras baldías, las minas e hidrocarburos, salinas y ostrales de perlas, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas del país.

El Ejecutivo Nacional podrá, de conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido. Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra.

Cabe aclarar aquí, que los baldíos a que se refiere la constitución son los baldíos nacionales, situados en el Distrito Federal, Territorios Federales y Dependencias Federales, tal como lo establece el artículo 2º de la Ley de Tierras Baldías de 19 de agosto de 1936 (12).

Los demás baldíos, situados en los territorios de los Estados, son considerados como bienes del dominio privado de esas entidades, pero que administra el Ejecutivo Nacional.

E.—*La Enejanación de bienes del dominio privado de la República.*

22.—Para que el Ejecutivo Nacional pueda enajenar los Bienes del dominio privado de la República, tales como las tierras baldías, requiere una autorización de la Cámara del Senado, tal como lo establece el artículo 150, ordinal 6º de la Constitución. Por argumento a contrario de este artículo, los

(12) Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria de 3 de setiembre de 1936.

bienes nacionales del dominio público son inalienables e imprescriptibles.

F.—*La Confiscación de Bienes.*

23.—El artículo 102 de la Constitución establece, que no se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el artículo 250, cuyo aparte segundo establece que el Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o en parte de los Bienes de las personas que aparecieran responsables de dejar de observar por acto de fuerza o derogar por otro medio distinto al señalado en ella, la Constitución Nacional, asimismo como a los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente si no han contribuído a restablecer el imperio de la Ley. Esta incautación tiene por objeto resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado, por quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación.

Además, y en relación con la confiscación de bienes, las Disposiciones Vigésima y Vigésimaprimera Transitorias de la Constitución establecen: a) que los bienes a que se refiere el Decreto Nº 28 del 6 de febrero de 1958 de la Junta de Gobierno pasan al Patrimonio Nacional, estableciendo los requisitos para ello; y b) que igualmente pasarán al Patrimonio Nacional los bienes pertenecientes a las personas sometidas ante la Comisión Investigadora prevista en la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, a investigación hasta la fecha de promulgación de la Constitución y en razón de hechos o actuaciones anteriores al 23 de enero de 1958, en la cuantía que determine dicha Comisión.

G.—*Las armas de guerra.*

24.—Sólo el Estado venezolano puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso. La fabricación, comercio, posesión

y uso de otras armas serán reglamentados por la ley. Así lo establece el artículo 133 de la Constitución Nacional.

H.—*Enumeración de los Bienes Nacionales.*

25.—En base a los principios constitucionales expuestos y los que señalaremos a continuación, puede hacerse una enumeración de los Bienes Nacionales. Acogeremos la enumeración que presenta artículo 44 del Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional como resultado de la ponencia presentada a la Comisión que lo redactó en fecha 10 de marzo de 1961 por el Dr. Florencio Contreras. Dicha enumeración es bastante más exhaustiva y clara que la enumeración de la Ley vigente.

Son Bienes Nacionales:

a.—Los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que, por cualquier título, entraron a formar el patrimonio de la República de Venezuela al constituírse ésta en Estado Soberano y que no haya salido legalmente de dicho patrimonio.

b.—Los que, por cualquier título, haya adquirido o en el futuro adquiera la República.

c.—Los que se hayan destinado o se destinaren al patrimonio de los Institutos Autónomos o a cualquier servicio público de la Administración Pública Nacional.

d.—Los bienes, mercancías, armas y efectos en general que, por decisión de la autoridad competente, hayan sido decomisados y adjudicados a la Hacienda Pública Nacional de conformidad con la Ley.

e.—Los bienes provenientes de herencias vacantes conforme a la ley, sin perjuicio de mejor derecho de terceros mientras no se haya extinguido por otra prescripción la acción de petición de herencia.

f.—Las máquinas, útiles, materias primas, material de consumo y demás bienes semejantes, que haya adquirido o produzca o en lo futuro adquiera la Administración Pública Nacional.

g.—Los bienes adquiridos con dineros públicos nacionales, cualquiera sea la persona que detente o los posea o a cuyo nombre figuren siempre que el funcionario competente, al ordenar su adquisición, no haya determinado su destino de conformidad con la Ley.

h.—Las carreteras, autopistas, puentes, viaductos, acueductos, gaseoductos, canales, puertos, aeropuertos, cuarteles y demás edificaciones e instalaciones militares; los hospitales, asilos y demás edificaciones e instalaciones de carácter asistencial o social; museos, liceos, escuelas y demás edificaciones e instalaciones de carácter educacional; parques nacionales, y, en general, todas las obras, instalaciones y edificaciones públicas construídas por la Administración Pública Nacional o adquiridas por élla. No obstante su construcción por la Administración Pública Nacional, no se considerarán Bienes Nacionales las Catedrales, seminarios, templos, y capillas del culto católico, los cuales pertenecen a las respectivas Diócesis, Vicarías o Parroquias.

i.—El mar territorial, los lagos y los ríos; las islas que se formen en ellos, salvo lo dispuesto en contrario en el Código Civil; y sus respectivas playas, en la extensión en que las cubran las aguas en las más altas mareas. No obstante, los ríos son apropiables por los particulares, en los términos, modalidades y condiciones establecidos en el Código Civil.

j.—Los bienes objeto de confiscación en los términos autorizados por la Constitución Nacional.

k.—Los bienes muebles considerados abandonados por sus propietarios en favor de la Hacienda Pública Nacional. A los efectos de esta disposición, se consideran aban-

donados por sus propietarios en favor de la Hacienda Pública Nacional: los vehículos detenidos o retirados de la circulación por las autoridades competentes y no reclamados pos sus dueños en los términos establecidos por las Leyes o Reglamentos especiales; los vehículos, cantidades de dinero, efectos y demás bienes recuperados por los Servicios Policiales Nacionales y no reclamados por sus dueños.

l.—Los bienes muebles o inmuebles que, encontrándose en Territorio Nacional, no pertenezcan a los Estados, ni a los Municipios, ni a cualesquiera otros entes públicos, ni a los particulares.

m.—Se consideran, por último, Bienes Nacionales los productos y frutos de todos aquellos bienes, que por mandato de la Ley, ella administre, aunque pertenezcan a otros entes públicos.

5.—*Los Ingresos Nacionales.*

26.—Para analizar los ingresos a que hace referencia la Constitución Nacional, los estudiaremos bajo la clásica división de Ingresos ordinarios e Ingresos extraordinarios. En la última parte de esta sección referente a ingresos nacionales haremos una enumeración exhaustiva de los ingresos nacionales. En la primera parte solo nos limitaremos a desarrollar los que señala la Constitución.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 de la Constitución Nacional, corresponde al Poder Nacional:

A.—*Ingresos ordinarios.*

a.—*Impuestos directos.*

27.—En cuanto a los Impuestos directos corresponde al Poder Nacional:

a'.—La organización, recaudación y control del Impuesto sobre la Renta, regulado por la Ley de Impuesto sobre la Renta de 13 de febrero de 1961, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 669 de 17 de febrero de 1961 y modificado por Decreto Nº 580 de 30 de junio de 1961 (13).

b'.—La organización, recaudación y control de los impuestos al Capital.

c'.—La organización, recaudación y control de los impuestos a las sucesiones y donaciones, regulados por la Ley de Impuestos sobre Sucesiones y otros ramos de la Renta Nacional de 9 de noviembre de 1939, reformada parcialmente por la Ley de 25 de julio de 1941 publicada en la G. O. Extraordinaria de 6 de agosto de 1941. Los gravámenes previstos en esta Ley,

(13) En sentencia de 15 de octubre de 1946 de la Corte Federal y de Casación se estableció lo siguiente, al diferenciar el impuesto sobre la Renta del Impuesto sobre los Inmuebles Urbanos: "Cabe establecer, además que estas últimas Ordenanzas difieren sustancialmente de la Ley de Impuesto sobre la Renta en que ésta grava las rentas de todos los órdenes de que gocen los contribuyentes, salvo las excepciones de la propia ley, en tanto que aquéllas gravan los inmuebles mismos, esto es, el capital que éstos representan. Así lo dice expresamente el artículo 1º de la Ordenanza de Impuestos de casas, otros edificios y terrenos sin construcción en el Distrito Maracaibo, artículo concebido así: "Los propietarios de casas, edificios y lotes de terrenos sin construcciones, dentro de la zona urbana del distrito Maracaibo, están sujetos al pago de un impuesto anual por concepto de contribución territorial". De modo que ante la disposición fundamental de esos artículos o sea la creadora del impuesto, el alquiler de los inmuebles a que hace referencia el artículo 2º de ambas Ordenanzas, está considerado sólo como base para el artículo del impuesto, como un índice del valor de la cosa raíz gravada y a la vez como un medio o arbitrio de recaudación.

Cierto es que el impuesto sobre la renta y el territorial, ambos se establecen y recaudan con ocasión de la cosa inmueble, gravada, pero no por ello puede decirse que se identifican, porque el primero supone el acto comercial, en el amplio sentido del vocablo, del arrendamiento de la cosa, mientras que el otro se cobra sin contemplación a su productividad, sólo por la inmanencia de dicha cosa en poder del contribuyente. El objeto del impuesto es distinto en uno y otro caso: en el uno, lo pechado es el inmueble, o mejor, el hecho de ser dueño de él y por eso recae aún cuando no esté arrendado no produzca renta; y en el otro caso, lo pechado es la renta misma, y por eso no recae cuando el inmueble, por naturaleza o por destinación no está arrendado ni produce renta".

fueron modificados por Decreto Nº 581 publicado en la G. O. Nº 26.592 de 1º de julio de 1961.

b.—*Impuestos indirectos.*

a'.—*Aduaneros.*

28.—Comprende al Poder Nacional la organización, recaudación y control de las contribuciones que gravan la importación reguladas por Decreto Nº 406, por el cual se dicta el Arancel de Aduanas, publicado en G. O. Extraordinaria Nº 574 de 5 de noviembre de 1958. También pueden citarse las contribuciones por la importación de Bultos Postales y las multas de aduanas.

b'.—*Internos.*

29.—En cuanto a los Impuestos Indirectos internos corresponde al Poder Nacional:

a".—La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre la producción y consumo de alcoholes, establecidos en la Ley Orgánica de la Renta de Licores de 14 de agosto de 1959 publicada en G. O. Extraordinaria Nº 598 de 14 de agosto de 1959. También en este sentido puede verse el Decreto sobre reducción del impuesto de alcoholes desnaturalizados para usos industriales, de 24 de marzo de 1942 publicado en G. O. 20.750 de esa misma fecha.

b".—La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre produción y consumo de cigarrillos reguladas por la Ley de Impuesto sobre Cigarrillos de 9 de febrero de 1961, publicada en G. O. Extraordinaria Nº 668 de 15 de febrero de 1961.

c".—La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre la producción y consumo de licores establecidos en la Ley Orgánica de la Renta de Licores de 14 de agosto

de 1959, publicada en G. O. Extraordinaria Nº 598 de esa misma fecha (14).

d".—La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre la producción y consumo de fósforos, regulado en el Estatuto Orgánico de la Renta Nacional de Fósforos de 24 de marzo de 1950 publicada en G. O. Nº 23.190 de 30 de marzo de 1950.

e".—La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre producción y consumo de Sal, establecidas en la Ley Orgánica de la Renta de Salinas, de 1º de agosto de 1957 publicada en G. O. Nº 25.425 de 7 de agosto de 1957. En este sentido véase también, el Decreto de 18 de febrero de 1944 sobre el impuesto que debe pagarse por cada Kilogramo de Sal, publicado en G. O. Nº 21.336 de la misma fecha.

f".—La organización, recaudación y control de los impuestos sobre productos derivados del petróleo regulados por la Ley de Hidrocarburos de 29 de agosto de 1955 publicada en G. O. Extraordinaria Nº 471 de 13 de octubre de 1955.

g".—La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre la producción y consumo de otros bienes que total o parcialmente la Ley reserva al Poder Nacional, ya que la enumeración anterior que hace la Constitución no es taxativa.

(14) En materia de Impuestos sobre licores la Corte ha establecido en sentencia de 27 de junio de 1950, lo siguiente:

"La diferencia que se dice existir entre impuestos sobre detales de comercio e impuestos sobre la especie o cosa vendida, no es argumento suficiente para encontrar y menos para justificar límites ni distingos en la prohibición absoluta contenida en la disposición constitucional referente a aguardientes y licores aplicable al caso (artículo 136, ordinal 8º de la Constitución de 1961). La "Patente" señalada a las Agencias de Cerveza en la referida Ordenanza Municipal, así se imponga como atributo para obtener permisos con el fin de poder ejercer tal actividad, constituye en último término, aunque con distinta denominación, un "impuesto" sobre la cerveza, con ocasión o relativo a ella, y tal impuesto está reservado a la competencia federal".

c'.—*Sobre transacciones y Registro.*

30.—Corresponde al Poder Nacional:

a".—La organización, recaudación y control de las contribuciones de Registro, establecidas en la Ley de Registro Público de 31 de junio de 1940, reformada parcialmente por la de 26 de agosto de 1943, publicada en la G. O. Extraordinaria Nº 47 de 4 de septiembre de 1943.

b".—La organización, recaudación y control de las contribuciones de Timbre Fiscal establecidas en la Ley de Timbre Fiscal de 19 de diciembre de 1958 reformada parcialmente por Ley de 15 de febrero de 1961 publicada en G. O. Extraordinaria Nº 668 de esa misma fecha.

c'.—La Renta Nacional de Estampillas y Papel sellado regulada por el Reglamento de 16 de abril de 1940 publicado en G. O. Nº 20.159 de esa misma fecha.

d'.—*Otros ingresos.*

31.—Los demás impuestos no atribuídos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la Ley. Entre estos podemos citar, los impuestos por concepto de Tránsito Terrestre, registro y matriculación de vehículos establecidos en el Reglamento Nº 9 de la Ley de Tránsito Terrestre, de 16 de agosto de 1956; los impuestos sobre la Navegación (15).

(15) Respecto al régimen fiscal de la Navegación, la Corte Federal ha establecido en sentencia de 22 de febrero de 1960 lo siguiente: "La navegación de acuerdo con el número 26 del artículo 60 de la Constitución (Artículo 136, ordinal 20º de la Constitución de 1961) es materia atribuída al Poder Nacional; y la creación de impuestos a la misma compete igualmente a este poder. En uso de esa competencia, la actividad de la navegación está regida por Ley de 9 de agosto de 1944 y en el Reglamento de la misma se establecen los derechos por la expedición de patentes y licencias. Por la Ley de Aduanas de 28 de agosto de 1948 se determina lo relacionado con el comercio marítimo exterior y de cabotaje. Y en el Decreto Ejecutivo de 11 de diciembre de 1939

c.—*Ingresos del Dominio Fiscal.*

a'.—*Dominio Territorial.*

32.—Corresponde al Poder Nacional:

a".—Las contribuciones derivadas del dominio fiscal sobre las concesiones de hidrocarburos reguladas en la Ley de Hidrocarburos de 29 de agosto de 1955 publicada en G. O. Extraordinaria Nº 471 de 13 de octubre de 1955.

b".—Las contribuciones derivadas del dominio fiscal sobre las concesiones de minas establecidas en la Ley de 28 de diciembre de 1944 publicada en G. O. Nº 121 Extraordinaria de 18 de enero de 1945.

c".—Las contribuciones establecidas con relación al régimen y administración de las salinas, regulados por

---

se precisa la tarifa de derechos portuarios en Puerto Sucre. Ahora bien, por virtud del Artículo 40 de la Constitución (Artículo 118 de la Constitución de 1961) el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional; y el artículo 41 (artículo 117 de la Constitución de 1961) de la misma establece de modo imperativo que el Poder Público se ejercerá conforme a esta Constitución y a las leyes que definan sus atribuciones y facultades. Todo acto que extralimite dicha definición constituye una usurpación de funciones. Da consiguiente, al fijar el artículo 65 de la Ordenanza en cuestión, el impuesto especial por el toque de vapores en Puerto Sucre y utilizar precisamente esa expresión: "Toque en el Puerto", lo mismo que al someter a control o vigilancia las entradas de buques a los fines del pago de un impuesto municipal referido, está gravando con un impuesto de navegación y legislando sobre una materia de la exclusiva competencia del Poder Nacional; y tal facultad escapa a la acción legal del Poder Municipal, al que por órgano del Concejo Municipal, en el ejercicio de la autonomía que consagra la Carta Fundamental, concierne lo relativo al régimen fiscal, económico y administrativo de la Municipalidad, sin otras restricciones que las establecidas en la Constitución. En estas restricciones está la relativa a la navegación, por lo que el referido impuesto indudablemente colide con los numerales 15 y 26 del artículo 6º de la Constitución (Artículo 136, ordinal 20 de la Constitución de 1961), por ser atribuciones del Poder Nacional, la creación, recaudación y control de los impuestos sobre naves y navegación, así como también, el transporte terrestre, marítimo, aéreo, fluvial y lacustre".

la Ley Orgánica de la Renta de Salinas de 1º de agosto de 1957 publicada en G. O. Nº 25.425 de 7 de agosto de 1957.

d".—Los ingresos provenientes de la explotación y arrendamiento de las Tierras Baldías enajenables situadas en el Distrito Federal, Territorios Federales y Dependencias Federales de las Antillas, regulado por la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 19 de agosto de 1936 publicada en G. O. de 3 de septiembre de 1936.

b'.—*Dominio Industria y Comercial.*

33.—Corresponde al Poder Nacional:

a".—Las contribuciones derivadas de las propiedades Nacionales.

b"—Las utilidades provenientes de las operaciones Cambiarias (16) establecida en el ordinal 7 del artículo 136 de la Constitución y regulada por Decreto N 178 de 15 de agosto de 1944 publicado en G. O. Nº 21.484 de esa misma fecha y Decreto Nº 1159 de 18 de enero de 1964 publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 898 de 7 de febrero de 1964, y convenio entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, de la misma fecha.

d.—*Tasas.*

34.—De conformidad con los ordinales 9, 20 y 22 del artículo 136 de la Constitución, constituyen ingresos nacionales las siguientes tasas: los Derechos consulares, Faros, Pilotaje, Muelles, Servicio Sanitario, Caleta y Estiba, Habilitaciones de Aduanas, Almacenaje, Correos, Telecomunicaciones, Derechos Portuarios, Derechos de Atraque, fondeo y muelle, Peaje, Aterrizaje, Tasas de Tránsito Terrestre, de Aviación Civil, de tránsito en navegación fluvial.

(16) Venta y Circulación de Divisas Extranjeras.

B.—*Medidas extraordinarias en materia económica y financiera.*

35.—El Congreso Nacional, de conformidad con lo establecido en el ordinal 8 del artículo 190 de la Constitución aprobó la Ley de Medidas Económicas de Urgencia publicada en G. O. Nº 26.590 de fecha 29 de junio de 1961. Por medio de ella, se faculta al Ejecutivo Nacional para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera que requiera el interés público. En materia impositiva, el Presidente de la República está facultado para modificar el impuesto sobre la Renta aumentándolo, y modificar el impuesto sobre sucesiones y donaciones, aumentándolo. Esta facultad ya ha sido puesta en práctica por los Decretos Nos. 580 y 581 publicados en G. O. Nº 26.592 de 1º de julio de 1961, por el cual se modifica la Ley de Sucesiones y otros ramos de la Renta Nacionales la Ley de Impuestos sobre la Renta.

C.—*Ingresos Extraordinarios.*

a.—*Operaciones de Crédito Público.*

36.—La Constitución Nacional atribuye al Poder Nacional, así como a todos los órganos legítimos del Poder Público la facultad de utilizar el Crédito Público regulado por la Ley de Crédito Público de 12 de agosto de 1959 publicada en G. O. Nº 26.035 de 13 de agosto de 1959. En efecto, los artículos 231 y 232 del Título sobre Hacienda Pública de la Constitución Nacional contienen las disposiciones sobre Crédito Público, que podemos sistematizar así:

(17) Véase la Sentencia indicada en la Nota 15.

a'.—*Finalidad.*

37.—Sólo podrán contratarse empréstitos para obras reproductivas, excepto en caso de evidente necesidad o conveniencia Nacional.

b'.—*Ley Especial.*

38.—Las operaciones de Crédito Público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la Ley Orgánica respectiva.

c'.—*Competencia para obligarse.*

39.—El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con la Ley orgánica respectiva.

Entre las disposiciones de Crédito Público tenemos, las Letras del Tesoro, las Cédulas Hipotecarias, los Bonos de la Deuda Agraria, los Bonos de la Avenida Bolívar y los Títulos de la Deuda Pública.

Por otra parte, la facultad para negociar empréstitos Nacionales le corresponde al Presidente de la República tal como lo establece el artículo 190, ordinal 13 de la Constitución.

b.—*Ingresos provenientes de la enajenación de bienes nacionales, tales como las tierras baldías nacionales.*

40.—Constituyen ingresos extraordinarios, el producto de la enajenación de los bienes nacionales enajenables, tales como las tierras baldías enajenables situadas en el Distrito Federal, Territorios Federales y los Estados de la República, según lo establece la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 19 de agosto de 1936, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria de 3 de septiembre de 1936.

D.—*Enumeración de los Ingresos Nacionales.*

41.—El Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, trae en la sección correspondiente a los Ingresos Públicos Nacionales, los artículos 93 y 94 que enumeran exhaustivamente los Ingresos Públicos Nacionales, aprobados en la sesión del día 15 de septiembre de 1961 de la Comisión que lo redactó. Dichos artículos formaron parte de la ponencia presentada por el Dr. Florencio Contreras, y transcribimos su contenido en el presente estudio por considerarlo de sumo interés doctrinal:

a.—*Ingresos Públicos Nacionales ordinarios.*

42.—Son:

a".—El producto de los impuestos, tasas y otras contribuciones nacionales.

b'.—El producto de las penas y sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades competentes, no atribuído por la Ley a otra entidad de carácter público.

c'.—Los intereses moratorios devengados por cualesquiera clases de créditos a favor de la República.

d'.—El producto de la administración de los bienes o servicios nacionales y de los establecimientos industriales de la República.

e'.—Los proventos que satisfagan a la República los Institutos Autónomos.

f'.—Los dividendos, intereses o participaciones de cualquier naturaleza, correspondientes al Estado por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género que los produzcan.

g'.—El producto de los contratos celebrados por la República y que no fueren de los mencionados en las letras b' y c' de la letra b correspondiente a ingresos públicos nacionales extraordinarios que señalaremos más adelante.

h'.— Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos nacionales o de los bienes nacionales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas ante cualquier autoridad, y depositada por ésta en Bancos u otros Institutos de Crédito.

i'.—El producto de los remates de bienes, mercancías y efectos decomisados, o confiscaciones, o considerados abandonados conforme a lo que prevé el Proyecto de Ley Orgánica y otras leyes.

j'.—Las rentas que han estado o estuvieren constituídas a favor de la República.

k'.—Cualesquiera otros que determinen las Leyes Especiales.

b.—*Ingresos públicos nacionales extraordinarios*

43.—Son:

a'.—El producto de los impuestos y otras contribuciones extraordinarias que decrete el Congreso.

b'.—El producto de los empréstitos públicos y el de las demás operaciones de crédito público, contratados de conformidad con la Ley de Crédito Público.

c'.—El producto de la venta de los bienes nacionales.

d'.—Las cantidades de dinero que se donaren o legaren en favor de la República y las provenientes de herencias declaradas vacantes.

6.— *Los Gastos Nacionales.*

44.—El artículo 227 de la Constitución, dispone en forma expresa que no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto.

En esta forma, todos los gastos y erogaciones que se hagan del Tesoro Nacional, tienen que ser previstos apriori en la Ley de Presupuesto.

7.— *Los Créditos Adicionales.*

A.—*Facultad de Decretarlos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.*

45.—El Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el ordinal 14 del artículo 190 de la Constitución, puede decretar Créditos Adicionales al Presupuesto.

B.—*Necesidad de autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada del Congreso.*

46.—De conformidad con los artículos 178, ordinal 6º, 190 ordinal 14 y 227 de la Constitución, el Presidente de la República para poder Decretar un crédito adicional a la Ley de Presupuesto necesita la previa autorización de las Cámaras Legislativas actuando en sesión conjunta, o, en su defecto, de la Comisión Delegada del Congreso.

C.—*Requisitos para que pueda decretarse un Crédito Adicional.*

47.—El artículo 227 de la Constitución establece, que sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto, cuando sean:

a.— Para gastos necesarios:

a'.—no previstos.

b'.—o cuyas partidas resulten insuficientes, y

b.— Siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender a la respectiva erogación.

D.—*Antecedentes Constitucionales.*

48.—La Constitución de 1947 traía una disposición similar a la que comentamos. Sin embargo, la Constitución de 1953, en sus artículos 108, ordinal 5º y 121, traía la atribución del Presidente de la República de Decretar Créditos Adicionales sin la previa autorización del Congreso, lo que constituía un escape de erogaciones incontrolable y que desnivelaba el presupuesto.

8.— *La Ley de Presupuesto.*

A.—*Elaboración del Proyecto de Ley.*

49.—En materia del Poder Nacional, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto corresponde al Ejecutivo Nacional, tal como se desprende de lo establecido en el artículo 228 de la Constitución.

B.—*Presentación del Proyecto de Ley a las Cámaras Legislativas.*

50.—El artículo 228 dispone que el Ejecutivo Nacional presentará al Congreso, en la oportunidad que señale la Ley Orgánica respectiva, el Proyecto de Ley de Presupuesto.

En relación a esto, debemos observar, que la Constitución señala la exigencia de una Ley Orgánica que regule la elaboración y la época de presentación de la Ley de Presupuestos. Indistintamente, esa Ley Orgánica puede ser, tanto la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que tradicionalmente ha traído las normas generales sobre presupuesto, como una Ley Orgánica de Presupuestos. Esta última idea se ha acogido en la Comisión de Administración Pública, y se ha elaborado una

Ley Orgánica de Presupuestos, que iría a las Cámaras Legislativas en bloque con otros tres proyectos de leyes: la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley Orgánica de Instituciones Autónomas.

Para subsanar la falta de indicación de la época de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto en el artículo 228 de la Constitución, el Constituyente, en la Disposición Transitoria Decimoctava de la misma, dispone que mientras la Ley Orgánica respectiva fije la oportunidad para la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, éste será presentado anualmente dentro de los quince días primeros de las sesiones ordinarias de las Cámaras; que según el artículo 154 de la Constitución, comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 2 de marzo de cada año. Ahora bien, la Ley Orgánica que actualmente regula esta materia, es como dijimos, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Esta fue reformada en 16 de marzo de 1961, dejando sin efecto la referida Disposición Decimaoctava Transitoria de la Constitución, al disponer en su artículo 181, ordinal 4º, que el Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, con su correspondiente Exposición de Motivos, será sometido al Congreso por el Ministerio de Hacienda el día 2 de octubre de cada año. La razón de este cambio de fecha en la presentación del Proyecto de Presupuesto radica en el cambio habido en el ejercicio económico-fiscal anual, que de conformidad con el artículo 180 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional vigente, comienza el 1º de enero de cada año y termina el 31 de diciembre del mismo año, contrariamente a lo que disponía la Ley reformada y que había sido tradicional en nuestro régimen fiscal, y era que el ejercicio anual comenzaba el 1º de junio de cada año terminando el 30 de junio del año siguiente.

C.—Indicación de la discusión del Proyecto de Ley.

51.—Contrariamente a la Constitución de 1953, que no exigía la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto a una Cámara determinada, la Constitución vigente en su artículo

153, ordinal 1º establece, que es atribución de la Cámara de Diputados, iniciar la discusión del Presupuesto y de todo proyecto de Ley concerniente al régimen tributario.

D.—*El Proyecto de Ley en las Cámaras Legislativas.*

52.—Dispone la segunda parte del artículo 228 de la Constitución que las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Presupuesto.

Por lo demás, una vez presentado el Proyecto al Congreso, debe seguir el proceso normal de una Ley formal hasta su respectiva sanción (18) y promulgación.

E.—*Entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto.*

53.—En la Constitución de 1953, artículo 81, ordinal 5º se dejaba establecido que era atribución de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegiadores, sancionar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos que presentare el Poder Ejecutivo Nacional, y que ese Proyecto, entraría en vigencia el primero de julio de cada año aún cuando no hubiese sido sancionado para tal fecha.

Ahora bien, la Constitución de 1961 eliminó de su articulado esta norma, y sólo dejó la indicada en la Disposición Transitoria Decimaoctava, ya comentada. Sin embargo, ya vimos que la disposición Decimaoctava de la Constitución ha dejado de aplicarse en virtud de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 16 de marzo de 1961. Esa misma reforma no establece como obligatorio que la Ley de Presupuesto entre en vigencia a partir del inicio del año económico, o sea, desde el 1º de enero de cada año, sino que su artículo establece que si para el primero de enero no se

(18) Capítulo V del Título V de la Constitución referente a la "Formación de las Leyes".

hubiese sancionado el Presupuesto del año económico que principia ese día, el Presupuesto anterior continuará vigente hasta que el nuevo sea promulgado.

F.—*Duración de la vigencia de la Ley de Presupuesto.*

54.—Como consecuencia de lo dicho anteriormente, la duración de la vigencia de la Ley de Presupuesto se prolonga hasta la promulgación de la Ley del año económico siguiente.

9.— *Las Obligaciones Nacionales.*

55.—En relación con las obligaciones del Poder Nacional, es aplicable el artículo 232 ya señalado de la Constitución, que dispone que el Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con las Leyes.

10.—*La Contraloría General de la República.*

56.—El artículo 139, aparte tercero de la Constitución Nacional establece que el Congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos en ella. La forma como el Congreso ejercerá ese Control está establecida en el Capítulo II del Título VIII que trata específicamente de la Contraloría General de la República.

A.—*Naturaleza de la Contraloría General de la República.*

57.—Según el artículo 236 de la Constitución, la Contraloría General de la República es un órgano auxiliar del Congreso en su función de Control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

B.—*El Contralor General de la República.*

a.— *Su carácter de Director General de la Contraloría General de la República.*

58.—La Contraloría General de la República, actuará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General de la República, tal como lo establece el artículo 237 de la Constitución.

b.—*Requisitos para ser Contralor General de la República.*

59.—El mismo artículo antes citado, establece que para ser Contralor General de la República se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar.

c.— *Elección del Contralor General de la República.*

60.—Tal como establece el artículo 238 de la Constitución las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta elegirán el Contralor General de la República dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional.

d.— *Falta absoluta del Contralor General de la República.*

61.—En caso de falta absoluta del Contralor General de la República, las Cámaras Legislativas en sesión conjunta procederán a hacer una nueva elección para el resto del período Constitucional.

e.— *Falta Temporal del Contralor General de la República.*

62.—Establece el aparte 3º del artículo 238 de la Constitución que las faltas temporales y accidentales del Contralor General de la República y la interina, en caso de falta absoluta mientras provea la vacante, serán llenadas en la forma que determine la ley.

f.— *Informe anual al Congreso.*

63.—Dispone el artículo 239 de la Constitución, que el Contralor General de la República presentará anualmente al Congreso un informe sobre la actuación de la Contraloría o sobre la cuenta o cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello. Igualmente presentará los informes que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional.

C.—*Función de la Contraloría General de la República.*

64.—De conformidad con lo establecido en el artículo 234 de la Constitución Nacional, correspondiente a la Contraloría General de la República, el Control, Vigilancia y Fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como las operaciones relativas a los mismos. La Ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención. Actualmente esto está en la vigente Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Sin embargo, como ya hemos señalado, ya está concluída la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica de Contraloría, que si es aprobado, regulará toda la materia a ella relativa.

11.— *La Noción del Fisco Nacional. Su crítica.*

A.—*La doble personalidad del Estado.*

65.—En la segunda mitad del siglo pasado tuvo gran auge la corriente jurídica que sostenía que el Estado obstenta una doble personalidad, según el carácter jurídico de su actuación. Cuando actúa ejerciendo funciones públicas, función privativa del Estado, es sujeto único de ellas. En cambio, puede también actuar realizando actos o negocios jurídicos de índole privada o patrimonial, como otra persona jurídica cualquiera. En el primer caso se dice que se trata del Estado Poder o de la "puissance publique", en tanto que en el segundo caso el Estado es persona jurídica al mismo título que las de-

más, y lleva el nombre de Fisco, tal cual lo dispone el artículo 1º de la vigente Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. (19)

a.—*El Estado-Poder.*

66.—Según esta teoría, el Estado es en efecto titular de funciones atribuídas a sus órdenes de una manera exclusiva. Tales son las funciones públicas. En ejercicio de esas funciones, el Estado realiza una actividad primordial: los actos de autoridad o imperio.

Estos eran los actos en que la administración actuaba como autoridad, imponiéndose coactivamente a los administrados, en ejercicio de su imperium.

(19) Sobre la Doble personalidad del Estado en Venezuela, la Sentencia de la Corte Federal y de Casación de 10 de maro de 1941 expuso: "La Hacienda Nacional, considerada como persona jurídica se denomina Fisco Nacional, formando así un organismo autónomo distinto de la entidad también autónoma y con personería jurídica denominada "La Nación". La personería jurídica de la Nación emerge del Código Civil que así lo declara, la de la Hacienda Nacional, en su aspecto de Fisco Nacional, emerge de su respectiva Ley Orgánica que como tal lo considera. Cuando la Nación en su carácter de persona jurídica actúa judicialmente, ya como demandante, ya como demandada, estará siempre integralmente representada por el funcionario a quien la Constitución Nacional asigna expresamente tal atribución, o sea, el Procurador General. El Fisco Nacional, como entidad autónoma provista de personería jurídica por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, estará representada en juicio también por el Procurador General, pero con el carácter de Fiscal Nacional de Hacienda que le asigna la Ley Orgánica. Es en tal concepto que el artículo 12 de esta Ley ordena que toda demanda, oposición, sentencia o providencia que obre contra el Fisco Nacional, se participe por la vía más rápida al Procurador General de la Nación y al Contralor General. Es evidente, pues, que cuando se demanda integralmente a la Nación en su aspecto de persona jurídica, para que convenga en dar cumplimiento a alguna estipulación contractual que la obligue, o para que reconozca algún derecho derivado de un contrato o de la Ley, no es la Hacienda Pública en su fisonomía jurídica de Fisco Nacional a la que se requiere, siendo, naturalmente, al Representante de la Nación a quien debe pasarse la citación legal correspondiente, a efecto de que acuda a defenderla. La Nación, investida de personería jurídica por el Código Civil, para todas sus controversias judiciales, tiene para la defensa de sus intereses un Representante especial creado por la Constitución Nacional y es el funcionario denominado Procurador General de la Nación".

Nuestra Constitución vigente, contiene la explícita afirmación de la personalidad del Estado-Poder. Citemos algunos ejemplos: El Estado otorga la garantía de los derechos ciudadanos. (20) El Estado tiene sus propios fines. (21) El Estado solo puede poseer armamentos de guerra. (21)

b.— *El Estado-Persona jurídica.*

67.—El Estado como sujeto de negocios jurídicos de índole privada o patrimonial es el Estado-Persona jurídica o Fisco. Según la teoría que comentamos, el Estado como persona jurídica realiza actos de gestión, que eran los actos en que la administración procedía igual que los particulares, según las formas de derecho privado.

Por otra parte, debemos señalar que el Código Civil incluye en el artículo 19, entre las personas jurídicas al Estado y las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado.

B.—*Crítica de esta diferenciación.*

68.—Modernamente ha dejado de utilizarse la distinta nomenclatura del Estado-Poder y Estado-Persona; pero a pesar de ello, continúa manteniéndose débilmente la diferencia entre una y otra especie de actos jurídicos: los actos administrativos (públicos, de autoridad) y los actos de carácter civil o mercantil (privados, de gestión), que quedan asimismo diferidos a distintas jurisdicciones, respectivamente: la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción judicial.

Desde el punto de vista técnico es preferible distinguir la naturaleza del acto, sin que haya necesidad de referirlo a uno u otra personalidad: al Estado-Poder o al Estado-Persona. El acto estatal será siempre de Derecho Público, en tanto que el

(20) De una manera literal en los artículos 72, 73, 77, 83, 98 y 106 de la Constitución.
(21) Artículo 118 de la Constitución.
(22) Artículo 133 de la Constitución.

acto civil o mercantil pertenecerá al Derecho privado, y ello producirá como efecto la determinación de una distinta competencia para recuperarlos. En un caso, pertenecerá la competencia a Tribunales contencioso-administrativos, y en el otro a los Tribunales ordinarios.

Por otra parte, el Fisco fue, en efecto, concebido históricamente como un medio técnico para convertir en jurídica una parte de la actividad del Estado. Sin embargo, el Estado de Derecho, prototipo del Estado Moderno, se halla íntegramente regido por las reglas jurídicas, sin escisión posible. En tales condiciones no puede persistir la imagen de un Estado bifonte. Tal como decía Ferrara: "Su personalidad es única; sólo el ámbito en que se mueve es plurimo, y así como el hombre con dos trajes no por ello tiene dos figuras, el Estado que obra iure imperii no es el "sosia" del que obra iure gestionis". En definitiva, el Estado ostenta una personalidad única que comporta un "status mixto". (A. Moles Caubet. La Personalidad Jurídica del Estado. Revista de la Facultad de Derecho, Nº 8, página 47).

La distinción entre Estado y Fisco, no existe en nuestra Constitución. Si bien habla algunas veces de Estado y otras veces de República, se refiere siempre a una sola y misma persona: al Estado como detentador del Poder Público.

En base a lo expuesto, somos de la opinión de que el concepto de Fisco Nacional como persona jurídica separada del Estado, debe desaparecer de nuestra legislación, ya que el sentido general de nuestra Constitución vigente no da cabida a dicha distinción de personalidades (23)

(23) Esta circunstancia puede notarse en la Sentencia de la Corte Federal y de Casación de 31 de julio de 1951, que expuso:

"En verdad que el Fisco Nacional es persona jurídica y que a éste se refiere expresamente el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Mas, para el caso de autos tal circunstancia carece de interés, pudiendo considerarse como sinónimos Fisco Nacional y Nación; existe la misma razón jurídica, política o económica que tuvo en cuenta el Legislador para eximir de prestar fianza al Fisco Nacional; tan solvente es la Nación como el

Este criterio lo ha acogido el Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, eliminando el concepto de Fisco Nacional de su articulado, entendido como persona jurídica.

Por otra parte, es conveniente señalar que el concepto de Fisco Nacional con personalidad jurídica propia, existe en las normas de Hacienda Nacional desde el Código de Hacienda de 1867, elaborado en una poca de la teoría del Derecho Público, bastante alejada de las nociones contemporáneas.

12.—*Los Institutos Autónomos.*

69.—Tradicionalmente, las normas generales que regulan los Institutos Autónomos en nuestro país, se encuentran en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Sin embargo, la proliferación de entes autónomos, con patrimonio propio e independiente del patrimonio del Estado, y con personalidad jurídica propia, ha producido que sienta la urgente necesidad de regular, con una legislación propia, todo lo relativo a los Institutos autónomos. Es por ello, por lo cual se ha elaborado una Ley Orgánica de Institutos Autónomos, actualmente en Proyecto, bajo la dirección del Profesor Antonio Moles Coubet.

La Constitución vigente, en su artículo 230, trae una disposición referente a Institutos Autónomos, que establece que sólo por Ley, y de conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse Institutos autónomos. Esta disposición, tiene por objeto, lo que se había considerado una gran necesidad, y es limitar las facultades del Ejecutivo Nacional para crear Institutos Autónomos. Estas facultades estaban deter-

Fisco; es la Nación la que en definitiva paga o recibe por intermedio de su Administrador o Tesorero, el Fisco Nacional. Basta para evidenciar esta verdad la definición que de Fisco Nacional hace la Ley antes citada: Artículo 1º "La Hacienda Nacional comprende los bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la Nación, y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al Poder Federal. La Hacienda, considera como persona jurídica, se denomina Fisco Nacional". Por último, en el Título Preliminar de la citada Ley se habla indistintamente de "Nación, Fisco y Fisco Nacional".

minadas en la Constitución derogada de 1953, artículo 108, ordinal 3º, que establecía que el Presidente de la República en Consejo de Ministros podía crear nuevos servicios públicos autónomos o dependientes de la administración nacional, y suprimir y modificar los que existían. Pues bien, con la nueva Constitución, sólo podrán crearse nuevos institutos autónomos por Ley. Respecto a los servicios públicos sin autonomía patrimonial y jurídica, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede decretar su creación, modificación o supresión, pero con las siguientes limitaciones:

1.— En caso de urgencia comprobada.

2.— Durante el receso del Congreso; y

3.— Con la autorización de la Comisión Delegada del Congreso. Así lo establece el artículo 190 de la Constitución, en su ordinal 111º.

Creemos conveniente señalar algunas normas fundamentales del Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos. (24) En efecto, el artículo 1º del Proyecto define los Institutos Autónomos en la forma siguiente: "Tienen el carácter de Institutos Autónomos, las personas jurídicas especialmente creadas conforme a las prescripciones de esta Ley Orgánica, con un patrimonio propio, para realizar cualquiera de las finalidades en ella señaladas". El artículo segundo, define esas finalidades, en la forma siguiente: "Será objeto de los Institutos Autónomos, regir, organizar o ejecutar, por cuenta de la Administración del Estado, alguna de estas actividades:

1.— Los servicios públicos administrativos: Se consideran servicios públicos administrativos, a los efectos de la presente Ley, las prestaciones cuya generalidad y continuidad deba asumir o asegurar el Estado en virtud de una disposición legal;

2.— Los demás cometidos que, no siendo servicios públicos administrativos, comprendan:

(24) Elaborado en la Comisión de Administración Pública.

a.— La elaboración, conservación y difusión de los bienes del saber y la cultura;

b.—Las medidas protectoras de la salud pública;

c.—Los auxilios, beneficios y tutelas que constituyen la asistencia social;

d.— El fomento, la consecución y la coordinación del desarrollo económico-social".

De la enumeración que trae este artículo, se deduce que uno de los fines del Proyecto de Ley, es limitar a ciertas actividades, la existencia de Institutos Autónomos. En efecto, el artículo tercero del Proyecto, dispone que, las actividades no indicadas en la Ley, como objeto de los Institutos Autónomos que, por su naturaleza industrial o comercial, se encuentren incluídos en el Código de Comercio, se desempeñarán en su caso, por el Estado, mediante empresas públicas de las que éste sea partícipe o único accionista.

13.— *El Procurador General de la República.*

70.—Las atribuciones que según la Constitución de 1953 estaban atribuídas al Procurador General de la Nación, fueron modificadas en la Constitución vigente de 1961, en el sentido de atribuir ciertas de esas facultades al Procurador General de la República (25), y otras al Fiscal General de la República (26). En esta delimitación de funciones, y en relación con la Hacienda Pública Nacional, le corresponde al Procurador General de la República, representar y defender judicialmente o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República.

La importancia de la reforma introducida por la Constitución de 1961, consite en la separación de la "Abogacía del

(25) Artículo 203 de la Constitución.
(26) Artículo 220 de la Constitución.

Estado" ejercida por el Procurador General de la República, del Ministerio Público ejercido por el Fiscal General de la República.

IV.—*LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL.*

1.— *Nociones Previas.*

71.—Ante todo, creemos necesario justificar el Título de este Capítulo, al emplear la palabra "Estadal" en vez de "Estatal".

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, "Estadal" significa: "Medida longitudinal tomada de la estatura reglar del hombre, que se ha usado para apreciar alturas y profundidades, y que tiene cuatro varas, equivalente a tres metros de largo y 334 miímetros". Por el contrario, la palabra Estatal, significa "Perteneciente o relativo al Estado".

Sin embargo, de la Exposición de Motivos como del propio texto constitucional de 1961, se desprende la utilización del término "estadal" para refirse a los Estados Federados. La especificación de esto consta en la propia Exposición de Motivos cuando dice textualmente: "consideró la Comisión que por razones históricas... conviene conservar la denominación "Estados" para las entidades políticas fundamentales que integran la República; y para distinguir lo relativo a dichas entidades, de lo que es competencia del Estado Federal, se pronunció por usar el neologismo "estadal", considerando que el calificativo "estatal" se atribuye más bien a la unidad política nacional constituída por el "Estado".

El Poder Federal como integrante del Poder Público, es detentado por las personas jurídico-públicas, denominadas Estados, que según el artículo 16 de la Constitución son entidades político-autónomas e iguales.

2.— *La Hacienda Pública Estadal.*

72.—Cada Estado de la República tiene un conjunto de bienes, ingresos y obligaciones, y ello es precisamente lo que constituye la Hacienda Pública Estadal.

La Administración de la Hacienda Pública Estadal, corresponde en cada Estado al Poder Ejecutivo Estadal, según determina el artículo 17 de la Constitución. Su organización corresponde al Poder Legislativo Estadal, según señala el artículo 20 de la Constitución. Y su control corresponde a la Contraloría del Estado.

Por otra parte, podemos señalar, que ciertos Estados de la República tienen su propia Ley Orgánica de Hacienda Estadal, que regula sus respectivas Haciendas. En efecto actualmente están vigentes entre otras las siguientes leyes: La Ley Orgánica de Hacienda del Estado Anzoátegui de 28 de junio de 1961; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Miranda de 27 de julio de 1961; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Cojedes, de 26 de junio de 1961; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Lara de 22 de julio de 1961; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Aragua de 27 de junio de 1953; el Estatuto de Hacienda del Estado Táchira de 28 de diciembre de 1951; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Trujillo de 22 de diciembre de 1961; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Portuguesa de 19 de julio de 1961.

Sin embargo, y tal como hemos señalado anteriormente, dispone el artículo 233 de la Constitución, que las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados en cuanto sean aplicables.

3.— *Principios constitucionales que rigen la Hacienda Estadal.*

73.—Las normas constitucionales establecidas en el Título VIII de la Constitución, son aplicables a la Hacienda Estadal

por referirse a la Hacienda Pública. Por tanto, todos los principios constitucionales señalados en la Parte III de este estudio correspondientes a la Hacienda Nacional, son aplicables a la Hacienda Estadal, en cuanto no sean contrarios a los principios constitucionales que señalemos en esta Parte IV (27)

4.— *Los Bienes Estadales.*

74.—La única referencia que hace la Constitución a los bienes de los Estados, está comprendida en el ordinal 3º del artículo 17 de la Constitución, por el cual se dispone que es de la competencia de cada Estado, la administración de sus bienes. (28)

5.— *Los ingresos Estadales.*

75.—Los Estados tienen una competencia residual respecto a la competencia del Poder Nacional y del Poder Municipal.

(27) Véase Nº 7 y siguientes.

(28) En materia de Tierras Baldías de los Estados de la Corte Federal en sentencia de 15 de julio de 1955 ha señalado lo siguiente: "Respecto de los terrenos baldíos, la propiedad de los Estados... sobre ellos, es consecuencia de la presunción que a su favor establece el artículo 2º de la Ley de *Tierras Baldías y Ejidos*, precepto ese que más que presumir estatuye dicha propiedad cuando establece: "Los terrenos baldíos de los Ejidos son del dominio privado de ellos, y los existentes en el Distrito Federal, en los Territorios Federales y en las Islas del Mar de las Antillas, son del dominio privado de la Nación...".

En la misma materia, la misma Corte en sentencia de 4 de noviembre de 1952 ha establecido:

La Corte desecha el criterio sustentado por el actor, de que según el alcance del parágrafo único del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, los bienes baldíos pertenecientes a los Estados se equiparan a los nacionales, y por ende, afirma el actor, "toda disposición legal que rija a los bienes nacionales debe aplicarse a los baldíos". El sentido de la mencionada disposición está al margen de la interpretación que ha querido atribuirle el demandante. Ella estatuye que "los bienes pertenecientes a los Estados y que administra el Poder Federal, conforme a la Constitución Nacional, se entienden sometidos al mismo régimen que los bienes nacionales, salvo lo que dispongan las leyes especiales que rijan aquellos bienes". Esa igualdad en cuanto a la sumisión del régimen es en lo referente a la Administración de los mencionados bienes baldíos, sin que pueda llegarse a la conclusión de que tal circunstancia haga variar el derecho de propiedad que corresponde a los Estados como titulares efectivos de las tierras baldías ubicadas en sus respectivas jurisdicciones".

En efecto, el artículo 17, ordinal 7º, dispone que es de la competencia de cada uno de los Estados todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia Nacional o Municipal.

Por otra parte, el mismo artículo 17 en su ordinal 3º, establece que es de competencia de cada uno de los Estados, la administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 de la Constitución (referente al situado constitucional) y 235 (referente a la posibilidad de extensión de las funciones de la Contraloría General de la República a las administraciones estadales) de la misma Constitución.

Examinemos los ingresos, que según nuestra Constitución, pueden tener los diversos Estados de la República:

A.—*Ingresos Estadales.*

a.— *Ingresos Ordinarios.*

a'.—*Prohibiciones constitucionales a los Estados en materia impositiva.*

76.—La Constitución vigente, en su artículo 18 establece unas prohibiciones en materia impositiva a los Estados. Veamos:

a''.—Los Estados no podrán crear aduanas ni impuestos de importación, exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de competencia nacional (29) o municipal. (30)

b''.—Los Estados no podrán gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.

(2) Véase Nos. 26 y siguientes.
(30) Véase Nos 94 y siguientes.

c''.—Los Estados no podrán prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

d''.—Los Estados no podrán crear impuestos sobre el ganado en pié o sobre sus productos o sub-productos.

b'.—*Impuestos sobre el consumo de bienes.*

77.—De la lectura de las prohibiciones señaladas anteriormente con las letras b'' y c'', se deduce que los Estados si pueden crear impuestos sobre el consumo de bienes, con sujeción a las normas siguientes:

a''.—*Bienes producidos en su territorio.*

78.—Los Estados pueden gravar bienes de consumo después que entren en circulación dentro de su territorio.

b''.—*Bienes producidos fuera de su territorio.*

79.—Los Estados pueden gravar bienes de consumo producidos fuera de su territorio, en la misma forma que graven los producidos dentro de su territorio.

En materia de impuestos estadales sobre el consumo de bienes, podemos citar las Leyes de Impuesto sobre Consumo del Estado Zulia de 11 de Octubre de 1948, (31) la de 28 de enero de 1954, y el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre Consumo de 20 de mayo de 1943. (32)

b.— *Ingresos Extraordinarios.*

a'.—*Ingresos provenientes de la administración de los bienes estadales.*

80.—Los productos provenientes del arrendamiento o enajenación de los bienes estadales son ingresos de los Estados. (33)

(31) Publicada en la Gaceta Oficial del Estado Zulia Nº 10 Extraordinaria de fecha 11 de octubre de 1948.
(32) Publicado en la Gaceta Oficial del Estado Zulia Nº 1614 de 8 de mayo de 1944.
(33) Véanse las sentencias citadas en la Nota Nº 28.

b.— *Ingresos provenientes de las Operaciones de Crédito Público.*

81.—Tal como lo establece el artículo 17, ordinal 4º de la Constitución, es de competencia de cada uno de los Estados el uso del Crédito Público, con las limitaciones y requisitos que establecen las leyes nacionales, es decir, la Ley de Crédito Público de 12 de agosto de 1959, publicada en la Gaceta Oficial de la República Nº 26035 de 13 de agosto de 1959.

Ha sido eliminada de la Constitución de 1961, la prohibición que señalaba la Constitución derogada en 1953, por la cual los Estados no podían contratar empréstitos en el exterior. (34)

B.—*Ingresos provenientes del situado constitucional.*

a.— *Constitución del situado constitucional.*

82.—El artículo 229 de la Constitución establece que en la Ley de Presupuesto Nacional se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los territorios Federales en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas entidades. Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12½%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto, y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente, a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un medio por ciento (½%) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15%). En caso de disminución de los ingresos que imponga un reajuste del Presupuesto, el situado será reajustado proporcionalmente.

(34) Artículo 17, ordinal 1º de la Constitución de 1953.

b.— *Inversión del situado constitucional.*

83.—Por otra parte, el artículo 17, ordinal 3º dispone que es de competencia de cada uno de los Estados, la inversión del situado constitucional, con sujeción a lo establecido en los artículos 229 y 235 de la Constitución, que señalaremos seguidamente.

b.— *Inversión del situado constitucional.*

84.—El artículo 229 de la Constitución señala, que la Ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado constitucional, con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, y fijar límites a los emolumentos que devenguen funcionarios y empleados de las entidades federales.

La intervención de la Contraloría General de la República (35) la veremos al tratar de la Contraloría de los Estados. (36)

C.—*Ingresos provenientes de asignaciones económicas especiales relacionadas con los bienes que administra el Poder Nacional.*

85.—Establece el artículo 136, ordinal 10 de la Constitución, que la ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que administra el Poder Nacional, tales como las minas e hidrocarburos, salinas y ostrales de perlas; sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de la Constitución ya citado, referente al situado constitucional. (37)

(35) Artículo 235 de la Constitución.
(36) Véase Nº 88.
(37) Véase Nº 84.

6.— *Los Gastos Estadales.*

86.—Señala el artículo 20, ordinal 3º, aparte segundo de la Constitución, que el total de gastos autorizados por la Ley de Prespuesto Estadal no podrán exceder en ningún caso de la estimación de los ingresos del respectivo período, hecha por el Gobernador en el Proyecto presentado a la Asamblea Legislativa.

7.— *El Presupuesto Estadal.*

87.—En materia del Presupuesto, los Estados tienen su propia Ley de Presupuesto de gastos e ingresos públicos estadales.

Según establece el artículo 23 de la Constitución, el Proyecto de Ley de Presupuesto debe ser presentado a la Asamblea Legislativa por el Gobernador del Estado. Las Asambleas Legislativas de los Estados, de conformidad con lo establecido en el artículo 20, ordinal 3º de la Constitución, tienen la atribución de sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.

Por otra parte, podemos señalar que los principios constitucionales determinados en el análisis de la Hacienda Pública Nacional, son aplicables en materia de gastos y presupuesto a la Hacienda Pública Estadal. (38)

8.— *La Contraloría Estadal.*

88.—Los Estados tienen su propia Contraloría encargada del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales, así como las operaciones relacionadas a los mismos. En este sentido podemos citar, la Ley de Contraloría del Estado Anzoátegui de 8 de julio de 1959; la Ley de Contraloría del Estado Aragua de 28 de junio de 1960; la Ley de Contraloría del Estado Miranda de 19 de octubre de 1962; la Ley de Contraloría del Estado Táchira de 11 de diciembre de

(38) Véase Nº 44 y 49.

1961 y la Ley de Contraloría del Estado Trujillo de 20 de diciembre de 1962.

Sin embargo, el artículo 235 de la Constitución establece que las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse a las administraciones estadales sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la Constitución. (39)

V.—*LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.*

1.— *Nociones Previas.*

89.—El Poder Municipal como integrante del Poder Público es ejercido por los Municipios, que según el artículo 25 de la Constitución constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, siendo personas jurídicas.

2.— *La Hacienda Pública Municipal.*

90.—Cada Municipio de la República tiene un conjunto de bienes, ingresos y obligaciones, y ella es lo que constituye la Hacienda Pública Municipal.

Todas las citas legislativas referentes a los Municipios, se harán únicamente respecto al Municipio del Distrito Federal. En esta forma, la Hacienda Pública Municipal del Municipio del Distrito Federal está dirigida por la Ordenanza sobre Hacienda Municipal de 9 de diciembre de 1942 publicada en la Gaceta Municipal Nº 5998 de 10 de diciembre de 1942.

3.— *Principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal.*

91.—Tal como hemos dejado dicho, las disposiciones sobre Hacienda Pública Nacional regirán la Hacienda Pública Mu-

(39) Véase Nº 56 y siguientes.

nicipal en cuanto sean aplicables, como lo establece el artículo 233 de la Constitución. (40)

Por otra parte, las normas constitucionales establecidas en el Título VII de la Constitución, son aplicables a la Hacienda Pública Municipal por referirse a la Hacienda Pública.

Por tanto, los principios constitucionales que hemos sistematizado alrededor de la Hacienda Pública Nacional, son aplicables a la Hacienda Pública Municipal, en cuanto no se contradigan con los principios que expondremos a continuación.

4.— *Los Bienes Municipales.*

92.—Los bienes Municipales están comprendidos principalmente por los Ejidos. Según el artículo 32 de la Constitución, dichos Ejidos son inalienables e imprescriptibles. Pueden, sin embargo, enajenarse en las formas que veremos más adelante. (41).

Por otra parte, son terrenos Ejidos de conformidad con el artículo 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos:

A.—Los que en concepto de tales han venido gozando varios Concejos y poblaciones de la República que arrancan de la época colonial.

B.—Los que hayan sido adquiridos como ejidos por los respectivos Municipios de conformidad con las leyes que han regido anteriormente acerca de la materia.

C.—Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas. Respecto de estos terrenos, se respetarán los derechos adquiridos individualmente por los poseedores de fraccciones determinadas, conforme a la Ley de 8 de abril de 1904 y los derechos adquiridos por prescripción.

(40) Véase Nº 16.
(41) Véase Nº 97.

D.—Los terrenos baldíos y privados que pasen al dominio de los Municipios que los soliciten y los obtengan de conformidad con las disposiciones de la presente Ley.

5.— *Los Ingresos Municipales.*

93.—Dispone el artículo 29 de la Constitución que la autonomía municipal, comprende entre otras materias, la creación, recadudación e inversión de sus ingresos. Además, es de competencia Municipal, el Gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular, cuando tenga relación con sus bienes o ingresos.

A.—*Ingresos Municipales.*

a.— *Ingresos ordinarios.*

a'.—*Prohibición constitucional en materia impositiva.*

94.—El artículo 34 de la Constitución dispone que los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de la Constitución, ya analizado (42) y no podrán gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre detales de comercio. (43)

b'.—*Ingresos ordinarios.*

95.—Dispone el artículo 31 de la Constitución, que los Municipios pueden tener los siguientes ingresos:

(42) Véase Nº 76.

(43) Sobre los Impuestos sobre el Ganado, la Corte Federal y de Casación, en sentencia de 26 de julio de 1943 dispuso:

"La patente establecida sobre el ramo de industria denominado "Estable" grava directamente el ganado en pié o de una manera indirecta y por anticipado sus productos y subproductos, tal como si se establecieran patentes sobre hatos y potreros; y precisamente los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional (Artículos 18 y 34 de la Constitución de 1961) prohiben a las Municipalidades creare sos impuestos o contribuciones".

a''.—El producto de sus ejidos y bienes propios.

b''.—Las tasas por el uso de sus bienes o servicios. Esto lo constituye por ejemplo, las tarifas de Parquímetros fijadas en el Distrito Federal por Resolución del Concejo Municipal de 19 de mayo de 1954. (44)

c''.—Las patentes sobre industria y comercio fijadas en el Distrito Federal por Ordenanza de 24 de septiembre de 1958, publicada en la Gaceta Municipal Nº 56 Extraordinaria de 17 de noviembre de 1958.

d''.—Las patentes sobre vehículos establecidas en el Distrito Federal por Ordenanza del Concejo Municipal de 5 de febrero de 1962 publicada en la Gaceta Municipal Nº 10.591 de 31 de enero de 1962.

e''.—Los impuestos sobre inmuebles urbanos, establecidos en el Distrito Federal por Ordenanza de Casas, Edificios y terrenos sin construir de fecha 10 de octubre de 1950 publicada en la Gaceta Municipal de esta misma fecha Nº 7203, y modificados los aforos por Ordenanza de 23 de septiembre de 1960 publicada en la Gaceta Municipal de 25 de octubre de 1960, Nº 10.203.

f''.—Impuestos sobre espectáculos públicos. En el Distrito Federal, dichos impuestos están establecidos por

(44) En materia de Tasas Municipales, la Sentencia de 11 de octubre de 1943 la Corte Federal y de Casación señaló:

"No se refieren las disposiciones de la Ordenanza Municipal sobre aguas de la Quebrada "Maguace" a ninguno de los impuestos o contribuciones prohibidos por la Constitución Nacional en los artículos 17 y 18 (Artículos 18 y 34 de la Constitución de 1961). Y si bien bajo un aspecto de economía agrícola pudiera ser censurada la creación de impuestos sobre regadíos en nuestro País, que al contrario, deben ser y son, objeto de preocupación, aliento y desarrollo, no es eso materia o cuestión que atañe a esta Corte, como en tantas oportunidades lo ha hecho constar. Pero conforme a los términos del artículo 6 del mencionado estatuto municipal no es propiamente un impuesto, sino una tasa o remuneración de un servicio de suministro de aguas de la Quebrada Maguace, que el citado artículo niega que pertenezca a persona o familia alguna".

la Ordenanza sobre Impuestos al valor de billetes de Espectáculos Públicos de 21 de octubre de 1936, modificada por Decreto del Concejo Municipal de 13 de febrero de 1946 publicada en la Gaceta Municipal Nº 6486 de esa misma fecha.

g''.—Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente le sean atribuídas. Y

h''.—Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la Ley. Entre éstos tenemos en el Distrito Federal, el Impuesto sobre Apuestas Lícitas, creado por Ordenanza de 26 de octubre de 1959 publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria Nº 88 de esa misma fecha.

b.— *Ingresos extraordinarios.*

a'.—*Operaciones de Crédito Público.*

96.—Se encuentran entre los ingresos extraordinarios el permitido por el artículo 33 de la Constitución, contrariamente a la Constitución de 1953, que prohibía a los Municipios contratar créditos con el exterior. En efecto, según la nueva Constitución, los Municipios podrán hacer uso del crédito público con las limitaciones y requisitos que establezca la Ley de Crédito Público.

b'.—*Enajenación de Ejidos, y bienes propios.*

97.—El artículo 32 de la Constitución establece que sólo podrán enajenarse los ejidos para construcciones en los casos establecidos en las Ordenanzas Municipales y previa las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquéllos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos. El artículo 11º de la Ley de Reforma Agraria de 22 de febrero de 1960 publicada en la Gaceta Oficial Nº 611 Extraordinaria de 19 de marzo de 1960, establece que los Ejidos quedan afectados a la Reforma Agraria,

y en el artículo 13 establece que quedan sin efecto las formalidades establecidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional referentes a la enajenación de inmuebles.

B.—*Ingresos Eventuales.*

98.—El artículo 31 de la Constitución en su ordinal 5º establece que son también ingresos de los Municipios las subvenciones estadales o nacionales y los donativos. Entre estos ingresos eventuales, dispone el artículo 229 de la Constitución referente al situado constitucional, que la Ley Orgánica respectiva determinará la participación que corresponde a las entidades municipales en el situado constitucional.

6.— *Los Gastos Municipales.*

99.—A pesar de que en el Capítulo IV del Título I de la Constitución referente a los Municipios no se establece disposición alguna sobre los gastos Municipales, hemos dejado dicho que de conformidad con el artículo 233 de la Constitución, las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional, regirán la Hacienda de los Municipios en cuanto sean aplicables. (45)

7.— *El Presupuesto Municipal.*

100.—Es característica de la autonomía Municipal la libre gestión en las materias de competencia del Municipio, tal como lo establece el artículo 29 de la Constitución. En tal sentido, cada Municipio tiene su presupuesto de gastos e ingresos municipales, regidos por los principios constitucionales establecidos al hablar de la Hacienda Pública Nacional. (46)

8.— *La Contraloría Municipal.*

101.—La Contraloría Municipal tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes

(45) Véase Nº 44.
(46) Véase Nº 49 y siguientes.

municipales, así como de las operaciones relativas a los mismos. En el Distrito Federal, la Contraloría Municipal está regida por la Ordenanza sobre Contraloría Municipal del Distrito Federal de 15 de noviembre de 1958 publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria Nº 55 y por acuerdo de 16 de enero de 1960 publicado en la Gaceta Municipal de 20 de enero de 1960, Nº 9969.

Por otra parte, debemos observar que según el artículo 235 de la Constitución, las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por Ley a las administraciones municipales sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la Constitución. (47)

A. R. Brewer C.

(47) Véase Nº 56 y siguientes.