

INFORME
SOBRE LA REFORMA
DE LA
ADMINISTRACION
PUBLICA NACIONAL

TOMO II



REPUBLICA DE VENEZUELA
COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
CARACAS / 1972

CAp

**INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL**

TOMO II

INFORME
SOBRE LA REFORMA
DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA
NACIONAL

TOMO II



REPUBLICA DE VENEZUELA
COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
CARACAS / 1972

**OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

Luis E. Oberto, Jefe de la Oficina
hasta el 13-4-72.

Antonio Casas González, Jefe de la Oficina
desde el 13-4-72.

Antonio López Acosta, Director General.

MINISTERIO DE HACIENDA

Pedro R. Tinoco, h., Ministro
hasta el 13-4-72.

Luis E. Oberto, Ministro
desde el 13-4-72.

Luis Ugueto Arismendi, Director General
hasta el 15-10-70.

Carlos Emmanuelli Llamozas, Director General
desde el 2-11-70.

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
DE LA
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DIRECTORIO
(Decreto N° 170 de 16 de octubre de 1969)

Allan-R. Brewer-Carías, Presidente

Enrique Pérez Olivares

Alfredo Rodríguez Delfino

Luis Ugueto Arismendi (Director General del Ministerio de Hacienda hasta el 15-10-70)

Carlos Emmanuelli Llamozas (Director General del Ministerio de Hacienda desde el 2-11-70)

Antonio López Acosta (Director General de Córdiplán)

Antonio Ugueto

Sergio León Morales

CUERPO DIRECTIVO

Allan-R. Brewer-Carías, Presidente

Nelson Socorro, Director Nacional de Organización

Teodoro Angeli, Director Nacional de Sistemas

Manuel Rachadell, Director de la Escuela Nacional de Administración Pública

Ligia Valladares de Salcedo, Directora del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo

Armida Quintana, Consultor Jurídico

Marcelo Castro, Director de Administración

CONTENIDO

TOMO I

PRIMERA PARTE: *LA REFORMA ADMINISTRATIVA
PARA EL DESARROLLO.*

SEGUNDA PARTE: *LA REFORMA ESTRUCTURAL*

TOMO II

TERCERA PARTE: *LA REFORMA FUNCIONAL.*

CUARTA PARTE: *LA REFORMA DEL REGIMEN
JURIDICO DE LA ADMINISTRA-
CION.*

QUINTA PARTE: *CONCLUSION.*

RECONOCIMIENTO

La concepción y elaboración del presente Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional debe mucho a muchas instituciones, funcionarios y personas, a quienes he de expresar mi reconocimiento. En primer lugar, a los miembros del Directorio de la Comisión por el respaldo que me dieron en la dirección de los trabajos de la misma, lo que fue de gran significación para las actividades desarrolladas por el organismo, y en especial a Enrique Pérez Olivares, actual Ministro de Educación, por la confianza que siempre ha depositado en mi trabajo, desde mucho antes de que estuviésemos juntos en el Directorio. A Luis Enrique Oberto, actual Ministro de Hacienda, por todo el apoyo que me prestó, cuando tuvo a su cargo la jefatura de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, organismo al cual está adscrita la Comisión. Nuestras conversaciones semanales sostenidas durante casi tres años, me permitieron, no sólo informarlo de todas las ideas y proyectos que íbamos desarrollando en la Comisión, sino también recibir adecuadamente las orientaciones que el Presidente de la República, y él mismo, estimaron conveniente formularnos. A Pedro R. Tinoco, hijo, por el impulso que les dio a las actividades de reforma administrativa durante todo el tiempo que desempeñó la Cartera de Hacienda. Meses antes de que el Presidente de la República me encargara de dirigir la Comisión, el entonces Ministro de Hacienda ya insistía en la importancia de la reforma administrativa, y daba los primeros pasos para iniciarla en el Ministerio a su cargo, con la decidida colaboración de su Director General, Luis Ugueto Arismendi, actual Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional y miembro, posteriormente, del Directorio de la Comisión. A Nectario Andrade Labarca, actual Ministro de Relaciones Interiores y entonces Ministro del Trabajo, quien nos dio un oportuno apoyo en ocasión de la segunda reunión del Comité de Reforma Administrativa del Consejo de Ministros, celebrada ampliada con todos los Ministros a fines de enero de 1971, y en la cual expuse por primera vez, a ese nivel, los criterios generales contenidos en el presente Informe. Su exposición en aquella oportunidad tuvo una importancia realmente decisiva para la continuación de nuestro

trabajo, sobre todo por las posiciones disímiles y difíciles que se habían evidenciado en aquella reunión. En fin, a J. J. Mayz Lyon, Ministro de Sanidad y Asistencia Social por el entusiasmo que ha puesto siempre en las actividades de reforma administrativa, y de quien, en más de una oportunidad, he recibido palabras de estímulo, que agradezco.

La Primera Reunión de Programación de la Asistencia Técnica Internacional realizada con los representantes de los diversos organismos internacionales, celebrada en la Oficina Central de Coordinación y Planificación en noviembre de 1969, tuvo una enorme importancia para la labor de la Comisión pues fue la primera oportunidad que tuve de exponer el Programa de Trabajo de la misma, e iniciar la difusión, a escala internacional, del proceso de reforma administrativa venezolana. Por ello, debo agradecer a Martha Ramos, Coordinadora Nacional de Cooperación Técnica de la Oficina Central de Coordinación y Planificación la oportunidad destacada que me brindó de participar activamente en aquella reunión, cuando el programa de la Comisión aún no había iniciado realmente su despegue, así como toda la colaboración que de ella ha recibido el organismo desde el Departamento que dirige.

De gran importancia para la concepción del programa de reforma fueron también las discusiones y conversaciones que hacia finales de 1969 tuve con el Profesor de la Escuela Graduada para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, Saul M. Katz, quien posteriormente dirigió el Proyecto "Paraguas" de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en la Comisión de Administración Pública tendiente a preparar un Proyecto Nacional de larga duración que debe iniciarse en el corriente año 1972; así como con Moisés Lichtmajer, Director de la Sede Norte del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, Proyecto 214 de la Organización de los Estados Americanos, con sede en Caracas. La conformidad de ambos, en líneas generales, con las concepciones que inspiraban el programa que en aquellos meses se estaba concibiendo, fue de enorme utilidad para su elaboración definitiva. En el campo internacional, debo asimismo reconocer la importancia que tuvo mi encuentro conjunto con Eduardo Urrutia Ferradas y Alejandro Carrillo Castro, responsables de la conducción del proceso de reforma administrativa en el Perú y en México, con ocasión de la celebración del Primer Seminario Regional Centroamericano sobre Reforma Administrativa celebrado en San José, Costa Rica en julio de 1971. La oportunidad que allí tuvimos, como asesores especiales del Seminario, de exponer los modelos peruano, mexicano y venezolano de reforma administrativa, así como las reuniones que habíamos tenido anteriormente en Lima y Ciudad de México, me pusieron en evidencia la similitud de enfoques de los mismos, lo que he visto corroborado posteriormente en sucesivas visitas

al Instituto Nacional de Planificación (Area de Reforma Administrativa) del Perú y a la Dirección de Estudios Administrativos (antigua Comisión de Administración Pública) de la Secretaría de la Presidencia de México. La coincidencia de los modelos y la convergencia de ideas sobre la reforma administrativa entre quienes hemos sido responsables de promoverla y programarla en el Perú, México y Venezuela me han conducido a pensar que está en proceso de gestación un modelo latinoamericano de Administración Pública y de su reforma, que deberá ser definitivamente elaborado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con sede en Caracas, que el Gobierno venezolano está promoviendo en la región. En este sentido, debo además señalar que ese modelo de Administración Pública y de reforma administrativa latinoamericano que comienza a vislumbrarse, debe mucho a Wilburg Jiménez Castro, ex-Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y a Juan Ignacio Jiménez Nieto, ambos residentes actualmente en el Perú. Con el segundo, sobre todo, durante los últimos meses de su larga, pero lamentablemente escondida para la Administración Pública venezolana, permanencia en Caracas, tuvimos oportunidad de discutir y confrontar el modelo venezolano, y encontrar respaldo en sus doctas concepciones.

La cooperación de la Embajada de Francia con la Comisión de Administración Pública debe asimismo ser reconocida expresamente. Fue de enorme utilidad para nuestro trabajo la visita a Caracas hacia inicios de 1969 de Henri Roson, miembro del Consejo de Estado, actual Director General de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de Francia, y en aquella oportunidad Director para América Latina del Instituto Internacional de Administración Pública de París, con quien discutí el texto del Decreto N° 103 de julio de 1969 reglamentario de la Comisión de Administración Pública, cuando todavía estaba en proyecto. Las posteriores misiones de corta duración de Roger Gregoire, fundador y antiguo Director General de la Función Pública y actual encargado de misión en el Gabinete del Ministro de Educación de Francia; Francis de Baecque, Consejero de Estado y antiguo Director de Gabinete del Ministerio de la Reforma Administrativa de Francia; y de Jacques Vistel, miembro del Consejo de Estado y Director del Departamento de América Latina del Instituto Internacional de Administración Pública de París, fueron asimismo de enorme utilidad para nuestra actividad. He de destacar también la labor de los cooperantes técnicos franceses en la Comisión. Pierre Roger y Jean Paul Leroy, los cuales lograron integrarse totalmente con los equipos técnicos de la Comisión. El artífice de toda esta cooperación fue el Consejero Cultural y de Cooperación Técnica de la Embajada, Robert Boucher, a quien debo reconocer su amistad hacia nuestro país.

Diversas misiones de corta duración de funcionarios de Naciones Unidas, también han sido de gran utilidad para nuestro trabajo y en particular, la de los expertos de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, Wendel Schaeffer, V. V. Ramanadham y John A. Kennerley. En especial debo destacar la importancia que para el trabajo de la Comisión y para la elaboración de este Informe dentro de la orientación que se le había señalado, han tenido las múltiples conversaciones que he sostenido, tanto en Nueva York como en Caracas, con José María Jácome, antiguo Director de la Reforma Administrativa del Ecuador, actual experto de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, futuro Jefe del Proyecto de Asistencia Técnica en Administración Pública de las Naciones Unidas en Venezuela y otro de los grandes abanderados de la nueva concepción latinoamericana de la Administración Pública y su reforma. La dedicación del antiguo director de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas en Nueva York, Chi-Yen-Wu, así como la colaboración de los representantes residentes de dicha Organización en Venezuela, Adriano García, Dimas Pires y Geraldo Eboli, hicieron posibles todos nuestros contactos con la misma. En el campo internacional debo asimismo reconocer la colaboración que han tenido en los trabajos de la Comisión los expertos Jorge Ripa, antiguo Contador General en dos provincias argentinas, y César Valverde, antiguo sub-Director de la Oficina de Planificación de Costa Rica y encargado de la reforma administrativa en ese país, ambos del Programa de Asistencia Técnica en Administración Pública de la Organización de los Estados Americanos en Venezuela; programa establecido gracias a la colaboración permanente de Jorge Ide y Alberto Torrentes Vieira del Departamento de Asuntos Económicos y de la División de Administración Pública de la OEA en Washington. Asimismo, debo destacar la colaboración que prestaron a la Comisión diversos funcionarios vinculados al Proyecto Venezuela II de las Naciones Unidas sobre urbanización en Venezuela y, en particular, la estimable cooperación que nos prestó Chi-Yi-Chen, aún antes de asumir la Dirección de dicho Proyecto. En el mismo, colaboraron también con la Comisión Sergio Chaparro y Ramón Martín Mateo, mi amigo de muchos años y Catedrático de Derecho Administrativo de Bilbao, España, cuyas palabras de aliento fueron muy importantes para nuestra actividad.

Pero para la elaboración del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, así como para nuestro trabajo en la Comisión de Administración Pública, he contado en todo momento con la para mí invaluable ayuda de mis colaboradores inmediatos por muchos años, tanto en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, como en la propia Comisión, Manuel Rachadell actual Director de la Escuela Nacional de Administración Pública y Nelson Socorro actual Direc-

tor Nacional de Organización, quienes han desempeñado materialmente todos los cargos directivos del organismo, además de haber sido, sucesivamente, adjuntos a la Presidencia del mismo. Innumerables reuniones, discusiones, acuerdos y discrepancias con ellos, están reflejados en el Informe. Asimismo, debo destacar la gran participación que han tenido en la elaboración del Informe los otros directores de la Comisión: Teodoro Angeli, Director Nacional de Sistemas; Ligia Valladares de Salcedo, Directora del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo; Ezra Mizrahi, mi colega en la Cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela; Armida Quintana, Consultor Jurídico de la Comisión; y Alberto J. Rodríguez Marciales y Juan Sebastián Narváez, del Comité Consultivo de Computación. La labor de todos ellos como directores de las diversas unidades de la Comisión, siempre tan eficiente y oportuna, debo reconocerla expresamente. Por supuesto que muchos otros funcionarios de la Comisión han intervenido en una u otra forma en la redacción de algunos documentos que sirvieron de base para la elaboración del Informe; entre ellos, deben destacarse, en el área de organización, los trabajos de los profesionales Tulio Monsalve, Norma Izquierdo, Orestes Parilli, José Rafael Betancourt y Josefina Calcaño de Temeltas; y en el área de sistemas, los trabajos de los profesionales Rafael Gómez López, Rosa Font de Pérez, María C. Ortega de Naranjo, Raquel Villalobos, Orest Kariakin, Federico Sandoval, Enid Ferraro, Gilberto Trujillo y Olga Rodríguez Marval. Debo señalar en todo caso, que las labores de programación de la reforma administrativa que concluyen con este Informe, tienen muchos antecedentes, y entre los mediatos deben destacarse todos los trabajos que a lo largo de once años hasta 1969 realizó la Comisión de Administración Pública, bajo la sucesiva dirección de Carlos Lander Márquez, Benito Raúl Losada, Alberto López Gallegos, Héctor A. Pujol y Freddy Arreaza Ledñez. La labor desplegada en la Oficina de Información de la Comisión a cargo sucesivamente de Luken Quintana, Alejandro Alfonzo y Hermann García R., debe asimismo destacarse, pues contribuyó a darles una nueva imagen a los trabajos de la Comisión. En ello tiene, por supuesto, gran responsabilidad la Oficina Central de Información quien a través de Mariano Díaz, excepcional colaborador, realizó todos los diseños de nuestras publicaciones.

Muchos funcionarios de fuera de la Comisión de Administración Pública me formularon comentarios sobre el Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela (Cuadernos Verdes), una vez que el mismo circuló, y que fueron de gran utilidad para los trabajos futuros. Particularmente debo destacar los comentarios de Héctor A. Pujol, ex-Director Ejecutivo de la Comisión; Abigail Romero Medina, Director de la Unidad de Programación Sectorial del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; Ar-

noldo Gabaldón hijo, Director de Planificación de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas; Iván Pulido, Director de Programación del Sector Público de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; y Marcos Vinicio Sánchez, Director de la Escuela Nacional de Hacienda del Ministerio de Hacienda. Las palabras de estímulo de muchos de ellos fueron muy importantes para la concepción de este Informe. Debo agradecer también a José Vicente Rodríguez Aznar quien como Director Nacional de Presupuesto nos autorizó a utilizar irrestrictamente algunos de sus documentos sobre la reforma presupuestaria en Venezuela, y que sirvieron para la redacción del Capítulo sobre la Reforma del Sistema de Presupuesto del Informe. He apreciado también los comentarios y observaciones de muchos amigos en relación al Informe Preliminar y al trabajo de la Comisión y, en particular, los de mis compañeros de bufete cuando he estado en el ejercicio profesional, José Gabaldón Anzola y Oswaldo Padrón Amaré, cuyas observaciones y consejos atinados y oportunos, me ayudaron a clarificar el camino a tomar; los de Antonio Moles Caubet, Director del Instituto de Derecho Público, de quien tanto he aprendido en los doce años que llevo trabajando con él; los de Pedro Pablo Azpurua y Francisco Aguerrevere de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, con quienes tantos criterios e ideas he confrontado en los últimos años; los de Cecilia Sosa de Mendoza, mi colaboradora desde hace años en el Instituto de Derecho Público y Luisina Martínez de Taboada, profesora en la Escuela Nacional de Administración Pública, quienes como observadoras externas del trabajo de la Comisión me advirtieron inconvenientes y alentaron en la continuación del proyecto; y los de Pedro Grases, quien tanto me ha estimulado en esta "quijotesca" tarea, como él lo ha calificado, de intentar programar la reforma de la administración pública venezolana.

Por último, debo mencionar expresamente toda la colaboración recibida de los servicios administrativos de la Comisión. En particular la de Marcelo Castro, artífice administrativo de todos nuestros trabajos y mago en la administración de los exiguos recursos de la Comisión, incomprensiblemente rebajados en forma sucesiva por obra de algunos legisladores que todavía piensan y actúan con criterios de una Venezuela más que superada. Asimismo, debo agradecer a todos sus colaboradores de la Dirección de Administración y de los servicios de reproducción de la Comisión, la diligencia evidenciada en todo momento por los trabajos del organismo, lo mismo que a Manuel Rodíz, excepcional y fiel colaborador. De más está decir, que sin la incomparable labor del cuerpo secretarial de la Comisión este Informe no hubiese podido ser concluido. Por ello, debo particularmente agradecer a mis secretarías Maura Rubio M. y América Omaña de González, toda la colaboración prestada en los casi tres años en que han trabajado en la Presidencia

de la Comisión por la paciencia en la transcripción de tantos y tantos proyectos y borradores, así como a Alicia Milano, Ana Mercedes Hernández, Briceida González, Doris Sierra, Estela Ferrer de Santana, Ivonne Beatriz Morán, Nelly Campos, Leda Portillo, Luzmelia de Ardon, Olga de Rodríguez y Rosa Trejo, del cuerpo de secretarías y mecanógrafas de la Comisión que trabajaron en el Informe.

La edición de estos dos volúmenes ha estado a cargo de las prensas venezolanas de Editorial Arte C. A., a cuyo personal debo también agradecer todo el empeño y cuidado puesto en la misma, lo que ya es característico.

Un último reconocimiento, y no por ello el menos importante. Este Informe ha significado innumerables e incontables horas de trabajo, reflexión y preocupación, muchas de las cuales fueron sustraídas al tiempo que debía ser dedicado a mi familia. Por tanto, ha sido solo la permanente y esencial comprensión de mi esposa, y por ella, de mis hijos, el factor fundamental para que pudiera dirigir esta investigación, así como lo ha sido para la realización de tantas otras anteriores en el campo universitario. A ella, por tanto, debe mucho este trabajo, así como mi convencimiento de que cada paso dado en la actividad intelectual y política no es sino el comienzo del siguiente.

Caracas, junio de 1972.

A.-R. B.-C.

TERCERA PARTE
LA REFORMA FUNCIONAL

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION

I. NOCIONES FUNDAMENTALES

341. La reforma de la Administración Pública Nacional no se agota con la sola reforma de las estructuras administrativas. El funcionamiento de la Administración también requiere de una transformación sustancial, y de ahí la reforma funcional.

En términos generales, la reforma funcional busca la coordinación adecuada entre los diversos órganos responsables de los cometidos estatales, y el establecimiento de un esquema o molde dentro del cual la acción administrativa adquiera una racionalidad mayor, que garantice a los administrados seguridad y protección en sus relaciones con el Estado.

Por tanto, enfoca los diversos aspectos de funcionamiento de los órganos administrativos a fin de racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos y buscar su adaptación a nuevas técnicas, para obtener un adecuado funcionamiento de los diversos organismos, el cual permita con mayor eficacia el logro de sus cometidos, así como también un mayor rendimiento y productividad del gasto público.

342. A la base de esta reforma funcional está el concepto de "sistema", entendiéndose por tal, en el campo de las ciencias sociales, el "conjunto de componentes (características de individuos o de grupos de individuos) que mantienen entre sí una serie de relaciones ordenadas, y cuya acción recíproca, de carácter recurrente, es interdependiente o complementaria respecto a algún objeto o alguna función común, y está por ello separado o 'limitado' del resto del ambiente". Es decir "...un sistema comprende una serie de elementos o componentes identificables, los cuales mantienen ciertas relaciones entre sí, esas relaciones tienen consecuencias, las

cuales a su vez tienen nuevas consecuencias (incluida la futura serie de relaciones mutuas) y ambas series de consecuencias tienen efectos sobre la actuación del sistema".¹

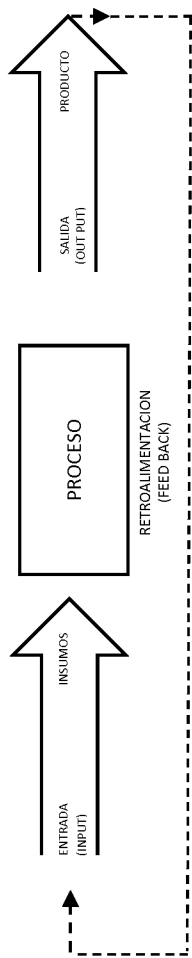
Según esta definición, un sistema administrativo para el desarrollo se compone de las actividades que, en relación mutua, despliegan una o más organizaciones para lograr un resultado preestablecido desde el punto de vista del desarrollo. En esta forma, la capacidad administrativa de un Gobierno quedaría demostrada por la capacidad actual o potencial de esos sistemas para lograr los resultados deseados.

Pueden distinguirse dos tipos de Sistemas Administrativos: los Sistemas Sectoriales constituidos por las grandes divisiones administrativas (sectores de actividad pública),² formados por el conjunto armónico y coherente de normas, órganos, procesos e individuos, los cuales mantienen entre sí una serie de interrelaciones, orientadas a la consecución de los propósitos especializados del Ejecutivo Nacional y que se relacionan directamente con las funciones básicas del Estado. Los Sistemas Instrumentales o Funcionales están formados por el conjunto armónico y coherente de normas, órganos, procesos e individuos, los cuales mantienen entre sí una serie de interacciones destinadas a proveer a los Sistemas Sectoriales, y a sus dependencias, de los insumos necesarios para cumplir eficientemente sus fines sectoriales e institucionales.

Cada Sistema Administrativo tiene un objetivo concreto que lograr, por ejemplo: Planes de Desarrollo, mayor productividad agrícola, etc. Su organización está compuesta por la estructura, es decir, un conjunto de unidades con capacidad para actuar, las cuales se especializan en determinadas funciones. La dinámica del Sistema viene dada por normas y procedimientos que constituyen sus reglas de comportamiento, las cuales hacen posible el movimiento interrelacionado de los componentes estructurales. Ese proceso actúa sobre los insumos del sistema y los transforma en productos, con lo cual se logra el objetivo que justifica la existencia del sistema.

El Sistema Administrativo está integrado por sub-sistemas que constituyen, a su vez, sistemas en sí mismos. De igual forma puede decirse que el Sistema de la Administración Pública es un sub-sistema del Sistema Social de donde recibe sus insumos y hacia donde dirige sus productos. Es por ello que el sistema debe estar adaptado al medio ambiente en el cual opera, por lo que es necesario que el producto que elabore esté acorde con las expectativas del sistema mayor. Por esta razón es necesario que cada sistema

1. Saúl M. Katz. Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo. Nota Adicional N° 4. "Nota Metodológica sobre la Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo". (New York, Naciones Unidas, 1970).
2. Véanse Nos. 102 y siguientes.



INFORMACION

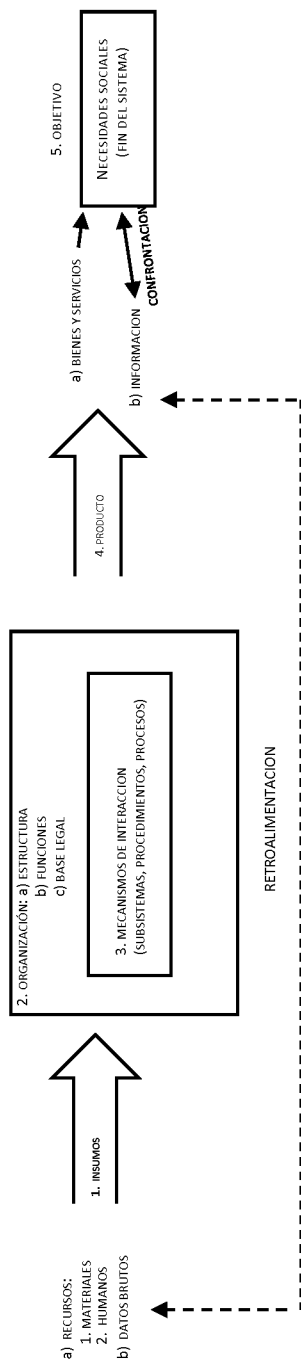


GRAFICO 49 4

administrativo cuente con unidades que actúen como instrumentos de retroalimentación, es decir, que informen nuevamente al sistema acerca de la comparación entre el producto y el objetivo a alcanzar (necesidad a satisfacer).

343. Tradicionalmente se había concebido el proceso de reforma administrativa como un proceso desintegrado dividido en dos áreas bastante diferenciadas: las estructuras administrativas y los sistemas denominados, administrativos. Esta orientación de la reforma no era producto de una separación de dos problemas realmente diferentes, sino de una estrategia de reforma que se podría denominar estática, donde se planteaba, por una parte, la reforma de las estructuras administrativas como una simple racionalización de funciones y de las unidades responsables de ejecutar esas funciones; y, por otra parte, se trataba cada uno de los sistemas "administrativos" individualmente, sin una interrelación con los otros sistemas y con los problemas de organización.

La reforma administrativa que actualmente se adelanta en Venezuela, al contrario, tiene un enfoque dinámico, completamente diferente, ya que considera la Administración como un todo integrado, es decir, como un gran sistema: el Sistema de la Administración Pública Nacional.

Dentro de ese Sistema principal, general o global, que es toda la Administración Pública, se encuentran dos tipos de sistemas que, aunque de naturaleza y objetivos diferentes, están encaminados a la obtención del fin último del Estado, es decir, que ambos tipos de sistemas se interrelacionan para formar el Sistema de la Administración Pública Nacional. Estos grupos de sistemas son: los Sistemas Sectoriales y los Sistemas Instrumentales o Funcionales.³

La Administración Pública se concibe en razón de los fines que debe cumplir el Estado, o sea, de las funciones que el Estado debe desarrollar. En un Estado moderno y con las características de desarrollo de un país como Venezuela, esas funciones tienden a ser más diversificadas, el Estado asume la responsabilidad por ejecutar nuevas e importantes funciones en busca de un mejor estandard de vida, de un mayor beneficio social, de salir del estado de dependencia económica, política y social en que viven los países sub desarrollados. Por lo tanto, los Sistemas Administrativos Sectoriales son los que se desarrollan a través de los distintos entes públicos responsables por el cumplimiento de las funciones que competen al Estado; de acuerdo con dichas funciones se dividen en los sectores de la actividad pública. Se les denomina también Sistemas Verticales o Básicos porque están orientados a lograr los fines del Estado; también constituyen los Sistemas Administrativos propiamente dichos, ya que ellos cumplen con la función directa del Estado la

3. Véanse Nos. 76 y siguientes y 97 y siguientes.

cual se realiza a través del Gobierno, y forman lo que se puede concebir como la Estructura de la Administración Pública.

El "sector de actividad pública" como concepto abstracto de carácter analítico para comprender con exactitud la vasta dimensión de la labor de la Administración Pública, opera como un sistema macro-administrativo formado por un conjunto de sistemas, integrados a su vez, por un conjunto de subsistemas, los cuales cumplen total o parcialmente las funciones básicas inherentes al Estado, tales como: fijación de políticas, regulación y control, promoción, y producción pública de bienes y servicios.

Los Sistemas Administrativos Instrumentales —también denominados funcionales— constituyen la infraestructura administrativa. Se han desarrollado con el objeto de cumplir con las funciones que sirven de instrumento, medio, apoyo o auxilio de la gestión administrativa propiamente dicha; ellas en sí mismas no constituyen una meta de la administración, sino que ayudan a obtener una mayor eficacia y eficiencia de los sistemas sectoriales; constituyen, pues, los medios indispensables para que el Estado cumpla con los fines que se han establecido.

Se les denomina instrumentales porque son, en sí mismos, herramientas administrativas para cumplir con las funciones propias de la Administración Pública. Son sistemas artificiales, creados por el hombre y, por esta misma razón, susceptibles de ser superados y sustituidos por otros tipos de sistemas que, en un momento dado, se estime puedan cumplir mejor con los objetivos de la Administración para el desarrollo.

Los sistemas instrumentales se han dividido en dos grandes grupos: sistemas asesores y sistema auxiliares.

Los sistemas asesores se consideran servicios de plana mayor y como tales han de estar a las órdenes y en relación jerárquica directa de la Presidencia de la República, así como también de los más altos niveles de ejecución. No poseen ninguna atribución ejecutiva, cumplen funciones de asesoría, información, supervisión y control por encargo del jefe del órgano ejecutivo. Este grupo está formado por los Sistemas de Planificación, de Presupuesto, de Planificación Administrativa.

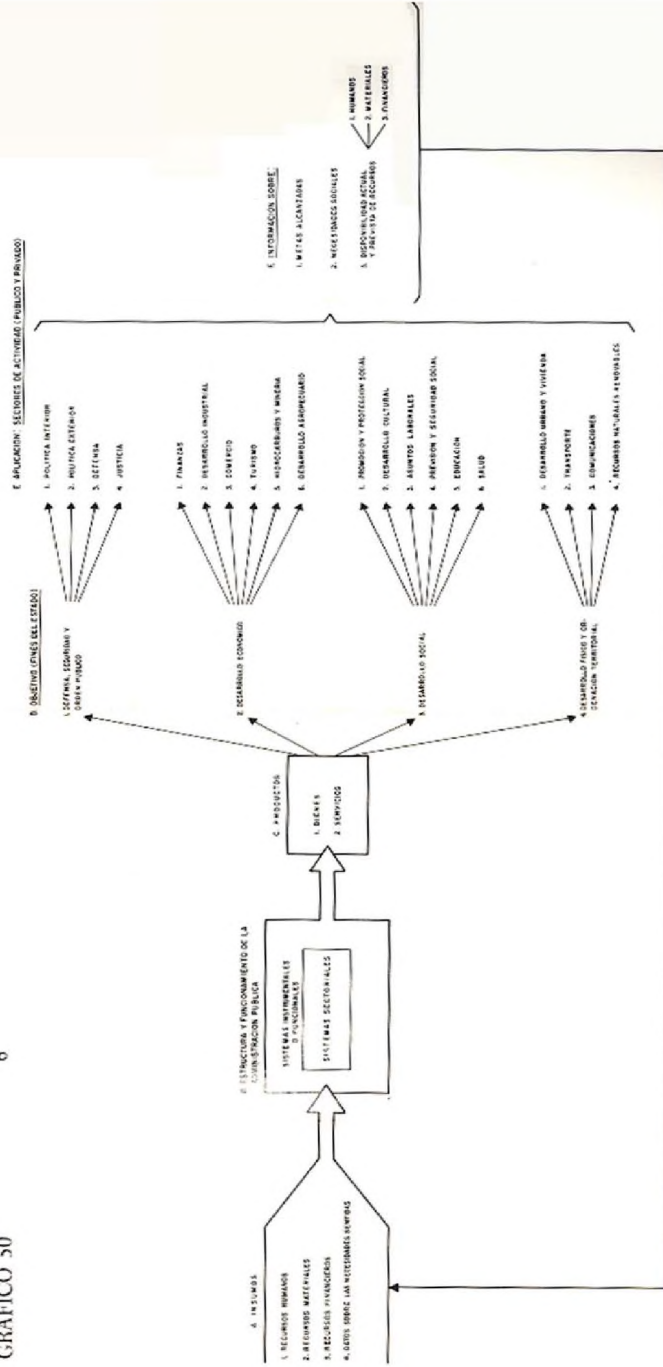
Los sistemas auxiliares prestan servicios auxiliares al grueso del aparato gubernamental. Este grupo está compuesto por los Sistemas de Estadísticas, Financiero, Contabilidad Pública, Compras y Suministros, Informática y Documentación, Personal, Archivo, Información, etc.

En una jerarquización de los Sistemas Instrumentales el sistema principal, o el sistema instrumental por excelencia, es el Sistema de Planificación; a él convergen todos los otros sistemas instrumen-

SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA

GRAFICO 50

6



5. INFORMACION DEL SISTEMA

tales (directa o indirectamente), y a su vez constituye la columna sobre la cual descansan todos los sistemas sectoriales, ya que una Administración por Sistemas debe tener una base racional de toma de decisiones, de jerarquización de necesidades, de establecimiento de caminos para lograr las metas que el Estado se propone, y esa racionalidad debe encontrarse en el Sistema de Planificación.

344. El planteamiento general de Reforma Funcional que se presenta en este Informe, en base a lo anteriormente señalado, es un esbozo teórico de tal proceso, para cuyo diseño definitivo e implantación es necesario que se desarrollen otras fases metodológicas, las cuales deben ser distribuidas en programas a mediano y largo plazo.

El programa de reforma a mediano plazo cubrirá las siguientes etapas: diagnóstico de cada uno de los sistemas, diseño del sistema, experimentación, ajustes e implementación.

La fase del diagnóstico de los sistemas consiste en la realización de un estudio exhaustivo de cada uno de los Sistemas para conocer su organización y funcionamiento actual, su eficacia, la calidad y cantidad del producto que se obtiene. El resultado del diagnóstico debe ser contrastado con las propuestas de reforma que se presentan en esta parte del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional a fin de diseñar los sistemas definitivos.

Como resultado del diagnóstico y de su confrontación con esta propuesta general de reforma, se cubrirá la segunda etapa, la cual consiste en el diseño del Sistema propiamente. El diseño incluye la elaboración de todos los instrumentos técnicos necesarios para ordenar la fluidez de sus mecanismos, así como todas las medidas de control interno que garanticen su buen funcionamiento; también se deben elaborar, en esta fase, todas las reformas legales necesarias, bien sean nuevos instrumentos jurídicos o modificación de los existentes.

Luego de diseñado, el sistema deberá ser sometido a un proceso de experimentación antes de su implantación definitiva, a fin de detectar su adaptabilidad a la realidad; para ello se incorporarán los ajustes necesarios. Como resultado de la experimentación surgirán una serie de modificaciones que será necesario ajustar al modelo previamente elaborado, las cuales serán incorporadas en el modelo definitivo.

Por último, la implementación consiste en la puesta en marcha definitiva del Sistema. Esta fase requiere de un entrenamiento previo del personal que va a trabajar con el nuevo Sistema, por cuanto los métodos de trabajo pueden variar sustancialmente; por lo tanto, debe ser sensibilizado para aceptar los cambios que se van a introducir.

En el largo plazo, el programa de reforma consiste en la auditoría permanente de los Sistemas, que garantizará la buena marcha de los Sistemas Administrativos y permitirá hacer los ajustes que en la ejecución —o en el tiempo por la aparición de nuevas técnicas o métodos de trabajo— requieran que se hagan. Su existencia dejará sin justificación otros tipos de evaluaciones periódicas.

II. SENTIDO GENERAL DE LA REFORMA FUNCIONAL

345. De acuerdo con el criterio de que la Administración Pública debe funcionar por Sistemas; es decir, mediante unidades que integran un todo organizado y articulado, que permita establecer una estructura racional para toda la Administración Pública como conjunto y que logre, además señalar cómo debe ser su funcionamiento, es que en este Informe se propone una reorganización de los Sistemas Sectoriales e Instrumentales (Funcionales), de forma tal que, con la adecuación de sus estructuras, sus instrumentos legales y sus procedimientos, adquieran una mejor capacidad de actuar integradamente, cumpliendo así con las funciones que les han sido asignadas.

Cada Sistema opera, en primer lugar, a través del funcionamiento de un órgano central o rector del Sistema, el cual debe establecer: la base jurídica, las normas técnicas, las relaciones que deben cumplirse entre los distintos componentes del mismo y los procedimientos de control interno para verificar su buen funcionamiento; en segundo lugar, deben existir unidades ejecutoras que pueden estar ubicadas en el propio órgano matriz o en entes descentralizados.

346. Los Sistemas Sectoriales, tales como salud, educación, seguridad social, recursos hidráulicos, etc., deben tener como pauta la concentración de las atribuciones relativas a cada una de estas esferas de competencia del Estado, en una serie de organismos que integran el sistema y que tienen a su cargo la definición y la implementación de las políticas a través de la formulación de los programas y la responsabilidad en la ejecución, coordinación y evaluación de los mismos.

El órgano central del sistema debe estar situado siempre en un Ministerio,⁴ que será responsable por la formulación de programas y de las labores de coordinación y control. En lo que respecta a la ejecución de los programas, será responsabilidad de todos los organismos (Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas), que constituyen el sistema. Para la implementación adecuada de estos sistemas de acuerdo a los criterios señalados en la Segunda Parte de este Informe, se han de elaborar todos los instrumentos

4. Véase N° 97.

legales necesarios, entre los cuales se destacan: las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Nacional, y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, etc., que forman a la vez parte del denominado régimen jurídico de la Administración Pública.⁵

En lo relativo a la coordinación intersectorial, se plantea, en el ámbito de la formulación y evaluación de las políticas, la creación de Comisiones permanentes del Consejo de Ministros a nivel de Ministros y presididos por el Presidente de la República.⁶ Estas Comisiones que constituyen cuerpos de gran utilidad para la coordinación y programación de asuntos que afectan a varios Ministerios, reunirán a los Ministros directamente interesados a las materias propias de cada Comisión pero con posibilidad de ampliarse e invitar a participar en sus deliberaciones a otros organismos públicos cuando el caso lo requiera. Su funcionamiento deberá ser similar al del Consejo de Ministros, con los mismos niveles de decisión pero sectorializados, con el fin de facilitar el estudio de los problemas y hacer más ágiles las deliberaciones.

347. Los Sistemas Instrumentales operan con relativa autonomía y su importancia y trascendencia radica en las actividades que deben desplegar, tales como la formulación de planes y programas; la racionalización de las estructuras y los procedimientos administrativos; la formulación de políticas administrativas en materia como administración de personal; el establecimiento de los mecanismos para una adecuada información administrativa; etc. Entre estos sistemas están comprendidos el de Planificación, el de Presupuesto, e incluso el de Planificación Administrativa; los cuales en su carácter de servicios de plana mayor, y para cumplir sus funciones y objetivos han sido situados en los niveles más altos de la Administración Pública, en relación jerárquica directa con la Presidencia de la República, y cumplen funciones de asesoría, de información, de supervisión y de control por encargo del Presidente de la República. Además, a este nivel y con organización semejante se deberán colocar las unidades centrales de los sistemas cuyas funciones no son asesoras sino de "servicios auxiliares", tales como los Sistemas de Estadísticas, de Información y de Personal.⁷

Los otros sistemas auxiliares pueden estar ubicados en una Dirección General de un Ministerio, pero con las mismas atribuciones que las otras Oficinas Centrales dentro del área de su actividad específica.

Las Oficinas Centrales tienen la responsabilidad por la elaboración de normas técnicas y la supervisión y control del sistema correspondiente. El desarrollo de los Sistemas es responsabilidad

5. Véase la Cuarta Parte de este Informe y sus Apéndice en Nos. 577 y siguientes.

6. Véanse Nos. 93 y 94.

7. Véanse Nos. 54, 63 y siguientes y 76 y siguientes.

de las Oficinas Sectoriales o Ministeriales, las cuales tienen una dependencia técnica y normativa con respecto a las Oficinas Centrales; a estas unidades sectoriales se integrarán las dependencias similares de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado adscritos.

Para la implementación y óptimo funcionamiento de los Sistemas Instrumentales deben formularse los instrumentos legales necesarios como son la Ley del Sistema de Planificación, la Ley Orgánica de Presupuesto; los Reglamentos Generales de Contabilidad, Compras y Suministros y otros; así como los Manuales de Organización, y de Sistemas y Procedimientos que se juzguen necesarios.⁸

En la presente Tercera Parte del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional relativa a la Reforma Funcional, se expondrán las propuestas de reforma de los Sistemas Funcionales o Instrumentales. Las propuestas de reforma de los Sistemas Sectoriales han sido esbozadas en la Segunda Parte de este Informe⁹ y serán desarrolladas en los futuros trabajos de la Comisión de Administración Pública.

III. LA REFORMA DE LOS SISTEMAS INSTRUMENTALES O FUNCIONALES

348. La Reforma de los Sistemas Instrumentales o Funcionales tiene por objeto el logro de la organicidad, simplificación, y eficacia de todos aquellos sistemas que sirven de apoyo o auxilio a los Sistemas Sectoriales, con el fin de racionalizar todos los procesos administrativos que coadyuvan a una mejor Administración Pública, punto de partida de cualquier estrategia de desarrollo que el país adopte.

La Reforma de los Sistemas Instrumentales o Funcionales, a través de la cual se obtendrá un mejor y adecuado funcionamiento de los Sistemas Sectoriales u órganos de ejecución, hace que se pueda calificar a la reforma administrativa como un proceso integral destinado a concebir e implantar el aparato administrativo requerido por el desarrollo nacional.

Para el diseño de los sistemas se ha estimado que deben desarrollarse, como mínimo, los siguientes aspectos:

En primer lugar, el objetivo del sistema, es decir el fin (o fines) últimos que trata de alcanzar, el cual viene dado por la cualificación y cuantificación de la demanda social acerca del producto o productos que ofrece —o puede ofrecer— el sistema.

En segundo lugar, la organización del sistema. En efecto, para lograr los objetivos antes señalados, el sistema debe tener una or-

8. Véanse los Apéndices de esta Tercera Parte del Informe.

9. Véanse Nos. 96 y siguientes.

ganización, un ente que le motorice y constituya la base tangible de su funcionamiento. En tal sentido esa organización deberá tener una función claramente establecida, su ámbito de acción, etc.; una estructura administrativa que sea responsable de su ejecución, la cual puede estar constituida por uno o varios organismos públicos, o algunas dependencias de ellos; y una base legal donde se establece la función y el ente público que debe realizarla.

En tercer lugar los mecanismos de interacción, los cuales hacen posibles las relaciones que deben cumplirse para alcanzar el objetivo del Sistema. Están constituidos por un conjunto de sub-sistemas, procedimientos, procesos, métodos, trámites o acciones administrativas, los cuales permitirán la producción del bien, servicio o información resultante del sistema.

Por último, los insumos del sistema, pues para su funcionamiento, el sistema requiere de un conjunto de insumos, cuya especificidad dependerá de la índole del mismo. En principio, se consideran como agrupación general de cualquier tipo de insumos, los recursos tanto materiales como humanos, así como también los datos con los cuales trabaja el sistema. Entre estos datos deben estar comprendidos aquella información proveniente de la confrontación del producto obtenido y el grado de satisfacción de las necesidades (retroalimentación del sistema), el cual constituye un factor muy importante para rectificar su funcionamiento.

349. El sentido general de la reforma de los sistemas instrumentales, desde el punto de vista de la organización que debe seguirse para la misma, se fundamenta en que cada uno de ellos funcionará a través del establecimiento de una Oficina Central que actúe como Centro rector del sistema, del cual deberán emanar las normas técnicas que regulen su funcionamiento, así como también ejercer la supervisión y control del mismo.

De estas Oficinas Centrales dependerán las unidades operativas del Sistema correspondiente, representadas por dependencias asesoras o auxiliares, las cuales estarán ubicadas en los distintos entes públicos (Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado).¹⁰ Estas mantendrán con la primera todas las relaciones que desde el punto de vista técnico deben enmarcar su actividad, así como también deberán reportar al órgano central toda la información que aquél necesita para satisfacer las necesidades macro administrativas derivadas de la existencia de este tipo de sistemas. Por otra parte, deberán ser objeto del control que debe ejercerse sobre los aspectos específicamente técnicos que se utilicen como normas de acción. Estas dependencias dependerán jerárquicamente de la autoridad ejecutiva correspondiente dentro de cada Institución.

10. Véanse Nos. 71, 75, 88 y 100.

Como ya se ha mencionado, los sistemas instrumentales o funcionales se dividen en asesores y auxiliares, y los ejes de dichos sistemas asesores y algunos auxiliares, han de estar situados en los organismos de la Presidencia de la República, por cuanto se parte de la premisa de que en esos niveles no deben situarse funciones ejecutivas.¹¹ En esta forma, los órganos centrales de los sistemas de planificación, presupuesto, planificación administrativa, estadísticas, informática y documentación, personal e información, han de quedar ubicados a nivel de los Ministerios de la Presidencia de la República. El resto de los Sistemas Auxiliares tendrán su Oficina Central en algunas direcciones generales del Ministerio de Hacienda, entre las que se encontrarían las unidades centrales de los Sistemas Financiero, de Contabilidad y de Compras y Suministros.

Por otra parte, esta propuesta general de reforma implica también la reforma de los instrumentos legales sobre los cuales descansan actualmente el funcionamiento de esos sistemas, entre los que se pueden mencionar: la Ley Orgánica de Presupuesto, la Ley del Sistema de Planificación, etc.

11. Véanse Nos. 67 y siguientes y 76 y siguientes.

SITUACION ACTUAL DE LA INTEGRACION DE SECTORES Y SISTEMAS FUNCIONALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

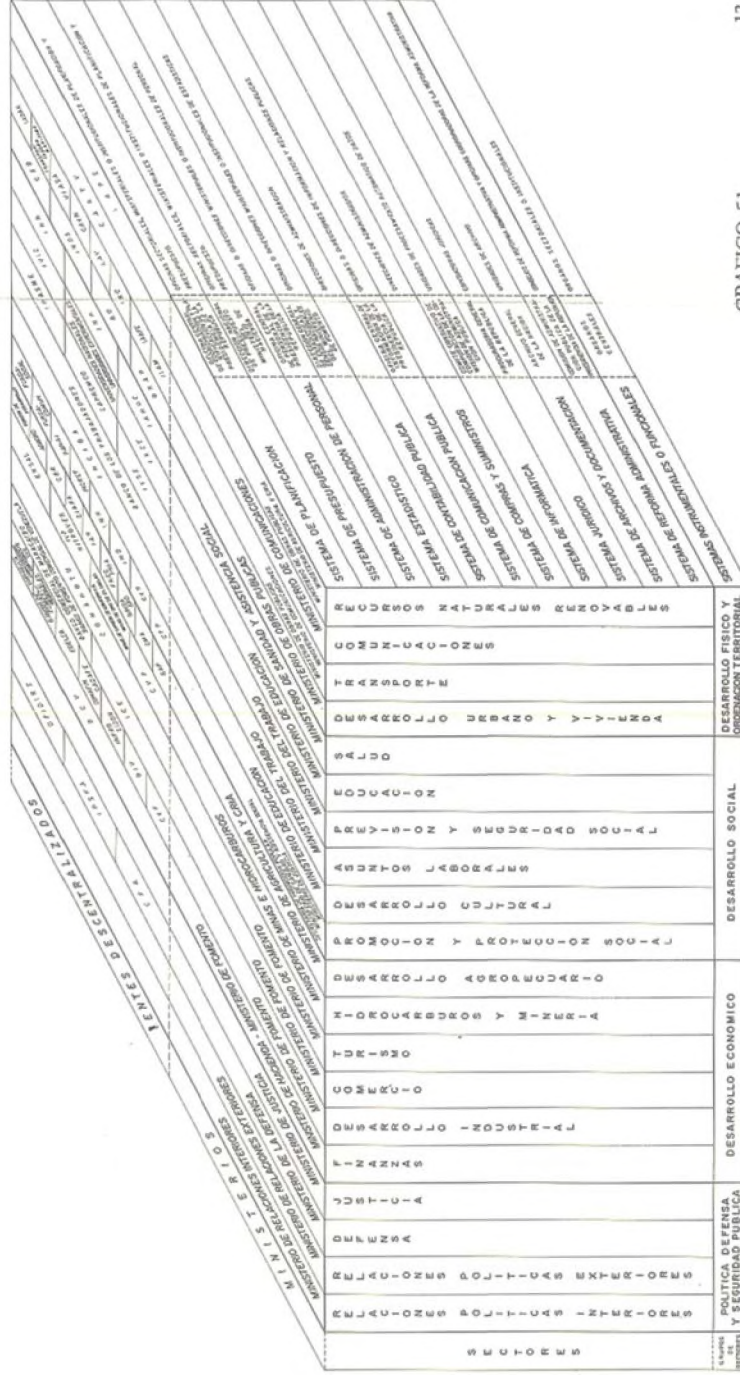


GRAFICO 51

CAPITULO SEGUNDO

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

I. INTRODUCCION

350. Dentro del proceso de reforma administrativa, la reforma del Sistema de Planificación constituye una de las acciones inmediatas a tomar, simultáneamente con la reforma estructural, debido a la estrecha relación que existe entre estructura y función en una Administración que aspira a convertirse en instrumento motor del desarrollo. En efecto, el establecimiento de una Administración para el Desarrollo exige la instauración de un Sistema de Planificación que permita tomar racionalmente las decisiones relativas al desarrollo económico y social en conformidad con los objetivos definidos por los poderes públicos.

En Venezuela, la instauración de un Sistema Nacional de Coordinación y Planificación es el resultado de un proceso de maduración cuyo comienzo se sitúa en la creación del Banco Central de Venezuela, en 1939 como institución encargada de coordinar la política monetaria y crediticia del Gobierno Central.

Dentro de esa evolución, un paso de especial significación lo constituyó la creación de la Corporación Venezolana de Fomento, mediante Decreto N° 319 de 29 de mayo de 1946. A este Instituto Autónomo, adscrito al Ministerio de Fomento, se le asignaron como funciones, entre otras, las de "incrementar la producción nacional mediante la promoción de nuevas empresas y la mejora de las existentes, y procurar la mayor diversificación y sistematización de las actividades económicas del país", así como "dar a los organismos del Estado y a los particulares su colaboración técnica y prestarles ayuda de carácter económico, en el estudio, ensayo, promoción y establecimiento de nuevas empresas".

En este mismo año de 1946, se crea por Decreto N° 211 de 8 de marzo de 1946, el Consejo de Economía Nacional, como un intento significativo para institucionalizar el diálogo entre el Gobierno y los sectores privados sobre los problemas económicos de la Nación.

Posteriormente, la creación de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, realizada en 1948 mediante la fusión de tres direcciones de este Despacho, con el cometido de racionalizar las asignaciones presupuestarias entre los distintos Ministerios, va a ser el supuesto que va a permitir, diez años más tarde, el inicio de una política de coordinación del gasto público, base de los actuales Sistemas de Planificación y Presupuesto.

351. Por otra parte, desde el punto de vista de la programación sectorial, se pueden señalar algunos intentos serios pero cuyos resultados no fueron todo lo positivo que era de desear, por no estar enmarcados dentro de una política coherente de planificación global. Así, en 1947 el Ministerio de Obras Públicas preparó un Plan Preliminar de Vialidad tendiente a prever, a largo plazo, un sistema nacional de autopistas y carreteras. En el mismo año, la Corporación Venezolana de Fomento elaboró el primer Plan Nacional de Electrificación y dos años más tarde la Dirección de Riego del Ministerio de Obras Públicas formuló un Plan de Irrigación en el que se programaba la satisfacción de las necesidades en esta materia por un periodo de veinte años.

Durante el régimen depuesto en enero de 1958 funcionó, adscrita a la Presidencia de la República, una Oficina de Estudios Especiales, encargada de realizar estudios prospectivos en materia de desarrollo económico y social.

352. Sin embargo, el establecimiento de un mecanismo institucional de planificación no se va a producir sino hasta el año 1958 con la creación del Sistema Nacional de Coordinación y Planificación.

En efecto, por Decreto N° 290, de 27 de junio de 1958, la Junta de Gobierno designó "una Comisión que tendrá a su cargo el estudio de los instrumentos más eficaces para lograr la coordinación de los programas gubernativos y el señalamiento de metas de desarrollo social y económico". Este Decreto estaba precedido de dos consideraciones donde se señalaba que "para la armoniosa acción del Estado y de los sectores privados se requiere el establecimiento de un sistema de programación capaz de sentar las bases de una estable y eficaz combinación de sus esfuerzos" y que "es urgente coordinar y unificar los diversos objetivos y acciones de los organismos de planificación que funcionan en los Ministerios e Institutos Autónomos, mientras la Comisión de Reforma Administrativa cumple su cometido".

Como consecuencia de este Decreto, la Comisión designada presentó el 20 de octubre de 1958 un informe con sus recomendaciones y un proyecto de Decreto relativo a la creación y funcionamiento del organismo que habría de llevar a cabo las realizaciones del Sistema Nacional de Planificación.

El 30 de diciembre de 1958, la Junta de Gobierno promulgó bajo el N° 492, el Decreto-Ley que instituyó el Sistema de Coordinación y Planificación y la Oficina Central de Coordinación y Planificación y dio comienzo al proceso de planificación en Venezuela. Como fruto inicial de este proceso, se formuló el Plan de la Nación 1960-1964, que abarcaría el período comprendido entre el 1° de julio de 1960 y el 30 de julio de 1964. Este plan fue pronto sustituido por el Plan de Desarrollo Económico y Social para 1962, concluido en diciembre de 1961, al que siguió el Plan de la Nación 1963-1966, formulado a fines de 1962.

En 1965 se elaboró el Plan de la Nación para regir durante el período 1965-1968, a cuyo término se produjo un vacío por no haber sido preparado en el año final de ese lapso, el nuevo Plan que habría de entrar en vigor el 1° de enero de 1969.

Durante el año 1969, y el primer semestre de 1970 se realizan los estudios, se actualizan las estadísticas, se definen las políticas, se trazan las estrategias, se señalan y se compatibilizan las metas a fin de preparar el Plan de la Nación, cuyo término de vigencia será de cinco años en lugar de cuatro como ha sido hasta el presente. Todos estos estudios concluyeron en el IV Plan de la Nación (1970-1974) que actualmente se encuentra en vigencia y que fue sometido por el Presidente de la República al Parlamento el 10 de marzo de 1971.

II. LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA

353. A semejanza de otros países el Sistema de Planificación venezolano está compuesto de dos tipos de órganos, órganos técnicos y órganos de coordinación, concertación y consulta. Entre los primeros se destacan por su importancia la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la cual es el órgano principal del sistema; y las oficinas sectoriales y los órganos de planificación regional que a nivel de organismos y de las regiones llevan a cabo diferentes tareas en estrecha coordinación con la Oficina Central.

Entre los segundos se destacan una serie de comités, consejos y comisiones que o bien existían antes de la vigencia del Sistema de Planificación en el país, o bien fueron creados en forma expresa como mecanismos de participación del propio sistema.

1. LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION

354. La complejidad creciente de la actividad económica y social realizada por el Estado hace que la formulación de alternativas y la preparación de opciones para la decisión política sea un proceso cada vez más difícil. Por esta razón, se justifica el surgimiento de órganos de planificación en diferentes niveles de la Administración Pública. En Venezuela, la Oficina Central de Coordinación y de Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) fue creada por el Decreto N° 492 del 30 de diciembre de 1958, con el fin de auxiliar al Presidente de la República y al Consejo de Ministros en la coordinación de la planificación y en la ejecución de programas gubernamentales. A estos efectos se le atribuyeron las siguientes funciones:

- a) Hacer estudios acerca del desarrollo social y económico de la Nación, y con esta base preparar las respectivas proyecciones de alternativas, así como mantener al día un plan general de desarrollo social y económico.
- b) De conformidad con las decisiones que con respecto a alternativas tome el Ejecutivo Nacional, mantener la unidad de programación, coordinando los trabajos sectoriales que se hicieren en los respectivos Ministerios y manteniéndose en consulta con los sectores privados.
- c) Consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presentarán los Ministerios, y preparar, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, como parte de un presupuesto-programa permanente de cinco años, el Presupuesto-Programa Anual, anexo al Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos.
- d) Presentar anualmente, previo examen de los proyectos remitidos por los Despachos y con vista de los estudios hechos por la propia Oficina, un proyecto de orden de prelación de gastos fiscales, para su consideración por el Ejecutivo Nacional y su inclusión en el Presupuesto-Programa Anual.
- e) Presentar anualmente al Congreso Nacional, en la ocasión de introducirse el proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, por intermedio del Ministro de Hacienda, un informe analítico de los planes en ejecución y de sus relaciones con las metas generales aprobadas, así como con dicho Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos.
- f) Proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial, en escala nacional, y coordinar conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciera en escala regional y urbanística, a través de los respectivos organismos subal-

ternos de planificación. Con tal fin podrá dictar las normas e instrucciones necesarias.

- g) Promover la rotación de funcionarios de planificación de los diversos Ministerios dentro del Sistema Nacional de Coordinación y Planificación, previa aprobación de los Ministros respectivos.
- h) Mantener un constante sistema de información en materia de programación, que beneficie tanto al sector público como al privado.
- i) Auxiliar al Ejecutivo Nacional en la vigilancia de la ejecución de programas, y dar su opinión acerca de los reajustes que afecten a los planes respectivos.
- j) Dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación y crear, al efecto, las escuelas y cursos necesarios.
- k) Supervisar el uso de técnicos de programación en la administración pública, con miras a mantenerlas uniformes.
- l) Organizar reuniones científicas periódicas sobre programación.
- m) Recabar y recopilar ejemplares de los informes o estudios hechos en materias que interesen a la programación.
- n) Dar su opinión previa a la contratación o iniciación de estudios vinculados al desarrollo económico y social.
- o) Dar su opinión previa acerca de la creación, supervisión o fusión de Ministerios o Institutos Autónomos, así como sobre cambios sustanciales en sus atribuciones.
- p) Dar su opinión previa sobre reformas o leyes fiscales y otros que afecten la Hacienda Nacional o el desarrollo económico.

Posteriormente, por Decreto N° 66 del 29 de mayo de 1959 se asignó a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (COR-DIPLAN) la coordinación de las actividades de Asistencia Técnica, quedando comprendidos dentro de este concepto tanto los proyectos de esa naturaleza que se ejecuten con arreglo a los programas y mediante los fondos de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, de la Organización de Estados Americanos, de gobiernos extranjeros y de instituciones privadas, como los que se ejecuten con cargo a los fondos que el Presupuesto Nacional asigne a tal fin. Para ello le fueron atribuidas a la Oficina Central de Coordinación y Planificación las siguientes funciones:

- a) Estudiar las peticiones de asistencia técnica que formulen los distintos Despachos e Institutos Autónomos teniendo en cuenta las necesidades del desarrollo económico y social del país y el orden de prelación asignado a las distintas actividades.

- b) Formular en estrecha colaboración con los Despachos Ejecutivos y los Institutos Autónomos interesados, los programas de asistencia técnica y someterlos a la consideración y aprobación del Presidente de la República.
- c) Considerar y estudiar las facilidades de asistencia técnica que Venezuela pueda ofrecer a los gobiernos extranjeros o a los organismos internacionales con quienes celebre acuerdos de esta naturaleza.
- d) Vigilar el desarrollo de los programas y proyectos de asistencia técnica que se ejecuten en el país y promover la evaluación de los resultados que se obtengan.

La realidad no corresponde cabalmente a la enumeración legal de las funciones atribuidas a CORDIPLAN. De hecho existen algunas de estas funciones que se han desarrollado más que otras. Se podría decir que las labores de elaboración del Plan de la Nación, de asesorar al Presidente, de coordinación de actividades de los más altos niveles de la Administración se cumplen eficaz y regularmente, pero es indudable que la función de control de la ejecución del Plan se realiza muy parcialmente.

De las funciones establecidas por el Decreto N° 492, tres son parcial o totalmente cumplidas por otros organismos: son las que corresponden a las letras c), e), f) y j) del artículo 12. En efecto, la consolidación de los presupuestos anuales y la preparación de un presupuesto-programa permanente ha quedado a cargo hasta ahora del Ministerio de Hacienda; y del establecimiento de los lineamientos generales de planificación física y espacial se ha encargado esencialmente el Ministerio de Obras Públicas hasta hace poco. Por otra parte, la labor de formación y de capacitación de funcionarios de planificación la realiza en la actualidad el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela. No obstante CORDIPLAN participa en esas labores como órgano coordinador máximo, pero no en calidad de organismo rector.

Para sintetizar, puede decirse que en muchas oportunidades, CORDIPLAN ha servido de secretaría económica del Presidente y que a veces la función de planificación se encontró paralizada o frenada por las tareas de coordinación y asesoría al Presidente.

355. El surgimiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación en Venezuela, así como el de otras similares en diferentes países de América Latina, es el resultado de un proceso relativamente reciente que marca el inicio de una evolución interesante en la estructura y el funcionamiento de la Administración tradicional. Con la excepción de Méjico todos los países de América Latina cuentan con organismos centrales de Planificación. La naturaleza jurídica de los mismos no es idéntica en todos los países.

En la mayoría son órganos técnicos dependientes directamente de la Presidencia de la República, aunque en algunos casos, como en el de Brasil o el de Trinidad y Tobago, estas funciones están atribuidas a un Ministerio de Planificación.

En Venezuela, la Dirección técnica del Sistema de Planificación corresponde a una Oficina Central, en lugar de a un Despacho Ministerial tradicional. Esta situación coincide con los lineamientos de la Reforma Administrativa que establece que los sistemas sectoriales estarán bajo la conducción de un Ministerio, mientras que los sistemas funcionales deben tener como órgano superior a una Oficina Central dependiente de un Ministerio de la Presidencia de la República.¹² Sin embargo, se debe precisar que el Jefe de CORDIPLAN al igual de cualquier Ministro asiste a todas las sesiones del Consejo de Ministros, e inclusive tiene cuenta con el Presidente con mayor frecuencia a la semana que algunos de éstos.

La Oficina Central de Coordinación y Planificación agrupa un centenar de técnicos de alto nivel, de varias especialidades: planificadores, economistas, sociólogos, urbanistas, estadísticos, etc. Su estructura básica responde a una concepción sectorial y sus principales unidades son: la Dirección de Macroeconomía (Programación Financiera y Programación General); la Dirección de Planificación Económica (Sector Externo, Agricultura, Industria); la Dirección de Programación Social (Desarrollo Comunal, Educación, Salud, Ciencia y Tecnología, Recursos Humanos); y la Dirección de Programación Física y Espacial (Vivienda, Transporte, Comunicaciones, Turismo).

Además existe, un Departamento de Programación del Sector Público, una Dirección de Desarrollo Regional y una Oficina de Evaluación de Proyectos, la cual comenzó a funcionar en 1970, y su misión es la de velar porque las metas generales del Plan se traduzcan en proyectos específicos de inversión. A estos efectos, le corresponde evaluar los proyectos de desarrollo que preparen los diferentes organismos públicos para constatar su factibilidad económica y social y su encuadramiento dentro de los objetivos del Plan de la Nación. De esta Oficina dependerá un fondo para el financiamiento de proyectos de inversión, el cual tiene como finalidad la de promover, mediante la concesión de créditos, la realización de estudios de pre-inversión sobre proyectos considerados como prioritarios conforme a los objetivos del Plan.

2. LAS OFICINAS SECTORIALES DE PLANIFICACION

356. En el Artículo 18 del Decreto N° 492, se prevé la existencia de órganos sectoriales de planificación en los siguientes

12. Véanse Nos. 54, 63 y siguientes, 76 y siguientes, 97, 345 y 349.

términos: "La Oficina Central de Coordinación y Planificación será auxiliada en sus funciones por las Oficinas sectoriales existentes o que se crearen. Con tal fin podrá mantener relaciones directas con ellas, pero cuidando siempre de informar a los respectivos superiores jerárquicos". El Artículo 19 del mismo Decreto agrega que "El Ejecutivo Nacional podrá mantener, crear o eliminar oficinas de programación en cualquier nivel de la Administración Pública señalándoles funciones específicas, de conformidad con los términos de la presente Ley. Para la creación y reorganización de oficinas de programación, se obtendrá previamente la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación". Además, el Artículo 20 de dicho Decreto puntualiza que "Las Oficinas sectoriales básicas de coordinación y planificación serán las correspondientes a cada Ministerio". Conforme al Artículo 21 del Decreto, las atribuciones de las oficinas sectoriales básicas, son las siguientes:

- a) Hacer estudios acerca de los sectores de desarrollo que correspondan al respectivo Despacho, dividiéndose este trabajo con las oficinas sectoriales subalternas del Ministerio y de los Institutos Autónomos a éste adscritos.
- b) Reunir y consolidar las propuestas de presupuestos-programas que presenten las respectivas Direcciones y remitirlas a la Oficina Central en el tiempo y en la forma que esta prescriba.
El Ministerio de Relaciones Interiores reunirá, además, los presupuestos-programas que presenten los Gobernadores y los remitirá a la Oficina Central, en la forma señalada.
- c) Al hacer remisión de los proyectos a la Oficina Central, señalar el orden de prelación que el Despacho respectivo considere conveniente.
- d) Auxiliar al respectivo Ministro en todo lo referente a programación, coordinación y vigilancia de la ejecución y preparación de programas y servir de enlace y ayuda a la Oficina Central".

En las normas transcritas se define un sistema de planificación sectorial que no ha tenido hasta ahora una vigencia práctica. En efecto, el Decreto distingue entre Oficinas sectoriales básicas y Oficinas sectoriales subalternas de Coordinación y Planificación. Las primeras estarían ubicadas a nivel de los Ministros, en tanto que las segundas estarían también situadas en los Ministerios, pero en situación de dependencia frente a las anteriores, y en los Institutos Autónomos adscritos a éstos. En esta concepción del Decreto, que se corresponde con los lineamientos de la Reforma Administrativa, el Ministro se define como el eje de uno o de varios sectores¹³

13. Véanse Nos. 97, 98 y 102.

y en tal carácter sería auxiliado por una Oficina sectorial básica de Coordinación y Planificación, de la cual dependerían las Oficinas sectoriales subalternas o institucionales.¹⁴

En la realidad, no han existido hasta ahora verdaderas oficinas sectoriales de planificación, sino más bien oficinas institucionales; ello debido a que en nuestra Administración no se han definido claramente los sectores administrativos.¹⁵

En el año 1971, cinco Ministerios tenían una unidad sectorial de planificación. Ellos eran: una Oficina de Programación y Control en el Ministerio de Obras Públicas; una Oficina de Planeamiento Integral de la Educación en el Ministerio de Educación; una Oficina Ministerial de Programación y Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Cría; una Dirección de Planificación y Presupuesto en el Ministerio de Comunicaciones; y una Unidad de Planificación Sectorial en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Por otra parte, varios Institutos Autónomos y Empresas del Estado tenían oficinas de Programación y Presupuesto o de Planificación y Evaluación (FUNDACOMUN, BAP, INOS, BANCO OBRERO, IAN, CANTV, CVP, CVP).

357. Esta situación ha conducido a que las Oficinas de Planificación de los Ministerios tengan un nivel equivalente a la de los Institutos Autónomos y tanto unas como otras mantengan relaciones directas con las Oficinas Central de Coordinación y Planificación. Por esta razón, la responsabilidad por la formulación de los planes sectoriales no se sitúa en los Ministerios, sino que se ha trasladado a la Oficina Central del Sistema, la cual recibe informaciones directas de cada uno de los entes públicos para la elaboración de los planes de cada sector.

Esta dispersión de nuestra Administración Pública ha repercutido sobre el Sistema de Planificación Sectorial produciendo los siguientes inconvenientes:

En primer lugar, se establece un ámbito de control excesivo a cargo de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, lo cual conduce a que no se atiendan debidamente ciertos aspectos o programas fundamentales por mantener unas relaciones directas con todos y cada uno de los organismos que integran la Administración Pública.

En segundo lugar, la formulación de los programas del sector por la Oficina Central del Sistema se ha traducido en una fijación de metas que no implica un compromiso por parte de los organismos encargados de su ejecución. Por tanto, esas metas no son siempre

14. Véase N° 88.

15. Véase N° 102.

realistas, ya que no toman en consideración las circunstancias particulares que podría alegar un organismo en la fijación de su cuota de responsabilidad en la ejecución del plan.

En tercer lugar, la asignación de los recursos para la ejecución de los programas no se hace sectorialmente, sino que los mismos se otorgan a cada organismo en particular. Esta circunstancia puede originar incoherencias entre la asignación de los recursos y la ejecución de las metas del plan.

En cuarto lugar, como en la realidad los Ministros no son responsables del conjunto de los programas de uno o de varios sectores, sino de los programas de su Ministerio, ello le impide tener una visión global del sector. Esta situación se traduce, por una parte, en que las consultas con los representantes de las actividades privadas con relación a los programas del sector no pueden ser realizadas por el Ministro respectivo, quien carece del enfoque sectorial y, por otra parte, que la evaluación del cumplimiento de los programas y el control de la ejecución de las metas tampoco puede hacerse por el Ministro, ni por ningún otro funcionario ejecutivo, sino que en ambos casos estas tareas se han concentrado en la Oficina Central del Sistema, la cual no dispone de los recursos humanos ni técnicos para cumplir adecuadamente estas funciones.

3. LOS ORGANOS DE PLANIFICACION REGIONAL

358. Desde 1960 se han venido creando diversos organismos encargados de promover, programar y, en algunos casos ejecutar obras para el desarrollo regional. Esta etapa se caracterizó, por una parte, por la ausencia de una estrategia global del desarrollo regional y por la otra por una gran diversidad en cuanto a la naturaleza jurídica en los entes que se crearon a partir de esta fecha.

Así surgió la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), creada por Decreto N° 430 de fecha 29 de diciembre de 1960, seguida luego por la Corporación de los Andes (CORPOANDES) creada por Ley del 4 de diciembre de 1964, ambas como Institutos Autónomos adscritas a la Presidencia de la República. En 1964, la Gobernación del Estado Zulia crea el Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (CONZUPLAN) y ese mismo año se constituye la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental de Venezuela (FUDECO). En 1966, mediante un Decreto Presidencial se crea la Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-oriental (Nor-Oriente) con la finalidad de "coordinar e impulsar estudios acerca de la situación económica y social de la Región Nor-oriental del país, con el objeto de establecer un programa regional de desarrollo de dicha zona, integrado dentro de los lineamientos

y metas del Plan de la Nación". Las labores de dicha Comisión originarían posteriormente la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-oriental, creada por una Ley de 8 de setiembre de 1970, encargada de promover el desarrollo integral y armónico de esa parte del país.

Por otra parte, a nivel estatal se han venido creando, en cumplimiento de una Resolución de la Convención de Gobernadores de 1963, unas Oficinas de Programación y Presupuesto en cada uno de los Estados.

359. Ahora bien, todos estos intentos de llevar la actividad de planificación hacia los diferentes niveles de la Administración y hacia las distintas regiones no puede calificarse como el establecimiento de un sistema de planificación regional, ya que se ha carecido de unos objetivos preestablecidos y de una estrategia de conjunto que pudiera traducirse en la formulación de verdaderos planes regionales. Por ello, puede decirse que la elaboración de una estrategia global sobre el desarrollo regional no comienza sino con la promulgación del Decreto N° 72, del 11 de junio de 1969, referente a la regionalización del territorio nacional, el cual es objeto de análisis en otra parte.¹⁶

4. LOS ORGANOS DE COORDINACION Y CONSULTA

360. El plan debe ser el resultado de un proceso de coordinación interna en la Administración Pública y de consultas con el sector privado. La realización de estas actividades ha dado origen al nacimiento de un conjunto de órganos de coordinación y de consultas, cuya importancia es cada vez mayor para el funcionamiento del sistema.

En efecto, en nuestros días, es imposible concebir el funcionamiento de una Administración dividida en compartimientos estancos. La complejidad creciente de las tareas que asume el Estado y la inter-dependencia también creciente entre las diversas actividades públicas, exigen la instrumentación de un conjunto de órganos permanentes encargados de velar por la coordinación entre los órganos a quienes les corresponde tomar las decisiones.

En nuestro país, la función de coordinación ha adquirido una extensión tal vez excesiva como consecuencia de la dispersión de los programas entre numerosos órganos ubicados en diferentes estructuras administrativas. De este modo, la ejecución de un programa implica la necesidad de coordinar diversos ministerios e institutos autónomos, a cuyo cargo están atribuidas la realización de actividades complementarias.

16. Véanse Nos. 272 y siguientes y 377 y siguientes.

De hecho, el incremento de los órganos de coordinación en la Administración comparada, es un fenómeno de carácter universal resultante de la supervivencia de una estructura administrativa tradicional que debe hacer frente a nuevas responsabilidades que no fueron instituidas en el momento de su formación. Por tanto, no será sino después de un proceso de reforma administrativa que logre estructurar una Administración integrada y sectorializada, que el problema de la coordinación interna tendrá un carácter secundario y se referirá fundamentalmente a las relaciones intersectoriales.

Dentro de los órganos de coordinación existentes a principios de 1972, revisten especial importancia los Comités de Trabajo del Consejo de Ministros, el Consejo de Institutos Autónomos y los diversos Comités, Comisiones y Consejos para la coordinación interna que funcionan en los diferentes organismos públicos.

361. Para la formulación, instrumentación y evaluación de los programas sectoriales de desarrollo dentro del marco del Plan de la Nación y con el objeto de facilitar el estudio, discusión y coordinación de los asuntos económicos-sociales relacionados con varios Ministerios, funcionan los siguientes Comités de Trabajo del Consejo de Ministros:

Comité de Desarrollo Agrícola (CODACOM), integrado por el Ministro de Agricultura y Cría, quien lo preside, los Ministros de Hacienda, Fomento y Obras Públicas y el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Comité de Desarrollo Industrial (CODICOM) integrado por el Ministro de Fomento, quien lo preside, los Ministros de Hacienda, Agricultura y Cría y Minas e Hidrocarburos y el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Comité de Asuntos Sociales (CODASCOM), integrado por el Ministro de Educación, quien lo preside, los Ministros de Sanidad y Asistencia Social, Trabajo, y Justicia, el Gobernador del Distrito Federal, el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Secretario de Promoción Popular.

Comité de Integración y Comercio Internacional (COICICOM), integrado por el Ministro de Relaciones Exteriores, quien lo preside, los Ministros de Hacienda, Fomento y Minas e Hidrocarburos y el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Comité de Obras y Servicios Públicos (COISCOM), está integrado por el Ministro de Obras Públicas, quien lo preside, los Ministros de Hacienda, Defensa, Sanidad y Asistencia Social, Educación, Trabajo, Comunicaciones y Justicia, el Gobernador del Distrito Federal y el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Comité de Asuntos Financieros (COFICOM), integrado por el Ministro de Hacienda, quien lo preside, los Ministros de Fomento y Minas e Hidrocarburos y el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Comité de Transporte (COTRACOM), integrado por el Ministro de Comunicaciones, quien lo preside, los Ministros de Hacienda, Defensa, Fomento, Obras Públicas, Trabajo y de Minas e Hidrocarburos y el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Comité de Reforma Administrativa (CORACOM), integrado por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, quien lo preside, y por los Ministros de Fomento, Minas e Hidrocarburos, Justicia, Hacienda, Relaciones Exteriores, Agricultura y Vivienda, por el Procurador General de la República y por el Presidente de la Comisión de Administración Pública.

Como se observa, el Jefe de CORDIPLAN está presente en cada uno de estos comités interministeriales. Además, es CORDIPLAN quien lleva la Secretaría de todos los comités. Se ha de precisar que cualquier miembro del Gabinete Ejecutivo puede asistir a una sesión de comité que le interese, a pesar de no ser miembro permanente; y a los mismos pueden ser invitados altos funcionarios o hasta representantes del sector privado sin derecho a voto en calidad de asesores.

362. Por otra parte, en el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional se prevé el establecimiento de un Consejo de Institutos Autónomos encargado de velar por la coordinación de las funciones propias a dichas Entidades, a fin de procurar que el cumplimiento de aquéllas se ajuste a un Plan de conjunto que evite la dispersión de sus actividades y de sus gastos. Con fundamento en esta disposición legal, se dictó el 8 de abril de 1970, mediante Decreto N° 280, el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, en el cual se establece que la coordinación de las actividades de los Institutos Autónomos corresponde al Presidente de la República, a través del Consejo de Institutos Autónomos, el cual funcionará en la Oficina Central de Coordinación y Planificación y estará integrado por el Jefe de esta Oficina, quien lo presidirá y los diferentes Presidentes o Directores de los Institutos Autónomos; habrá además un delegado por cada Ministerio de adscripción, el Director Nacional del Presupuesto, un representante de la Comisión de Administración Pública y uno del Banco Central de Venezuela.

Entre las funciones que se atribuyeron al Consejo de Institutos Autónomos figuran:

1. Colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividad de los Institutos Autónomos con el fin de hacerlos participar en los planes de desarrollo económico y social de la Nación.

2. Colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en el examen de los proyectos de presupuesto de cada Instituto Autónomo en relación con su programa anual, e informar lo pertinente al Ministerio de Hacienda.

3. Advertir a los Ministerios de adscripción sobre cualquier duplicidad en las actividades realizadas por los distintos institutos.

4. Analizar la Memoria de los Institutos Autónomos y todos los datos con ellos relacionados, a fin de comprobar la regularidad o defectos de su funcionamiento, los resultados obtenidos y la relación entre éstos y sus respectivos costos.

5. Conocer de las propuestas de reformas de los Institutos Autónomos y elevar sus conclusiones y recomendaciones a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a los Ministerios de adscripción cuyos institutos se ven afectados por las mismas.

Este Consejo ha tenido su primera reunión en diciembre de 1971 y en esa oportunidad se han institucionalizado las siguientes Comisiones: la Comisión de Desarrollo Regional; la Comisión de Desarrollo Industrial; la Comisión de Actividades Crediticias; la Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Enseñanza Superior y Divulgación Cultural; la Comisión de Promoción y Protección Social; la Comisión de Desarrollo Agrícola y la Comisión de Obras y Servicios; todas ellas presididas por diversos presidentes o directores de Institutos Autónomos que las componen.

363. En el contexto económico y social en que se desenvuelve la vida del país, difícilmente podría pensarse en un sistema de planificación diferente del democrático, cuya característica esencial reside en el llamado que se hace a la colectividad para que exprese, directa o indirectamente sus preferencias y en la efectiva consideración que se otorga a esas preferencias en el momento de fijar las políticas y las metas del plan.

En este sentido, es evidente que la conciliación de la libertad de los agentes económicos con la efectiva realización del plan sólo se logrará mediante la participación de los interesados en el proceso de fijación de los objetivos del plan. En nuestro país el Estado como árbitro de los intereses generales debe mantener un diálogo institucionalizado con los representantes de los diferentes sectores de la actividad nacional para la fijación de los lineamientos fundamentales de nuestro desarrollo.

Ahora bien, a pesar de que el proceso de consultas y de participación es hoy más intenso que nunca, y que existen algunas

instituciones que han desempeñado un importante papel en el campo de la concertación, es necesario revisar y fortalecer esos mecanismos institucionales para que permitan canalizar ese diálogo en forma permanente y satisfactoria. Dentro de la reforma del Sistema de Planificación, que analizaremos posteriormente,¹⁷ se contempla el establecimiento de un sistema de consultas en los ámbitos nacional, sectorial y regional.

Los órganos de concertación más importantes que existen en la actualidad, a nivel Nacional, son el Directorio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el Consejo de Economía Nacional, la Comisión Consultiva del Presupuesto y las diversas Comisiones y Comités Consultivos sectoriales. Existen, además, diversos órganos de concertación a nivel regional que han producido resultados positivos en la institucionalización del diálogo entre el sector público y la actividad privada.

364. En el Decreto N° 492, de 30 de diciembre de 1958, se preveía la existencia de un Directorio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, integrado por nueve miembros designados por el Presidente de la República. Esas normas permanecieron sin reglamentación hasta el 7 de enero de 1970, fecha en que se dictó el Decreto Orgánico del Directorio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. En este Decreto N° 224, se estableció que el Directorio sería el órgano encargado de estudiar y evaluar la realización de la planificación nacional y a tal fin tendría las siguientes atribuciones:

1. Conocer el Proyecto del Plan de la Nación durante el proceso de su elaboración y formular las observaciones y proposiciones que considere convenientes.
2. Estudiar y emitir opinión sobre las materias que le sean sometidas a su consideración por el Presidente de la República o el Consejo de Ministros.
3. Formular al Presidente de la República o al Consejo de Ministros las observaciones y proposiciones que considere convenientes sobre las materias a que se refiere el artículo 12 del Decreto N° 492 del 30 de diciembre de 1958.
4. Las demás que le asigne el Ejecutivo Nacional en materia de desarrollo económico y social.

La elaboración del IV Plan de la Nación (1970-1974) ha servido para poner en funcionamiento el Directorio de CORDIPLAN y para obtener experiencias que serán aplicables en el establecimiento del sistema nacional de concertación. El Directorio es realmente un órgano consultivo que no participa en ninguno de los aspectos administrativos de la oficina.

17. Véanse Nos. 394 y siguientes.

365. Por otra parte es de destacar que el Consejo de Economía Nacional es el más antiguo de los órganos de concertación. Fue creado por Decreto N° 211 del 8 de marzo de 1946 como un organismo autónomo, apolítico y de carácter consultivo cuyos miembros no son funcionarios públicos, y que tiene por objeto asesorar al Ejecutivo Nacional. Está integrado por 17 miembros principales, representantes de los egresados de las Universidades Nacionales, del sector laboral y de los sectores económicos siguientes: Banco Central, Banca, Comercio, Industria, Transporte, Agricultura y Cría, Pesca y Energía. Sus funciones básicas son las de estudiar los problemas de la economía nacional y rendir dictámenes sobre los proyectos de leyes y decretos de carácter económico o arancelario, que el Ejecutivo Nacional le someta.

366. La Comisión Asesora del Presupuesto, creada por el Decreto N° 59 del 28 de mayo de 1969, tiene como función asesorar al Gobierno Nacional en la elaboración del proyecto de Presupuesto y en el control del cumplimiento de las metas y programas previstos para la Administración Pública Nacional así como en el estudio de las perspectivas de la situación fiscal. El Ministro de Hacienda designa el Presidente, el Vice-Presidente y el Secretario de la Comisión, le suministra los servicios de Secretaría y por su intermedio la Comisión presenta los informes al Presidente de la República. La Comisión está integrada por once (11) miembros representantes de los sectores empresarial y laboral así como del Ministro de Hacienda.

367. Además, diversas experiencias pueden citarse en cuanto a mecanismos de consulta entre el poder público y la actividad privada desde el punto de vista sectorial. Así, en materia agrícola merecen destacarse: la Junta Nacional de Producción Agropecuaria, el Comité Nacional de Planificación Agrícola y los Fondos de Desarrollo para el Algodón, el Café, el Cacao y la Leche.

Con respecto al sector industrial, diversos grupos de programación han existido en el pasado, en particular para la industria automotriz, la industria electrónica, la industria cinematográfica, la industria azucarera, los mataderos industriales y las industrias químicas.

Sin embargo, no ha sido sino con ocasión de la elaboración del IV Plan de la Nación cuando se ha comenzado a estudiar la posibilidad de crear en forma sistemática grupos o comisiones consultivas integradas sectorialmente por representantes de los organismos públicos directamente vinculados al sector correspondiente y por representantes de los grupos laborales y empresariales más representativos del sector.

368. Por otra parte, a nivel regional, se han venido instrumentando diversos mecanismos de concertación, en particular los con-

templados en los Estatutos de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y en el Decreto de Regionalización.

En primer lugar se ha establecido en el Decreto N° 430 de 29 de diciembre de 1960, relativo al Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana que el Directorio de la Corporación Venezolana de Guayana organizará un Consejo Consultivo de la Corporación, el cual estará integrado por los miembros del Directorio de aquella y por uno o varios representantes de las Directivas de las empresas filiales. También pueden formar parte del Consejo Consultivo aquellas personalidades que, en razón de su actuación en la comunidad o en virtud de sus conocimientos personales puedan, a juicio del Directorio, aportar una valiosa colaboración en el logro de los objetivos de la Corporación.

En segundo lugar, en la Ley de la Corporación de los Andes se establece que la Corporación de los Andes tendrá un Consejo General integrado por trece (13) miembros principales y sus respectivos suplentes, designados así: un representante por cada uno de los Estados Táchira, Mérida, Trujillo, Barinas y Apure, designados por las Asambleas Legislativas o Comisiones Delegadas respectivas; tres representantes de los sectores económicos privados; agrícola, pecuario e industrial y de servicios, elegidos por los organismos respectivos de la región; tres representantes de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, elegidos por los Organismos respectivos de la región, un representante de la Universidad de los Andes, y un representante de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (artículo 5°).

En tercer lugar, la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana establece un Directorio de la misma que tiene también caracteres de órgano de concertación, pues está integrado por siete miembros principales nombrados por el Presidente de la República en la forma siguiente: dos representantes del Ejecutivo Nacional designados libremente, de los cuales uno será el Presidente del Directorio; un representante del sector empresarial, un representante del sector laboral, un representante de la Universidad del Zulia, un representante de los Concejos Municipales y un representante del Ejecutivo del Estado Zulia, todos escogidos de respectivas ternas que los mencionados sectores presentarán al Presidente de la República en la oportunidad que señale el Decreto Orgánico Reglamentario. En dicho Decreto se determinará la organización sectorial de la Corporación en forma que sea asegurada la representación de las entidades e instituciones económicas, sociales, científicas y culturales que tengan asiento en el Estado Zulia.

Sobre el modelo de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana, se ha redactado la Ley de la Corporación de Desarrollo

de la Región Nororiental y de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-occidental que contienen una disposición similar relativa al Directorio de las mismas, el cual se concibe también como un órgano de concertación.

III. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

1. SENTIDO GENERAL DE LA REFORMA

369. Entendida la planificación como "un proceso racional de toma de decisiones relativas al establecimiento de objetivos cuantificados de desarrollo y medios para alcanzarlos",¹⁸ ese proceso racional de toma de decisiones está constituido, en primer lugar, por un proceso técnico de formulación de alternativas y de preparación de opciones; en segundo lugar, por un proceso político encaminado a seleccionar la opción técnica más adecuada y; en tercer lugar, por un proceso administrativo que tiene por objeto garantizar que toda la administración participe en la formulación del Plan y que los órganos de ejecución del mismo adecúen sus programas a los lineamientos y metas contenidos en él.

La reforma del Sistema de Planificación tiende, en consecuencia a que ese triple proceso se realice en base a las siguientes premisas:

Desde el punto de vista técnico, por una parte, se busca, dotar al Sistema de Planificación de los instrumentos necesarios para la formulación y ejecución de los planes: información oportuna y veraz, recursos financieros y materiales adecuados a las necesidades, personal capacitado y una organización administrativa racionalmente estructurada. Por otra parte, se persigue establecer una vinculación institucional permanente entre la actividad de planificación a mediano plazo con los sistemas de Presupuesto, de Estadísticas y de Reforma Administrativa y una coordinación adecuada con los demás sistemas administrativos.

Desde el punto de vista político, se tiende a democratizar cada vez más el proceso de toma de decisiones. A estos fines, se persigue institucionalizar los mecanismos que permitan la participación del conjunto de la Nación en la fijación de objetos y metas del Plan, sea a través de la consulta a las organizaciones representativas de las actividades productivas, sea mediante el sometimiento del Plan a la consideración de la representación nacional a los efectos de la aprobación legislativa del mismo.

Desde el punto de vista administrativo, se trata de adecuar las estructuras, los sistemas y procedimientos de la Administración a las exigencias del desarrollo planificado y de lograr que la actividad

18. Véase Chi-Yi Chen, *Definiciones de Términos Técnicos. Sistema de Planificación en Metodología para el Diagnóstico de la Administración Pública*, CAP, Caracas, 1970.

de toda la Administración, en sus diferentes niveles, se organice en un sistema de planificación que conduzca a una mayor racionalidad en la toma de decisiones y una más amplia coordinación de las diversas acciones que desarrolla la Administración Pública.

En definitiva puede decirse que el Sistema de Planificación es el instrumento administrativo que hace posible la adopción de decisiones políticas sobre una base técnica y que la reforma del mismo debe orientarse, por una parte, a mejorar la calidad de las opciones técnicas y, por la otra, a ampliar el consenso político en torno a las alternativas seleccionadas.

370. Ahora bien, la planificación económica y social constituye el principal instrumento de gestión con que cuenta la Administración Pública; por ello el proceso de planificación debe disponer de una organización administrativa capaz de incorporar al conjunto de la Nación a la tarea de planificar su desarrollo.

La complejidad creciente de la actividad económica hace que la fijación de prioridades y el establecimiento de compatibilidades que deben hacer los órganos de decisión, sean cada vez más difíciles. Por esta razón, se justifica el surgimiento de órganos de planificación en diferentes niveles de la Administración Pública, cuyas funciones consisten en concebir los programas, vigilar su ejecución y modificarlos cuando las circunstancias lo requieran.

Organizada como sistema administrativo, la planificación cuenta en nuestro país con un órgano rector, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la cual es auxiliada en sus funciones por Organos Sectoriales y por Organos Regionales. A ese órgano Central corresponde, al mismo tiempo, la rectoría de un Sistema Nacional de Consultas que tiene como objetivo hacer participar al conjunto de la Nación en la fijación de las políticas y de las metas del Plan de desarrollo económico y social.

En consecuencia, la reforma del Sistema de Planificación tiene por objetivo la modificación o creación de un conjunto de órganos de carácter central, sectorial, regional o consultivo, de forma tal que la acción de los mismos esté dotada de la eficacia y capacidad que requiere el proceso de nuestro desarrollo.

2. LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES: LA REFORMA DE LOS ORGANOS PLANIFICADORES

2.1. *La Reforma del Organismo Central de Planificación*

371. El IV Plan de la Nación (1970-1971) plantea en su Capítulo VI la necesidad de reformar los organismos de la Presidencia de la República con la finalidad de permitir al Presidente ejercer

adecuadamente su función de Jefe del Ejecutivo Nacional y en tal virtud permitirle planificar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la total actividad de la Administración Pública Nacional y compartir sus funciones de Jefe del Ejecutivo Nacional con las que debe ejercer como Jefe del Estado, conforme a lo dispuesto por la Constitución.

En tal sentido, la Comisión de Administración Pública ha propuesto la integración, en un Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, la dirección superior del Sistema de Planificación Económica y Social (actualmente a cargo de la Oficina Central de Coordinación y Planificación), del Sistema de Presupuesto (actualmente a cargo del Ministerio de Hacienda), del Sistema de Planificación Administrativa (actualmente a cargo de la Comisión de Administración Pública); del Sistema de Estadísticas (actualmente a cargo del Ministerio de Fomento); y del Sistema de Informática.¹⁹

Este Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia en esta forma, agruparía a casi todas las unidades técnicas de la Presidencia, y estaría estructurada por una serie de Oficinas Centrales de la Presidencia. La Oficina Central de Planificación, con cinco Direcciones Nacionales operativas: la Dirección Nacional de Planificación General; la Dirección Nacional de Planificación Económica; la Dirección Nacional de Planificación Social; la Dirección Nacional de Planificación Física y Ordenación Territorial; y la Dirección Nacional de Planificación Administrativa; la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadísticas y la Oficina Central de Informática y Documentación. Estas oficinas centrales tendrían el rango equivalente a las Direcciones Generales de los Ministerios, y una gran autonomía de funcionamiento. Además, estaría adscrita al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia, la Escuela Nacional de Administración Pública con autonomía funcional y financiera, que operaría como un Instituto de formación e investigación en Administración para el Desarrollo.

372. Las cuatro Direcciones Nacionales de Planificación de la Oficina Central tendrían a su cargo las labores de coordinación de la elaboración de los programas a nivel nacional (sectorial) y regional, y como órganos centrales del sistema de planificación, estarían en relación constante y multidireccional con las Oficinas Sectoriales (o Ministeriales) de Planificación y Presupuesto que funcionan en cada Ministerio e Institutos Autónomos, tal como ya ha sido ordenado en julio de 1970 por decisión del Consejo de Ministros y ratificado por el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de febrero de 1971. Estas cuatro Direcciones Nacionales de Planificación cumplirían las funciones de planificación, atribuidas en la actualidad a la Oficina de Coordinación y Planificación.

19. Véanse Nos. 76 y siguientes.

La forma adecuada de garantizar que los planes, programas y proyectos, resultantes del sistema de planificación, puedan llevarse a cabo, es asegurándose que se cuente con el financiamiento y con la organización administrativa requeridos para ejecutarlos. Por ello, como unidades asesoras e instrumentales (de implementación de los planes) tendrían que funcionar en la Oficina Central de Planificación, la Dirección Nacional de Planificación Administrativa, y en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia, la Oficina Central de Presupuesto. Esta última, estaría integrada por lo que actualmente constituye la Dirección Nacional de Presupuesto de la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda; y la primera estaría compuesta por gran parte de lo que actualmente constituye la Comisión de Administración Pública (fundamentalmente por la Oficina Nacional de Organización y la Oficina Nacional de Sistemas de dicha Comisión).

Estas unidades de Presupuesto y de Planificación Administrativa estarían en relación constante y multilateral, con las Direcciones Nacionales de Planificación (de quienes recibirían los insumos en materia de planificación sectorial y regional) y con las oficinas sectoriales (o Ministeriales) de Planificación y Presupuesto de cada Ministerio.

373. La Oficina Central de Estadísticas se constituiría como órgano central del sistema estadístico e integrada al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia, estaría también en relación permanente y multilateral con las Oficinas Sectoriales (o Ministeriales) de Planificación y Presupuesto de cada Ministerio, facilitando el flujo constante de información estadística para la Presidencia de la República.

La Escuela Nacional de Administración Pública, como Instituto de formación e investigación en Administración para el Desarrollo adscrito al mismo Ministerio de Coordinación y Planificación, tendría a su cargo los programas de formación y docencia en Administración Pública y planificación, actualmente a cargo, en forma parcial, de la Escuela Nacional de Administración Pública de la Comisión de Administración Pública; y de investigación en problemas de la Administración Pública, actualmente a cargo, en forma parcial, del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo de la Comisión de Administración Pública.

2.2. La Reforma del Sistema de Planificación sectorial

374. La reforma del sistema de Planificación sectorial parte de la premisa de que las actividades públicas deben desarrollarse de acuerdo con los lineamientos políticos de desarrollo establecidos

en el Plan de la Nación. En tal virtud, la planificación debe extenderse a todos y cada uno de los niveles de decisión de la Administración, razón por la cual, los programas y proyectos que adelanten los diferentes órganos descentralizados deben enmarcarse dentro de un plan sectorial que, a su vez, sea elaborado dentro del ámbito y conforme a los lineamientos del Plan Nacional.

Hasta ahora, la dispersión administrativa y la falta de coherencia interna de cada sector ha originado que los planes se formulen fuera de su seno, en forma centralizada, y sin su participación activa. En realidad, puede decirse que no han existido hasta ahora verdaderos sectores de actividad y por esta razón, una reforma del sistema de planificación en el sentido indicado no puede hacerse sin una reforma de la estructura de la Administración Pública.

375. En efecto, el crecimiento espontáneo y excesivamente rápido de la Administración Pública Nacional ha traído como consecuencia que la estructura de la misma, analizada globalmente, no responda a una racional diferenciación de los sectores y programas de desarrollo, tal como han sido concebidos durante los últimos años, y en particular tal como están definidos en el IV Plan de la Nación (1970-1974).²⁰ Por esta razón, la asignación de la responsabilidad en la ejecución de un plan sectorial no ha podido hacerse en un órgano central de un sector, sino en numerosos órganos, de diferente naturaleza jurídica, lo cual produce problemas de coordinación e impide controlar adecuadamente la ejecución de los programas.

En este sentido, se ha observado un debilitamiento progresivo de la estructura ministerial y la proliferación de entidades descentralizadas, principalmente de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, las cuales han sido creadas sucesivamente para atender nuevas funciones o servicios asumidos por el Estado en su proceso progresivo de intervención en la vida económica y social.²¹ Ello ha producido un desquiciamiento grave en la estructura ministerial, ya que en muchas oportunidades no sólo la total ejecución de una actividad está en manos de los entes descentralizados, sino que en la mayoría de los casos, dichos entes fijan las políticas y programas de sus actividades con independencia casi absoluta frente a los respectivos Ministerios de adscripción.

376. Ante esta situación, la reforma macroestructural busca, en primer lugar, definir los sectores de actividad de la Administración Pública, en segundo lugar, hacer de los Ministerios los organismos rectores de los planes sectoriales y de los programas de actividad pública y en tercer lugar, convertir a la Administración descentralizada en importantes unidades de ejecución de sus pro-

20. Véanse Nos. 102, 103 y 232.

21. Véanse Nos. 233 y siguientes.

gramas.²² En particular, por lo que respecta al Sistema de Planificación, se persigue que las propuestas de planes y programas de cada sector sean elaborados por los órganos sectoriales correspondientes y remitidos a la Oficina Central para la compatibilización de los diferentes planes sectoriales conforme a los lineamientos políticos y a las prioridades definidas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Se trata en definitiva de descentralizar el sistema de planificación.

A estos fines, las Oficinas Ministeriales de Planificación y Presupuesto deberán ser reorientados hasta convertirse en verdaderas Oficinas Sectoriales de Planificación dependiendo técnicamente de la Oficina Central del Sistema. A ésta corresponderá dictar los lineamientos encaminados a mantener la unidad de programación mediante el uso de técnicas uniformes y la coordinación de los trabajos sectoriales que se hicieren en los respectivos Ministerios.

Es de hacer notar que las citadas relaciones de coordinación técnica no interfieren en ningún momento las facultades que corresponden al respectivo Ministro como responsable del sector y como superior jerárquico de los correspondientes jefes de Planificación Sectorial, ya que se trata, en todo caso, de dar cumplimiento a las normas y a los lineamientos emanados del Consejo de Ministros, adoptado por la aprobación de todos sus integrantes.

A su vez, las Oficinas Sectoriales de Planificación tendrán atribuidas funciones de coordinación técnica con respecto a los demás organismos que integran el sector: Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones y demás entes descentralizados.

La Reforma estructural a que se ha hecho referencia²³ permitirá introducir importantes reformas en los demás sistemas funcionales. En efecto, la estructura sectorializada de nuestra Administración servirá de base para una distribución sectorial del Presupuesto, para el establecimiento de unos sistemas sectoriales de estadísticas, de contabilidad, de compras y suministros, para la creación de centros de procesamiento automáticos de datos e Institutos de formación y capacitación de funcionarios públicos para cada sector.

2.3. El establecimiento de un sistema de Planificación regional

377. Hasta el presente, el establecimiento de un sistema de planificación regional ha encontrado dificultades en la estructura misma de nuestra Administración. En efecto, la ordenación de las actividades que realiza la Administración en todo el territorio nacional y su vinculación con la actividad que realizan tanto los Estados como las Municipalidades, no ha tenido lugar en base a

22. Véanse Nos. 97 y siguientes.

23. Véase la Segunda Parte de este Informe.

una estrategia del desarrollo regional. Por esta razón, esa ordenación y esas relaciones se han caracterizado por la espontaneidad y la incoherencia.

Por lo que respecta a la Administración Central se ha observado cómo los diversos Ministerios han venido creando diversas reparticiones o zonificaciones, con el objeto de llevar más adecuadamente la acción de los órganos nacionales a los diversos niveles de la República. Sin embargo, dichas zonificaciones y reparticiones no tuvieron nunca un ámbito de competencia uniforme ni similar: cada Ministerio e inclusive cada Instituto Autónomo, fue constituyendo aisladamente su zona en el interior del país.

Además del nivel nacional existe, de acuerdo a la Constitución, por una parte, un nivel estatal, constituido por los 20 Estados en que se divide el territorio nacional para los fines de su organización política, por el Distrito Federal y por los Territorios y dependencias federales; y por otra parte, el nivel local, constituido por los Distritos y Municipios.

La falta de coordinación entre los niveles: nacional, estatal y local y la multiplicación de las zonificaciones establecidas por la Administración Nacional han sido problemas que tendían a agravarse cada vez más por la ausencia de una estrategia global para el desarrollo regional, la cual no comienza a delinearse sino con el Decreto N° 72 del 11 de junio de 1969. Por ello en el IV Plan de la Nación se establecen criterios generales que orientan la acción del Ejecutivo en materia de desarrollo regional: la necesidad de iniciar por una parte un proceso de reforma de la Administración regional, y por la otra el establecimiento de un sistema de planificación regional.

378. La estrategia de la reforma de la Administración regional tal como se ha señalado²⁴ se orienta, en primer lugar, hacia la definición y el establecimiento de un nivel óptimo de coordinación; en segundo lugar, hacia el fortalecimiento de ese nivel mediante un proceso de desconcentración de la Administración nacional hacia la región y de concentración participativa del nivel local y estatal hacia el nivel regional y; en tercer lugar, hacia la creación de un conjunto de órganos de planificación, promoción y financiamiento del desarrollo a nivel regional e inclusive de gobierno regional.

Por lo que respecta al nivel óptimo de coordinación, existe el convencimiento de que el nivel estatal es demasiado pequeño para la realización de proyectos ambiciosos de desarrollo. Por esta razón, el Decreto N° 72, del 11 de junio de 1969, y ahora el Decreto N° 929 de 5 de abril de 1972, dividen el territorio nacional en ocho regiones, cada una de las cuales abarca

24. Véanse Nos. 269 y siguientes.

una o varias de las entidades federales que integran la República. En esta forma, se ha definido un nuevo nivel, el nivel regional, que servirá de base para el establecimiento de un sistema de planificación regional.

Ahora bien, la creación de ese sistema no podrá tener lugar si previamente no se produce un amplio proceso de delegación de atribuciones del nivel nacional hacia el nivel regional, que permita, en primer lugar, racionalizar, dinamizar y agilizar el funcionamiento de la Administración Pública, cuyas labores, especialmente en campos como enseñanza, atención médica, comunicaciones, se efectúan en alto grado en el interior del país, por medio de dependencias de los organismos centrales; en segundo lugar, aumentar la capacidad operativa y la facultad de iniciativa de los funcionarios públicos ubicados en el interior; en tercer lugar, fijar responsabilidades, simplificar los trámites, acelerar la solución de instancias, peticiones y recursos; y de manera general, facilitar la ejecución de operaciones y reducir los costos de la Administración Pública.

Al mismo tiempo que se produce un proceso de desconcentración administrativa del nivel central hacia la región, se aspira a que, en sentido inverso, se produzca un proceso de concentración del nivel estatal y municipal, que se ha denominado participativa para diferenciarla de otras modalidades de concentración que podrían ser tanto imperativas como paternalistas. La conveniencia de este proceso de concentración radica en los criterios de economía que aconsejan el establecimiento de mecanismos institucionales de coordinación entre el nivel nacional con los niveles estatales y locales para gestionar en conjunto determinados servicios o para emprender obras de significación regional, lo cual optimiza el aprovechamiento de los recursos y evita duplicidades, derroches de recursos financieros y humanos y fricciones interinstitucionales. Este proceso de concentración podrá tener lugar mediante los convenios de asociación entre Estados, la creación de servicios cooperativos, o la utilización de la figura de la Mancomunidad de Municipalidades.

Definida la región como el nivel óptimo de coordinación, ha sido necesario constituir en ella los órganos encargados de promover y financiar el desarrollo en el ámbito regional y comenzar a establecer el embrión de una administración y gobierno regional. En el primer caso este papel lo han venido cumpliendo las Corporaciones Regionales de Desarrollo que existen en algunas regiones y las fundaciones constituidas con participación pública y privada.

379. Todo lo anteriormente señalado pone en evidencia la necesidad de iniciar un proceso de institucionalización de un Sistema de Planificación Regional.

En el Decreto N° 929 sobre regionalización administrativa del territorio nacional, se prevé un conjunto de órganos encargados de la coordinación y de la planificación de las actividades que realiza la Administración Pública a nivel regional. Esos órganos, además del Comité Regional de Gobierno, son: la Oficina Regional de Coordinación y Planificación, los Comités Regionales Sectoriales de Coordinación y el Consejo Regional de Desarrollo.

La Oficina Regional de Coordinación y Planificación se definió como una dependencia de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y se le asignaron las siguientes funciones:

1. Estudiar las necesidades de desarrollo de la región y esbozar los lineamientos del desarrollo regional;
2. Acopiar el material estadístico requerido para la elaboración de los planes regionales;
3. Estudiar la incidencia de las inversiones públicas y privadas en el desarrollo económico y social de la región;
4. Programar el desarrollo integral de la región conforme a las normas de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y dentro del ámbito del Plan de la Nación;
5. Evaluar los proyectos de desarrollo que se propongan en la región y propiciar su formulación conforme a las normas establecidas a tal efecto por la Oficina Central de Coordinación y Planificación;
6. Auxiliar al Comité Regional de Gobierno en el control de la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la región, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la Oficina Central de Coordinación y Planificación;
7. Auxiliar al Comité Regional de Gobierno en las actividades de coordinación que éste realice;
8. Articular los planes urbanísticos que preparen los Concejos Municipales de la región con los que preparen los organismos nacionales;
9. Propiciar conjuntamente con los Gobernadores y los Concejos Municipales correspondientes el establecimiento de Oficinas Estadales y Municipales de Planificación y Presupuesto;
10. Asesorar a las administraciones estadales y municipales de la región en la elaboración y control de ejecución de sus presupuestos cuando tal servicio le sea requerido por el Gobernador o el Presidente del Concejo respectivo;
11. Colaborar con las fundaciones o corporaciones de desarrollo de la Región y con las Oficinas de Coordinación y Planificación de otras regiones;

12. Crear las comisiones de trabajo que estime conveniente para el mejor desarrollo de las facultades de coordinación, control y planificación, previa consulta al Comité Regional de Gobierno y la aprobación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación;

13. Las demás que le atribuyan las leyes, los reglamentos y las disposiciones del Presidente de la República y del Comité Regional de Gobierno.

En todo caso, es necesario señalar el establecimiento de un sistema de planificación regional que tiene como meta la formulación de verdaderos planes regionales. A estos efectos, la etapa actual persigue el establecimiento de las estructuras administrativas y de los mecanismos de coordinación que permitirán realizar ese objetivo. Como una actividad de carácter previo, encaminada a suministrar la información y la experiencia para la formulación de los planes regionales, la Dirección de Desarrollo Regional de Cordiplán está elaborando una serie de estudios cuyo objetivo es el de desagregar por regiones las metas del IV Plan de la Nación y consolidar, en un cuadro informativo, las inversiones que realizan en cada región los diferentes niveles: nacional (Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado), regional (Corporaciones y Fundaciones), estatales (Estados y Territorios) y locales (Municipios y Fundaciones Municipales).

2.4. *El establecimiento de un Sistema de Formación de funcionarios de Planificación*

380. El propósito expresado por el Gobierno Nacional de llevar la actividad de Planificación a todos los niveles de la Administración Pública exigirá de ésta la realización de un serio esfuerzo para capacitar un número suficiente de funcionarios públicos para la ejecución de estas funciones. Hasta ahora, las Universidades Nacionales y algunos Institutos como el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) y la Escuela Nacional de Administración Pública han realizado una meritoria labor en este sentido, pero la misma es insuficiente frente a los requerimientos actuales.

La política de formación de funcionarios de Planificación dirigida por el Gobierno Nacional tiende, por una parte, a aprovechar al máximo las experiencias y las oportunidades de estudio que ofrecen los países extranjeros y los organismos internacionales y por la otra, a crear dentro del país las instituciones y los mecanismos que permitan realizar al Estado su propósito de formar y perfeccionar funcionarios en este campo de la actividad pública.

En lo que concierne al primer aspecto de esta política, relativa a la formación de funcionarios en el exterior, a través de la cooperación técnica bilateral y multilateral se han realizado importantes

logros en este ámbito. La mayoría de los funcionarios nacionales con responsabilidades en el campo de la planificación han tenido oportunidad de seguir cursos de formación o perfeccionamiento en las técnicas de programación en aquellos países que presentan un mayor grado de adelanto en este campo.

En este sentido, se han celebrado numerosos convenios con organismos internacionales y con gobiernos extranjeros para garantizar la participación de funcionarios nacionales en cursos que dicten universidades e institutos especializados en la materia y para el envío de funcionarios a realizar pasantías en organismos extranjeros de Planificación general, sectorial o regional.

Por otra parte, existe una clara conciencia a nivel del Gobierno sobre la necesidad de otorgar un lugar prioritario dentro del programa nacional de becas en el exterior a los estudios de Planificación, el cual será pronto complementado con un programa de préstamos para realizar estudios de post-grado en el exterior.

381. Por lo que respecta a la capacidad interna para formar o perfeccionar al personal vinculado a las tareas de programación, la Escuela Nacional de Administración Pública como centro de formación e investigación en Administración para el Desarrollo, está llamada a convertirse en el núcleo central de un sistema nacional de formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios públicos. Este Instituto tendrá como uno de sus programas principales la realización de cursos, seminarios e investigaciones sobre la Administración de la Planificación.

La decisión de reforzar la Escuela Nacional de Administración Pública, como Instituto de Formación e Investigación en Administración para el Desarrollo se ha fundamentado en la necesidad de preparar el personal idóneo para asumir las nuevas y crecientes funciones de la Administración en particular las relativas a la regionalización del desarrollo, a la formulación y evaluación de proyectos, a la aplicación de nuevas técnicas como las del Presupuesto por Programas o el análisis del costo y rendimiento de los servicios públicos; las tareas que implica la reforma de los sistemas de planificación, de contabilidad, de estadísticas, de computación, de compras y suministros y, en general, todas aquellas que requieran la participación de ejecutivos de alto nivel, formados en las más modernas técnicas de Administración.

Para la mejor realización de los cometidos antes expresados se ha previsto dotar de cierta autonomía a la Escuela, como organismo especializado en la formación de funcionarios, con una estructura jurídica y patrimonial que le permita celebrar convenios de asistencia técnica con instituciones extranjeras y con organismos internacionales para el desarrollo de sus programas de docencia, de investigación y de asesoría a la Administración Pública.

Por último, al mismo tiempo que se desarrolla el sistema de formación y de perfeccionamiento de los funcionarios de planificación, se hace necesario poner en práctica una política de reclutamiento, de estabilidad, de seguridad social, de ascenso por méritos y de jubilación para los funcionarios que trabajan en este dominio. En este sentido, la Ley de Carrera Administrativa promulgada el 4 de septiembre de 1970 ofrece el marco jurídico apropiado para profundizar la reforma de la función pública, que constituye uno de los aspectos esenciales del proceso de Reforma Administrativa que ha emprendido el Gobierno Nacional.

3. LOS ASPECTOS FUNCIONALES: LA VINCULACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION CON OTROS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

3.1. *El Sistema de Planificación y el Sistema de Presupuesto*

382. Tal como se ha visto, el Sistema de Planificación como sistema prioritario de la infra-estructura administrativa, requiere —directa o indirectamente— de todos los sistemas instrumentales o funcionales para cumplir sus objetivos. En otras palabras, la planificación como proceso de revisión, previsión y síntesis, necesita de los otros sistemas instrumentales o funcionales para cumplir estos objetivos de modo eficaz.

En Venezuela, desde la creación del Sistema Nacional de Planificación en 1958 se ha iniciado un proceso de vinculación entre este sistema, y el de presupuesto, el cual comienza con la elaboración del presupuesto por programas como anexo al Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos. Esta forma de presentación del Presupuesto se utilizó hasta el año 1971, cuando se integró el presupuesto por programa con el presupuesto tradicional como un intento de mayores proyecciones para vincular ambos sistemas.

383. El Decreto N° 492, del 30 de diciembre de 1958, por el cual se crea el Sistema de Planificación ordena que el Presupuesto General de Ingresos y Gastos públicos sea acompañado de un presupuesto por programas, con el carácter de anexo. De este modo, al presupuesto tradicional, que se caracteriza por la presentación de los gastos públicos distribuidos por instituciones y según el objeto de los gastos, se agregaba a título informativo, una presentación sistemática de las actividades que realizan los organismos del Gobierno, de las metas en función de las cuales se proyecta el trabajo de la Administración y, por último, del costo de ejecución de los programas y proyectos a desarrollarse anualmente.

Esta forma de presentación del presupuesto empezó a aplicarse en los Ministerios desde el año de 1962. Al año siguiente comienza a implantarse el sistema en los Institutos Autónomos y en 1965 se

inicia su aplicación en las Administraciones estatales. Para la formulación de ese presupuesto por programas se establecen unos mecanismos de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Oficina Central de Coordinación y Planificación que pueden considerarse como un intento más para vincular el presupuesto a la planificación.²⁵

El sistema descrito presentaba las siguientes desventajas:

En primer lugar, dado el carácter informativo del presupuesto por programas, carecía de efectos vinculantes para la Administración. En definitiva, la distribución de los gastos se continuaba haciendo entre las instituciones, según el objeto del mismo.

En segundo lugar, la discusión del presupuesto por el Parlamento no obedecía a criterios programáticos ni versaba en absoluto sobre el presupuesto por programas, sino que se refería al presupuesto tradicional.

En tercer lugar, la ejecución de los programas no estaba sujeta a adecuados controles. En nuestro país, el control de la ejecución presupuestaria se ha referido tradicionalmente a la legalidad del gasto sin preocuparse de los resultados producidos por ese gasto. De este modo, la Contraloría General de la República, institución auxiliar del Congreso para los fines del control de la ejecución del Presupuesto, tiene como objeto de ese control al Presupuesto tradicional y no al presupuesto por programas.

En conclusión, puede decirse que la preparación del presupuesto por programas ha constituido durante casi diez años un ejercicio más o menos interesante pero sin mayor trascendencia práctica. Su única importancia residió en que suministró la experiencia necesaria para intentar una reforma profunda del sistema de presupuesto, tendiente a vincularlo definitivamente al sistema de Planificación.

384. En la elaboración del proyecto de Presupuesto que comenzó a regir el 1 de enero de 1971 y en el correspondiente a 1972 el Ejecutivo Nacional introdujo una innovación que consistió en presentar en el presupuesto de gastos, además de la distribución de recursos por unidades administrativas y por objeto del gasto, una indicación de las metas a cumplir, por cada unidad administrativa, en base a una definición de Programas, sub-programas y actividades.

Esta reforma en la asignación de los recursos, que se hizo sin una modificación del marco legal preexistente, mediante una interpretación extensiva de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que rige la materia presupuestaria, encontró una oposición inicial en el Congreso y en la Contraloría General de la República. Para un grupo importante de parlamentarios, esta reforma signifi-

25. Véanse Nos. 429 y siguientes.

caba un quebrantamiento de las normas tradicionalmente aplicadas y para la Contraloría implicaba la responsabilidad de controlar la ejecución de los programas, para lo cual no tenía ni la experiencia ni el personal necesario. Sin embargo, en definitiva se aceptó la reforma en el entendido de que constituiría un experimento que sería perfeccionado en el curso de los próximos años.

La importancia de la nueva forma de presentación del presupuesto puede sintetizarse en los siguientes puntos.

Desde el punto de vista político, cuando el Ejecutivo Nacional propone esta reforma, en virtud de la cual se compromete a cumplir determinados objetivos condicionados a la asignación de ciertos recursos financieros, está autolimitando sus facultades discrecionales ante un Parlamento mayoritariamente de oposición, en aras de una mayor racionalidad en la distribución presupuestaria del gasto. Pero esta reforma significa también, una limitación si no de carácter jurídico al menos de índole práctica: por una parte, obliga al Congreso a utilizar criterios programáticos en el análisis del proyecto de presupuesto y por la otra, restringe en algún grado sus facultades de introducir modificaciones en el proyecto, que en Venezuela son muy amplias, por la necesidad de conservar el equilibrio y la integridad de los programas.

Desde el punto de vista de la vinculación entre el presupuesto y el plan, al referirse los programas del presupuesto a las metas del plan, introduce una visión prospectiva en las discusiones sobre el presupuesto y hace evidente la conveniencia de comprometer al Parlamento en la formulación de las grandes opciones del Plan.

Desde el punto de vista de la racionalización del gasto público, la reforma en vigor permitirá iniciar el análisis del costo y rendimiento de los servicios públicos por una parte, y por la otra, servirá para mostrar la necesidad de acometer una reforma de la Administración Pública para convertirla en factor acelerador del desarrollo. En efecto, mientras en una Administración tradicional los programas a realizar se deciden en función de la estructura administrativa vigente, en una Administración para el desarrollo son los programas prioritarios los que condicionan la estructura administrativa.

Por último, en lo que concierne al control de la ejecución del presupuesto, la reforma introducida deberá promover el análisis de la eficiencia de las unidades administrativas con ocasión de las actividades de control de la ejecución de las metas establecidas en el presupuesto, todo lo cual se traducirá, a su vez, en nuevas reformas sobre los sistemas administrativos, en particular sobre el sistema de estadísticas, el sistema de contabilidad gubernamental, el sistema de compras y suministros y el sistema de informática y computación.

385. Luego de la introducción efectiva del Presupuesto-programa como forma de presentación de la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 1971, se ha considerado conveniente disponer nuevas medidas que conduzcan a una mayor integración entre el Plan y el Presupuesto. A estos fines, el sector se presenta como un cuadro más adecuado ya que esta noción tiene un sentido desde el punto de vista económico y, además, ofrece la ventaja de la coherencia.

Por ello, desde el comienzo del año 1971, la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, ha preparado un anteproyecto de Ley Orgánica relativa a la presentación del Presupuesto del Estado conforme a la evolución señalada. En las proposiciones de reforma contenidas en ese anteproyecto y con los estudios que se realizan en Cordiplán, en el Ministerio de Hacienda y en la Comisión de Administración Pública sobre la reforma del Sistema Presupuestario, se persigue otorgar mayor coherencia a las relaciones entre planificación y presupuesto, en particular en los siguientes aspectos: la sectorialización del presupuesto, la superación en ciertos casos de la anualidad presupuestaria, la regionalización del presupuesto y la coordinación entre la actual Dirección Nacional del Presupuesto y la Oficina Central de Coordinación y Planificación. En relación a esto último, la necesaria vinculación entre los sistemas de planificación y presupuesto se logrará con la estructuración en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, de la Oficina Central de Planificación y de la Oficina Central de Presupuesto.²⁶

386. En todo caso, la reforma del Sistema de Planificación venezolano y el mejoramiento de las técnicas presupuestarias no pueden separarse de los trabajos destinados a perfeccionar el aparato estadístico y a la contabilidad pública y transformar la organización y los métodos de la Administración.

Las medidas de reforma que serán necesarias adoptar en estos dominios, debe orientarse a utilizar de la mejor forma los ingresos disponibles, y en última instancia permitir su desarrollo.

Transformación del Sistema Estadístico, renovación de la contabilidad, y acciones de reforma administrativa deben ser instrumentos tan eficaces como el plan y el presupuesto y deben servir de instrumentos al Estado Venezolano para la elaboración y realización de sus programas de desarrollo, y su política global de transformación social.

3.2. *El Sistema de Planificación y el Sistema Estadístico*

387. El Sistema Estadístico constituye la base indispensable para la elaboración de planes coherentes contentivos de objetos y metas

26. Véanse Nos. 76 y siguientes y 442 y siguientes.

realizables. En efecto, las proyecciones del Plan Nacional, son generalmente el resultado de la extrapolación de las series estadísticas del pasado; en consecuencia es importante que las nociones objetivas de estos cálculos sean precisas y claras.

En Venezuela la puesta en marcha de un Sistema de Estadísticas, remonta a la Ley de Estadísticas y Censos Nacionales del 12 de julio de 1944. Sin embargo, el problema fundamental que afecta el Sistema Estadístico Venezolano de hoy, es el de su desarrollo desordenado por la falta de una orientación básica con criterios precisos. El objetivo de un Sistema Estadístico es la producción de una serie de datos que servirán, en primer lugar, para la preparación de las proyecciones del plan. Ahora bien, estas proyecciones deben efectuarse dentro de un determinado cuadro contable o en otros términos dentro del cuadro de la Contabilidad Nacional. Por lo tanto es evidente, que las Estadísticas deben adaptarse a los conceptos de la Contabilidad Nacional, base de las proyecciones del plan.

En la ausencia de una concepción global, el Sistema Estadístico Venezolano se caracteriza por su desadaptación a las necesidades de la Planificación, ya que la Dirección General de Estadística y de Censos Nacionales dependiente en la actualidad del Ministerio de Fomento, no puede medir exactamente las necesidades estadísticas de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Por otra parte, el organismo que integra los datos económicos para traducirlos en términos más o menos precisos a los efectos de la Contabilidad Nacional, es el Banco Central de Venezuela, el cual posee una gran autonomía de gestión con respecto a los poderes públicos. La Oficina Central de Coordinación y Planificación, en consecuencia debe dirigirse para realizar las proyecciones de los planes por ella elaborados, a fuentes de información diferentes que trabajan a veces bajo ópticas divergentes.

En la falta de una concepción global del Sistema Estadístico, éste se encuentra en la imposibilidad de producir datos precisos y estos se caracterizan por su incoherencia, su insuficiencia y su gran desigualdad, tanto en calidad como en cantidad, además de reflejar la ausencia total de una concepción de conjunto del Sistema Estadístico orientado hacia la Planificación. Debe destacarse, sin embargo, el valioso trabajo y la experiencia acumulada en la realización de los Censos de Población.

388. Es necesario afirmar que la Dirección General de Estadística y de Censos, consciente desde hace algunos años de la insuficiencia del Sistema, ha decidido rectificar sus orientaciones y tiende actualmente a elaborar una información más productiva para la Oficina Central de Coordinación y Planificación. De esta manera, se prepara en ella actualmente, un modelo macro-económico representativo de la Economía venezolana.

Por otra parte, ya se ha propuesto la reubicación de la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, como una Oficina Central dependiente del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.²⁷

Esta situación tendrá numerosas ventajas, ya que permitirá a la nueva Oficina, gracias a su posición administrativa, en primer lugar, la coordinación, la elaboración, la concepción y la normalización de las estadísticas económicas que producen los diversos organismos públicos. En segundo lugar, la Dirección de Estadística podrá, al depender del Ministerio de Coordinación y Planificación, orientar el establecimiento y la utilización de las series estadísticas de una manera más conforme a las exigencias de la programación. Por último la Dirección podrá velar por la puesta en marcha de un Sistema de Estadísticas sectoriales y regionales.

Solamente quedaría por definir la articulación del Sistema Estadístico con la contabilidad nacional, base de una elaboración científica del plan de desarrollo económico y social.

3.3. *El Sistema de Planificación y el Sistema de Contabilidad Pública*

389. En los próximos años, el sistema de contabilidad deberá transformarse más que ningún otro para adaptarse a las exigencias de la Planificación. En efecto, se ha señalado que la planificación necesita conocer con precisión los flujos económicos que se producen entre los diversos agentes de la economía. Pero por otra parte, es indispensable que el Estado disponga de un sistema de contabilidad que le permita saber exactamente la utilización que se ha dado a los recursos públicos, como única vía para establecer una verdadera racionalización de las opciones contenidas en el Presupuesto.

Por tanto, los proyectos de reforma deben orientarse hacia el establecimiento de una contabilidad analítica que permita conocer el costo y el rendimiento de la actividad administrativa como condición para que el presupuesto por programa pueda alcanzar sus verdaderos objetivos.²⁸

El sistema contable está formado por la contabilidad de ingresos y de gastos así como de bienes y de materias. Ahora bien, es evidente que la contabilidad de los gastos públicos es la que requiere una mayor atención. Esta, en efecto, se caracteriza por su formalismo y por su rigidez, lo que se explica por razones de carácter político y por la tradición administrativa. Por esta circuns-

27. Véanse Nos. 86 y 467.

28. Véanse Nos. 484 y siguientes.

tancia las cuentas no son llevadas por un órgano del Ejecutivo sino por la Contraloría General de la República, organismo auxiliar del Congreso, lo cual ha producido que hasta ahora se haya puesto más énfasis en el control jurídico fiscal que en el control económico.

Ante esta situación, la implantación efectiva del Presupuesto por programas está planteando desde ya una serie de problemas al sistema contable. En efecto, esta forma de presentación del gasto público implica la existencia de una contabilidad de tipo analítico que permita conocer los costos de los programas, sin lo cual la utilidad del presupuesto por programas sería prácticamente nula. En esta materia, la propia Contraloría ha manifestado reservas sobre sus posibilidades de satisfacer a corto plazo las exigencias del nuevo sistema, fundamentalmente por la falta de experiencias previas en el control de los objetivos contenidos en los programas.

Las dificultades que plantea la transformación de una contabilidad diseñada en función del control con una contabilidad concebida como instrumento para la programación, sin que se desvirtuen los objetivos que persigue una y otra, ha llevado a analizar la conveniencia de crear una Dirección Nacional de la Contabilidad Pública dependiente del Ministerio de Hacienda²⁹ como existe en la mayoría de los sistemas contables extranjeros.

Mientras estas ideas son objeto de estudio, la Contraloría General de la República ha emprendido una reorganización de la nomenclatura de la contabilidad de los gastos públicos para adaptarla a las exigencias de la nueva presentación del presupuesto por programa.

En conclusión, puede afirmarse que los proyectos en estudio se orientan hacia el logro de los siguientes objetivos: una mejor centralización y coordinación de los datos contables a todos los niveles de la Administración Pública; una mejor información contable a nivel de las Regiones; la preparación de una presentación contable que permita el análisis del costo y rendimiento de los servicios públicos; la codificación y mecanización de las informaciones contables de que dispone la Administración Pública.³⁰

3.4. *El Sistema de Planificación y el Sistema de Reforma Administrativa*

390. Para la realización del proceso de Reforma Administrativa se ha creado un sistema que tiene como órgano central a la Comisión de Administración Pública y como órganos sectoriales a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa que existen

29. Véanse Nos. 120 y 500.

30. Véanse Nos. 484 y siguientes.

en los Ministerios, Institutos Autónomos y en las Empresas del Estado. Estas Oficinas creadas conforme al Decreto N° 141, del 17 de septiembre de 1969, integran en su seno las unidades de Organización y Métodos que existían en dichos organismos y tienen como misión la programación, ejecución y control de la Reforma Administrativa, en estrecha colaboración con la Comisión de Administración Pública.³¹

La motivación central de la creación de este sistema reside en el convencimiento de que la Reforma Administrativa es un proceso en el cual deben intervenir en forma activa y con un papel preponderante, los diversos organismos públicos en los cuales se va a efectuar. Ahora bien, desde el inicio de este proceso, se ha tenido claro que la Reforma Administrativa no es un fin en sí misma sino que debe estar ligada al proceso de desarrollo económico y social, por lo cual se ha tratado de lograr una mayor vinculación entre los órganos de planificación y los órganos de Reforma Administrativa.

Esta consideración motivó que, mediante Decreto N° 28 del 8 de abril de 1969, se adscribiera la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y se integraran, a nivel sectorial, las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa en las respectivas Oficinas de Planificación de los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado.

Del mismo modo, a nivel regional, en las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación, existirá una unidad de Reforma Administrativa con la misión de asesorar a los diversos órganos de la Administración Central que funcionará en la región y a las Gobernaciones estatales en el establecimiento de las estructuras, de los sistemas y de los procedimientos más adecuados para la mejor ejecución de los planes regionales.

Por último, para profundizar este proceso de integración entre Reforma Administrativa y Planificación, la Comisión de Administración Pública ha propuesto la creación con dos de sus unidades, de una Dirección Nacional de Planificación Administrativa, dependiente de la Oficina Central de Planificación del Ministerio de Coordinación y Planificación, a la cual le correspondería trazar los lineamientos sobre Reforma Administrativa para ser ejecutados por toda la Administración Pública.³²

4. LOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES: LA FORMULACION Y EJECUCION DEL PLAN

391. En un sistema democrático como el que existe en Venezuela, el proceso de planificación es el resultado de una actividad

31. Véanse Nos. 17 y siguientes.

32. Véase N° 84.

compleja que incluye aspectos políticos, administrativos, financieros y jurídicos. Ese proceso está orientado, por una parte, a la formulación de los planes, y por la otra, a la ejecución de los mismos.

4.1. *La formulación del Plan*

392. Para la elaboración de un Plan de Desarrollo Económico y Social se requiere la realización de numerosas operaciones de carácter técnico que incluyen: la elaboración de un diagnóstico económico, social y físico espacial; el establecimiento de objetivos cuantificados de orden macro económico, sectorial y regional, con base en las políticas definidas a corto, mediano y largo plazos; así como la compatibilización de esos objetivos y su concreción en proyectos específicos de desarrollo.

Ahora bien, en el presente Informe se ha estimado conveniente hacer abstracción de estas actividades de carácter técnico, que han sido más desarrolladas, para insistir en los aspectos políticos y administrativos de la formulación de los planes.

393. Cuando se habla de planificación democrática se insiste con frecuencia en la conveniencia de hacer participar a los grupos de intereses en la formulación de los grandes lineamientos del Plan, pero se subestima la necesidad de hacer participar al conjunto de la Administración Pública en la preparación de los mismos. Ahora bien, la experiencia ha demostrado que sin una identificación de los diversos órganos que integran la Administración con los objetivos definidos en el Plan, difícilmente éstos pueden ejecutarse satisfactoriamente.

En un sistema de centralización administrativa absoluta, que por lo demás no existe en ninguna parte, podría concebirse la ausencia de participación de los órganos subordinados de la Administración, los cuales se limitarían a cumplir las órdenes emanadas del Centro superior de decisión.

Sin embargo, ni la estructura constitucional ni el contexto socio-político de Venezuela hacen viable este modelo de planificación. Por el contrario, la planificación democrática se presenta como la más adecuada para inducir el proceso de desarrollo que el país necesita y para permitir y encauzar la participación de todas las fuerzas sociales hacia la consecución de los objetivos que se fije el conjunto de la Nación.

En las condiciones indicadas, los Ministros, en tanto que órganos superiores de ejecución de los planes y ejes de los sistemas sectoriales encuentran dentro de sus sectores respectivos numerosos organismos que no están sometidos a su administración directa pero a los cuales interesa incorporar a la planificación sectorial.

Esos organismos pueden estar dotados de autonomía política, como ocurre con los Municipios, y en tal caso corresponde al Ministro persuadirlos o estimularlos para lograr su encuadramiento en la política definida para el sector. Otras instituciones pueden gozar de un grado variable de descentralización, desde una autonomía plena como ocurre con las universidades, hasta una vinculación muy estrecha con el respectivo Ministerio. En todo caso, las posibilidades de imponerles una política determinada, pese a que el Ministro tiene con respecto a ciertos organismos un control de tutela, varían de acuerdo al grado de autonomía que le acuerde el estatuto legal que los rige.

Más aún, incluso en el caso de las dependencias ministeriales, que están por tanto sometidas a la jerarquía del Ministro, como ocurre con los órganos desconcentrados, es necesaria una labor de persuasión para garantizar el éxito en la ejecución de los planes de desarrollo.

En todos estos supuestos, la labor del Ministro más que a imponer una política o unos objetivos —que en algunos casos podría hacerlo, analizado el problema desde el punto de vista jurídico— tendería a comprometer a los organismos del sector en la ejecución de los programas correspondientes.

Esta situación se explica por la distinción entre gobierno y administración del sector: El Ministro gobierna y administra su Ministerio pero “frente a las entidades públicas independientes, a las que disfrutan de autonomía política dentro del territorio nacional, y a las administradas por otros Ministros o autoridades de ese mismo nivel de gobierno, el Ministro gobierna pero no administra; puede y debe fijar el alcance de sus fines últimos en forma integral y coherente con las demás instituciones del sector y evaluar sus resultados; pero el cumplimiento de esa política quedará sujeta en cada caso, al grado de independencia con que cuenta la entidad para decidir sus fines y a la eficacia de los medios de persuasión, regulación o promoción de que el Ministro disponga para hacerla efectiva”.³³ El mismo autor agrega: “Con ello se destruye el nocivo mito, en boga en años pasados, sobre la naturaleza de la planificación como compulsiva para el sector público e indicativa para el sector privado; la compulsividad es incompatible con el reconocimiento jurídico-formal de distintos grados de autonomía institucional de las entidades públicas y sólo es aplicable a las centralizadas; pero entonces la compulsividad no viene impuesta por la política sino por la administración”.

Por otra parte, para que la fijación de los objetivos se haga con criterio realista y fundada en la capacidad de cada organismo para cumplir los programas que se le asignan en el plan, el estable-

33. Juan Ignacio Jiménez Nieto, *Política y Administración*. Madrid, 1970.

cimiento de un sistema de coordinación interna que permita la circulación de información y la participación de todos los organismos públicos, resulta de primera prioridad. A estos efectos, la Reforma Administrativa persigue el encuadramiento de los diversos organismos dentro del sector con el cual se vincule su acción, por una parte, y por la otra el establecimiento de mecanismos de coordinación intersectorial, lo cual se traduciría en Comités sectoriales de planificación y en Comités interministeriales de coordinación.

Por lo que respecta a la planificación regional, la coordinación entre la administración central y las administraciones estatales y municipales constituye una necesidad aún más evidente. En efecto, las administraciones estatales tienen atribuidas, conforme a la Constitución, "la administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan". La principal fuente de ingresos de los Estados, la constituye el Situado, que la Constitución regula en su artículo 229 en la forma siguiente: "En la Ley de Presupuesto 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 por ciento) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70 por ciento) restante en proporción a la población de cada una de las citadas Entidades. Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12,50 por ciento) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente, a partir del año 1962 inclusive, en un medio por ciento (1/2 por ciento) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15 por ciento). La Ley Orgánica respectiva determinará la participación que corresponde a las entidades municipales en el situado. *La Ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional* y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales. En caso de disminución de los ingresos, que imponga un reajuste del Presupuesto, el situado será reajustado proporcionalmente".

Para comprender la importancia del Situado en la ejecución de los planes basta considerar que el mismo alcanzó en 1972 la suma de 1.988,1 millones de bolívares. Ahora bien, como los Estados tienen la libre administración del situado, y dado que la Ley de coordinación a que se refiere la Constitución no ha sido promulgada, se ha hecho sentir la necesidad de hacer participar a las entidades federales en la formulación de los planes mediante el establecimiento de unos mecanismos de concertación tales como el Comité Regional de Coordinación previsto en el Decreto N° 72, sobre regionalización del Territorio Nacional.

394. Por otra parte, en una sociedad pluralista como la venezolana, la incorporación de los diferentes sectores de la vida nacional al proceso de formulación y ejecución de los planes es uno de los objetivos fundamentales de la reforma del sistema de planificación. Es cierto que en Venezuela existen numerosos órganos de concertación entre el sector público y los sectores privados. Entre ellos, se ha enumerado el Directorio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el Consejo de Economía Nacional, la Comisión Consultiva del Presupuesto y los diferentes Consejos, Comisiones y Comités en los que se ha previsto la representación privada.³⁴

Ahora bien, una evaluación de esos mecanismos de participación permite señalar que, por una parte, los mismos no cubren los diversos aspectos de la actividad nacional, y por la otra, que su funcionamiento no es todo lo regular y continuo que debería ser. En esas condiciones, la reforma del sistema de Planificación en cuanto al establecimiento o la mejora de los mecanismos de participación está orientada a dar cumplimiento a la norma Constitucional en virtud de la cual: "La Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades en los asuntos que interesan a la vida económica". (Art. 109). A estos efectos, se ha previsto el establecimiento de un Sistema Nacional de Concertación que se fundamenta en dos criterios. En primer lugar, que es necesario institucionalizar las actividades de consulta, que en la mayoría de los casos se han venido realizando en un plano informal. En segundo lugar, que las consultas deben llevarse a cabo en los diferentes niveles en que se despliega la actividad de la Administración, lo que implica que las consultas deben institucionalizarse a nivel nacional, sectorial y regional.

Ahora bien, como estos Consejos son de carácter político y consultivo, deben preverse también mecanismos técnicos de participación para que el diálogo pueda resultar más útil y no se limite a declaraciones de principios. En este sentido se está considerando la posibilidad de constituir Comisiones de Trabajo con participación privada que serían de dos clases. Comisiones "horizontales" para el análisis de aspectos globales e intersectoriales, como los relativos a presupuesto, financiamiento, desarrollo regional; y Comisiones "verticales" para analizar los problemas de carácter sectorial, como por ejemplo: transporte, vivienda, salud, agricultura o turismo.³⁵

34. Véanse Nos. 360 y siguientes.

35. Véanse por ejemplo, las Comisiones de estudio de carácter permanente para los Planes Manufacturero, Siderúrgico, Petroquímico y de Electrificación designadas por Relaciones N° 15, 16, 17 y 22 de abril y noviembre de 1971 de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

395. Ahora bien, de conformidad con el Artículo 6 del Decreto N° 492, "La suprema coordinación de la planificación y de la ejecución de programas gubernamentales corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros". En efecto, al Presidente de la República como Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional (Art. 181 de la Constitución) corresponde la definición de políticas y la orientación de la actividad del Gobierno en función del desarrollo económico dentro del marco que le indica la Constitución y las leyes.

En Venezuela, la actividad económica de la Nación está fuertemente condicionada por la orientación que le imprime el manejo de las finanzas públicas. La Administración de la Hacienda Pública corresponde al Presidente de la República, tal como lo establece el ordinal 12 del Art. 190 de la Constitución. Ahora bien, es función del Congreso la discusión y aprobación de la Ley de Presupuesto presentada por el Poder Ejecutivo, y las partidas de la misma son el límite de acción del Ejecutivo Nacional para la ordenación de los gastos. El presupuesto marca, entonces, la orientación de la Hacienda Pública durante el año de su vigencia e influye de manera decisiva en la orientación de toda la actividad económica del país.

En este sentido, en materia de planificación del desarrollo hay una responsabilidad compartida entre el Presidente de la República y el Congreso, cada uno dentro de las funciones que le son específicas. La Constitución de 1961 es clara cuando establece en su artículo 118 que "Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado", y sin duda, la planificación del desarrollo económico y social es una de esas actividades que reclaman una estrecha colaboración entre los poderes públicos.

Por las razones expuestas, corresponde al Presidente de la República definir los lineamientos del Plan de la Nación y presentarlos al Congreso en su Mensaje Anual, tal como lo establece el Art. 191 de la Constitución: "Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación del Congreso, en sesiones ordinarias, el Presidente de la República, personalmente o por medio de uno de sus Ministros, presentará cada año, a las Cámaras reunidas en sesión conjunta, un Mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior. En dicho Mensaje el Presidente expondrá los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación". La definición de estos lineamientos por el Presidente de la República constituye una labor de orientación y de arbitraje de carácter político que toma en cuenta las siguientes características de nuestro marco socio-institucional.

En primer lugar, el Estado no compite con los sectores privados y se reserva solamente el derecho de fomentar actividades básicas consideradas como esenciales para la comunidad y el desarrollo nacional, mediante el control de los factores de producción, del precio, de los créditos y de otros incentivos.

En segundo lugar, la definición de los lineamientos del Plan debe ser susceptible a traducirse en programas operativos y reflejarse en el presupuesto del Estado, por lo cual se hace indispensable la participación de la representación nacional en la formulación de los planes.

396. Por otra parte, en el Plan quinquenal se seleccionan las alternativas que deberán orientar la acción de los poderes públicos y del conjunto de la Nación, a mediano plazo, y en el Presupuesto anual se autorizan los créditos para la acción gubernamental, a corto plazo. Por tanto, resulta evidente que debe existir una total coherencia entre el programa operativo anual y el plan quinquenal de forma que las inversiones que se realizan en los presupuestos anuales, permitan alcanzar las metas del Plan. Precisamente, la técnica del presupuesto por programas implica que los programas no pueden ser elaborados con prescindencia del Plan, sino que éstos deben ser los que el Plan establece, sujetos, por supuesto, a los ajustes que la coyuntura o cualquier cambio significativo en las circunstancias del país recomienden.³⁶

Mientras el presupuesto tradicional se formula y se discute por el Congreso en base a partidas que se refieren al objeto del gasto, todo ello sin tener una visión prospectiva de los resultados que se buscan a mediano plazo, el presupuesto por programas carece de sentido si no está enmarcado dentro de un plan general de desarrollo. Para ello, no basta con integrar, a nivel administrativo los sistemas de Planificación y de Presupuesto sino que es necesario a nivel político, una convergencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo sobre las grandes opciones que orientarán el desarrollo del país.

En la discusión parlamentaria del proyecto de presupuesto para 1971, el primero presentado por el Ejecutivo bajo la forma de programas, se utilizaron algunos criterios programáticos para su análisis. Es evidente que esta vía deberá ser profundizada en el curso de los próximos años ya que las decisiones que exige la tarea del desarrollo deben ser tomadas con miras al futuro y no de año en año como se había venido haciendo. En este sentido, está planteado un cambio importante en la forma de analizar los problemas por parte de los Diputados, debido a la complejidad creciente de las opciones relativas al desarrollo.

36. Véase N° 443.

397. Como parte de la necesaria convergencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo en la precisión de las grandes opciones del desarrollo del país, se estima que debe disponerse de los mecanismos jurídicos que permitan la participación del Parlamento en la formulación del Plan. En este sentido, en su mensaje anual al Congreso en marzo de 1971, el Presidente de la República consignó el IV Plan de la Nación con vigencia para los años 70 al 74; sin embargo este plan no ha sido objeto de discusión en el Parlamento. Por esta razón, uno de los objetivos fundamentales que persigue la Reforma del Sistema de Planificación es la incorporación del Congreso a la discusión del plan, mediante la participación de representantes designados por las Cámaras Legislativas en el proceso de formulación de las alternativas y a través de la discusión y aprobación parlamentaria de las grandes opciones del Plan.

En segundo lugar, para lograr una mayor vinculación entre el Plan y el Presupuesto, se está considerando la conveniencia de enviar al Congreso, con varios meses de anticipación a la presentación formal del presupuesto, un informe sobre los lineamientos generales que orientarán el proyecto de Presupuesto y su incidencia sobre la ejecución de los objetivos del Plan.³⁷

Estas reformas se fundamentan en el criterio antes señalado de que en un régimen democrático, la escogencia de las grandes opciones que orientarán la acción de los Poderes Públicos y de los sectores privados debe ser el producto de un consenso nacional. Para ello, existe la convicción de que es necesario crear los mecanismos y los canales de participación capaces de orientar el sistema político venezolano hacia una verdadera democracia participativa.

4.2. *La Ejecución del Plan*

398. El proceso de ejecución de un plan implica, en primer lugar, la presencia de una voluntad política rectora decidida a cumplir los objetivos del Plan; en segundo lugar, el funcionamiento armónico y coordinado de los sistemas administrativos, tanto sectoriales como instrumentales, así como el personal debidamente capacitado para las tareas que le corresponde realizar; en tercer lugar, la convicción en el conjunto de la Nación de que los objetivos de ese plan responden a las exigencias del desarrollo, lo que agrega a la acción de los poderes públicos la colaboración de todos los sectores de la vida nacional.

En esta forma, puede afirmarse que en un sistema de economía mixta como el de Venezuela el plan no podrá ejecutarse sin una acción convergente del sector público y del sector privado.

37. Véase N° 443.

399. Para analizar el papel que corresponde al sector público en la ejecución del Plan, es necesario considerar, por una parte el carácter vinculante del Plan para la Administración, y por la otra, el papel de los órganos de la Administración en la ejecución de los planes.

Desde el punto de vista jurídico, el Plan, por sí mismo, no tiene carácter vinculante para la Administración. Es decir, actualmente la Administración no está jurídicamente obligada a ejecutar el Plan. En efecto, en la actualidad, en primer lugar, el Ejecutivo no está obligado a incluir en el proyecto de Ley de Presupuesto las solicitudes de créditos para ejecutar el Plan; en segundo lugar, aun cuando se incluyan esas solicitudes, las Cámaras Legislativas no están obligadas a aprobarlas; en tercer lugar, aun cuando fueren incluidos y aprobados esos créditos, la Administración no está jurídicamente obligada a utilizarlos, porque el Presupuesto es un acto jurídico de autorización y no un mandato de ejecución. En este sentido, en la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 1971 se introdujo una norma en virtud de la cual "Los organismos Públicos que tienen créditos acordados en la presente Ley, están obligados a cumplir las metas previstas en los programas respectivos, *en la medida en que efectúen las erogaciones autorizadas en dichos programas...*" Esta disposición, antes que invalidar la afirmación sobre el carácter no vinculante del Plan para el sector público, lo que hace es confirmarla.

Sin embargo, es evidente que el Plan es un acto políticamente vinculante para el sector público. En la medida en que el Plan representa un compromiso del Ejecutivo ante la Nación, su incumplimiento será objeto de una sanción que no puede ser sino política en el contexto socio-económico y jurídico. Por esta razón se ha citado entre los requisitos para la ejecución del plan, la presencia de una voluntad política dispuesta a traducir ese Plan en actos concretos, materiales o jurídicos, sin la cual el Plan no pasa de ser un simple estudio económico, más o menos interesante.

Ahora bien, el hecho de que el Plan no sea un acto jurídicamente vinculante para el sector público, no implica que carezca de repercusiones de índole jurídica. En tanto que manifestación de voluntad de la Administración, condiciona y sirve de motivación para un conjunto de actos jurídicos de diversos rangos. En este sentido, podría pedirse la nulidad de un acto administrativo alegando la desviación de poder cuando ese acto se dictare para cumplir fines diferentes a los previstos en el Plan, o que contravinieran los objetivos de éste. Esto desde el punto de vista teórico, ya que en la práctica difícilmente los tribunales venezolanos entrarían en consideraciones de esta índole. Por ello, en líneas generales puede decirse que el Plan vincula a la Administración solamente cuando se traduce en actos administrativos tradicionales como Decretos, Reso-

luciones, Instrucciones de Servicio, o cuando una Ley, inspirada en los objetivos del Plan, establece el carácter obligatorio de determinada conducta. De ahí que la Comisión de Administración Pública haya propuesto la adopción del Plan en la vía ejecutiva, por Decreto del Presidente de la República.

Por otra parte, la posible sanción legislativa del Plan si se optase por esta solución, no cambiaría la naturaleza de éste, es decir, no lo transformaría en una Ley; antes por el contrario, convierte al Parlamento en un colaborador de la Administración, el cual no actúa en función legislativa sino en función administrativa.

400. Ahora bien, en cuanto al papel de los órganos de la Administración en la ejecución de los planes debe decirse que la suprema coordinación de la planificación y de la ejecución de programas gubernamentales corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros, tal como lo establece el Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958. Por otra parte, de acuerdo a la Constitución Nacional, el Presidente de la República, en su carácter de Administrador de la Hacienda Pública, debe exponer en su Mensaje Anual al Congreso los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

En esta forma se definen unos objetivos y se concreta una voluntad política para cumplirlos. Sin embargo, para que esa ejecución se produzca, es necesario una acción coordinada de todo el conjunto de la Administración Pública, a través de todos sus niveles.

En Venezuela, como órganos de ejecución del Plan, están en primer lugar los Ministerios. Los Ministros son órganos directos del Presidente de la República y reunidos integran el Consejo de Ministros. Los Ministros, en su doble carácter de órganos de decisión en tanto que miembros del Consejo de Ministros y de órganos de ejecución de las decisiones del Presidente de la República, están colocados en una posición privilegiada para, de un lado velar porque los planes que se aprueben correspondan a las posibilidades reales de ejecución, y del otro, controlar la ejecución por los órganos que le están subordinados.

En segundo lugar, están los Institutos Autónomos, que son órganos descentralizados de la Administración creados por Ley y dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio para realizar, de modo especializado y dentro de un régimen jurídico más flexible, determinados cometidos estatales. En tal virtud, deben estar sometidos al cumplimiento de las instrucciones que emanan de los Ministerios, en cuanto a la definición de los objetivos y de las políticas que orientan su actividad. En este sentido, la Reforma Administrativa

busca fortalecer el papel de los Ministerios y redefinir las funciones de los Institutos Autónomos para convertirlos en verdaderos órganos de ejecución.³⁸

En tercer lugar, como órganos de ejecución existen las Empresas del Estado, entendidas éstas como sociedades mercantiles anónimas en que el Estado o un Instituto Autónomo detentan sea la totalidad, o al menos un 75 por ciento del capital social, y las empresas de economía mixta, cuando la participación es superior al 50 por ciento del capital social. En uno u otro caso, la característica esencial de ellas reside en que, bajo la forma de institución de derecho mercantil, el Estado ha afectado un conjunto de recursos públicos para cumplir cometidos de interés general, normalmente de carácter industrial o comercial.³⁹

En la actualidad las empresas del Estado tienen asignadas la inversión de cuantiosos recursos financieros y la gestión de importantes servicios públicos, razón por la cual uno de los objetivos de la Reforma Administrativa se orienta a integrar la actividad de estos órganos dentro de la planificación del sector correspondiente.

En cuarto lugar, están las Administraciones estatales, correspondientes a los 20 Estados, dos Territorios y un Distrito Federal en que se divide el territorio nacional desde el punto de vista político-administrativo. Hasta fecha reciente, la coordinación de las actividades de los Gobernadores de los Estados como órganos de ejecución del Plan se reducía a una Convención anual convocada para intercambiar información sobre los programas en ejecución. A partir de 1989, fecha en que se inicia el proceso de regionalización, se han comenzado a diseñar nuevos mecanismos de coordinación para incorporar a las administraciones estatales en las tareas de ejecución del Plan.⁴⁰

Por último, existen las administraciones municipales cuyas posibilidades de actuar como órganos de ejecución del plan han sido poco aprovechados hasta el presente. Con la reforma regional se aspira a otorgarles un importante papel en el cumplimiento de los objetivos del Plan.⁴¹

En conclusión, puede decirse que así como la participación de toda la Administración Pública en la formulación de los planes es un elemento fundamental para su posterior ejecución, no basta la sola intención ni aún la voluntad política del más alto nivel del gobierno, sino que se requiere también de unas estructuras, de unos sistemas y de unos procedimientos racionalmente concebidos y realmente implantados para que los objetivos del plan se traduzcan en realidades.

38. Véanse Nos. 97 y siguientes y 233 y siguientes.

39. Véanse Nos. 194 y siguientes.

40. Véanse Nos. 286 y siguientes.

41. Véase N° 289.

401. Ahora bien, si la acción de la Administración es insustituible en la ejecución del plan, la participación del sector privado no es menos indispensable.

En efecto, en Venezuela, el principio rector de la actividad económica de los particulares está contenida en la declaración constitucional de que "Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social..." (Art. 96).

En estas condiciones, es pertinente interrogarse sobre el carácter vinculante del plan frente al sector privado. A los fines de responder esta pregunta es necesario citar dos disposiciones conexas, también de rango constitucional. En primer lugar el artículo 98 en virtud del cual: "El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país". En segundo lugar, el artículo 117 de la Constitución que establece que: "La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio". Las disposiciones transcritas consagran, por una parte, con respecto a los particulares, el principio de la libertad de industria y comercio y por la otra, con respecto a la Administración Pública, el principio de la legalidad, en virtud del cual ésta no puede actuar sino en el ámbito que le permite la Ley.

Por tanto, puede afirmarse que el Plan, por sí mismo, no es vinculante para el sector privado. En cambio, en la medida en que las orientaciones del plan se traducen en leyes que imponen una conducta determinada o en actos dictados por la Administración en ejercicio de facultades legales, los particulares pueden ser inducidos a encuadrarse dentro de los lineamientos definidos por el Plan. Ello permite considerar dos aspectos en la participación del sector privado en la ejecución del Plan: por una parte, el cumplimiento espontáneo y por la otra, el cumplimiento inducido de los objetivos del Plan.

402. La participación de los representantes del sector privado en la formulación del plan implica por parte de estos un compromiso, si no jurídico, al menos moral, de conducir su actividad en la forma que más favorezca el cumplimiento de los objetivos del Plan que ellos han contribuido a establecer. Desde otro punto de vista, en la medida en que el Plan sea un documento técnicamente elaborado, con base en estudios serios y en estadísticas confiables, de forma tal que ofrezca una visión coherente y realista del comportamiento de la economía, los particulares tendrán interés en insertar su actividad en los lineamientos fijados en dicho Plan.

Además, en un país como Venezuela, en que el Estado es el primer empleador y el principal consumidor, el sector privado tiene interés en adecuarse espontáneamente a la orientación que definen los poderes públicos y en introducir las modificaciones necesarias a sus actividades para situarse en las áreas prioritarias definidas por el Plan.

Por último, dentro de la reforma del Sistema de Planificación se ha considerado la conveniencia de rodear al acto de promulgación del plan de un conjunto de elementos formales que puedan incidir psicológicamente sobre el conjunto de la Nación para motivarlo a cumplir voluntariamente las previsiones del Plan. Estos mecanismos, sin embargo, nos colocan en el umbral de la ejecución inducida del Plan.

403. Un plan integralmente indicativo sería aquél que se limitara a consignar unas previsiones sin disponer de ninguna medida para inducir a su cumplimiento. En esta hipótesis no estaríamos realmente en presencia de un plan, sino de un estudio de mercado. En la realidad no existen planes totalmente indicativos ni totalmente imperativos, sino que hay un grado de imperatividad variable según las facultades más o menos amplias que se otorgan a la Administración para proveer a la ejecución de los mismos.

En Venezuela, la acción del Ejecutivo está condicionada, por una parte, por el principio de la libertad de industria y comercio de que gozan los particulares y por la otra, por el principio de la legalidad de los actos de la Administración. Ello no quiere decir que el Ejecutivo carezca de medios jurídicos para hacer que los planes se cumplan. Por el contrario, el ordenamiento jurídico vigente otorga numerosas facultades a la Administración para condicionar la acción de los particulares y orientarla hacia la ejecución del plan. Esos medios de ejecución inducida pueden ser coercitivos o incitativos.

A través de los medios coercitivos, la Administración puede, en virtud de autorización expresa de la ley, determinar en forma imperativa, la conducta de los particulares. Así por ejemplo, en materia de desarrollo urbano, el Estado, por órgano de los Concejos Municipales, está facultado para fijar unilateralmente las zonificaciones que regirán el crecimiento de las ciudades. En general, en el campo del ordenamiento del territorio, estos medios se utilizan con bastante eficacia, aunque en nuestro país, la falta de instrumentos legales suficientes ha limitado la acción del Ejecutivo en este aspecto. En materia de desarrollo industrial y comercial el Estado puede dictar normas jurídicamente obligatorias, relativas al control de calidad, control de precios de artículos de primera necesidad, regulación de importaciones. En el dominio agrícola la Administración está autorizada para establecer controles sanitarios y para

establecer limitaciones a los particulares tendientes a proteger los recursos naturales renovables. En el ámbito financiero existen numerosas disposiciones legales que atribuyen facultades al Ejecutivo, especialmente en materia monetaria, aduanera y fiscal. Además, el Estado puede excluir a la iniciativa privada de la explotación de determinadas obras o servicios con fundamento en la norma constitucional según la cual: "El Estado podrá reservarse determinadas industrias o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control". (Art. 97).

En todos estos casos, la Administración puede y debe utilizar esos poderes en forma coordinada para orientar la actividad privada hacia la ejecución del Plan. Ahora bien, si esos mecanismos son útiles y eficaces para impedir a un particular realizar actos que contradigan las previsiones del plan, difícilmente se pueden utilizar esos medios coercitivos para impulsar al sector privado a actuar en el sentido deseado por el Plan. A estos efectos, la utilización de mecanismos de incitación de que dispone la Administración Pública son de un valor insustituibles.

404. Aparte de los estímulos de orden psicológico o político que pueda utilizar la Administración para inducir a los particulares a participar en la ejecución del Plan, existen numerosos mecanismos de motivación de diversa índole que pueden ser dispuestos para lograr este fin.

En primer lugar, mediante los efectos que ejercen los gastos públicos sobre la economía nacional, puede condicionarse la actividad de los particulares. En este mismo sentido es evidente que la realización de obras de infraestructura o a través de la gestión de servicios públicos puede inducirse a los particulares a emprender una actividad o a ubicarla en el sitio previsto por el plan.

En segundo lugar, no hay duda que es en materia de estímulos financieros donde el Estado tiene un campo de acción más vasto para inducir al Sector Privado a participar en la ejecución del Plan, y particularmente mediante la utilización de mecanismos de fomento de las actividades privadas, tales como la concesión de ayudas, protecciones, subvenciones y exoneraciones.

Ahora bien, si dichos estímulos son utilizados en forma coordinada dentro de una estrategia de conjunto para orientar la acción de los particulares conforme a las previsiones del plan, y se combinan con los medios coercitivos y con la actividad tradicional de la Administración para lograr el cumplimiento de las metas establecidas en el plan, difícilmente podría decirse que este Plan resultaría puramente indicativo para el sector privado.

En Venezuela, numerosas disposiciones legales autorizan la utilización de estímulos por parte de la Administración. En primer lugar, las protecciones aduaneras y la concesión de créditos a los

empresarios nacionales ha permitido el cumplimiento de un proceso de industrialización y de sustitución de importaciones durante los últimos quince años.

En segundo lugar, mediante las subvenciones a la producción agrícola y pecuaria se ha logrado cubrir una gran parte del mercado nacional con estos productos y se aspira a promover la diversificación de las exportaciones hacia renglones no tradicionales.

En tercer lugar, mediante las incitaciones fiscales, en particular, a través de exoneraciones de impuestos, el Estado puede orientar la iniciativa privada hacia aquellos aspectos de interés económico o de beneficio social, que por sí mismos serían poco atractivos para la inversión privada. Así por ejemplo, la Ley de Regulación de Alquileres establece que "con el objeto de estimular la colaboración de la iniciativa privada en la construcción de viviendas baratas, el Ejecutivo Nacional podrá declarar de utilidad pública determinados proyectos de construcción que tengan por objeto la fabricación para ser arrendadas a un canon razonablemente bajo o para ser vendidas en condiciones de precios y plazos suficientemente ventajosos para la adquisición por personas de escasos recursos" (Art. 44).

405. Por último, es necesario señalar que la aplicación de estos mecanismos de incitación encuentran serios obstáculos que es necesario vencer. Por un lado, se requiere la existencia de una Administración pública neutra desde el punto de vista partidista y dotada de un gran sentido de responsabilidad y de honestidad en sus funcionarios y además con una preparación técnica suficiente que les permita manipular los delicados mecanismos de incitación. Por el otro, los mismos deben ser utilizados con una visión de conjunto de la economía y dentro del marco de una estrategia previamente trazada en el Plan. Ello implica la necesidad de establecer o de mejorar los mecanismos de coordinación y de información entre los diversos órganos de la Administración que intervienen en la aplicación de los incentivos, para que ellos no se conviertan en una simple concesión de beneficios a los particulares sin una contrapartida que se traduzca en un beneficio social. Es otro ejemplo de la necesaria vinculación de la reforma del sistema venezolano de planificación con el proceso de mejoramiento de la Administración pública.

406. Para concluir se estima necesario señalar que para un país en vías de desarrollo como Venezuela la planificación se presenta como una actividad prioritaria en la cual se cifran las posibilidades de alcanzar un nivel más elevado y armónico de desarrollo económico y social. En toda la Nación existe el convencimiento de que ese proceso de desarrollo no puede ser realizado

en forma espontánea sino que debe ser orientado, dirigido y planificado por el Estado, y de ahí la importancia de la reforma del Sistema de Planificación.

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO ⁴²

I. INTRODUCCION

407. Paralelamente a la reforma del sistema de Planificación, en Venezuela se ha iniciado desde hace una década un fructífero proceso de reforma del sistema de presupuesto, a lo que ha contribuido el enorme aumento del gasto público en el país.

En efecto, durante los últimos diez años (1962-1971) el Presupuesto del Estado venezolano, ha aumentado en un 68 por ciento, pasando de 6.553 millones en 1962 a 10.988 millones en 1971. Este aumento inevitablemente ha provocado la decisión de revisar completamente la metodología del proceso presupuestario, puesto que es evidente que no podría manejarse adecuadamente la hacienda pública de la misma forma, para un presupuesto que en diez años ha sufrido un tal crecimiento. Ha sido entonces este impresionante aumento del gasto público de los últimos diez años, lo que explica la decisión de poner verdaderamente en marcha la técnica del Presupuesto por Programa. Esta técnica del Presupuesto por Programa, nació del esfuerzo de relexión común en la década de los cincuenta, de los países de América Latina y de las Naciones Unidas, con el objeto de construir un modelo de finanzas públicas eficiente y capaz de ayudar al despegue económico de esos países. En esta perspectiva se necesitaba un nuevo enfoque de la noción de Presupuesto que superase el mero marco tradicional de un Presupuesto

42. El presente Capítulo ha sido elaborado en base a los documentos "Reseña sobre la Reforma Presupuestaria en Venezuela" (1971) y "Algunas sugerencias adicionales para la Reforma de la Administración Presupuestaria en Venezuela" (1971) elaborados por el Dr. José Vicente Rodríguez Aznar, Director General de Finanzas Públicas y antiguo Director Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, con su debida autorización.

cuyo objeto estaba constituido por un simple balance de ingresos y egresos y su correspondiente autorización legal, para llegar a un Presupuesto con acento en nociones económico-financieras capaz de introducir más racionalidad en la gestión del sector público. Este, como se sabe juega un papel determinante en los países en vías de desarrollo, no sólo por ser el Estado el primer gastador, sino por que al mismo tiempo es el principal empleador.

Pero una precisión terminológica, a los efectos de las finanzas públicas comparadas se impone: la noción de programa tal como es concebida en algunos países latinoamericanos es totalmente diferente de la misma noción que encontramos en la trilogía del sistema PPBS norteamericano. Por ello se estima conveniente, para evitar ulteriores equivocaciones, señalar que de acuerdo al Manual de Presupuesto Programa en Venezuela, este se define como la "presentación sistemática de las actividades que realizan los organismos del Gobierno, de las metas en función de las cuales se proyecta el trabajo de la Administración y, por último, del costo de ejecución de los programas y proyectos a desarrollarse anualmente. Esto en lo que se refiere a su aspecto informativo; pero al mismo tiempo el Presupuesto-Programa es un instrumento de ejecución financiera en el cual, los diversos gastos que exige el desarrollo de las actividades vienen agrupados por unidades programáticas. Por consiguiente, el Presupuesto-Programa permite conocer cuáles actividades se pretenden realizar, en qué magnitud, a qué costo y cuál es el organismo que se responsabiliza de la ejecución".

408. Ahora bien, las razones para la introducción del sistema del Presupuesto por Programa en Venezuela, en términos generales, pueden resumirse como sigue:

En primer lugar en las exigencias del sistema de planificación que indican un ajuste entre la noción de "largo plazo" del Plan con la de "corto plazo" del Presupuesto. En efecto, ha sido un hecho importante y significativo, el que los primeros intentos de introducción del Presupuesto-Programa (durante el ejercicio fiscal de 1959-1960) fueron concomitantes con la formulación del primer plan cuatrienal que cubrió el período de 1960-1963, primer objetivo del proceso de planificación iniciado el 30 de diciembre de 1958. Sin embargo, la integración entre el Plan y el Presupuesto hasta ahora ha resultado insuficiente. En todo caso, es evidente que el Programa aparece como el vínculo imprescindible entre los planes a mediano plazo, caracterizados por su imprecisión y la influencia sobre los mismos de variables exógenas que hacen el cálculo económico difícil, y las preocupaciones cotidianas de la gestión administrativa que ejecutan los diferentes organismos públicos, que influyen sobre la formulación del Presupuesto.

En segundo lugar, en la importancia del sector público en la actividad económica del país. En efecto, la participación del sector

público para 1969, se puede situar en un 27 por ciento del Producto Territorial Bruto (PTB) y para la duración del próximo plan de la Nación (1970-1974), se evalúa en 29 por ciento del Producto Territorial Bruto. Tal masa de gastos, que permiten al Gobierno llevar a cabo su programa de adquisición de equipos (sobre todo en el campo de las infraestructuras) y el correcto funcionamiento del aparato administrativo, debe ser administrada de la manera más eficiente para evitar el despilfarro.

Por otra parte, el porcentaje de las inversiones del sector público, alcanzaban para el período del último Plan el 38 por ciento de la formación bruta de capitales y en las previsiones para el presente Plan, esta cifra alcanzará cerca de un 40 por ciento. Esta participación del Estado en la vida económica del país, es imprescindible, sobre todo si consideramos el papel que desempeña en los sectores determinantes de la economía nacional.

En tercer lugar, en el crecimiento continuo de los gastos corrientes de la Administración Pública. En efecto en 1962 los gastos corrientes correspondían al 49.7 por ciento del total de los gastos del Presupuesto general; en cambio para el Presupuesto de 1972, los gastos corrientes superan el 60 por ciento, lo que significa un aumento muy sensible. Por ello, es claro que los poderes públicos esperan mucho del nuevo sistema de Presupuesto-Programa, pues junto a las técnicas modernas del cálculo de rentabilidad, se puede racionalizar el funcionamiento de los servicios públicos, hecho al cual, el público o más generalmente el ciudadano, es siempre sensible.

En cuarto lugar en la necesidad de ejercer un mejor control de la acción gubernamental. Con esta nueva técnica, tal control se encuentra facilitado, ya que el Ejecutivo está obligado a presentar en cada programa un conjunto de metas físicas a lograr cuyos resultados se miden de manera muy concreta. Por otra parte, políticamente el control de la acción gubernamental resulta más efectivo y debe incitar una mayor moralidad y conciencia en la gestión de los dineros públicos.

409. Ahora bien, puede decirse que la reforma presupuestaria en Venezuela, se inicia en el año 1958 con miras a modernizar los procedimientos en uso y hacer del presupuesto fiscal un instrumento de ejecución de la planificación. Los primeros resultados efectivos se presentan en el año 1962 con la publicación de un presupuesto por programas y actividades, como documento anexo a la Ley de Presupuesto. También en dicho año se inicia la aplicación del "Clasificador de Partidas según el Objeto del Gasto" siguiendo con bastante fidelidad la clasificación propuesta por las Naciones Unidas.

Algo muy importante que debe destacarse es que la reforma presupuestaria en Venezuela se ha hecho hasta el año 1971 sin

modificar la legislación orgánica que rige la administración presupuestaria, la cual está vigente desde hace más de 40 años. Ello ha constituido un factor limitante que ha impedido mayores adelantos, pues la única modificación significativa ha consistido en transformar el período fiscal que era de julio a junio, para hacerlo coincidir con el año calendario.

Para el presupuesto 1971, si bien tampoco se alteró la Ley Orgánica sobre la materia, se modificó sustancialmente la interpretación que tradicionalmente se venía dando a algunas normas en ella contempladas, que por su indefinición permitía diferentes interpretaciones. Ello permitió incorporar en el texto de la Ley de Presupuesto algunos elementos importantes de la técnica del presupuesto por programas y así eliminar la coexistencia que había hasta ese año entre una Ley de Presupuesto aprobada, ejecutada y controlada como "presupuesto tradicional" y un documento anexo constituido por el "presupuesto por programa", que no tenía vigencia legal.

410. El propósito del presente capítulo es reseñar los aspectos más importantes de la reforma presupuestaria ocurrida en el país en los últimos diez años. Para mayor claridad en la exposición, se ha considerado conveniente dividir el proceso de reforma en tres etapas claramente diferenciadas entre sí, a saber: 1º Principales características del presupuesto hasta 1961; 2º Período comprendido entre 1962 y 1970; y 3º Modificaciones efectuadas en 1971.

Para concluir, se formularán algunas propuestas para reformas ulteriores, recogidas en el Proyecto de ley Orgánica de Presupuesto.⁴³

II. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO HASTA 1961.

411. A partir del año 1961 se inicia en Venezuela el proceso de reforma presupuestaria con la introducción de la técnica de la programación presupuestaria, cuyos primeros resultados se obtuvieron con la publicación de un presupuesto-programa para el año 1962 que, a pesar de tener varias deficiencias, constituyó el primer gran esfuerzo sobre el que se han basado todas las transformaciones logradas hasta el presente en Venezuela en materia presupuestaria.

Los resultados obtenidos hasta la fecha, pueden considerarse bastante satisfactorios. En un plazo de diez años se ha logrado transformar sustancialmente los procedimientos presupuestarios y, lo que es más importante, se ha producido un cambio en la concepción tradicional de los funcionarios con responsabilidad presu-

43. Véase en el Apéndice N° 2 de esta Tercera Parte del Informe.

taria, tanto en el Ejecutivo Nacional como en el Poder Legislativo, quienes con bastante rapidez se despojaron de criterios rutinarios para compenetrarse con los beneficios que el nuevo sistema reporta.

412. Pero antes de iniciar el recuento de la forma como se aplicó la reforma presupuestaria en Venezuela, es conveniente reseñar las condiciones existentes en la administración pública venezolana en cuanto al sistema de presupuesto se refiere, para comprender mejor la metodología utilizada y la evaluación que se pueda hacer de sus resultados.

Los aspectos más resaltantes del sistema presupuestario hasta 1961 fueron los siguientes:

A nivel central, la Dirección Nacional del Presupuesto⁴⁴ seguía la característica general de la administración de estar apegada a procedimientos rutinarios, utilizando escasos criterios analíticos para la distribución de los gastos. La mayoría de su personal era de tipo administrativo, dedicando la mayor parte de su tiempo a la recopilación estadística de la ejecución financiera del presupuesto y a la tramitación de las modificaciones presupuestarias. El personal de la Dirección Nacional del Presupuesto, escaso en número, gozaba de una estabilidad administrativa que le permitía compenetrarse con los problemas relacionados con sus funciones, característica que se mantiene hasta el presente. En el período 1958-61 se observan ciertos progresos en la capacitación técnica del personal, con la profesionalización del existente y la incorporación de nuevos funcionarios con preparación universitaria, lo cual facilitó la tarea que se iba a iniciar a partir de 1961. A título de referencia puede mencionarse el hecho de que en 1960 apenas cinco o seis funcionarios tenían nivel universitario en la Dirección Nacional del Presupuesto.

A nivel institucional, prácticamente no existían oficinas dedicadas con exclusividad a la labor presupuestaria. En la etapa de la preparación del presupuesto, en cada organismo se seleccionaba un grupo muy reducido de personas para trabajar en ello durante un mes aproximadamente. Dicha selección recaía casi siempre en empleados de las Direcciones de Administración y Oficinas de Contabilidad. La ejecución del presupuesto y su control respondía a aspectos estrictamente financieros y estaba bajo la responsabilidad de la Dirección de Administración de cada Ministerio.

413. En la estructura del presupuesto de gastos hasta el año 1958 además de la tradicional división por Ministerios, capítulos y objetos, se encontraban dos tipos de gastos diferentes: a) los

44. Hasta el año 1971 se llamó Dirección General del Presupuesto. El cambio de denominación se debe a la reforma administrativa que se describe en el N° 441. Véase además Nos. 331 y siguientes.

llamados "gastos fijos" que incluían la mayor parte de los sueldos pagados al personal que ocupaba cargos permanentes, discriminados cargo por cargo, y agrupados en cada una de las dependencias administrativas, sin que existiera un sistema uniforme de clasificaciones y remuneraciones. La clasificación de los cargos no estaba en función de las actividades que cumplían, siendo en muchos casos caprichosa; y b) los denominados "gastos variables" en los cuales se agrupaban todos los gastos de administración y operación, distintos a los sueldos fijos.

Asimismo, uno de los principales problemas que presentaba el presupuesto en cuanto a su composición, era la de existir un Capítulo para cada Dirección de los Ministerios, en el cual únicamente se incluían los gastos correspondientes a sueldos, mientras que todos los demás gastos de los Ministerios distintos a sueldos, se presentaban en un solo Capítulo que centralizaba los gastos de todas las Direcciones con lo cual era imposible determinar, aunque fuera aproximadamente, el costo de cada Dirección.

Por otra parte, era costumbre incluir en el presupuesto de gastos asignaciones simbólicas a determinadas partidas, especialmente en las destinadas a obras públicas. Los ingresos se subestimaban a veces deliberadamente. Durante la ejecución del presupuesto se presentaba una recaudación muy superior a los ingresos estimados en la ley, y dicho excedente se utilizaba en incrementar esas asignaciones simbólicas; como el aumento en las asignaciones de gastos financiados en esa forma lo podía hacer directamente el Ejecutivo, se ocultaba al Congreso y a la opinión pública el monto exacto de las asignaciones dedicadas a determinada obra.

Esta situación se corrige en la Constitución de 1961 donde se establece que las modificaciones durante la ejecución del presupuesto que signifiquen aumento de gastos, deben ser aprobadas por el Congreso.⁴⁵

414. Durante el período 1958-61 se mejoró bastante la estructura del documento presupuestario, aunque siempre respondiendo a la concepción eminentemente tradicional. Por ejemplo, en esta etapa empezó la eliminación de la anarquía que existía en la nomenclatura, clasificación y remuneración de los cargos públicos; se discriminaron los gastos variables a nivel de sub-partidas eliminando, en gran parte, las partidas globales injustificadas; y así otras modificaciones que si bien hoy en día parecen poco significativas, para la época representó el rompimiento con las viejas costumbres presupuestarias.

Por otra parte, el ejercicio presupuestario abarcaba el período julio-junio, mientras que los sistemas de cuentas nacionales y otros

45. Artículo 227 de la Constitución.

aspectos macro-económicos se referían al año calendario, lo cual dificultaba el establecimiento de las debidas relaciones entre la gestión fiscal y la actividad productiva nacional.

Además, la organización institucional en la administración pública tenía innumerables defectos en cuanto a la existencia de numerosos organismos que repetían esfuerzos y que no tenían claramente asignadas sus funciones; igualmente, los programas de capacitación técnica de los funcionarios en materias de planificación y de administración moderna apenas se inician en 1959.

III. LA REFORMA PRESUPUESTARIA ENTRE 1961 Y 1970

1. LA IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

1.1. *Antecedentes*

415. En la elaboración del Presupuesto para el ejercicio fiscal 1959-60 la Dirección Nacional del Presupuesto exigió de los Ministerios, por primera vez en Venezuela, una detallada relación de los bienes y servicios personales y no personales que se debían adquirir con los recursos solicitados, con especificaciones en el caso de los materiales y equipos, del tipo de unidad a comprar y de su costo unitario. Asimismo se pidió una justificación pormenorizada de cada una de las erogaciones y una exposición de las metas y objetivos más relevantes que se aspiraban alcanzar con la inversión de los recursos. Toda esta información fue solicitada a los Ministerios por medio de un instructivo elaborado tras prolongadas investigaciones. Dicho instructivo señalaba las normas técnicas a aplicar en la elaboración de los proyectos de presupuestos, exponía la orientación básica de la política gubernamental en materia de gastos, la cual estaba fundamentada en un principio de austeridad, y, finalmente, incluía una serie de formularios y diseños en los cuales debían consignarse los planes de trabajo y las previsiones de gastos con el objeto de conferirle al Presupuesto Fiscal una fisonomía programática.

Durante el año 1960-61 se elaboró un anexo explicativo a la Ley de Presupuesto, con el fin de que del estudio del mismo se evaluase la gestión gubernamental, no a través de los distintos renglones del gasto sino mediante las actividades desarrolladas y las metas propuestas. El anexo en cuestión puede considerarse como el primer esfuerzo hacia la implantación del sistema de Presupuesto por Programas y contenía, entre otras, las siguientes informaciones:

En primer lugar, las principales funciones del organismo respectivo, enumeradas en orden de importancia y de acuerdo con las leyes,

decretos y resoluciones que las establecían; y en segundo lugar, una breve exposición del programa general de trabajo que se proponía desarrollar el organismo en el período presupuestario, las metas que se esperaban alcanzar en el mismo y los resultados que se debían obtener en comparación con los obtenidos en el ejercicio inmediatamente anterior.

Dicho documento presentó deficiencias de forma y de fondo por carecerse para la época en que se elaboró, de suficientes datos estadísticos y de elementos de juicio para analizar en forma correcta los programas a desarrollar; por ello, al finalizar el ejercicio fiscal, fue imposible comprobar en qué medida se cumplieron los programas contenidos en el citado anexo. No obstante, sirvió de ejercicio de entrenamiento para la inmensa tarea que iba a comenzar en 1961.

1.2. *Area que abarcó la implantación del presupuesto-programa*

416. A raíz de la implantación en Venezuela del sistema de planificación, cuyo primer intento efectivo fue la formulación del plan de desarrollo para el período 1960-63, surgió la inminente necesidad de modificar la estructura del presupuesto para hacer de éste un instrumento más eficaz para los fines propuestos en la planificación general.

En el año 1961 se prepara por primera vez en Venezuela un presupuesto-programa, el cual se publica como documento anexo a la Ley de Presupuesto del año 1962, la cual se sigue presentando hasta 1970 en su forma tradicional, con una asignación de recursos por instituciones, por capítulos y objetos y sin ningún planteamiento de diagnóstico, metas, costos, etc., pues esa es la interpretación que tradicionalmente se le había dado a ciertas normas de la Ley Orgánica por la que se rige la administración presupuestaria. Como se describe más adelante, para 1971 se le dio una interpretación diferente a dicha legislación.⁴⁶

En el mismo año 1962, la Ley de Presupuesto, si bien se sigue presentando en su forma tradicional de asignaciones por Ministerios, capítulos y partidas, presenta algunas modificaciones que la hacen más operativa, siendo la más importante de ellas la adopción de una homogénea clasificación de partidas por objetos de gastos.

417. Numerosos problemas se presentaron para la implantación del presupuesto por programas en el año 1961; el principal de ellos, además del corto tiempo que se dispuso para su formulación, fue la organización administrativa existente para la época. La estructura

46. Véanse Nos. 436 y siguientes.

organizativa de la Administración Pública venezolana, con multiplicidad de oficinas en diferentes organismos para desarrollar una misma labor, la concentración excesiva de funciones en un mismo organismo, la carencia de oficinas programadoras, la falta de conciencia de los funcionarios de lo que la planificación significaba, su bajo rendimiento productivo, etc., eran obstáculos para la implantación técnica del presupuesto por programas y, especialmente, para una ejecución con resultados positivos del mismo. Todo ello planteaba serios problemas en la decisión de implantar el sistema, cuya solución se regía por las siguientes alternativas:

a) Establecer un modelo teórico de organización en la Administración Pública y efectuar las modificaciones pertinentes para su adaptación; es decir, hacer una reforma administrativa que diera una organización institucional más eficiente y después de ello introducir el nuevo sistema presupuestario.

b) Implantar el presupuesto-programa en uno o dos organismos seleccionados cuidadosamente y, según la experiencia obtenida en ellos, ampliar el sistema a todo el Gobierno Central y progresivamente a todo el sector público.

c) Implantar el presupuesto-programa en todos los Ministerios con la estructura administrativa existente, a pesar de sus vicios, y conjuntamente con la ejecución del mismo, introducir las modificaciones organizativas que fueran necesarias.

Al analizar cuidadosamente estas alternativas, se consideró que la selección de la primera de ellas hubiera traído como consecuencia que el presupuesto-programa hubiera tenido que esperar hasta tanto la administración pública se organizara adecuadamente, lo que no parecía viable a corto plazo. La segunda alternativa —posición intermedia— presentaba la ventaja de poder incorporar a toda la Administración la experiencia obtenida en el organismo que se hubiera seleccionado como piloto. Sin embargo, se consideró acertadamente que si bien es cierto que hay muchos problemas administrativos comunes a todos los organismos de la administración pública y, por consiguiente, la experiencia en uno de ellos puede aplicarse a los demás, no es menos cierto también que la mayoría de los organismos presentan, además, problemas específicos de cada uno de ellos, que no necesariamente se repiten en los otros.

En muchos casos, en aquellos organismos de bastante complejidad en su administración, los problemas comunes con otros organismos son relativamente insignificantes en comparación a la magnitud de los problemas que les son específicos. En consecuencia, la selección de esta alternativa no hubiera reportado la experiencia y las ventajas que en un principio pudiera pensarse que originaría.

418. En esta forma se siguió el criterio de que lo más importante era la implantación del sistema, sin esperar las transformacio-

nes organizativas; las deficiencias originales se irían corrigiendo en el futuro, avanzando paralelamente tanto en la organización administrativa como en la formulación y ejecución del presupuesto por programas.

Evidentemente, la adopción de esta tercera alternativa se asemeja a la construcción de un nuevo edificio sobre unos cimientos carcomidos por la acción de los años. En efecto, para que el presupuesto-programa dé los resultados esperados necesita de una administración ágil y eficiente, con un sistema contable que se le adapte, con un personal técnicamente capacitado, con una organización administrativa que responda a las unidades ejecutoras de los diferentes programas y, necesita consecuentemente una legislación fiscal que permita el establecimiento jurídico de la nueva modalidad presupuestaria. Venezuela en 1961 estaba muy lejos de contar con una administración pública que reuniese esos requisitos. La legislación fiscal en materia presupuestaria impedía la incorporación de técnicas modernas en la administración del presupuesto; el sistema contable era inadecuado aún para controlar eficientemente el presupuesto tradicional, mucho más para el presupuesto por programas; la organización administrativa, sus sistemas y sus procedimientos, necesitaban urgentemente una modernización; la capacitación técnica de los funcionarios en materia presupuestaria apenas era satisfactoria en la Oficina Central de Planificación y Coordinación y en la Dirección Nacional del Presupuesto y, con contadas excepciones, en algunos Ministerios. Esta situación, lamentablemente, después de diez años todavía perdura, y de ahí el tremendo esfuerzo que ahora debe hacerse en el campo de la reforma administrativa.

Sin embargo, a pesar de las condiciones descritas, a la luz de los años se comprueba que el método seleccionado para implantar el presupuesto-programa en el país ha resultado favorable, pues si bien la Dirección Nacional del Presupuesto ha debido enfrentarse a numerosos inconvenientes derivados de las condiciones mencionadas, los resultados obtenidos hasta la fecha son bastante halagadores.

Así pues, para el año 1962 se publica el primer presupuesto por programas, que abarcó únicamente la esfera ministerial. En 1963 se inicia el trabajo de implantación del sistema en los institutos autónomos. En el año 1965 se comienza la ampliación de esta técnica a las entidades regionales (Estados), pudiendo afirmarse que en 1968 el 95 por ciento del total de gastos públicos se efectúa a través del presupuesto-programa, faltando únicamente las municipalidades para tener todo el sector público rigiéndose bajo un mismo sistema presupuestario.

1.3. *La estructura de los programas presupuestarios*

419. La apertura de programas en el presupuesto del año 1962 se efectuó con una total identificación con la estructura administrativa existente. La urgencia en implantar el presupuesto por programas no permitía —como se dijo antes— esperar la transformación organizativa de la administración pública. Asimismo, tampoco se podía presentar un esquema de programas que, aunque respondiera a los principios más puros de la programación presupuestaria, estuviera en completo divorcio con la organización institucional existente, pues ello hubiera significado la imposibilidad de ejecutar el presupuesto al no contar con las unidades ejecutoras responsables de los respectivos programas.

En consecuencia, en 1962 se prefirió adecuar el esquema de programas a la organización administrativa en la forma siguiente:

El presupuesto-programa se clasificó en Ministerios, en atención a la clasificación institucional que regía en la Ley de Presupuesto de Venezuela. Cada Ministerio tenía una organización interna dividida en Direcciones, Divisiones y Secciones, y el Presupuesto se dividió en Programas, Sub-programas y Actividades.

En esta forma las Direcciones se convirtieron en Programas, las Divisiones en Sub-programas y las Secciones en Actividades. Por consiguiente el esquema de los programas presupuestarios calcó fielmente todos los vicios de la organización institucional.

Por otra parte, cada una de las categorías mencionadas de programa, sub-programa y actividad tenía sus recursos asignados distribuidos según la clasificación por objeto del gasto; esta distribución, en un principio, fue un tanto arbitraria, ya que no se disponía de suficientes elementos de juicio (experiencia, estadísticas, etc.) que permitieran conocer los recursos correspondientes a nivel de sub-programas y actividades.

En muchos casos se establecieron unidades de medida, metas y costos unitarios para los programas, sub-programas y actividades, si bien debe reconocerse que ello se hizo con las limitaciones comentadas en los puntos anteriores.

La excesiva proliferación de sub-programas y actividades, junto con el deficiente sistema contable, impidió controlar la ejecución de ese presupuesto-programa, constituyéndose éste apenas en un documento de presentación.

Sin embargo, pese a las críticas anteriormente indicadas, dicho presupuesto-programa 1962 tuvo sus aspectos positivos en el sentido de que con él se inició la reforma presupuestaria en el país, se entrenó al personal necesario y se adquirió experiencia y conocimientos suficientes para ser aplicados en el futuro.

420. El presupuesto-programa 1963 se presentó en forma diferente. En él se incluyó la literatura explicativa y descriptiva de cada uno de los programas y sub-programas, además de cuadros indicadores de metas y costos, de asignaciones por partidas y subpartidas de gastos para los diversos programas y sub-programas que ya aparecían en 1962. Sin embargo, se eliminó el nivel de actividad y se preparó el presupuesto únicamente a nivel de programas y sub-programas. Los motivos que existieron para eliminar las actividades en 1963 fueron la carencia de datos estadísticos para imputar costos y fijar metas a ese nivel, así como también la dificultad de controlar contablemente la ejecución del presupuesto-programa en estas tres categorías programáticas. En todo caso, se considera como un adelanto técnico el hecho de haber presentado el presupuesto-programa en forma descriptiva, con explicación detallada de las funciones y necesidades que cumplían cada uno de los programas y sub-programas, así como de sus costos, volumen y clasificación de personal y otras modificaciones establecidas. Sin embargo, quizás fue contraproducente haber eliminado las actividades en el presupuesto-programa, pues si el sistema contable no permitía el registro de programas, subprogramas y actividades, debió haber sido el sistema contable el que debía ser modificado a fin de adaptar éste al presupuesto-programa y no a la inversa.

El presupuesto-programa en 1964 siguió fielmente los lineamientos del año 1963, sin introducirse ninguna modificación que merezca tomarse en consideración.

421. El presupuesto-programa para 1965 presentó considerables mejoras que hicieron de él un documento más técnico y operativo. La estructura y composición de los programas fue notablemente revisada y se incorporó de nuevo el concepto de actividad, pero con un criterio más correcto que el utilizado en 1962, aunque todavía distante de la técnica de la programación presupuestaria.

Por otra parte, se eliminó el criterio erróneo de que los programas necesariamente debían abrirse en subprogramas y éstos en actividades. Por el contrario, de acuerdo a la técnica mencionada, los subprogramas son niveles intermedios entre el programa y las actividades, cuya creación está condicionada a las características propias del programa y de sus actividades, pudiéndose presentar el caso muy frecuente de programas abiertos directamente en actividades sin necesidad de crear subprogramas. Este acertado criterio para la estructuración de los programas se siguió en el presupuesto-programa 1965 y años siguientes. Sin embargo, en el esquema de programas todavía persistieron numerosos defectos originados en la organización administrativa de la Administración Pública, ya que dicho esquema de programas debió adaptarse a ella, incorporando sus numerosas deficiencias. En todo caso, ello debió ser así, pues si se formulaban los programas presupuestarios con criterio eminente-

temente técnico pero en total divorcio con la estructura administrativa, el presupuesto-programa se hubiera convertido en un documento satisfactorio desde el punto de vista teórico, pero de escaso valor práctico, ya que su ejecución hubiera sido excesivamente complicada, por no decir imposible, al no contar con la maquinaria administrativa adecuada para ello.

Otras mejoras introducidas en el presupuesto-programa 1965 se refieren al cambio en la forma de presentación del documento que lo hizo más inteligible y fácil de operar, con descripciones de programas, subprogramas y actividades, los cuales en muchos casos representaron verdaderos diagnósticos del sector o área de acción correspondiente; además se revisaron las metas situando éstas en magnitudes reales de acuerdo a los recursos asignados.

422. Otro aspecto que debe mencionarse en todo comentario acerca de la estructura de los programas presupuestarios en Venezuela es el referente a las unidades de medida. Desde el mismo año 1962 se tratan de establecer unidades de medida en cada una de las categorías de los programas presupuestarios; sin embargo, esta tarea se complica en grado sumo, pues además de la dificultad que de por sí conlleva la selección de unidades de medidas, esta dificultad crece cuando no se cuenta con un esquema de programas técnicamente concebido, y cuando se quiere seleccionar solamente una unidad de medida para cada programa, para cada subprograma y para cada actividad, lo cual es prácticamente imposible, con un deficiente esquema de programas.

En efecto, en Venezuela se presentó el caso curioso de que a pesar de ser escasas las unidades de medidas seleccionadas, en la descripción que aparecía en el documento presupuestario de cada una de las actividades se incluyeron, en muchos casos, varias unidades de medida para una misma actividad, muchas de ellas muy heterogéneas entre sí, lo que demuestra que es factor determinante en el caso señalado, la deficiente composición de los programas presupuestarios.

2. LA DUALIDAD DE SISTEMAS PRESUPUESTARIOS

423. La legislación vigente en materia de administración presupuestaria está contenida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, cuyos principios jurídicos se refieren al sistema de presupuesto tradicional, con todos los inconvenientes técnicos que de él se derivan. Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, puede afirmarse que en Venezuela existía una dualidad en cuanto al sistema presupuestario consistente en la coexistencia entre el presupuesto tradicional (como ley) y el presupuesto programa (como anexo) que afortunadamente se eliminó a partir del Presupuesto de 1971.

En efecto, por una parte, la Ley de Presupuesto se aprobaba en su forma tradicional distribuyendo los gastos por organismos y por partidas (objeto de gasto) de acuerdo a las normas jurídicas vigentes, por lo que el Presupuesto tenía un carácter eminentemente financiero y contable sin indicación alguna de los objetivos ni de las realizaciones cuyo cumplimiento se preveía como resultado de la ejecución del mismo; por otra parte, existía el presupuesto-programa como un documento informativo, sin rango legal y cuyo cumplimiento, por consiguiente, no era obligatorio. A este respecto, como hecho sobresaliente debe destacarse que las fases de formulación del Presupuesto —a nivel del Ejecutivo— y la posterior discusión y aprobación legislativa se efectuaban en función del presupuesto-programa. El poder Ejecutivo distribuía los gastos en el Presupuesto de acuerdo a los diferentes programas, a sus objetivos y a sus metas; en esa misma forma, el Congreso Nacional efectuaba la discusión del Proyecto a través de las informaciones que le suministraba el presupuesto-programa. En los últimos años, inclusive la presentación de este documento ha sido exigida por la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados como requisito previo al inicio de las discusiones legislativas, aunque posteriormente la Ley de Presupuesto conservaba su estructura tradicional en la cual no se hacía alusión alguna a los programas en virtud de los cuales el Congreso Nacional distribuía las asignaciones presupuestarias.

En este sentido, puede afirmarse que los procedimientos presupuestarios de formulación y aprobación legislativa han adelantado técnicamente con mayor rapidez que el ordenamiento jurídico sobre la materia.

424. Esta dualidad del sistema presupuestario venezolano presentaba lógicamente numerosos inconvenientes. Al ser el presupuesto tradicional el que tenía vigencia legal, tanto los organismos ejecutores como fiscalizadores orientaban toda su gestión administrativa —en la fase de ejecución del Presupuesto— en función de dicho sistema. Los Ministerios y la Contraloría General de la República controlaban y contabilizaban la ejecución del presupuesto tradicional. No obstante, algunos Ministerios también contabilizan sus gastos de acuerdo a las clasificaciones del presupuesto-programa pero lamentablemente la información que se obtenía era de escaso valor práctico, debido a la deficiente imputación de costos y a una organización administrativa que aún no se ha adaptado completamente a los requerimientos del nuevo sistema.

Por otra parte, un aspecto tan importante como es el control del presupuesto-programa en cuanto al cumplimiento de las metas en él fijadas, apenas se hace en forma administrativa y con múltiples deficiencias, a pesar del esfuerzo desarrollado en los tres últimos años en este sentido, por lo que en este aspecto también

se pone de manifiesto la necesidad de normas legales que hagan obligatorio y a la vez faciliten el mecanismo para ejercer el control físico del presupuesto, con la finalidad de que el mismo produzca datos e informaciones oportunas que permitan evaluar periódicamente el cumplimiento de los programas gubernamentales, el ritmo de consecución de las metas propuestas, las posibles desviaciones que sobre el particular puedan surgir en el curso del ejercicio y la adecuada utilización —en relación a los resultados— de los fondos asignados.

Al institucionalizar también el control financiero y de metas del presupuesto-programa mediante la elaboración del Boletín de Ejecución Presupuestaria, se dotará al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y a la opinión de un documento —oportuno y veraz— para juzgar objetivamente la gestión gubernamental.

3. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

425. Como órgano central del sistema, la Dirección Nacional del Presupuesto ha modificado sustancialmente su organización y métodos de análisis en los últimos diez años. Asimismo, se han fortalecido las relaciones con los demás organismos públicos y mejorado la capacitación de sus funciones.

La Dirección Nacional del Presupuesto sigue siendo en la actualidad una dependencia del Ministerio de Hacienda, con un régimen especial en su funcionamiento que la caracteriza y distingue de las demás instituciones de la administración pública, precisamente por tener a su cargo las funciones de órgano central de un sistema instrumental o funcional, como el de presupuesto. De ahí la propuesta que se ha formulado de estructurar una Oficina Central de Presupuesto a nivel presidencial, tal como están situadas actualmente la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y la Oficina Central de Personal y la Comisión de Administración Pública. En todo caso, puede decirse que la Dirección Nacional de Presupuesto en Venezuela ha tenido un status muy sui generis dentro de la administración pública.

En efecto, en sus veintitrés años de vida hasta 1971, ha funcionado sin un acto legislativo o administrativo que le fije específicamente sus funciones y atribuciones. No existe ley, decreto o resolución ministerial, por la cual se cree esta unidad y se le fijen sus atribuciones y responsabilidades. Sin embargo, el prestigio adquirido con su actuación eficiente y eminentemente técnica, ha compensado la ausencia de un respaldo legal para cumplir su misión y le ha valido el reconocimiento de todos los niveles de la administración pública. No obstante, en algunas oportunidades se ve relegada su actuación por el hecho de no contar con poderes decisorios

ni con elementos coactivos que le permita hacer cumplir las normas dictadas en relación a la formulación y control del presupuesto, suministro de informaciones, etc. Su función, en gran parte, se limita a los aspectos de asesoramiento y proposición de recomendaciones.

Por otra parte, la legislación vigente y la práctica actual determinan que muchos aspectos de la administración presupuestaria —muchos de ellos intrascendentes— deben ser resueltos por el Presidente de la República en reunión con el Consejo de Ministros e inclusive en muchos casos por el Congreso Nacional, lo cual imprime lentitud y rigidez en la toma de decisiones. Ello podría subsanarse dándole mayor autoridad al Órgano Central del Sistema de Presupuesto.

426. Uno de los aspectos más sobresalientes de los últimos años es la capacitación técnica de los funcionarios de la Dirección Nacional del Presupuesto. Hasta hace apenas diez años el número de empleados no pasaba de veinte y un alto porcentaje era personal administrativo dedicado a cuestiones rutinarias. Actualmente existen setenta funcionarios aproximadamente, de los cuales más del 75 por ciento es personal técnico, en su mayoría economistas. El nivel técnico de sus empleados es bastante elevado, pues además de la preparación universitaria de la mayoría de su personal, han participado en cursos de capacitación en materia presupuestaria, además del adiestramiento en el servicio, el cual dura entre uno y dos años. Es conveniente destacar que el aumento en el volumen de personal —poco más que triplicado en siete años— ha sido la consecuencia de la ampliación del área de trabajo de la Dirección, la cual cubre en la actualidad la totalidad de los ministerios, la mayoría de las instituciones autónomas y las veintitrés entidades regionales que corresponden a la división político-administrativa del territorio nacional.

También merece destacarse como positivo el sistema de reclutamiento y estabilidad del personal de la Dirección Nacional del Presupuesto, pues a pesar de que en los últimos años sin la Ley de Carrera Administrativa casi todos los partidos políticos importantes del país han participado en la conducción del país a través de coaliciones con el partido de gobierno, ningún funcionario ha sido incorporado o destituido en la Dirección Nacional del Presupuesto por razones políticas, manteniéndose, por el contrario, un sistema de promoción basado exclusivamente en méritos profesionales.

Otro aspecto que merece consideración es la rápida movilidad del personal. En efecto, la Dirección Nacional del Presupuesto está sufriendo desde hace algún tiempo el éxodo de sus funcionarios hacia otros cargos de mayor responsabilidad y mejor remuneración, lo cual si bien en un principio se consideraba como favorable, ya que con ello se ubicaba a personas formadas y capacitadas por la

Dirección Nacional del Presupuesto en el desempeño de labores relacionadas con la administración presupuestaria, actualmente esta situación se ve con preocupación, pues se corre el riesgo de contar con una periferia institucional altamente capacitada a través del debilitamiento de la Oficina Central. Si bien es necesario que las oficinas institucionales o sectoriales de presupuesto se robustezcan técnicamente, es necesario que la Oficina Central mantenga su posición predominante en el campo técnico.

427. En relación a las principales modificaciones habidas en los últimos años en la organización interna de la Dirección Nacional del Presupuesto, deben hacerse los siguientes comentarios. Hasta el año 1962 la Dirección Nacional del Presupuesto tenía la División de Análisis de Ingresos, División de Gastos (para los Ministerios), División de Institutos Autónomos (principalmente de recopilación estadística), Sección de Contabilidad Presupuestaria y Sección de Servicios Generales (correspondencia, archivo, biblioteca, etc.) En el año 1963 se hace la primera modificación importante, creando la Oficina de Programación Presupuestaria y fusionando en una sola unidad las antiguas Divisiones de los Ministerios y de los Institutos Autónomos. Asimismo, esta unidad se subdivide en grupos de trabajo, con cierta semejanza a los sectores del plan de desarrollo. A partir de ese año empieza también una mejor distribución de la función supervisora dentro de la Dirección Nacional del Presupuesto, tanto a nivel de Subdirector (quien pasa a ejercer efectivamente la supervisión interna) como a niveles de Jefes de División y Jefes de Grupo.

Tras algunas otras modificaciones, en 1970 se reorganiza nuevamente la Dirección Nacional del Presupuesto. El cargo de Subdirector de Presupuesto se eleva de jerarquía pasando a desempeñar de hecho funciones de Director. Al Director se le asigna la responsabilidad de coordinar, dirigir y supervisar otras Direcciones del Despacho de Hacienda, como son la Dirección de Crédito Público, la Tesorería Nacional y la Dirección de Investigaciones Económicas. Sobre esta reforma se formulan algunos comentarios posteriormente, al analizar la situación actual.⁴⁷ Internamente, la Dirección Nacional del Presupuesto se reorganiza en grupos de trabajo, de acuerdo a los principales sectores de actividad pública, modificándose el concepto del Analista de Presupuesto para determinado organismo, por el del Analista de Presupuesto sectorial, lo cual permite mayor coordinación entre los organismos que desarrollan programas que se complementan.

428. Las oficinas institucionales de presupuesto también han tenido un mejoramiento notable. En efecto, en cada uno de los Ministerios e Institutos Autónomos existe una oficina de presupuesto

47. Véanse Nos. 331 y 441.

con funciones permanentes relacionadas con la administración presupuestaria del respectivo organismo, que a partir del Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 12 de febrero de 1971,⁴⁸ deben integrarse en las Oficinas Ministeriales de Planificación y Presupuesto, buscándose en esta forma a nivel institucional una mayor integración entre el sistema de planificación y el sistema de presupuesto.

La capacitación técnica de los empleados de estas oficinas, en términos generales, es bastante aceptable; en algunos casos estas unidades están dirigidas por ex-funcionarios de la Dirección Nacional del Presupuesto, o bien por personas que han seguido cursos de especialización patrocinados por la Escuela Nacional de Administración Pública y la Dirección Nacional del Presupuesto; además, reciben un asesoramiento constante de la Dirección Nacional del Presupuesto.

Otro hecho significativo es que en la mayoría de los organismos públicos la oficina institucional de planificación y presupuesto depende jerárquicamente en forma inmediata de las máximas autoridades del respectivo organismo, ganando con ello fuerza y poder ante las demás unidades administrativas del mismo.

Un inconveniente en la organización institucional para el presupuesto se debe a la ausencia de oficinas sectoriales de planificación y presupuesto, con la excepción de los sectores salud, agrícola y de educación.⁴⁹ Ello origina que la formulación presupuestaria siga fundamentalmente criterios institucionales y no de coordinación sectorial entre los diferentes organismos que intervienen en un mismo sector.

4. LAS RELACIONES ENTRE EL PLAN DE MEDIANO PLAZO Y EL PRESUPUESTO ANUAL

429. De acuerdo con los principios generales de la programación, un Plan de desarrollo económico y social (Plan de la Nación) debe expresarse en el Presupuesto anual de manera que se reflejen en la acción inmediata, aquellas actividades que habrán de desplegar las dependencias gubernamentales para cumplir con los objetivos previamente establecidos. Fue ésta la finalidad fundamental que se persiguió en Venezuela cuando se implantó el sistema de presupuesto por programas, ya que para poder ejecutar y controlar el Plan de la Nación por la vía presupuestaria, era indispensable identificar claramente los programas de trabajo que iban a emprenderse en el ejercicio, con el propósito de posibilitar su comparación con los proyectos previstos en el Plan.

48. Véase en el Apéndice N° 6 de la Segunda Parte del Informe.

49. Véanse Nos. 356 y siguientes.

No obstante, si bien es cierto que últimamente se ha alcanzado algunos progresos en la coordinación del Plan y el Presupuesto, aún se confrontan en la práctica múltiples problemas, a pesar de que el Ministerio de Hacienda y CORDIPLAN han mantenido frecuentemente criterios comunes en cuanto a la política fiscal a seguir. Pueden indicarse como factores que han obstaculizado la labor de coordinación entre las dos organizaciones, los siguientes:

En primer lugar, la carencia de escalas de prelación. El cumplimiento de la totalidad del Plan demanda un volumen de recursos apreciablemente superior al que está en capacidad de movilizar anualmente el Gobierno, por lo que sólo una parte de los programas previstos en el mismo pueden incorporarse al presupuesto. Por consiguiente, se hace necesario la fijación de criterios muy claros y concretos que orienten al órgano central del sistema de presupuesto acerca de cuáles son los renglones que merecen mayor prioridad y cómo deben asignarse los recursos a fin de no desarticular la unidad del Plan.

En segundo lugar, las proyecciones poco realistas de los Gastos Corrientes. En efecto, las proyecciones que generalmente realiza el Plan de los gastos corrientes, son muy inferiores a su evolución real. Por ejemplo, en el plan 1965-68, se previó un monto global de apenas 20 millones de bolívares para atender el incremento anual de la totalidad de los gastos corrientes de la administración, excluyendo los programas educacionales y médico-asistenciales. Esta estimación poco realista introduce un importante elemento de distorsión en el proceso de implementación del plan.

En tercer lugar, el desconocimiento de los aspectos operativos del Plan. La intervención del Ministerio de Hacienda y del órgano central del sistema de presupuesto en la formulación de políticas, evaluación de resultados y adopción de nuevas estrategias para la ejecución del Plan, en la actualidad es prácticamente nula. Por ende, la asignación de los recursos que realiza por la vía presupuestaria a veces no guarda coherencia con las medidas recomendadas por CORDIPLAN. Este problema se ve agravado por la circunstancia de que, por la propia naturaleza del Plan, las metas que en él se fijan son genéricas y globales, dificultándose determinar con exactitud su implementación administrativa.

En cuarto lugar, las fallas en la programación presupuestaria. La implementación del Plan en esquemas operativos de trabajo presupone que, junto al sistema de planificación global, coexista un proceso de programación particular y de detalle que preceda la elaboración de los cálculos presupuestarios. El retardo en la adopción de las decisiones que afectan al presupuesto y la incertidumbre existente en las unidades ejecutoras de programas, especialmente en la determinación y fijación de cuotas de gastos a las unidades programáticas, impiden que este proceso se cumpla eficientemente.

En quinto lugar, la falta de coordinación en los niveles operativos. Con mucha frecuencia, los analistas de la Dirección Nacional del Presupuesto trabajan en forma independiente de los funcionarios de CORDIPLAN, aún dentro de las mismas áreas de trabajo. Esto tiene por consecuencia que van en perjuicio del prestigio de ambas dependencias y de la eficiencia en el desarrollo de sus actividades.

430. Hasta aquí se han mencionado los aspectos que dificultan la estrecha relación que debe existir entre el presupuesto y el Plan y, por consiguiente, entre las actuales Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Dirección Nacional de Presupuesto. Para corregir las dificultades mencionadas, se ha pensado en la integración de la Oficina Central de Presupuesto a nivel de la Presidencia de la República, y su vinculación con la Oficina Central de Planificación y la Comisión de Administración Pública en un Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.⁵⁰

En todo caso, habría que tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

En primer lugar, en una intervención más activa del órgano central de Presupuesto en la formulación y evaluación periódica del Plan. Tanto en la formulación del Plan de la Nación como en la evaluación periódica de los programas y proyectos, deben participar funcionarios del Organismo Central de Presupuesto. Ello presenta una doble ventaja: en primer lugar, que el citado organismo tendría un mejor y más amplio conocimiento del Plan, por lo que estaría en capacidad de orientar la política presupuestaria en función de los objetivos establecidos en el mismo; y, en segundo lugar, porque podría aportar valiosas experiencias a su formulación.

En segundo lugar, en pasantías de los Analistas de Presupuesto en CORDIPLAN. En una época favorable del año en relación al trabajo a desarrollar, los Jefes de Sector del Organismo Central de Presupuesto y algunos analistas podrían hacer pasantías en el Organismo Central de Planificación con el objeto de estudiar los pormenores del Plan a nivel sectorial. Una vez realizada esta pasantía, se establecerían reuniones mensuales con la finalidad de evaluar y cotejar resultados y definir programas de trabajo.

En tercer lugar, en mejoras en el proceso de formulación de los presupuestos. Debido a la fijación de plazos perentorios para la elaboración de los estimados de gastos, en Venezuela las discusiones en torno a los problemas presupuestarios giran en forma casi exclusiva sobre la asignación de partidas, por lo que en definitiva se convierten en un simple "regateo" de recursos, carente de fórmulas precisas. Como ya se ha destacado, el proceso de preparación del

50. Véanse Nos. 76 y siguientes y 371 y siguientes.

Presupuesto debe identificarse y reflejar la política general del Gobierno, ya que aquél la condiciona y orienta a través de una asignación más o menos rígida de los fondos. Por consiguiente, si se aspira a que el Presupuesto implemente el Plan, es indispensable darle al mismo un verdadero contenido programático, en el cual las solicitudes de recursos están precedidas por una evaluación exhaustiva de la forma con que se han venido desarrollando los programas y por la elaboración de planes de trabajo en los cuales se establezcan en forma muy concreta, tanto los objetivos que es posible alcanzar durante el ejercicio como las estrategias a emplearse y las medidas a adoptar para superar los obstáculos confrontados. Por otra parte, un análisis de esta naturaleza permitiría abordar aspectos tan complejos como el de la reorientación del gasto público, ya que podrían tomarse paulatinamente las providencias necesarias para que esta reorientación se produjera sin crear fricciones ni desajustes temporales.

431. En todo caso, la decisión de mejorar el proceso de programación presupuestaria requiere la estructuración de un calendario de actividades en el cual se contemple anualmente un lapso prudencial para que éste se desarrolle. Asimismo, la Dirección Nacional del Presupuesto, asistida por funcionarios de CORDIPLAN, debe estimular y supervisar dicho proceso, de tal manera que el mismo se cumpla en forma efectiva, racional y coordinada. La Dirección Nacional de Presupuesto ha sugerido el siguiente modelo de este calendario y de las distintas fases que comprende, que por supuesto sería de más fácil aplicación si se estructura la Oficina Central de Presupuesto a nivel del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República:

a) Evaluación de resultados y formulación de políticas. Durante el mes de marzo de cada año, funcionarios de CORDIPLAN, Presupuesto y de los Ministerios respectivos celebrarían una serie de reuniones a fin de: evaluar los planes de trabajo ejecutados en el período anterior y comparar los resultados obtenidos con los previstos en el Plan; analizar el grado de eficiencia alcanzado en los distintos programas y detectar los principales obstáculos, estudiando la forma de solucionarlos; y formular proyectos alternativos a realizar durante el siguiente período, estableciendo las prioridades de los mismos.

Durante el mes de abril, CORDIPLAN y la Dirección Nacional del Presupuesto estudiarían las posibilidades de financiamiento para el próximo ejercicio, comparándola con el nivel probable de gastos determinados en el año anterior. Problemas tales como reducción de gastos corrientes o eliminación de programas de escasa productividad se analizarían como fórmulas para liberar recursos y transferirlos a usos de mayor impacto sobre el desarrollo. Asimismo, se analizarían las posibilidades crediticias y las reformas fiscales. Definida

una política al respecto, se propondrían al Consejo de Ministros las cuotas de gastos que regirían para el siguiente ejercicio, debidamente razonadas.

b) Formulación de planes de trabajo y de estimados de gastos: Bajo la supervisión de la Dirección Nacional del Presupuesto en permanente consulta con CORDIPLAN, las dependencias públicas elaborarían sus programas de trabajo y calcularían sus necesidades de recursos durante el lapso comprendido entre el 1º de mayo y el 30 de junio de cada año.

c) Evaluación de los Proyectos de Presupuesto: Durante el mes de julio y agosto, la Dirección Nacional del Presupuesto haría un análisis minucioso de cada proyecto, tanto en sus aspectos programáticos como financieros, examinando la implementación del Plan, la justificación de los fondos que se solicitan y recomendaciones posibles, reasignación de los recursos reales y monetarios o reducciones en los mismos. Estos informes —previa aprobación del Ministro— se discutirían con CORDIPLAN y posteriormente se someterían a la consideración del Presidente de la República y del Consejo de Ministros. En el caso de que se prevea a la fecha perspectivas diferentes a las iniciadas en lo referente al financiamiento público, se incorporarían o eliminarían programas de acuerdo con el orden de prioridades establecido.

5. LA EJECUCION Y CONTROL DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y MEDICION DE RESULTADOS

432. Los resultados obtenidos hasta la fecha en Venezuela con la implantación del presupuesto por programas han sido bastante exitosos en cuanto al análisis y asignación de recursos a los diferentes programas gubernamentales; sin embargo, poco se ha logrado en los aspectos de control, especialmente en su parte financiera, ya que prácticamente no se llevan registros de costos en el cumplimiento de metas. Ello ha originado desencanto en muchos funcionarios, a quienes convendría recordar que "Los verdaderos frutos del presupuesto-programa se producirán cuando empiecen a funcionar efectivamente sus sistemas de control, pero ello requiere un proceso lento de promoción de personal adecuado a las nuevas funciones, así como el atento examen de las experiencias nacionales en la aplicación del sistema".

Indudablemente, la dualidad presupuestaria que existía en Venezuela perjudicaba notablemente el establecimiento de adecuados sistemas de control del presupuesto por programas. Esta dualidad antes mencionada se refiere a la coexistencia del presupuesto tradicional, respaldado por todo el ordenamiento jurídico vigente, con el presupuesto-programa que apenas constituye un documento infor-

mativo sin fuerza legal. En consecuencia, por mandato de la Ley Orgánica, los organismos ejecutores y fiscalizadores cumplen toda su gestión administrativa en la ejecución del presupuesto, bajo las normas jurídicas y procedimientos contables establecidos en dicha Ley Orgánica, que como ya se dijo data de 40 años atrás.

Los Ministerios y la Contraloría General de la República contabilizaban y controlaban la ejecución del presupuesto tradicional. La Contraloría, hasta 1970 con razón legal, ignoraba la existencia del presupuesto-programa en el desempeño de sus funciones. Apenas algunos Ministerios contabilizaban también sus gastos de acuerdo a las clasificaciones del presupuesto-programa, pero lamentablemente la información obtenida era de poco valor práctico, debido a la deficiente imputación de costos y a una organización administrativa que aún no se ha adaptado completamente a los requerimientos del nuevo sistema.

Para ordenar los comentarios sobre esta materia, es conveniente separar lo referente a la ejecución financiera del presupuesto y lo atinente al control y medición de resultados.

5.1. *El control de ejecución financiera*

433. Como se ha dicho anteriormente, todo el ordenamiento jurídico vigente sobre la administración presupuestaria se refiere al presupuesto tradicional. La Ley de Presupuesto anual era un documento estrictamente financiero donde se asignaban recursos a las unidades administrativas, con una especificación por objeto del gasto.

En consecuencia, todo el sistema legalmente establecido de ejecución y control del presupuesto sigue los cánones tradicionales, excluyendo el control financiero del presupuesto por programas. Los sistemas contables registran las operaciones financieras de la ejecución de la Ley de Presupuesto (tradicional). Apenas en algunos organismos, como ya se dijo, se llevaban también registros contables del presupuesto-programa, aunque la información que ellos suministraban tenía muchas deficiencias por la inadecuada imputación de costos.

En muchos casos, como la estructura de los programas de cada institución refleja la organización administrativa, al llevar los registros contables a nivel de Dirección se obtiene, en consecuencia, los gastos del programa. Así por ejemplo, se conoce el costo del programa "Educación Primaria" del Ministerio de Educación, pero la contabilidad no refleja el costo específico de la docencia, o de las visitas día de inspección. Se sabe el costo del programa "Fomento de la Ganadería" pero no se registra el costo de las inseminaciones. Es decir, se conocen los gastos efectuados en los programas, pero se ignora el costo de las metas de cada actividad.

En Venezuela existe una idea bastante clara de lo que debe hacerse para transformar los sistemas contables y otros procedimientos administrativos, con el fin de adecuarlos al presupuesto por programas.⁵¹ En los años 1961 y 1962 se hicieron los estudios necesarios para modificar el sistema contable, si bien esta modificación apenas alcanzó a mejorar los registros financieros del presupuesto tradicional sin llegar a cubrir el presupuesto por programas.

En todo caso, es indudable que la timidez mostrada para reformar el sistema contable, obedece a las dificultades que presentan las normas jurídicas existentes y al excesivo apego a la rutina administrativa que todavía no ha sido erradicada de algunos organismos, a pesar de la capacitación técnica de sus funcionarios.

5.2. *El control de cumplimiento de metas*

434. En Venezuela ha sucedido algo curioso en cuanto al control en la ejecución del presupuesto-programa. En la mayoría de los países latinoamericanos, desde la implantación del sistema, se ha insistido fundamentalmente en el establecimiento de registros contables que permitan obtener la información financiera necesaria para determinar los costos de los programas. Sin embargo, en Venezuela, por las causas antes señaladas, ha sido difícil adaptar el sistema contable a los requerimientos del nuevo método presupuestario. La Dirección Nacional del Presupuesto consideró que no se podía seguir esperando la reforma contable para controlar la ejecución del presupuesto-programa, así que se dedicó a la tarea de establecer unos mecanismos de información que permitieran conocer el cumplimiento de las metas; y se estableció un sistema de control físico del presupuesto.

El sistema de presupuesto por programas no consiste en un simple cambio de presentación de un documento presupuestario formulado por unidades administrativas, capítulos y partidas, a otro presentado por programas y actividades, con indicación de metas y costos. La importancia y la verdadera razón de ser del presupuesto-programa no es tanto la forma de su presentación sino la forma con que se asignan los recursos, como se ejecutan los programas y como se controla el cumplimiento de metas.

Por ello, no es suficiente con que se indiquen los objetivos y las metas a alcanzar en determinado período de tiempo, sino que además debe controlarse periódicamente su ejecución para vigilar si en verdad tales objetivos y metas se están cumpliendo, y de no ser así poder evaluar las causas del incumplimiento con el fin de introducir oportunamente los correctivos necesarios.

51. Véanse Nos. 484 y siguientes.

En 1964 se inició un sistema de información estadística sobre el cumplimiento de metas. La Dirección Nacional del Presupuesto y las oficinas institucionales de presupuesto desarrollaron esfuerzos considerables para implantar este mecanismo. Trimestralmente se publica desde entonces el llamado Boletín de Ejecución Presupuestaria, que a pesar de los inconvenientes para ello y de los defectos que el mismo pueda tener, significa uno de los puntos más resaltantes en Venezuela en la implantación del presupuesto por programas. Como se expondrá más adelante, desde el año 1971 esta publicación es obligatoria por mandato legal.

En conclusión puede afirmarse que se cuenta con un sistema aceptable de información sobre el cumplimiento de metas, pero no se puede controlar adecuadamente sus costos reales en comparación a los costos estimados, por falta de un sistema contable adecuado.

IV. LAS REFORMAS EFECTUADAS EN 1971

435. Con el Presupuesto para el año 1971 se inicia una nueva etapa en el proceso de implantación del presupuesto por programas en Venezuela. Las experiencias vividas en los dos últimos años y las decisiones ejecutivas necesarias, permitieron dar importantes pasos para la consolidación de la programación presupuestaria en el país. Las modificaciones más importantes ocurridas en ese año se reseñan a continuación:

1. LA INCORPORACION DEL PRESUPUESTO-PROGRAMA EN LA LEY DE PRESUPUESTO

436. En la Ley de Presupuesto para 1971 se elimina la dualidad de sistemas presupuestarios existentes en los últimos diez años, a la cual se hizo referencia anteriormente.³² En efecto, la Ley de Presupuesto 1971 rompe definitivamente con la presentación tradicional del presupuesto fiscal, al incorporar algunos elementos de la técnica de presupuesto por programa. En 1971 los recursos se asignan por programas, sub-programas y actividades; se describen las funciones y objetivos de cada uno de los programas y en muchos casos se fijan metas a nivel de actividades. Los recursos asignados en forma global a nivel de cada actividad, tienen una distribución por objeto de gasto de carácter informativo, salvo algunas limitaciones que prevé la propia Ley para los traslados de fondos entre algunos Objetos del Gasto dentro de una misma actividad. En esta forma lo que hasta 1970 constituía un documento anexo a la Ley de Presupuesto sin vigencia legal, pasa a formar parte del texto de la Ley de Presupuesto.

32. Véase N° 423.

Se considera que la asignación de recursos a nivel de actividades en sustitución de la asignación de recursos por objeto del gasto, es uno de los hechos más importantes, quizás el más importante, de los acontecidos en la reforma presupuestaria en Venezuela desde que se inició la implantación del presupuesto por programas en 1961. Cabe destacar que esta modificación se hizo sin alterar las normas de la Ley Orgánica que como hemos repetido en varias oportunidades tiene 40 años de vigencia aproximadamente.

437. Frente a este proceso cabría preguntarse cómo ha sido posible un cambio tan importante sin modificar para ello la Ley Orgánica. La explicación es la siguiente: tanto la Constitución Nacional como la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional se refieren al término "partida presupuestaria" como el límite de acción para la ordenación de gastos y, en consecuencia, constituye el límite restrictivo con el cual el Congreso autoriza los fondos. Tradicionalmente se ha considerado que la partida presupuestaria debía referirse exclusivamente a los objetos de gastos (sueldos, alquileres, adquisiciones, etc.) Sin embargo, ni la Constitución Nacional ni la Ley Orgánica definen qué debe entenderse por "partida".

La única definición que se deduce de la Ley Orgánica es que la "partida" es un concepto de gasto que tiene determinada cantidad de dinero asignada. En la Dirección Nacional del Presupuesto desde hace años, surgía la interrogante de por qué ese concepto de gasto que tiene asignada una cantidad de dinero se debía referir únicamente a los sueldos, alquileres, adquisiciones, etc.; por qué esos gastos no podían ser educación primaria, atención hospitalaria, investigaciones agrícolas, concesión de créditos, etc., es decir, por qué esos conceptos de gastos tenían que referirse a la Clasificación por Objetos y no a la Clasificación por Actividades.

Este planteamiento surgió por primera vez de la Oficina de Programación Presupuestaria de la Dirección Nacional del Presupuesto a fines del año 1964, cuando se elaboró el programa de trabajo que debía cumplir esa dependencia durante el año siguiente. Dicho planteamiento tuvo poca receptividad en aquel momento. En el año 1970 la Dirección Nacional del Presupuesto insistió nuevamente en la posibilidad de interpretar en forma distinta el término "partida presupuestaria" para hacerlo coincidir con las actividades del presupuesto-programa. Se prepararon los trabajos necesarios para demostrar su conveniencia y posibilidad e, inclusive, se elaboró un documento como modelo de cómo quedaría presentada la Ley de Presupuesto bajo esta nueva modalidad.

Con el apoyo decidido del Ministro de Hacienda, la anuencia de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la aprobación de la Presidencia de la República y el Consejo de Minis-

tros, en la Dirección Nacional del Presupuesto se intensificaron las labores correspondientes a esta tarea; se inició un proceso permanente de consultas y de trabajos conjuntos en la Contraloría General de la República, así como también con las Comisiones de Finanzas y de Contraloría de la Cámara de Diputados.

En esta forma, el Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 1971, se presentó con esta modalidad el cual fue aprobado por el Congreso Nacional con la inclusión de este nuevo criterio acerca de lo que deben ser en el futuro las partidas presupuestarias.

A título de ejemplo, se presentan en cuadro anexo algunos casos sobre la forma en la que se aprobó la Ley de Presupuesto 1971 y su comparación con la forma anterior, que demuestran el importante cambio operado.

**COMPARACION ENTRE LA FORMA COMO SE ASIGNARON LOS RECURSOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO 1971
Y COMO SE HUBIERA APROBADO DE NO HABERSE HECHO LAS MODIFICACIONES DESCRITAS**

<i>Según la forma de autorización de la Ley de Presupuesto 1971</i>	<i>Según la forma de autorización tradicional</i>
<i>Programa 05: Educación Primaria y Normal</i>	<i>Capítulo 3: Dirección de Educación Primaria y Normal</i>
626.238.478	626.238.478
Art. 01: Dirección y Coordinación	Objeto 10: Sueldos Básicos y Compensaciones
1.739.674	12.465.408
Act. 02: Impresión y Reproducción	Objeto 12: Sueldos Variables, Dietas y Salarios
521.638	451.974.986
Act. 03: Educación Pre-Escolar y Primaria	Objeto 13: Otros Gastos de Personal
559.957.927	134.170.039
Act. 04: Educación Normal	Objeto 20: Materiales y Suministros
21.898.445	13.038.436
Act. 05: Educación Excepcional	Objeto 30: Servicios
3.015.872	8.369.124
Act. 06: Educación Integrada	Objeto 40: Conservación, Reparaciones y Construcciones Temporales
3.373.548	1.513.800
Act. 07: Educación de Adultos	Objeto 50: Adquisición de Maquinaria y Equipo
16.020.307	4.456.685
Act. 08: Supervisión y Regionalización de Políticas Educativas	Objeto 80: Transferencias
19.751.067	250.000

**COMPARACION ENTRE LA FORMA COMO SE ASIGNARON LOS RECURSOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO 1971
Y COMO SE HUBIERA APROBADO DE NO HABERSE HECHO LAS MODIFICACIONES DESCRITAS**

<i>Según la forma de autorización de la Ley de Presupuesto 1971</i>		<i>Según la forma de autorización tradicional</i>	
Programa 04:	Servicios Regionales de Fomento y Restitución de la Salud	301.312.096	Capítulo 4: Oficinas de Servicios Regionales y Restitución de la Salud
Act. 01:	Dirección y Coordinación del Programa	22.304.870	Objeto 10: Sueldos Básicos y Compensaciones a los mismos
Act. 02:	Unidades Sanitarias	36.961.741	Objeto 12: Sueldos Variables, Dietas y Salarios
Act. 03:	Colonias Sanitarias Infantiles	634.689	Objeto 13: Otros Gastos de Personal
Act. 04:	Atención Hospitalaria General	161.099.087	Objeto 20: Materiales y Suministros
Act. 05:	Atención Hospitalaria Especializada	56.307.335	Objeto 30: Servicios
Act. 06:	Atención Hospitalaria Integral	24.004.174	Objeto 40: Conservación, Reparaciones y Construcciones Temporales
			Objeto 50: Adquisición de Maquinaria y Equipo
			Objeto 80: Transferencias
			Objeto 00: Asignaciones Globales
			301.312.096
			182.739.876
			3.612.060
			4.575.255
			75.519.258
			7.461.783
			653.886
			1.928.702
			5.256.016
			19.565.260

COMPARACION ENTRE LA FORMA COMO SE ASIGNA RON LOS RECURSOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO 1971
Y COMO SE HUBIERA APROBADO DE NO HABERSE HECHO LAS MODIFICACIONES DESCRITAS

<i>Según la forma de autorización de la Ley de Presupuesto 1971</i>	<i>Según la forma de autorización tradicional</i>
Programa.06: Recursos Naturales Renovables	Capítulo 6: Dirección de Recursos Naturales Renovables
Act. 01: Dirección y Coordinación	29.560.359
Act. 02: Evaluación y Manejo de Recursos Forestales	1.791.772
Act. 03: Conservación de Suelos y Aguas y Prevención y Extinción de Incendios	3.841.317
Act. 04: Parques Nacionales	3.841.317
Act. 05: Catastro Nacional	7.775.995
Act. 06: Conservación de Fauna Silvestre	700.457
Act. 07: Regiones	377.417
	6.829.656
	9.129.000
	91.200
	2.790.080
	306.021
	971.320
	2.860.691
	13.412.047

2. EL CONTROL FINANCIERO Y EL CONTROL DE METAS

438. Otra modificación importante que merece destacarse es la inclusión de una nueva norma en la Ley de Presupuesto 1971 que establece que: "Los Organismos Públicos que tienen créditos acordados en la presente Ley, están obligados a cumplir metas previstas en los programas respectivos, en la medida en que se efectúen las erogaciones autorizadas en dichos programas. Los resultados de la ejecución financiera del presupuesto, así como los resultados físicos obtenidos en relación a las metas programadas, deberán ser informados al Ministerio de Hacienda de acuerdo a las normas que este Despacho establezca y a la Oficina Central de Coordinación y Planificación. El Ministerio de Hacienda remitirá trimestralmente dicha información a las Comisiones Permanentes de Contraloría y de Finanzas de la Cámara de Diputados, dentro de los 30 días siguientes al trimestre de que se trate. En igual forma quedan obligados los Institutos Autónomos y Empresas del Estado".

Dicha norma consagra algunos principios básicos del presupuesto por programa al obligar a los organismos públicos a cumplir las metas previstas en sus respectivos programas, en la medida en que utilicen los recursos que tengan asignados. Asimismo, se obliga a los organismos a remitir periódicamente la información financiera sobre la ejecución del presupuesto y a informar acerca del cumplimiento de metas.

Esta norma le da fuerza de ley a los intentos hechos en los últimos años por la Dirección Nacional del Presupuesto de establecer mecanismos de control de resultados.

3. EL CONTROL FINANCIERO SOBRE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

439. También es importante destacar la aplicación del Reglamento sobre administración, coordinación y control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional,⁵³ en el cual se establecen mecanismos más eficaces para garantizar la mejor utilización de los fondos que administran las organizaciones autónomas en Venezuela.

En efecto, mediante el referido Reglamento se establece que el desarrollo de las actividades de los Institutos Autónomos ha de efectuarse en base a las exigencias del Plan de la Nación y a las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional. De acuerdo a tales disposiciones, la labor de programación en dichos organismos deberá encuadrarse dentro de un régimen presupuestario adecuado a las

53. Véase Decreto N° 280 de 8 de abril de 1970 en el Apéndice N° 3 de la Segunda Parte de este Informe.

necesidades reales de participación efectiva de cada institución en el sector correspondiente.

A fin de dar cumplimiento a las atribuciones que le confiere el referido Decreto, el Ministerio de Hacienda dictó una Resolución⁵⁴ en la cual se establecen las instrucciones y formularios en base a los cuales los institutos deberán enviar trimestralmente a este Despacho la información referente a su Balance General, Estado de Ingresos y Gastos y Ejecución de Metas, para que ulteriormente, una vez analizada y evaluada, se someta a la consideración del Consejo de Ministros. Este mecanismo permitirá mantener permanentemente informado a los altos niveles de gobierno sobre el desenvolvimiento administrativo de los organismos autónomos y al mismo tiempo permitirá la aplicación de correctivos en forma oportuna y en base a un periódico flujo de información financiera.

4. LA INVERSION DEL SITUADO CONSTITUCIONAL

440. Por mandato constitucional una cantidad equivalente al 15 por ciento de los ingresos ordinarios estimados en la Ley de Presupuesto debe destinarse a aporte a las Entidades Regionales. Ahora bien, uno de los más importantes problemas de la Administración Presupuestaria Nacional es la necesidad de establecer, de manera efectiva, una adecuada y armónica coordinación entre los gastos e inversiones que realiza cada año el Poder Nacional, de conformidad con la correspondiente Ley de Presupuesto, y los que a su vez efectúan las autoridades regionales en sus respectivas jurisdicciones.

A tal efecto, revisten especial significado el conjunto de medidas propuestas por el Ejecutivo Nacional y aprobadas por el Congreso de la República en la Ley de Presupuesto para el año de 1971, destinadas a coordinar la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Gobierno Nacional.

Las disposiciones contenidas en dicha Ley se refieren a las siguientes materias:

a) La obligatoriedad de remitir periódicamente al Ministerio de Hacienda informes detallados sobre los resultados de la ejecución de sus programas y sobre la situación financiera, elaborados de acuerdo con las normas que este Despacho establezca.

b) La autorización que se da al Ejecutivo Nacional para retener del Situado las cantidades necesarias para el pago de deudas ven-

54. Resolución N° 84 de 29 de septiembre de 1970 publicada en Gaceta Oficial N° 1437 Extraordinaria de 1° de octubre de 1970.

cidas que tengan las entidades regionales con organismos del sector público.

c) La obligatoriedad de remitir al Ministerio de Hacienda copia de los contratos o convenios que celebren con entidades de carácter público o privado, cuando de ellos se originen obligaciones de financiamiento conjunto de programas.

d) Los presupuestos de los Estados, Territorios Federales y Municipalidades deberán ser enviados al Ministerio de Hacienda a través del Ministerio de Relaciones Interiores, y

e) El Ejecutivo Nacional por intermedio de la Dirección Nacional del Presupuesto dictará las normas técnicas pertinentes para la elaboración de los Proyectos de Presupuesto de las Entidades Federales.

5. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL MINISTERIO DE HACIENDA: LA DIRECCION NACIONAL DEL PRESUPUESTO

441. En 1970 se efectuaron en el Ministerio de Hacienda algunas modificaciones importantes en su organización interna,⁵⁵ tendientes a coordinar y supervisar en forma más eficiente las distintas actividades del Despacho. Hasta esa fecha existían cerca de veinte unidades administrativas, de las cuales muchas de ellas eran supervisadas directamente por el Ministro, otras por el Director General y, en muchos casos, en forma indistinta por ambos funcionarios. Este mecanismo de supervisión dificultaba la adecuada coordinación y además hacía que el Ministro debiera ocuparse a veces de detalles de poca trascendencia, pero que las normas vigentes le atribuían las decisiones correspondientes.

En lo que se refiere a la Dirección General del Presupuesto, siempre ha tenido una situación especial interna en el Ministerio. Supervisado exclusivamente por el Ministro, el Director tenía rango de Director General, es decir el nivel jerárquico inmediato inferior al Ministro. Ante el resto de la Administración Pública, también mantenía una elevada posición derivada de esta jerarquía y por la calidad técnica de sus trabajos. Dentro del Ministerio, existían algunas unidades administrativas cuyas funciones tenían bastante relación con la Dirección General del Presupuesto, tales como la Dirección de Crédito Público, la Tesorería Nacional y la Dirección de Investigaciones Económicas. La coordinación entre ellas estaba directamente a cargo del Ministro, quien por sus naturales ocupaciones se veía impedido de ejercerla eficaz y permanentemente. Ante

55. Véase N° 331.

esta situación, desde hace dos años se le encomendó al Director General del Presupuesto informalmente atender esta coordinación, dejando al Sub-Director General del Presupuesto —desde 1969— la dirección interna de su unidad. Esta situación informal, se oficializa en 1971 con la creación de la Dirección General de Finanzas Públicas, que agrupa su área de supervisión y coordinación a la Dirección Nacional del Presupuesto, Dirección de Investigaciones Económicas, Tesorería Nacional y Dirección de Crédito Público.

La antigua Dirección General de Presupuesto se convierte en la actual Dirección Nacional del Presupuesto, consistiendo dicha conversión únicamente en un cambio de denominación y de posición jerárquica, pues sigue manteniendo sus mismos deberes y facultades; es más, puede afirmarse que la complejidad de sus tareas es mayor, debido a los adelantos técnicos alcanzados y la cada vez más extensa área de trabajo.

En principio parece que la Dirección Nacional del Presupuesto ha perdido posición jerárquica dentro del Ministerio y frente a los demás organismos de la Administración, al dársele un rango similar al de cualquier Dirección Ministerial y quitarle la categoría de Dirección General.

Aunque aún es prematuro evaluar la nueva situación debido al poco tiempo transcurrido con la nueva organización parece contradictorio el hecho de haber disminuido jerárquicamente a la Dirección Nacional del Presupuesto cuando por el contrario existe el criterio de fortalecerla frente al resto de la Administración en un futuro inmediato adscribiéndola a la Presidencia de la República o a una de sus unidades.⁵⁶

V. LA PROPUESTA DE REFORMA: EL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO

442. En el año 1968, la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, con la colaboración de la Contraloría General de la República, elaboró un Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto conforme a la autorización constitucional,⁵⁷ que fue presentado por el Ejecutivo Nacional al Congreso en el mes de agosto de dicho año. Hasta 1972 dicho Proyecto no ha sido discutido en las Cámaras Legislativas y podría decirse que afortunadamente, por cuanto dicho Proyecto, si bien incluía importantes normas para permitir la adaptación del Presupuesto-Programa al texto legal, apenas se limitaba a incorporar las experiencias vividas en años anteriores, pero sin tener una visión futurista de nuevos alcances de la reforma presupuestaria iniciada; es decir, dicho Proyecto

56. Véanse Nos. 85 y 430.

57. Artículo 228.

implantaba las experiencias acumuladas en los últimos años, pero no incluía normas que previeran el avance progresivo de la técnica de Programación-Presupuestaria.

Ahora bien, durante el año 1971 se elaboró un nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto⁵⁸ coordinado por la Dirección Nacional de Presupuesto, que será presentado a la consideración del Congreso Nacional en fecha próxima. Dicho Proyecto recoge toda la experiencia vivida en la última década en la reforma presupuestaria, y establece las normas fundamentales sobre las propuestas de reforma futura, algunas de las cuales se resumen a continuación.

1. LA INTEGRACION DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO CON EL SISTEMA DE PLANIFICACION

443. Puede decirse que en Venezuela los sistemas de planificación y presupuesto en los últimos años se han desarrollado suficientemente como para que en torno a ellos se de el paso definitivo que conduzca a su integración. En Venezuela, si se pretende seriamente planificar, debe partirse del convencimiento de que el presupuesto es el instrumento adecuado en el corto plazo, para ejecutar los planes. Por ello, se estima que lo que definitivamente no puede suceder es que se planifique, sin contar con una adecuada ejecución presupuestaria de los planes.⁵⁹

En virtud de la inadecuada ejecución presupuestaria de los planes, en muchos casos, la planificación ha quedado como un ejercicio de augurios económicos y los presupuestos se han elaborado sin seguir los planes. Por ello la primera característica del nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto es la previsión de normas importantes, tendientes a integrar el sistema de presupuesto y el sistema de planificación. En este sentido se parte del convencimiento de que el Presupuesto debe ser un medio de ejecución anual del Plan de la Nación: éste establece las políticas generales que guiarán al sector público durante cinco años y define los programas e inclusive algunos proyectos, y el presupuesto debe ser precisamente uno de los instrumentos que garanticen, desde el punto de vista financiero, la ejecución de los programas y proyectos previstos en el Plan.

De acuerdo a ello, el Proyecto de Ley Orgánica incorpora una norma en su artículo 2º, en la siguiente forma:

“El Proyecto de Ley de Presupuesto constituye el plan de acción anual del Poder Nacional y deberá formularse en tal forma que a través de él se prevea el cumplimiento de los objetivos y

58. Véase el Apéndice N° 2 de esta Tercera Parte del Informe.

59. Véanse Nos. 382 y 429.

metas establecidos en el Plan de la Nación". A tal efecto, los programas y actividades del Proyecto de Ley de Presupuesto deben indicar los objetivos que se persiguen en el ejercicio presupuestario y la relación de éstos con los del Plan de la Nación, las metas concretas a lograr en el año y el costo de ellas, así como también las erogaciones monetarias que se requerirán en el ejercicio correspondiente."

En el mismo Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto (artículo 13) se establece expresamente la concordancia entre los sectores del Plan de la Nación y el Presupuesto Sectorial de gastos en la siguiente forma:

"El Presupuesto Sectorial de gastos está constituido por la distribución del monto total de los gastos clasificados por sectores debiendo corresponderse éstos con los que se establezcan en el Plan de la Nación."

Por otra parte, en relación a la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto y su concordancia con el Plan, se establece en el Proyecto de Ley Orgánica (artículo 18) lo siguiente:

"El Proyecto de Ley de Presupuesto se elaborará siguiendo la orientación que establezca el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en concordancia con el Plan de la Nación".

Debe señalarse además, que en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto se ubica a la Oficina Central de Presupuesto en la Presidencia de la República,⁶⁰ y se exige expresamente (artículo 71) que a fin de que la formulación, ejecución y control del presupuesto se correspondan coordinadamente con la planificación económica y social, con los programas de reforma administrativa y con la orientación que sobre tales materias imparta el Presidente de la República, la Oficina Central de Presupuesto, para el cumplimiento de sus funciones, deberá desarrollar sus actividades en estrecha cooperación con las Oficinas Centrales de los Sistemas de Planificación, Reforma Administrativa y Personal".

2. LA SECTORIALIZACION DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

444. Al igual que para la formulación de la estrategia de desarrollo y de los planes a mediano plazo,⁶¹ así como para la elaboración de un programa de reforma administrativa,⁶² la utilización del criterio sectorial es también esencial para la programación presupuestaria. Por ello, dentro de las propuestas de reforma del sistema de presupuesto está la de la elaboración de presupuestos

60. Véanse Nos. 76 y siguientes.

61. Véanse Nos. 374 y siguientes.

62. Véanse Nos. 102 y siguientes y 232 y siguientes.

por sectores con los mismos criterios sectoriales del Plan de la Nación y del programa de reforma administrativa.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente, que regula la administración presupuestaria en Venezuela, establece que el presupuesto de gastos se dividirá por Departamentos, y se distribuirá en Capítulos, convenientemente clasificados, los cuales a su vez se subdividirán en Partidas, con la correspondiente especificación de los gastos acordados a cada Partida. Cada Departamento comprenderá todos los créditos de que puede hacer uso el respectivo Ministerio, de acuerdo a los servicios que sean de su competencia. (Artículo 179, Parágrafo Segundo).

La anterior disposición es prácticamente la única que existe en nuestro régimen jurídico en cuanto a ordenamiento y clasificación de los gastos en el Presupuesto. Sin embargo, no existe alguna norma en la Ley Orgánica, ni en Leyes especiales ni en reglamentos, que defina los conceptos "Departamento", "Capítulos" y "Partidas". Quizás el término "Departamento" pueda ser correspondiente al de "Ministerio", si bien la identificación de "Departamento" con el "Ministerio" en algunos casos es bastante discutible.

Los Capítulos son subdivisiones de los Departamentos y las Partidas subdivisiones de los Capítulos. Esto es todo lo que señala la Ley Orgánica sobre ambos términos.

Tradicionalmente por tanto, el Presupuesto de Gastos se ha presentado clasificado por Ministerios equivalentes a los Departamentos. Los gastos de cada Ministerio se han clasificado en Capítulos, tal como ordena la Ley Orgánica respectiva. Los Capítulos, en su gran mayoría, se ha hecho corresponder con las unidades administrativas de alto nivel en la forma como están organizados los respectivos Ministerios; es decir, cada Capítulo corresponde a cada Dirección General y a cada Dirección de cada Ministerio.

445. Ahora bien, con motivo de la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, se ha estimado esencial permitir además de la formulación institucional del Presupuesto, su presentación sectorial. En efecto, si bien la técnica del presupuesto por programas relaciona estrechamente los presupuestos con los planes⁶³ e insiste en los aspectos sectoriales de los mismos, hasta el presente la formulación de los programas presupuestarios se ha orientado fundamentalmente hacia los niveles institucionales, estableciendo programas a los organismos más que a los sectores. En base a ello, puede indicarse que el presupuesto sectorial es el instrumento de ejecución de los planes de mediano plazo en cuanto a la responsabilidad que le corresponde al sector público, estableciendo los

63. Véase N° 443.

programas correspondientes a un mismo sector en tal forma que la formulación y ejecución del presupuesto responda a los objetivos sectoriales trazados en los planes.

En múltiples oportunidades se ha señalado que el presupuesto debe constituir la principal herramienta del sector público para la ejecución de los planes. Asimismo, la técnica de la programación presupuestaria insiste en la concordancia que debe existir entre el presupuesto y los planes. Sin embargo, la experiencia durante los últimos diez años en América Latina demuestra que los presupuestos por programa no han llegado a compenetrarse plenamente con los planes de desarrollo e, inclusive existe cierto divorcio entre la formulación del presupuesto y la ejecución de los planes. Pero esta escasa interrelación entre la planificación y el presupuesto no se debe a fallas del sistema de presupuesto por programa en su concepción teórica, sino por el contrario, se origina fundamentalmente en la incorrecta aplicación de dicho sistema, especialmente en lo que se refiere a la programación sectorial del presupuesto.

En efecto, mientras que los planes de desarrollo, además de su concepto global, tienen una especificación de objetivos a nivel sectorial (existe planificación sectorial), los presupuestos gubernamentales se siguen programando a nivel institucional, o bien se analizan los programas presupuestarios de cada organismo, pero restringiendo ese análisis exclusivamente al ámbito institucional sin establecer las relaciones de complementariedad e interdependencia con otros programas desarrollados por otros organismos públicos correspondientes al mismo sector.

En este sentido, se estima que para que los presupuestos respondan a su función esencial de ser instrumentos operativos de los planes de desarrollo, deben seguir un esquema sectorial similar a éstos. Si los planes establecen los objetivos por sectores, asignando a la vez la responsabilidad que cada institución le corresponde dentro de los programas de cada sector, los presupuestos asimismo deben programarse sectorialmente. Ello con la finalidad, en primer lugar, de mantener una estructura similar a los planes que facilite su comprensión y las relaciones entre sí; en segundo término, lo que es más importante, la programación sectorial del presupuesto permitirá una visión integral de cada sector evitando la contraposición de acciones entre programas que pueden ser complementarios y cuya formulación no debe efectuarse aisladamente si se quiere eliminar la dispersión de esfuerzos para lograr la utilización más eficiente de los recursos disponibles.

446. En todo caso, la sectorialización del sistema de presupuesto exige, entre otras medidas importantes, la reforma macro estructural de la administración con criterio sectorial, tal como se ha planteado.⁶⁴

64. Véanse Nos. 43 y siguientes.

Por ello, es necesario prever mecanismos intermedios que permitan avanzar hacia la elaboración de presupuestos sectoriales paralelamente a la aplicación de las reformas administrativas.

Precisamente, el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto responde a este criterio al establecer que el Presupuesto de Gastos deberá formularse con dos criterios: el Presupuesto Institucional de Gastos y el Presupuesto Sectorial de Gastos. En el primero, señala el Proyecto (artículo 13), se incluirá la distribución del monto total de los gastos, clasificados por Departamentos correspondientes éstos a los diferentes organismos del Gobierno Central. A su vez, cada Departamento se subdividirá en Capítulos, convenientemente clasificados de acuerdo a la organización administrativa de cada organismo.

Por otra parte, el Proyecto establece que en el Presupuesto Sectorial de Gastos, se incluirá la distribución del monto total de los gastos, clasificados por sectores debiendo corresponderse éstos con los que se establezcan en el Plan de la Nación. Cada Sector incluirá los programas que sea necesario cumplir para alcanzar los objetivos del sector. A su vez, cada programa se subdividirá en las actividades que sea necesario cumplir para alcanzar las metas de programa.

El Proyecto prevé además que en la Ley de Presupuesto deberá incluirse en el Presupuesto Sectorial de Gastos la información correspondiente a los recursos totales de los Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Estados y Municipalidades, así como los objetivos y metas que deberán cumplirse.

Esta innovación en la presentación del presupuesto está llamada a producir un cambio en la administración tradicional, ya que las diversas unidades administrativas deberán ser agrupadas y coordinadas sectorialmente⁶⁵ para realizar una política de conjunto y para participar en la ejecución de una finalidad económica determinada del sector correspondiente.

3. LA SUPERACION DE LA ANUALIDAD PRESUPUESTARIA

447. Uno de los aspectos más controvertidos del régimen presupuestario es el que se refiere a su periodicidad. En Venezuela la periodicidad de nuestro presupuesto es anual. Hasta el año 1961 inclusive el ejercicio fiscal era julio-junio; y es sólo a partir de 1962 que se lo hace coincidente con el año calendario.

La Ley Orgánica vigente establece en su artículo 180 que: "El año económico comienza el primero (1º) de enero de cada año

65. Véase N° 232.

y termina el 31 de diciembre del mismo año"; y el artículo 196 indica que: "el período de ejecución de los pagos legalmente autorizados por el Presupuesto de Gastos de un año económico comprende además del año mismo al cual se aplica el Presupuesto, los seis meses siguientes a dicho año, pudiéndose en consecuencia durante ese lapso, liquidar, ordenar y pagar los gastos causados durante el año fiscal conforme al régimen del Presupuesto, en virtud de que constituyen obligaciones ya contraídas por el Estado hasta el 31 de diciembre inclusive, del año respectivo". Terminado este período fenece el Presupuesto; y por tanto "no podrán librarse nuevas órdenes con cargo a los créditos restantes y quedan anuladas las ya expedidas y no pagadas, debiendo los acreedores en ambos casos, para conservar sus derechos, pedir nuevo reconocimiento y liquidación de sus créditos con vista del expediente en que fundan sus derechos".

Este lapso anual, junto con el semestre complementario, constituye uno de los principales inconvenientes para programar racionalmente los presupuestos fiscales. Estos inconvenientes se observan de manera fundamental en tres aspectos: la formulación del presupuesto; la discusión y sanción legislativa; y los sistemas contables y administrativos de ejecución presupuestaria.

En cuanto a la formulación del presupuesto, el calendario establecido en el actual ordenamiento jurídico obliga a que el proyecto de presupuesto debe ser entregado al Congreso en los primeros días de octubre; el mes de septiembre debe dedicarse a las tareas de imprenta, redacción de exposición de motivos, elaboración de cuadros estadísticos, etc.; los meses de julio y agosto se destinan a la elaboración de los proyectos en cada organismo; y los meses de abril, mayo y junio se utilizan en la elaboración de normas, estimaciones preliminares de ingresos, determinación de cuotas de gastos para los diferentes organismos, etc. Ello significa que, por ejemplo, el presupuesto para el año 1971 se empezó a formular en abril de 1970. Para esa fecha apenas se conocían preliminarmente los resultados de la ejecución presupuestaria de los dos primeros meses del año. Los resultados del presupuesto de 1969 tampoco se tenían definitivamente, ya que el período de pagos de ese presupuesto fenecía en junio de 1970. O sea que se formuló el presupuesto de 1971 sin tenerse todavía los resultados definitivos del año 1969.

Por lo tanto, si al conocerse los resultados definitivos de 1969 o, lo que es más probable, si en el transcurso de 1970 se presentaba alguna situación imprevista de importancia en la ejecución de algunos programas relevantes, era poco menos que imposible introducir los correctivos necesarios en el presupuesto de 1971 sin afectar —pro-

bablemente en forma sensible— dicho presupuesto, que ya debía encontrarse listo en el tercer trimestre del año 1970.

En cuanto a la discusión y sanción legislativa del Proyecto de Ley de Presupuesto, el Congreso inicia su segundo período de sesiones ordinarias el día dos de octubre y termina el 30 de noviembre. En apenas dos meses debe analizar los presupuestos completos de trece ministerios y de más de cuarenta organismos autónomos, así como efectuar el análisis del presupuesto de ingresos. La experiencia venezolana demuestra que tan sólo esta tarea es suficiente para absorber totalmente dicho período de sesiones. Pero lo más probable es que en ese lapso se presenten otras materias legislativas de importancia que deben quedar resueltas en ese mismo período, y que si por coincidencia se refieren a temas financieros o económicos, el peso de la tarea parlamentaria recae sobre las mismas Comisiones de trabajo que deben analizar conjuntamente varias materias. Ello impide que el Congreso le pueda prestar la debida atención a cada uno de los temas bajo su consideración.

En cuanto a los sistemas contables y administrativos de ejecución del presupuesto, se observan varios inconvenientes con la anualidad presupuestaria. En primer lugar es tradicional que el Congreso —por falta de tiempo— prorogue sus sesiones ordinarias hasta fines de diciembre; la Ley de Presupuesto es aprobada aproximadamente en la tercera semana de diciembre; ello obliga a que la publicación de la Ley deba hacerse en forma bastante precipitada, con las consecuencias que ello pueda originar. Además, las unidades administrativas de los Ministerios y la Contraloría General de la República disponen de muy escaso tiempo para la apertura de las cuentas presupuestarias, que permitan iniciar la ejecución del presupuesto desde el mismo primero de enero.

Por otra parte, debido al semestre complementario, se hace obligatorio que durante los primeros seis meses de cada año, tanto los Ministerios y la Tesorería Nacional como la Contraloría General de la República, lleven dos sistemas de contabilidad presupuestaria. Uno, que se conoce como “créditos restantes”, que corresponden al presupuesto del año anterior. Otro, que corresponde a la contabilidad del presupuesto del año en curso.

448. Pero, además de los inconvenientes antes señalados originados por la anualidad presupuestaria, hay otro aspecto sobre ésta que es de mayor importancia y es el que en verdad reclama una transformación sustancial. Es el que se refiere al régimen de autorización legislativa de los gastos.

Nuestro actual sistema de autorizaciones presupuestarias no concuerda ni con técnicas legislativas modernas ni con procedimientos presupuestarios eficientes. El Congreso anualmente autoriza la totalidad de los gastos del Presupuesto, aunque gran parte de ellos

se repitan año tras año. O también sucede que, por ejemplo, en el presupuesto de un año determinado autoriza un gasto que necesariamente compromete presupuestos futuros y sin embargo la autorización únicamente se circunscribe al año en referencia y, posteriormente, en cada año sucesivo debe volver a analizar el mencionado gasto.

Para mayor claridad, a continuación se citan algunos ejemplos de autorizaciones de gastos, los cuales se consideran deben ser modificados según las recomendaciones señaladas.

El 32 por ciento del Presupuesto para el año 1971 correspondía a gastos de personal. La mayor parte de este concepto de gastos se refería a las remuneraciones del personal fijo, el cual se relaciona cargo por cargo todos los años. Esta relación incluye aproximadamente 70.000 cargos. Probablemente más del 90 por ciento de esos cargos no tienen modificación con respecto al año anterior, más, sin embargo, el Proyecto de Presupuesto y posteriormente la Ley se publica con la totalidad de los cargos.

Los gastos corrientes del Presupuesto de un año con respecto a los del presupuesto del año anterior, probablemente permanezcan sin modificación en más de un 90 por ciento. Esto es aplicable a gastos de personal, bienes y servicios no personales, pensiones y jubilaciones, subsidios sociales, becas, aportes a institutos autónomos de servicios, transferencias internacionales, pagos de deuda administrativa, etc. Sin embargo en cada año, tanto en el Proyecto como en la Ley de Presupuesto se repiten la totalidad de estos gastos, a pesar de su comprobada recurrencia.

Si analizamos el caso de las obras públicas, se observa que una obra autorizada por el Congreso apenas si tiene la autorización correspondiente a un año, cuando por el contrario debiera autorizarse el costo total de la obra y no únicamente la erogación anual.

449. Por lo antes expuesto, a pesar de que pudieran enumerarse muchos ejemplos más, se estima que el régimen de autorización legislativa de gastos debe ser modificado sustancialmente, para superar los inconvenientes de la anualidad presupuestaria.

En este sentido, en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, se acoge el criterio señalado en lo que respecta a los gastos de personal. En efecto dicho proyecto (artículo 43 y sig.) prevé la existencia de una Ley de Remuneración de los Empleados Públicos que debe ser solamente modificada anualmente con una Reforma Parcial, la cual consistirá en la relación de cargos que se prevea crear, eliminar o transferir de una unidad administrativa a otra, con sus respectivos montos así como también las modificaciones en las remuneraciones que se propongan.

Por su parte, de acuerdo al Proyecto (artículo 43), “la Ley de Remuneraciones de los Empleados Públicos incluirá: 1. La relación de todos los cargos fijos del Gobierno Central, debidamente clasificados por Departamentos, Capítulos y unidades administrativas, con el correspondiente sueldo básico; en los cargos que los tuviere también se incluirá el monto de la respectiva compensación por antigüedad, eficiencia y capacitación técnica; 2. Las normas que regularán el sistema de compensaciones por antigüedad, eficiencia o capacitación técnica; 3. Las normas que regularán la administración de sueldos en los cargos fijos; y 4. Las normas de carácter general que regularán la administración del personal supernumerario y contratado.”

CAPITULO CUARTO

LA REFORMA DEL SISTEMA ESTADISTICO

I. INTRODUCCION

450. La necesidad de reformar el Sistema Estadístico, como una de las tareas prioritarias de la Reforma Administrativa en Venezuela, encuentra su origen en las grandes fallas de que adolecen las estadísticas nacionales y, en la importancia que para todos tiene el conocer cuantitativamente los diferentes aspectos socio económicos del país.

Las estadísticas constituyen el sistema de información por excelencia de cualquier Nación; es un servicio prestado a toda la colectividad y cuyo buen funcionamiento beneficia, fundamentalmente, al propio Estado, tanto para el control de gestión, como para la fijación racional de políticas a mediano y largo plazo.

Las estadísticas son, por lo tanto, indispensables para que el Estado pueda cumplir con su doble función de gestor y de orientador de la vida de la Nación. La primera de estas funciones exige de un conjunto complejo de datos necesarios para poder operar a todos los niveles de la estructura administrativa; estos datos abarcan aspectos disímiles como el crecimiento de la burocracia, costos de los servicios prestados, disponibilidades presupuestarias, niveles de existencias, compras, etc. Esta acción administrativa del Estado debe perseguir un objetivo: la optimización del gasto público o, en otros términos, la mejor utilización de los recursos.

Por otra parte, el Sistema Estadístico debe proporcionar la información necesaria para la fijación de objetivos, y de prioridades en la planificación económica y social, es decir, que está ligada a la primera fase de la planificación, cual es la elaboración del propio Plan. Además, debe permitir la obtención de los datos referentes al logro de las metas anuales especificadas en el Presupuesto

por Programas, los cuales —a su vez— serán valiosa información para la evaluación de la ejecución del presupuesto y para los ajustes que resulten necesarios efectuar en sucesivos presupuestos anuales.

En la IV Conferencia Interamericana de Estadística, reunida en Washington D.C., del 5 al 16 de noviembre de 1962, se destacó que “El desarrollo estadístico de las naciones americanas debe ser fundamentalmente un problema nacional, cuya solución satisfactoria y definitiva sólo es posible con una acción ininterrumpida a largo plazo, mediante la cual se logre: a) El reconocimiento de la debida importancia de la estadística por parte de los gobiernos, como instrumento indispensable para la preparación y evaluación de los programas de desarrollo económico y social; b) La creación de una base institucional sólida a través de un conjunto de servicios estadísticos que actúen en forma coordinada y efectiva; c) El suministro a dichos servicios de los medios que requieran para la realización de las labores que se les encomienden; y d) La formación de un núcleo de personal capacitado que asuma la responsabilidad de la labor estadística nacional y contribuya al desarrollo progresivo de las actividades estadísticas de los países.”⁶⁶

A pesar de los esfuerzos que se han realizado a fin de lograr mejores sistemas para la producción de estadísticas, el problema no ha sido solucionado. En efecto, se ha llegado al convencimiento de que la preparación de los Planes de Desarrollo no puede efectuarse sin la información básica que indique las dimensiones de los problemas que es necesario solucionar, y sin embargo, no se han estructurado adecuados sistemas estadísticos.

451. Ahora bien, aun cuando en Venezuela existe un organismo que funciona como Organismo Central del Sistema Estadístico, la recopilación y tabulación de datos se encuentra dispersa en diversos organismos de la Administración Pública. Cada unidad administrativa, tanto pública como privada, compila y produce información de utilidad estadística, pero la falta de homogeneidad en el tratamiento de los datos impide su conciliación y tratamiento final, lo cual demuestra la falta de integración del sistema. Por otra parte, la utilización de metodología diferente para la recolección y procesamiento de la información hace que la información producto del sistema sea poco confiable; esto agrava el problema y conduce, muchas veces a la “inconfiabilidad” de las estadísticas que se producen. Recientemente una misión internacional, señaló respecto al Sistema Estadístico Nacional que “diversos factores han incidido para que en muchas oportunidades se haya juzgado que los recursos empleados en el levantamiento, procesamiento y presentación de estadísticas no estuvieron empleados con total eficiencia.

66. Estadística. Journal of the Interamerican Statistical Institute, Vol. XXI; N° 81, Sup. 2, diciembre de 1963.

Entre ellos debe citarse discontinuidad en el flujo de recursos, política de remuneraciones, insuficiente experiencia, problemas de organización y, principalmente, —como es el caso de la mayoría de los países del área— la falta de un cuadro sistemático e integral para ordenar y guiar la labor estadística del país, asignar responsabilidades y prioridades y plantear el juego de normas nacionales de definiciones, clasificaciones, métodos y procedimientos”.⁶⁷

452. La producción de las estadísticas que requieren los organismos de planificación y presupuesto exige la acción del Gobierno puesto que, como ya se ha señalado, el Sistema Estadístico es un problema de carácter nacional cuya solución debe ser lograda por los integrantes de la Administración en sus distintos niveles.

En este Capítulo sobre la Reforma del Sistema Estadístico se presentan algunas consideraciones básicas acerca de la situación actual del Sistema Estadístico en Venezuela y lo que se estima deben ser las características fundamentales que debe reunir el Sistema Estadístico, con indicación de las funciones que se le deben atribuir, así como también, la organización adecuada para permitir el cumplimiento de ellas, teniendo en cuenta las necesidades de nuestra realidad económico-social.

Ahora bien, para lograr los objetivos de reforma, se requiere implementar una estrategia determinada de acción. En la propuesta de reforma se presentan las diferentes etapas que deben cubrirse a fin de obtener los resultados que con ella se persiguen. Esto permitirá que el funcionamiento actual del Sistema no se vea obstaculizado sino que, por el contrario, se vaya ajustando poco a poco a la situación futura; además puede lograrse que los funcionarios y empleados públicos que realizan labores estadísticas vayan recibiendo adiestramiento progresivamente al desarrollo del Plan de Reforma, y adquieran conciencia de su importancia en la medida que constaten sus bondades, en base a la experimentación de los cambios que se hubieren incorporado.

II. LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA ESTADISTICO

1. INTRODUCCION

453. El Sistema Estadístico tiene su punto de partida en la creación de la Dirección General de Estadística, con la promulgación del Decreto Ejecutivo de fecha 9 de enero de 1871. La primera tarea de la Dirección General de Estadística fue la programación y levantamiento del Primer Censo de Población que se llevó a efecto en el año de 1873; posteriormente se produjeron nuevos instru-

67. Informe de la Misión de Asistencia Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo a CORDIPLAN, junio de 1971.

mentos jurídicos, entre los cuales figura la primera Ley de Estadística del año 1912 y la Ley de Estadística y de Censos Nacionales del año 1938.

La concepción actual de los servicios estadísticos tiene su base legal en la Ley de Estadística y Censos Nacionales del año 1944 y su correspondiente Reglamento, los cuales definen los objetivos, obligaciones y funciones de la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento y sus relaciones con otros organismos públicos y privados.

Se han introducido algunas innovaciones en su funcionamiento, especialmente en cuanto a su estructura interna. En la actualidad la organización de esta Dirección General, dispone de seis (6) Divisiones y veintitrés (23) Oficinas Seccionales, establecidas en las capitales de los Estados, Distritos y Territorios Federales.

Las seis divisiones referidas son las siguientes: La de Demografía que se ocupa de realizar trabajos analíticos sobre la población venezolana: estimación de población, suministro de datos periódicos relativos a nacimientos, defunciones, movimientos migratorios, elaboración de tablas de mortalidad, etc.; la de Economía que planifica los programas estadísticos que ayudan a evaluar el desarrollo económico del país, proyecta la metodología, revisa y analiza las informaciones; la de Muestreo que tiene a su cargo el levantamiento de las encuestas; en ella se elaboran sistemas y procedimientos para obtener las informaciones por medio de técnicas muestrales que se utilizan en las investigaciones industriales, agrícolas, encuestas de hogares y otros tipos de estudios dentro del campo socio-económico; la de Censos que se ocupa de todo lo relativo a Censos de población, vivienda, agropecuario, económico de manufacturas, comercio y servicios; la del Centro Electrónico como unidad de servicio cuyas labores se concentran alrededor del procesamiento automático de los datos provenientes de las otras divisiones; y la División Administrativa que interviene en las labores propias de administración tales como ejecución de compras y suministros, administración de personal, servicios auxiliares, etc.

Además de las Divisiones reseñadas existe en la Dirección General una Escuela de Preparación para funcionarios de Estadística y Censos, a un nivel medio, que otorga a sus alumnos el título de Técnico en Estadísticas.

Las 23 Oficinas Seccionales se ocupan de la recolección y centralización de las informaciones procedentes de Registros Administrativos y Encuestas realizadas en los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales.

2. EL ASPECTO LEGAL

454. La vigente Ley de Estadística y Censos Nacionales, y su Reglamento, establecen las funciones que, en esta materia, corresponden a la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales, a los Ministerios y a las Oficinas Seccionales. Igualmente, especifica en forma detallada las estadísticas que corresponden al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y señala que las que correspondan al ámbito de acción del Ministerio de la Defensa, siempre que sean susceptibles de publicación, serán suministradas al Ministerio de Fomento a objeto de que sean incorporadas al Anuario Estadístico.

A pesar de que la Ley y su Reglamento no llegan al detalle de los mecanismos de coordinación de los organismos descentralizados con la Oficina Central del Sistema y de aquellos entre sí, se establecen los que se refieren a suministro de información y flujo de la misma hacia la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales y, adicionalmente, contempla la posibilidad de que el Ministerio de Fomento promueva la formación de Comités de tipo Consultivo, integrados por representantes de diversos sectores de la Administración Pública, para la determinación del tratamiento que deben recibir ciertos problemas de índole estadística no contenidos en la legislación.

Por otra parte, ni la Ley ni su Reglamento, establecen en forma definitiva cómo han de organizarse los servicios estadísticos en los diferentes Ministerios, lo que ha conducido a que no se le dé un tratamiento uniforme a la jerarquía de esas unidades; así se puede observar cómo en algunos organismos llegan a tener el rango de Dirección, en tanto que en otros apenas alcanzan el nivel de Sección y muchas veces ni siquiera existe la Unidad de Estadística como tal, llegándose —en cambio— a una dispersión de las actividades estadísticas en diversas unidades organizativas, lo cual no sería tan grave si paralelamente se estructuraran los necesarios mecanismos de coordinación. Esta situación ha redundado en perjuicio del Sistema por lo que se refiere a falta de uniformidad en los datos estadísticos y duplicidad de esfuerzos y de erogación en recursos materiales y humanos.

Puede añadirse, en general, que algunas disposiciones son bastante inadecuadas y otras han quedado obsoletas, haciéndose, por tanto, inoperantes y de difícil cumplimiento. En varias oportunidades se definen funciones específicas de acuerdo con las necesidades estadísticas correspondientes a la época de la promulgación de la Ley, cuando la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales era un organismo pequeño que requería poco personal, cuyos problemas no eran tan complejos como hoy en día, la cantidad de trabajo era reducida y era posible efectuarlo con los

recursos humanos, técnicos y materiales limitados, de que se disponía.

3. LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

455. Inevitablemente, los problemas que afligen a la Administración Pública en general se reflejan también en la organización y funcionamiento de los servicios estadísticos, los cuales se presentan en las unidades que tienen que afrontar las labores estadísticas. Sin embargo, debido a la naturaleza especial del trabajo estadístico estos problemas adquieren características propias que conviene examinar. Al considerar las cuestiones relacionadas con la organización estadística, no está demás tener en mente el panorama general de la Administración Pública, por cuanto las respuestas a muchos de los problemas estadísticos han de encontrarse mejorando las condiciones y prácticas administrativas en los diversos organismos gubernamentales.

Los diversos estudios que se han efectuado y, muy especialmente, la última encuesta efectuada por la Comisión de Administración Pública,⁶⁸ permiten detectar un conjunto de fallas y problemas administrativos en los servicios estadísticos nacionales, que han servido de base para la realización de estudios más complejos tendientes a una reforma efectiva de los distintos órganos que producen datos estadísticos en el país. El análisis de los resultados de la encuesta permitió descubrir fallas en la administración de personal, en la organización, en los sistemas y procedimientos, en los métodos de recopilación y procesamiento de los datos y en los recursos financieros y materiales.

456. Dentro de los aspectos administrativos, de gran importancia es el análisis de los aspectos relacionados con el personal que presta servicios directamente al Sistema Estadístico Nacional, ya que de ellos depende el buen o mal funcionamiento del Sistema en referencia. La elaboración de las encuestas agrícolas, comerciales, industriales, etc., que necesitan los programas de desarrollo regional requieren con frecuencia la utilización de complicadas técnicas y métodos muestrales que, sin la intervención del personal experto conducirán a cometer errores significativos que incidirán en los resultados de la información.

En el Cuadro N° 1, referente a personal que presta servicios en actividades estadísticas en diferentes Ministerios, se muestra su distribución por categorías de tipo de trabajo. En este cuadro puede observarse que la mayor parte (76 por ciento) del personal

68. Encuesta de opinión efectuada por la Comisión de Administración Pública en los trece Ministerios, Banco Central de Venezuela y Dirección General de Estadística y Censos Nacionales. 1971.

es auxiliar o de otro tipo (no técnico ni profesional). Siendo el personal profesional y técnico tan escaso, se estima que difícilmente pueden realizarse a cabalidad las funciones que le corresponden al Sistema Nacional de Estadísticas y éste es uno de los problemas que deben ser considerados como de más urgente solución.

CUADRO N° 1
PERSONAL OCUPADO (ESPECIALMENTE) EN ACTIVIDADES
ESTADISTICAS EN LOS MINISTERIOS, BANCO CENTRAL
DE VENEZUELA Y DIRECCION NACIONAL DE ESTADISTICAS
Y CENSOS NACIONALES
Mayo, 1971

<i>Organismos</i>	<i>(Distribuido por categorías de tipos de trabajo)</i>				<i>Totales</i>
	<i>Profesional</i>	<i>Técnica</i>	<i>Auxiliar</i>	<i>Otros</i>	
M. R. I. ¹	1	1	33	0	35
M. R. E. ²	—	—	—	—	—
M. H.	4	2	3	3	12
M. D. ³	—	—	—	—	—
M. F. ⁴	—	—	—	—	—
M. O. P.	10	0	9	4	23
M. E.	4	4	2	12	22
M. S. A. S.	2	4	34	4	44
M. A. C.	11	10	46	13	80
M. T.	9	8	14	1	32
M. C.	5	15	12	0	32
M. J.	2	2	2	15	21
M. M. H.	1	7	3	0	11
Banco Central	11	8	45	5	69
D. G. E. y C. N.	18	30	167	130	345
TOTALES	78	91	370	187	726

FUENTE: Comisión de Administración Pública.
 Encuesta para estudio preliminar sobre el Sistema Nacional de Estadísticas, 1971.

Notas Explicativas:

1. En el Ministerio de Relaciones Interiores las labores estadísticas que se realizan están a cargo de la Oficina de Procesamiento de Datos.
2. En el Ministerio de Relaciones Exteriores no existe una oficina especial para estadísticas ni personal dedicado a estas labores. Se obtuvo información de que se está considerando la posibilidad de crear una sección para tal fin, y adscrita a la Unidad de Procesamiento de Datos.
3. No existe unidad de estadística.
4. Debido a la naturaleza de sus funciones, las cifras de personal de la Dirección General de Estadísticas, incidirían sobre las del Ministerio de Fomento desvir-

Cabe señalar por otra parte, que la actividad estadística es casi siempre considerada como función secundaria, efectuándose en el llamado "tiempo libre" de otras ocupaciones consideradas más importantes, siendo éste un indicador del bajo interés y desconocimiento actual de la importancia que se debería prestar a la información estadística.

La falta de una política definida en materia de administración de personal se refleja en diversos aspectos:

a) Los supervisores no han logrado motivar y destacar la importancia del trabajo realizado por encuestadores, auxiliares y asistentes de estadísticas, por lo que éstos, en algunos casos, le dan poca importancia a la labor que realizan, con el perjuicio que esto puede tener en la oportunidad y calidad de la información que producen.

b) Formación y Capacitación de Técnicos Estadísticos. En cuanto al adiestramiento en servicio del personal que desempeña funciones estadísticas, se pudo constatar que no existe, ya que la Escuela de Capacitación Estadística de la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, se dedica solamente a la formación de nuevos técnicos a nivel medio, pero no tiene posibilidad de desarrollar programas de adiestramiento; por otra parte, estos tampoco son realizados por las Oficinas de Estadísticas de los otros Ministerios. Además no existen en el país Institutos de Estudios Superiores Estadísticos para el perfeccionamiento del personal técnico que ocupa cargos a nivel medio y superior.

Los programas de becas no son adecuadamente coordinados, de tal manera que los exbecarios no son utilizados en sus correspondientes áreas de especialización.

457. De un análisis general de la organización actual del Sistema Estadístico, se desprenden algunas observaciones importantes que indudablemente inciden en su funcionamiento:

El Organismo Central del Sistema, aunque ha sido la primera Dirección General, de carácter operativo, creada en el país, no ha alcanzado la jerarquía necesaria para poder realizar las funciones de coordinación que la Ley le confiere como actividad principal; quizás ello se deba a la falta de conciencia, por parte de los que han sido sus directivos, de la jerarquía de dicha organización y de la importancia de las labores que les habían sido encomendadas.

Por otra parte, analizando la situación de los Ministerios se observa que no existe un consenso acerca de la importancia de las estadísticas; en el Cuadro N° 2 se pueden constatar las diferencias de jerarquía de las oficinas estadísticas, las cuales van desde el nivel de

tuando un poco la realidad en este Ministerio; por ello se ha considerado necesario presentar aparte la información de esa Dirección. Cabe señalar, no obstante, que otras Direcciones del Ministerio compilan estadísticas como labor secundaria aun- que no poseen personal especialmente dedicados a tal labor.

Dirección hasta el nivel de Sección. Esta situación podría parecer de menor importancia, sin embargo, cualquier proyecto de reforma se podría ver entorpecido en la medida en que el Organismo Central tendría que relacionarse con unidades que tienen de niveles de autoridad y responsabilidad diversos, lo que dificultaría la coordinación.

CUADRO N° 2

TIPOS DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE CUMPLEN
FUNCIONES ESTADÍSTICAS EN LOS MINISTERIOS¹
Mayo, 1971

<i>Ministerios</i> <i>Unidad</i> <i>Administrativa</i>	M.O.P.	M.M.H.	M.E.	M.T.	M.A.C.	M.F.	M.H.	M.J.	M.D.	M.R.E.	S.A.S.	M.R.I.	M.C.
Dirección				X									
Departamento		X	X										
Actividad Estadística													
Dispersa						X		X					X
División	X				X		X				X		
Otra Unidad ²												X	
No existe									X	X			

FUENTE: División de Sistemas Administrativos CAP. Encuesta para el estudio preliminar sobre el Sistema Nacional de Estadística. (Caracas, Mayo de 1971).

1. Excluida la DGE y CN del Ministerio de Fomento.
2. No existe Unidad Estadística propiamente dicha, sino que la actividad es desempeñada por otra unidad: Centro de Procesamiento de Datos.

Además, tan sólo siete⁶⁹ de los Ministerios disponen de oficinas de estadísticas propiamente dichas, de los cuales cinco realizan funciones coordinadoras internas; en los otros estas actividades son ejecutadas por otras oficinas o simplemente esos organismos no llevan estadísticas. (Véase Cuadro N° 3).

Tal como se describió en los párrafos anteriores, la situación de anarquía en cuanto a la responsabilidad y autoridad de las Oficinas de Estadísticas de los Ministerios hace prácticamente imposible cualquier actividad de coordinación, de allí la necesidad de la reforma de las oficinas ministeriales para sanear la organización del Sistema Estadístico en el país.

69. Es conveniente señalar que en el Ministerio de Relaciones Interiores no existe una Oficina de Estadística propiamente dicha, sino que esa actividad es ejecutada por el Centro de Procesamiento de Datos, el cual coordina las actividades correspondientes al Ministerio.

La complejidad del Sistema requiere de mecanismos de coordinación claros y bien definidos de tal manera que los tipos de datos producidos no difieran según las fuentes. El Cuadro N° 4 presenta las diferentes fuentes de datos estadísticos de que dispone el Gobierno Nacional; allí se observa que para cada tipo de estadística sectorial intervienen distintos organismos cuyas funciones no están directamente vinculadas a la naturaleza sectorial del dato; ello trae como consecuencia una falta de concordancia de los datos producidos con las necesidades de información del sector en referencia: lo que es, a su vez, un reflejo de la inexistencia de mecanismos de coordinación sectorial que no han sido establecidos ni por la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales (D.G.E. y C.N.) ni por las Oficinas Ministeriales respectivas.

CUADRO N° 3
COORDINACION DE LAS ACTIVIDADES ESTADISTICAS
INTRAMINISTERIALES
Mayo, 1971

<i>Existencia de Oficinas de Coordinación</i>	<i>Ministerios</i>
Existe Oficina Coordinadora	M.O.P., M.E., M.deT., M.A.C. y M.R.I.
Existe Oficina pero no coordina la estadística del Ministerio respectivo.	M.M.H., S.A.S. y M.H.
Actividades estadísticas dispersas en varias Oficinas.	M.F., M.J. y M.C.

FUENTES: División de Sistemas Administrativos. CAP. Encuesta para el Estudio preliminar sobre el Sistema Nacional Estadístico (Caracas, mayo de 1971).

4. LOS ASPECTOS TECNICOS

458. Con los datos obtenidos a través de la Encuesta realizada por la Comisión de Administración Pública, se ha podido determinar que existen deficiencias apreciables de carácter técnico-operativo, que han incidido negativamente en el funcionamiento del Sistema.

En efecto, en la mayoría de los Ministerios encuestados manifestaron que no se poseen manuales de normas y procedimientos para la actividad estadística; apenas cinco Ministerios indicaron tener normas y procedimientos formalmente establecidos, los cuales, sin embargo no son revisados periódicamente para ser ajustados a las

necesidades cambiantes del sistema, siendo ésta la razón de su poca utilidad efectiva en el manejo que requieren los servicios estadísticos.

Por otra parte, las normas y procedimientos existentes han sido elaborados en distintos niveles administrativos, y en ningún caso se pudo determinar si existía coordinación con la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento, para la elaboración de las normas y procedimientos en uso.

En cuanto al cumplimiento de las normas y procedimientos, bien sean formalmente implantados, bien de tipo casuístico y/o rutinario no escritos, se puede apreciar en la información recabada en los Ministerios, que en muchos casos se utilizan sólo parcialmente, lo cual se debe primordialmente a que no hay uniformidad para el tratamiento estadístico y a que los manuales o normas verbales establecidos no se ajustan a las necesidades reales y presentes de la labor estadística.

Esta deficiencia del sistema estadístico actual confirma la dificultad para proceder a una sectorialización efectiva de la producción de datos estadísticos, mientras no se creen procedimientos internos que aseguren que llegarán a la Oficina Sectorial correspondiente los datos producidos en los diferentes organismos que integran al sector, en la forma y en el momento requeridos.

Adicionalmente, debe señalarse que las normas y procedimientos internos de cada sector o región, deberán guardar un alto grado de coordinación, de manera que puedan integrarse al procesamiento final de los datos estadísticos nacionales por parte del Órgano Central del Sistema; para ello dicho órgano deberá elaborar normas generales de funcionamiento a los cuales se ajustarán todos los organismos públicos.

459. En cuanto a los métodos de recolección de los datos primarios, se han observado insuficiencias tanto en lo que concierne a extractos de registros como a encuestas y censos.

La mayor parte de los registros permanentes que sirven de fuente de información estadística han sido diseñados para otros fines más inmediatos como es el caso de los registros contables, por ejemplo el Registro de Recaudación de Impuestos que se lleva con el propósito de controlar los pagos de los contribuyentes al fisco.

La mayoría de los registros especialmente relacionados con la entrada y salida de dinero, se efectúan en forma exacta y las series estadísticas procedentes de ellos son normalmente fiables. Sin embargo, existe el inconveniente de que los registros no son llevados uniformemente y al día, originándose así dificultades en las labores de extracción de datos estadísticos.

Otro tipo de inconveniente que se encuentra en la recolección de datos estadísticos a través de registros permanentes, es la tar-

Trabajo y Previsión Social	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Transporte y Comunicaciones	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Turismo y Recreación									
Cuentas Nacionales									
Censos									
Misceláneas									

FUENTE: Catálogo de Series Estadísticas, CORDIPLAN y D.G.E. y C.N., 1965.

danza con que usualmente se obtienen las informaciones de sitios alejados de la capital; los datos tardan a veces meses en llegar, para ser procesados y elaborados, lo cual es particularmente cierto en lo concerniente a registros civiles.

460. Otro tipo de recolección de datos es el de las encuestas, en las cuales se observa una casi total falta de coordinación entre los organismos que las llevan a cabo, y entre éstos y el Organismo Central del Sistema.

Las imprecisiones de la legislación vigente en cuanto a la parte que corresponde a cada organismo en la recolección de datos, ha propiciado esta situación de desarticulación del sistema en que cada entidad pública realiza sus propias encuestas en la forma y en los períodos que estiman necesarios, situación que acarrea duplicaciones innecesarias y por consiguiente, conduce a una poca efectiva utilización de los recursos humanos y financieros con que se cuenta.

Es muy significativo el hecho de que la falla principal y más frecuente se encuentre en las fuentes primarias, ya que éste es el tipo de error más grave que puede cometerse puesto que vicia el dato en su base.

CUADRO N° 5

FUENTE DE ERROR EN LA PRODUCCION DE DATOS
ESTADISTICOS EN LOS MINISTERIOS
AÑO 1971

<i>Fuente de error</i>	<i>Organismo</i>	M.O.P.	M.M.H.	M.E.	M.A.C.	M.F.	M.H.	M.J.	M.C.	<i>Total*</i>
Error en la 1ra. Fuente		X			X	X		X	X	5
En el Procesamiento de Datos									X	1
Retardo de la información		X					X			2
Ningún error, aparentemente			X	X						2

FUENTE: División de Sistemas Administrativos CAP.

Encuesta para estudio preliminar sobre el Sistema Nacional de Estadísticas.

* 5 Ministerios no suministraron información.

Las principales fallas observadas, de este tipo, en siete Ministerios fueron: inadecuada selección del personal de recopilación, falta de capacitación del personal recopilador, falta de control en la recolección y falta de formularios uniformes.

Como antes se mencionara, las fallas en la recolección de los datos son debidas en su mayor parte a un insuficiente adiestramiento del personal, esto podría evitarse mediante cursos de adies-

tramiento tendientes a formar un persona encuestador más o menos estable. Igualmente debe prepararse personal a nivel medio, capaz de coordinar el trabajo de los encuestadores.

461. También existen defectos en el procesamiento de datos, sin embargo, la falla más frecuente es el retraso con que llega la información al organismo usuario, así se pudo constatar en tres (3) Ministerios que reciben los datos que necesitan con varios meses y, en ocasiones, con más de un año de retraso. El retraso en la información es de índole puramente administrativa: recursos dispersos, falta de coordinación, etc.

Un ejemplo ilustrativo del retardo con que la información llega a estar disponible al público, es el Anuario Estadístico de Venezuela; en efecto, el Anuario de 1967 vino a ser publicado en el transcurso de 1969; el de 1968 apareció a fines de 1971.

En el caso de las encuestas, se ha notado que éstas traen con frecuencia la información viciada o incompleta, lo cual presumiblemente, se debe a que los encuestadores —que en su mayoría pueden ser considerados como personal de tipo temporal— no reciben suficiente adiestramiento previo que les permita tomar verdadera conciencia de la importancia de la labor a ser cumplida y, por otra parte, no están sujetos a un efectivo sistema de control de las actividades que desempeñan.

III. BASES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA ESTADISTICO

I. INTRODUCCION

462. Señaladas las principales fallas del actual Sistema Estadístico, corresponde ahora determinar las bases para la reforma del sistema.

En este sentido debe señalarse, ante todo, que el modelo propuesto es centralizado desde el punto de vista normativo y técnico y descentralizado desde el punto de vista operativo. Las funciones del Sistema deben ser Sectorializadas a nivel nacional y regionalizadas a nivel zonal. Por otra parte, se considera que es al Estado como planificador, a quien el Sistema debe servir en primer lugar; de allí que se proponga un sistema destinado, principalmente a servir de apoyo al Sistema de Planificación.⁷⁰

70. Para la elaboración del modelo propuesto se han tomado como referencias, fundamentalmente, los trabajos sobre Organización Estadística de la O.N.U., el Instituto Nacional de Estadísticas de Francia, las reformas estadísticas de Chile, Colombia y Canadá, el estudio sobre organización de Sistemas Estadísticos Nacionales realizado por Alfonso Perea Posada (ICAP, 1967) y, sobre todo, el análisis de la situación del Sistema en Venezuela con base en los resultados obtenidos a través de la Encuesta realizada por el CIAPED y las investigaciones particularmente llevadas a cabo por la Comisión de Administración Pública. Véanse Nos. 387 y siguientes.

Ahora bien, se entiende por Sistema Estadístico, el conjunto armónico y coherente de órganos, normas y procesos coordinados entre sí cuyo objetivo es el de servir a la recolección, compilación, análisis y publicación de datos estadísticos que proporcionen la información cuantitativa necesaria para conocer los diversos aspectos de la vida de la Nación.

Concebido en estos términos, el Sistema Estadístico debe estar formado por un Organismo Central y por un conjunto de organismos descentralizados y/o desconcentrados, los cuales deben mantener, necesariamente, relaciones de interdependencia para poder garantizar que el sistema no presente incoherencias internas, es decir, para evitar sobreposición y conflicto de funciones y por otra parte uniformar los procedimientos de trabajo a fin de obtener homogeneidad en la información estadística que se produzca.

2. LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA

463. El objetivo principal del Sistema Estadístico es el de suministrar información cuantitativa confiable, en el momento oportuno y al menor costo posible, para conocer la realidad económica y social del país; por lo tanto, la calidad de la información y su confiabilidad, son importantes puesto que con su utilización se debe tratar de obtener un "producto" confiable, bien sea de investigación, planificación, control de gestión, etc. Por otra parte, la disponibilidad de la información es imprescindible, ya que se requiere que pueda obtenerse en el momento oportuno y que la continuidad se mantenga de forma de poder hacer los ajustes necesarios periódicamente.

464. Se requiere además, como ya se dijo, que el sistema suministre información cuantitativa oportuna y de calidad; pero para ello debe dotársele de los recursos necesarios que le permitan cumplir con su objetivo. Esto presupone que se han analizado las necesidades reales de manera de obtener un nivel satisfactorio en la rentabilidad de los gastos en que se incurra por este concepto.

En tal sentido, se debe planificar la mejor combinación de los factores que integran el Sistema (organización, técnica, base legal y recursos humanos y financieros), para que éste funcione a un nivel satisfactorio.

465. Aunado a las características anteriores se debe considerar el que la información pueda satisfacer las necesidades de diferentes tipos de usuarios.

3. LAS FUNCIONES DEL SISTEMA

466. La función básica de cualquier sistema estadístico es la de recolectar, elaborar, analizar y publicar datos estadísticos.

En primer lugar, la recolección de datos. Esta es una tarea compleja que implica la utilización de métodos y técnicas apropiadas para obtener el dato con el menor grado de error posible. Esta es la parte del trabajo estadístico más delicada por cuanto es la de mayores consecuencias en la confiabilidad de los datos. Cualquier error que se cometiese en el levantamiento de la información primaria viciaría todas las fases subsiguientes del trabajo de investigación. Es por esta razón que el sistema estadístico debe tratar que el proceso de búsqueda y obtención de datos se haga de la mejor forma posible.

La recolección no es una tarea de índole exclusivamente estadística, es decir, no se trata sólo de resolver problemas técnicos tales como la representatividad de la muestra, la oportunidad de un censo o lo apropiado de los registros, sino que muchas otras variables deben ser consideradas, tales como la cantidad y calidad del personal escogido para esta fase de trabajo, la adecuación de cuestionarios a la realidad socio-cultural del medio hacia el cual van dirigidos, etc.

Ahora bien, una vez obtenido el dato es necesario elaborarlo; es decir, tratarlo en forma tal que pueda ser utilizable en el análisis ulterior. Estas actividades de ordenación y tabulación constituyen la segunda fase del proceso de producción de información estadística, el cual culmina con el análisis y la publicación.

El análisis estadístico transforma los datos en información estadística, disponible para ser usada en toda la gama de actividades socio-económicas del país, así como en investigaciones aplicadas en los distintos dominios de la ciencia.

La última fase del proceso estadístico es la publicación de la información, la cual debe hacerse con la periodicidad requerida por los usuarios y presentada en la forma que más facilite su utilización.

Tanto la periodicidad como la forma de publicar la información deben ser estandarizadas, debiendo, además, garantizarse la continuidad de la información estadística nacional.

4. LA ORGANIZACION DEL SISTEMA

467. A fin de alcanzar los objetivos señalados y cumplir con las funciones antes descritas, el Sistema deberá ser organizado tanto en su aspecto estructural como de funcionamiento.

Ante todo, el Sistema debe contar con un Organismo Central denominado Oficina Central de Estadísticas situada a nivel del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, el cual debe tener la autoridad necesaria para exigir, a toda la colectividad, el cumplimiento de la obligación en que se

encuentran todos los ciudadanos de suministrar aquellos datos que sean de interés colectivo. Esta Oficina tendría el carácter de coordinador y centralizador de toda la actividad estadística nacional.⁷¹

El Sistema deberá contar además con Oficinas Sectoriales ubicadas en los Ministerios las cuales tendrán las funciones de recolección, procesamiento y análisis de los datos tanto ministeriales como de los organismos pertenecientes al sector correspondiente.

Igualmente, deben establecerse Oficinas de Estadísticas en los Institutos Autónomos, Empresas del Estado, y otros organismos públicos, en los cuales deberán ejecutar las funciones de recolección y elaboración de los datos cuya naturaleza es propia a las labores de cada organismo. Las funciones de estas oficinas serán supervisadas y controladas por las Oficinas Sectoriales correspondientes.

A nivel regional deberán integrarse a los ORCOPLANES, las Oficinas Regionales de Estadísticas, las cuales deberán realizar la recolección, procesamiento y análisis de los datos estadísticos regionales, en base a la información que le proporcionen los organismos desconcentrados de la administración central (los cuales deben reportar también a la correspondiente Oficina Sectorial), así como también los organismos descentralizados, las gobernaciones y municipalidades.

Dentro del grupo de Oficinas Regionales existirían las Oficinas de Estadísticas de las Gobernaciones y Municipalidades encargadas de la recolección de datos concernientes a las actividades Estadales y Municipalidades, en particular las estadísticas vitales y aquellas derivadas de los registros civiles las cuales deberán estar integradas al Sistema Nacional de Registro Civil bajo la responsabilidad de la Dirección General de Identificación y Extranjería del Ministerio de Relaciones Interiores.

4.1. *Las funciones de la Oficina Central de Estadísticas*

468. Tal como ha sido descrita la organización del Sistema Estadístico, éste no puede ser concebido sin la existencia de un Organismo Central, la Oficina Central de Estadísticas, que constituya su eje de coordinación y control, el cual deberá cumplir con las siguientes funciones:

En primer lugar, la coordinación de la recolección, elaboración, análisis y publicación de estadísticas; por lo tanto, ésta para cumplir con esta función deberá tener la responsabilidad en la elaboración de planes nacionales de producción de datos, para lo cual requerirá de la participación de los otros componentes del Sistema y a tal fin deberá determinar cual será el alcance de las labores que éstos deberán realizar.

71. Véanse Nos. 86 y 371.

En segundo lugar, deberá dictar las normas y procedimientos técnicos que rijan el funcionamiento de todo el sistema; para cumplir con esta función, que tiende a mejorar la calidad de las estadísticas producidas, el Organismo Central tendrá que desarrollar las siguientes acciones: el establecimiento de formularios comunes a ser usados por los distintos organismos, a fin de facilitar el procesamiento automático de la información; y el establecimiento de estándares utilizables en la preparación de los datos, con el fin de evitar la discrepancia de diversas fuentes. Estos estándares deben ser determinados en cuatro campos: en las definiciones de cada serie y de los elementos que la componen; en los criterios de clasificación de las series; en los métodos utilizados para construir cada serie; y en los formatos y periodicidad de las publicaciones.

Otra tarea del Organismo Central en cuanto a normas y procedimientos técnicos sería la investigación y aplicación de nuevos métodos y técnicas estadísticas. Esta función está estrechamente vinculada con la anterior y, por tanto, el Organismo Central deberá ocuparse de promover investigaciones que, basándose en los problemas encontrados en la práctica, traten de aportar soluciones que tiendan a desarrollar nuevas fórmulas para resolver los problemas con los cuales tienen que enfrentarse los distintos servicios que integran el Sistema.

En tercer lugar, está la cooperación con los organismos estadísticos internacionales. Mediante esta función el Sistema Estadístico Nacional está en capacidad de beneficiarse de los adelantos ocurridos en otros países y al mismo tiempo de garantizar que la información producida pueda ser utilizada internacionalmente en comparaciones y relaciones de los distintos fenómenos cuantificables que ocurren a nivel mundial.

Además, el Organismo Central debe promover la compatibilidad entre los distintos procedimientos administrativos utilizados por las distintas partes integrantes del sistema, y coordinar las labores estadísticas de las oficinas sectoriales y regionales de estadística.

4.2. *Las Funciones de los Organismos Sectoriales*

469. Desde el punto de vista macroadministrativo, el Sistema Estadístico debe operar también a través de los sectores de actividad pública⁷²; en los organismos que integran el Sector se ubicarán los servicios estadísticos los cuales deberán producir los datos sobre las actividades del sector, subsector o actividad a que pertenecen.

Cada organismo público produce datos estadísticos que reflejan cuantitativamente el resultado de las actividades realizadas por

72. Véanse Nos. 102 y siguientes.

ellos y, al mismo tiempo, constituyen datos de interés general para toda la Nación, por esta razón se justifica que todas estas actividades deban estar bajo la coordinación del Organismo Central.

En todo caso, las funciones de estos Organismos Sectoriales son: recolectar, elaborar y hacer los análisis parciales de los datos que producen, ajustándose a las normas establecidas por el Organismo Central; publicar aquellas informaciones que son inherentes a su propia actividad, dejando a la responsabilidad del Organismo Central la publicación de aquellas estadísticas de interés más general; presentar al Organismo Central, los planes anuales de producción estadística del sector, para su revisión y corrección en función de las prioridades establecidas en el Plan General para todo el sistema; y velar porque todas las fases del proceso estadístico sean efectuadas de acuerdo con los procedimientos y técnicas establecidos por el Organo Central del Sistema.

4.3. *Las funciones de los Organismos Locales*

470. Los Estados y Territorios Federales son suministradores y usuarios de información cuantitativa; por tal razón las oficinas de planificación de las Gobernaciones Estadales deberían estar integradas al Sistema Estadístico Nacional.

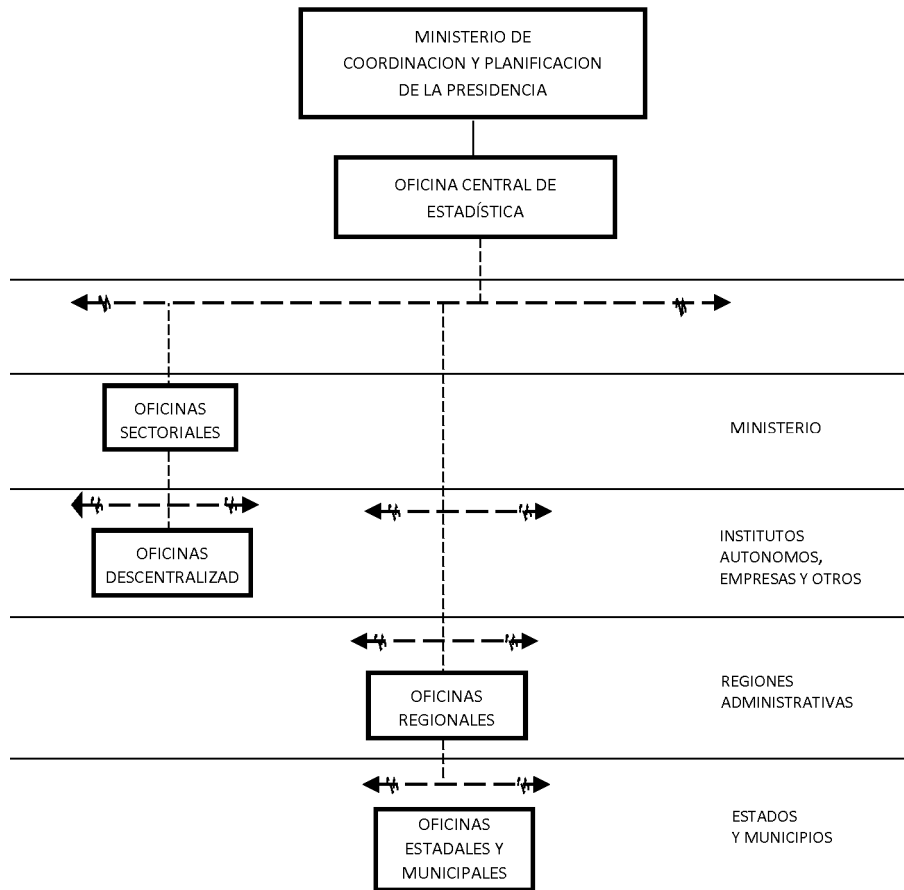
471. Por otra parte, iniciado el proceso de regionalización administrativa del país,⁷³ sería conveniente que cada una de las regiones fuese capaz de establecer y manejar su propio Sistema de Cuentas Regionales, lo que exigiría a su vez que cada Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) centralizara el análisis y publicación de la información estadística a nivel de la región en la cual opera.

En todo caso, se prevé que las actividades estadísticas regionales deberán ceñirse a las establecidas por el Organismo Central, el cual tendrá la responsabilidad de centralizar los programas a ser desarrollados por cada región. Para ello se aplicarán los mismos métodos y técnicas que se usen a nivel nacional, lo que asegurará la necesaria homogeneidad en los distintos tipos de datos que se produzcan regionalmente. Por otra parte el Organismo Central deberá asegurar la cooperación técnica interregional en materia estadística.

472. De acuerdo a ello, los Organismos Regionales de Estadística tendrían las siguientes funciones: Implantar los programas regionales establecidos por el Organismo Central en coordinación con ellos mismos; recolectar, elaborar, analizar y publicar las estadísticas

73. Véanse Nos. 269 y siguientes.

SISTEMA NACIONAL DE ESTADÍSTICA
MODELO DE REFERENCIA



que conciernen a cada región; y coordinar las labores estadísticas de las Gobernaciones, Municipalidades y organismos regionales.

En esta forma, el Sistema tendría un carácter centralizado en cuanto a las relaciones entre el Organismo Central y las Oficinas Regionales, permitiendo, al mismo tiempo, que la desconcentración regional centralice las actividades estadísticas de los organismos estatales y municipales.

5. LA BASE LEGAL DEL SISTEMA

473. El sistema estadístico que se propone necesita disponer de una base legal para lo cual, sería preciso contar con una Ley de Estadísticas en la cual se establezcan las bases del Sistema.

En un sentido general, la nueva Ley deberá estar orientada hacia el establecimiento de un sistema centralizado que pueda efectivamente operar como tal, es decir, que la Oficina Central sea capaz de planificar, coordinar, supervisar, y controlar la actividad estadística de los distintos organismos productores de datos. Esta Ley deberá establecer en forma clara cuáles son las funciones del Organismo Central y cuáles serán los mecanismos de coordinación de las actividades de los organismos sectoriales y regionales. Así mismo, deberá definir el grado de autoridad de que dispondrá el Organismo Central y su ubicación a nivel del Ministerio de Coordinación y Planificación. También deberá crear las Oficinas Sectoriales y Regionales y señalar cuál será el alcance de sus funciones. La Ley deberá igualmente establecer las disposiciones por medio de las cuales los informantes estarán en la obligación de suministrar los datos que se les requieran, en la forma y ocasión que sean necesarios.

474. Por otra parte, a través del Reglamento respectivo se podrá garantizar la flexibilidad del sistema. Siendo la Ley de carácter general, el reglamento deberá contener las disposiciones de tipo técnico y administrativo que puedan en cualquier momento ser reajustadas. Por otra parte los Reglamentos contendrán las disposiciones sobre las condiciones de reclutamiento y selección del personal estadístico, de las normas y procedimientos, del uso de formularios, de las publicaciones, etc.

6. LOS RECURSOS DEL SISTEMA

475. A fin de garantizar que el sistema propuesto pueda alcanzar sus objetivos, es menester dotarlo de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios.

En cuanto a los recursos humanos, aspecto esencial para el buen funcionamiento de cualquier organización, debe destacarse la necesidad de establecer una sana política de reclutamiento y selección del personal, y de las condiciones de trabajo, que permitan un continuo desarrollo de las potencialidades de aquellos que en ella trabajan, lo cual implica la existencia de un amplio programa de formación y capacitación del personal. Sobre este último punto, la Oficina Central de Estadísticas tendría en su seno: una unidad de investigación y desarrollo, cuya finalidad sería la de investigar y desarrollar nuevas técnicas estadísticas; y una Escuela Nacional de Estadística que formaría el personal intermedio y de base necesario para el sistema, mediante planes de adiestramiento que surgirán de los estudios realizados por la unidad de investigación.

Además, la Oficina Central de Estadística deberá establecer contacto con los institutos superiores de formación estadística que existan o se crearen, a nivel nacional o privado, a efecto de participar en la elaboración de los planes de estudios de los mismos, de forma que éstos se ajusten a las necesidades del país. De igual forma, deberá permanecer en estrecho contacto con la Escuela Nacional de Administración Pública para la coordinación de la elaboración de los programas de enseñanza que incluyan formación estadística.

En materia de recursos humanos será necesario contar igualmente con la cooperación técnica internacional, la cual será coordinada por la Oficina Central de Estadística de acuerdo con las necesidades del país.

Por otra parte, el buen funcionamiento del sistema requiere de recursos financieros adecuados para que, tanto el Organismo Central como las Oficinas Sectoriales y Regionales, puedan cumplir eficazmente con los objetivos que se les ha encomendado. A este fin, cada organismo integrante del sistema deberá preparar sus previsiones presupuestarias, tomando en consideración las actividades que el Organismo Central del sistema les haya asignado y las que considere necesarias para el funcionamiento interno del organismo en sí.

IV. ETAPAS PARA LA PROGRAMACION DE LA REFORMA

1. INTRODUCCION

476. Tomando en consideración el análisis de la situación actual del Sistema y las propuestas generales de reforma antes señaladas, se presentan seguidamente algunas proposiciones inmediatas para la programación de la reforma del Sistema Estadístico, la cual se plantea en forma evolutiva, de manera que no se convierta en obstáculo en la ejecución actual de las actividades estadísticas.

La reforma de este sistema particular involucra tanto un análisis macro como uno microadministrativo; el primero debido al carácter interinstitucional de los sistemas administrativos; el segundo, debido a la necesidad de estudiar la organización y funcionamiento de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales y de los distintos servicios estadísticos que funcionan en el país, a objeto de determinar si se ajustan a los requerimientos del Sistema propuesto.

477. El punto de partida para el proceso de reforma se estima que podría ser la creación de un Consejo Nacional de Estadísticas que se encargue, en una fase transitoria, de analizar la situación actual y que formule en definitiva los detalles particulares del Sistema en base al análisis efectuado y, en tanto se consideren convenientes, sustentándolo en las proposiciones de reforma que se presentan en este Informe.

2. EL CONSEJO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS

478. Antes de exponer las ideas en torno a la creación de un Consejo Nacional de Estadísticas debe hacerse mención del recientemente creado "Comité de Enlace para Asuntos Estadísticos".⁷⁴ Este Comité puede considerarse como la cristalización de numerosos esfuerzos realizados en forma individual por la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales y por otros organismos que, como la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la Comisión de Administración Pública y otros, han venido preocupándose por el problema estadístico.

El Comité de Enlace para Asuntos Estadísticos está integrado por un representante de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, quien lo preside, por un representante de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales, y por un representante del Banco Central de Venezuela. Su finalidad es la de formular recomendaciones técnicas tendientes a: 1) Superar las limitaciones que afectan a las estadísticas primarias y mejorar la calidad de las estadísticas derivadas; 2) Coordinar las actividades de los organismos públicos y privados que guarden relación con la estadística nacional; 3) Uniformar el procesamiento y presentación de la información; y 4) Implantar, progresivamente, un sistema moderno de información económica y social que satisfaga las necesidades analíticas de los sectores públicos y privados.

Habiéndose dado este paso, la proposición de crear un Consejo Nacional de Estadísticas será mucho más factible puesto que se trataría de ampliar el mencionado Comité con otros representantes,

74. Gaceta Oficial N° 29.559 de 15 de julio de 1971. Véase en el Apéndice N° 3 de esta Tercera Parte del Informe.

cambiar su denominación por la propuesta y dotarlo del personal y recursos necesarios para el logro de los objetivos.

479. La medida tomada por la Oficina Central de Coordinación y Planificación es útil y provechosa en los actuales momentos, y se considera a este Comité como el germen del cual podrá surgir el Consejo Nacional de Estadísticas. La necesidad de la transformación del Comité de Enlace en Consejo Nacional de Estadística, estriba en el hecho de que éste, fortalecido con un mayor número de representantes y dotado de suficientes recursos, sería el órgano que efectuaría el análisis detallado de la situación actual y necesidades de reforma del Sistema Estadístico.

Para constituir el Consejo Nacional de Estadísticas (CONADE) se considera necesario la inclusión de los siguientes miembros: a) El Director de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento, quien será el Presidente del Consejo.⁷⁵ b) El Director de Programación General de la Oficina Central de Coordinación y Planificación o funcionario que desempeñe funciones equivalentes, cuya presencia se justifica por la necesidad de que la Reforma del Sistema Estadístico que deberá ejecutar el CONADE, se ajuste a las necesidades del organismo planificador en el aspecto de información cuantitativa que le permita la elaboración de los planes a largo y mediano plazo. c) Por el Director General de Presupuesto —o su adjunto— con el fin de lograr la necesaria coordinación para el suministro de la información que requiere el Sistema Presupuestario a los fines de elaboración y control de ejecución del Presupuesto Anual. d) Por el Director de Cuentas Nacionales del Banco Central de Venezuela o el Director de Estadísticas de esa Institución, dada la importancia que tienen las estadísticas en el Sistema de Cuentas Nacionales; y e) Por el Director Nacional de Sistemas de la Comisión de Administración Pública o funcionario que se designe, a fin de asegurar la coordinación necesaria entre la reforma del Sistema Estadístico y el conjunto de otras reformas funcionales que la Comisión de Administración Pública coordina a nivel de toda la Administración Pública.

480. En esta forma, el Consejo Nacional de Estadísticas deberá ser el órgano encargado de promover e implantar la reforma del Sistema Estadístico. En este sentido, su labor inicialmente será la de programar el diseño del nuevo sistema previo análisis exhaustivo de las condiciones actuales de funcionamiento del mismo, con miras

75. De acuerdo con la ampliación de funciones se considera que este miembro es quien debe presidir el Consejo, ya que el trabajo a realizar no es solamente el que se ha previsto para el actual Comité de Enlace, sino que, fundamentalmente, la acción de CONADE será la que tienda al establecimiento de un Sistema Integral de Estadísticas.

a determinar las necesidades de reforma. Una vez analizada la situación y programados los cambios que sea necesario instaurar, el CONADE propiciaría la implantación de dichos cambios a través de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales, la cual, para una mejor realización de estas funciones, deberá ser adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación,⁷⁶ con carácter de Órgano Central del Sistema Estadístico y teniendo como atribuciones primordiales la coordinación, el control y la evaluación del funcionamiento del nuevo sistema.

Es importante destacar que en la programación que deba realizar el CONADE deberá considerarse el Sistema Estadístico como el recolector y suplidor de información cuantitativa no sólo para el gobierno, sino también para el sector privado, instituciones de investigación y docencia y público en general; por lo tanto, las estadísticas producidas por el Sistema deben satisfacer en forma prioritaria las necesidades inherentes a la planificación del sector público. En resumen, debe considerarse la información estadística en forma integral; pero mediante la estimación del correspondiente orden de prioridades.

Entre las principales actividades que debe desarrollar el Consejo Nacional de Estadísticas se destacan:

En primer lugar, asesorar a la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales sobre las mejoras inmediatas que el sistema necesita; formar unidades estadísticas donde se requieran; promover la centralización en aquellos organismos donde los servicios estadísticos se encuentran dispersos; establecer cuáles son las estadísticas nacionales necesarias para la planificación en base a las recomendaciones de las comisiones sectoriales, fijar sus programas de trabajo, determinar las políticas a seguir a fin de evitar incompatibilidades sectoriales y asesorar los organismos regionales en materia de estadísticas.

En segundo lugar, organizar el proyecto definitivo de reforma a ser adoptado, es decir, escoger entre las distintas alternativas aquella que se considere la mejor.

Una vez elaborado y aprobado el proyecto, el CONADE propiciará su implantación a través del Órgano Central del Sistema Estadístico. Para una eficaz labor en este sentido, el CONADE seguirá funcionando como órgano consultivo permanente del Órgano Central bajo la forma de un Consejo Técnico de carácter asesor.

481. Para el mejor funcionamiento del CONADE se considera necesaria su organización en base a las siguientes unidades: En primer lugar un Directorio, integrado por los cinco miembros se-

76. Véanse Nos. 86 y 371.

ñalados, los cuales trabajarían para este Consejo ad honorem. En segundo lugar, una Secretaría Técnica formada por miembros escogidos entre el personal de los organismos representados en el Directorio, que serviría de cuerpo operativo de éste. En tercer lugar, dos Oficinas Asesoras, pues se requiere el contar con personal especializado y ampliamente capacitado que asesore en materia de Organización Estadística y Estadísticas Regionales. En cuarto lugar, unas Comisiones Sectoriales de Estadística, formadas por representantes de las oficinas de estadísticas de los organismos que integran los sectores y presididas por el funcionario de mayor jerarquía elegido entre los miembros de las referidas Comisiones Sectoriales.

482. El Directorio, tendría las siguientes funciones: Crear la Secretaría Técnica y nombrar su coordinador; establecer el plan general de reforma, tanto en su fase de estudio como en la de implantación; y analizar los informes que le presente la Secretaría Técnica sobre los resultados del diagnóstico de la situación actual, a fin de tomar las decisiones pertinentes.

En cuanto a la Secretaría Técnica ésta tendría que programar y desarrollar estudios exhaustivos de la situación actual del Sistema Estadístico, y presentar a consideración del Directorio tanto el diagnóstico como las proposiciones de reforma que resulte necesario implantar para la eliminación de las fallas detectadas. Además, tendría funciones de planeamiento, es decir, de desarrollo de planes estadísticos nacionales a corto y largo plazo. La elaboración de estos planes deberá basarse en la búsqueda de compatibilidades entre los planes sectoriales y regionales, teniendo en cuenta las prioridades que haya establecido el Directorio. Por último, tendrá las funciones de coordinación, es decir, de propiciar la creación de los servicios estadísticos en los organismos donde no existan y sean necesarios; y coordinar las labores estadísticas que deben realizar las unidades de los diferentes organismos.

La Secretaría Técnica continuaría y ampliaría las funciones que realiza actualmente la Dirección Nacional de Sistemas de la Comisión de Administración Pública en materia estadística.

Por lo que respecta a las Oficinas Asesoras, se estima que deben constituirse dos. Por una parte, la Oficina Asesora en Organización Estadística en la cual se agruparían especialistas nacionales y extranjeros con experiencia en formulación y control de planes estadísticos, y asesoría —sobre todo— a las oficinas sectoriales, a fin de que se proceda por etapas a la centralización.

Por otra parte, una Oficina Asesora en Estadísticas Regionales, la cual se encargaría de asesorar en la formulación y control de un programa regional de estadística.

Para el programa de Estadísticas regionales es necesario proceder desde el primer momento mediante una centralización de la-

bores, ya que los recursos son escasos a nivel de regiones. En una segunda fase, una vez definidas las tareas a ser desarrolladas por las Oficinas Estadales o Regionales, éstas podrían funcionar más libremente; pero siempre bajo la coordinación de un Organismo Central.

En cuanto a las Comisiones Sectoriales de Estadísticas⁷⁷ la función primordial de las mismas es la de establecer, por sectores, cuáles son las principales deficiencias globales y por series, de la información producida, y además cuáles son los datos que se requieren y no se producen. Dentro del funcionamiento de estas Comisiones debe contemplarse la posibilidad de invitar a las instituciones interesadas y al sector privado y laboral, a participar en las discusiones técnicas en que tengan alguna incumbencia.

3. LOS ASPECTOS LEGALES DE LA REFORMA

483. Uno de los aspectos más importantes de la reforma del Sistema Estadístico, es el relativo a los aspectos legales. En la primera etapa del trabajo de reforma se estima que el Consejo Nacional de Estadísticas deberá avocarse al análisis de la actual Ley de Estadísticas y Censos Nacionales, pues es en ella donde descansa todo el funcionamiento del Sistema, a fin de adaptarla a las necesidades reales —actuales y futuras— del servicio estadístico nacional. En el estudio que se realice al efecto y del cual surgirá la necesidad de introducir modificaciones importantes a la actual legislación estadística, deben ser considerados los siguientes puntos:

En primer lugar, la determinación del sistema, con indicación de los organismos que lo integran y sus relaciones; la definición de las actividades estadísticas tanto en relación a las estadísticas continuas como a los censos; y el financiamiento de las operaciones estadísticas y procedimientos para la asignación y consumo de recursos.

En segundo lugar, la obligatoriedad del suministro de datos e información que deben ser obtenidos de los diferentes sectores del conglomerado económico-social. La disposición legal en este sentido, debe cubrir no solamente la cuestión de la negativa a responder, sino también otros aspectos de cumplimiento, tales como la demora en contestar y la veracidad, cuidado y cabalidad de las respuestas dadas. El acceso a registros para fines de verificación también debe ser parte de la autoridad otorgada por la Ley en relación con esta materia.

77. Se estima que el trabajo de estas Comisiones duraría de seis (6) meses a un (1) año, si se siguen las normas y metodología de trabajo propuestas por la Comisión de Administración Pública y la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento (Ver publicación de la Comisión de Administración Pública sobre Guía de Estudios del Sistema Estadístico).

CAPITULO QUINTO

LA REFORMA DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD PUBLICA

I. INTRODUCCION

484. La actual concepción de la administración financiera de la Nación que ha incorporado las técnicas de planificación y presupuesto por programas,⁷⁸ con determinación de metas y resultados, hace impostergable la adopción de un Sistema de Contabilidad Pública moderno y eficaz.

En efecto, el Sistema Presupuestario ha sufrido transformaciones en cuanto a su finalidad, su organización y sus procesos, que lo han llevado a convertirse de un Presupuesto tradicional en un Presupuesto Sectorial y Programático, el cual exige modificaciones de los instrumentos contables a su servicio. En tal sentido, la contabilidad gubernamental, al igual que otras técnicas aplicadas a la administración, ha sido objeto de modificaciones en cuanto a sus objetivos e instrumentos.

La eficacia de la administración institucional exige que las entidades públicas adopten técnicas de gestión y decisión, similares a las que se aplican en grandes empresas del sector privado, para cuyos administradores la información contable, sistemática y oportuna, resulta un elemento imprescindible.

Por otra parte, el proceso de planificación basado en el análisis de magnitudes macro-económicas, exige una información financiera del Sector Público, a efectos de poder estructurar un Sistema de Contabilidad Social. Así mismo, y no menos que en el pasado, se presenta la necesidad de ejercer a través de las Cuentas Públicas, un control interno y externo capaz de exigir responsabilidades a los administradores de los bienes y recursos públicos.

78. Véanse Nos. 350 y siguientes y 407 y siguientes.

De ahí la evidente necesidad de reformar el Sistema de Contabilidad Pública, por cuanto en Venezuela la acción del Estado se ve obstaculizada por la falta de una adecuada estructura administrativa de los órganos que integran el actual sistema de contabilidad; por normas, procedimientos y registros inapropiados, que no garantizan la moralidad necesaria en el manejo de los fondos y bienes públicos y, al mismo tiempo, no proporcionan la información financiera adecuada para una racional toma de decisiones.

485. Se considera al Sistema de Contabilidad Pública como el conjunto o combinación de órganos, principios, normas y procesos contables, coordinados entre sí, que constituyen un todo unitario o complejo al servicio del Estado, para garantizar el cumplimiento de disposiciones legales sobre administración financiera y para proporcionar información necesaria a los distintos Sistemas instrumentales o funcionales y a las unidades ejecutoras de los planes y programas.

En el presente Capítulo del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional se considera al Sistema mencionado como integrante del ciclo de la Administración Financiera. En efecto, el ciclo de la Administración Financiera comienza con la etapa de planificación y la fijación de políticas generales de desarrollo económico-social a largo y mediano plazo, a través de los planes de desarrollo. Continúa con la etapa de programación y presupuesto, considerando éste como la parte anual del Plan que debe ejecutar el Sector Público. El documento presupuestario es, por lo tanto, un instrumento de aplicación de una política fiscal y económica que, además, establece los niveles de actividad, instituciones o unidades ejecutoras, de los objetivos programados para cada Sector de actividad pública.

La etapa siguiente continúa con el proceso contable, con la puesta en vigencia de un sistema de cuentas que registra las transacciones económicas y financieras del gobierno, el cual debe producir la información que se requiere para reflejar el grado de realización de las estimaciones de recursos contenidas en el Presupuesto y de cumplimiento de las metas programadas, referidas a un costo financiero. Además debe poner de manifiesto la composición del patrimonio del Estado en un momento dado, así como también las causas y cuantía de las variaciones producidas en el período en lo referente a bienes, materias, situación del Tesoro o a la Hacienda Nacional en su conjunto.

Las diversas clasificaciones de cuentas deben proveer información a fin de cumplir con los siguientes objetivos generales:

- a. Permitir observar el cumplimiento de las normas técnicas y legales que son de obligatoria observancia para el funcio-

namiento del Sistema y la realización de las transacciones del Gobierno.

- b. Ofrecer información acerca del costo financiero de las metas alcanzadas en la ejecución del Plan del Desarrollo.
- c. Medir la influencia de la acción estatal, de su política impositiva, de gastos y de endeudamiento en el conjunto de la economía.
- d. Cuantificar los insumos efectivamente utilizados por el Sector Público en un período fiscal, con el fin de medir la influencia del Gasto Público en cada uno de los Sectores de Actividad Pública y proveer información sobre los volúmenes de demanda de los distintos renglones de gastos.
- e. Proveer información gerencial para la toma de decisiones y una mejor administración de los programas.

Además, el Sistema de Contabilidad Pública debe aportar información correcta, procesada y útil, a los distintos Sistemas encargados de la Planificación del Desarrollo, del Presupuesto, de las Estadísticas, del Personal y de los Suministros.

La información financiera, derivada del Sistema de Contabilidad, podrá servir para evaluar las metas físicas alcanzadas en la ejecución de los Planes y Programas; a su vez, esa evaluación va a aportar la información necesaria (retroalimentación) para las correcciones de los Sistemas de Planificación y Presupuesto. Este proceso, puede verse en el Gráfico anexo.

486. A fin de brindar la información adecuada a las necesidades de control, dirección y toma de decisiones, el Sistema de Contabilidad Pública debe poseer una serie de características técnicas tales como: oportunidad, flexibilidad, unidad y uniformidad, simplicidad, claridad, posibilidad de control interno y posibilidad de auditoría que confieran eficacia en su funcionamiento, claridad en la presentación de los estados financieros, oportunidad en la información, y universalidad y flexibilidad necesarias para adaptarse a las distintas situaciones que se presentan en la gestión gubernamental. Además, el Sistema debe operar con un mínimo costo administrativo.

487. Por otra parte, el elemento técnico fundamental para cumplir los objetivos generales del Sistema, es la información que debe surgir de los registros efectuados a través de las distintas Clasificaciones de Cuentas, las cuales reflejan las transacciones financieras y económicas, y ponen de manifiesto las condiciones administrativas imperantes en el control y toma de decisiones; además, demuestran su interrelación con los demás Sistemas funcionales o instrumentales.

El criterio para determinar la utilidad y conveniencia de un tipo de Clasificación de Cuentas es el grado en que ella propor-

ciona la información y elementos de análisis necesarios a los distintos niveles jerárquicos y a los distintos organismos y Sistemas funcionales que la utilizan.

La interrelación entre las distintas clasificaciones es imprescindible para conseguir los objetivos de control y para la dirección y toma de decisiones políticas, técnicas y administrativas, que permitan dirigir racionalmente el proceso financiero. Tal situación se evidencia en el Gráfico anexo, donde se muestra cómo el Sistema de Contabilidad produce información que es a su vez un "insumo" para diferentes entidades, las cuales cumplen objetivos distintos; por lo tanto, no debe ser un sólo organismo el que determine las características del Sistema de Contabilidad, ya que existe la posibilidad, demostrada por la experiencia en otros países, de que la información contable cumpla fundamentalmente los objetivos del organismo que ejecuta el modelo y también contemple necesidades básicas de los otros entes que integran la Administración Pública Nacional.

488. Ahora bien, cuando los Organismos de Control, auxiliares del Poder Legislativo, han diseñado el Sistema de Contabilidad sin la participación de los Organismos del Poder Ejecutivo, ello ha traído como consecuencia que el Sistema haya sido útil para el control legal de la gestión financiera, pero no para producir la información necesaria que el Ejecutivo requiere para las funciones de dirección y toma de decisiones. La situación contraria se ha presentado cuando ha sido el Ejecutivo el diseñador del Sistema, sin la participación de los Organismos Contralores.

Es necesario por lo tanto, que los principales organismos que utilizan la información contable para el control de legalidad (o jurídico-contable), para el control de gestión o eficiencia y para una correcta administración gerencial y toma de decisiones, participen en la elaboración del Sistema de Contabilidad, a efectos de que la información producida por el Sistema cumpla con esos múltiples objetivos.

Como se mencionó anteriormente, en Venezuela, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional ha atribuido en la Contraloría General de la República la centralización y auditoría del Sistema Contable, lo que ha producido la atomización del Sistema, por cuanto solamente incluye a los Ministerios, quedando los otros organismos descentralizados fuera del mismo. Por consiguiente, no se ha podido lograr efectivamente la centralización de la información y los análisis globales y sectoriales.

El análisis de las experiencias de reforma administrativa de los Sistemas de Contabilidad, evidencia la importancia que ha adquirido la contabilidad moderna como instrumento de administración y toma de decisiones, y ha determinado la conveniencia y necesidad

EL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y SU RELACIÓN CON LOS DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO

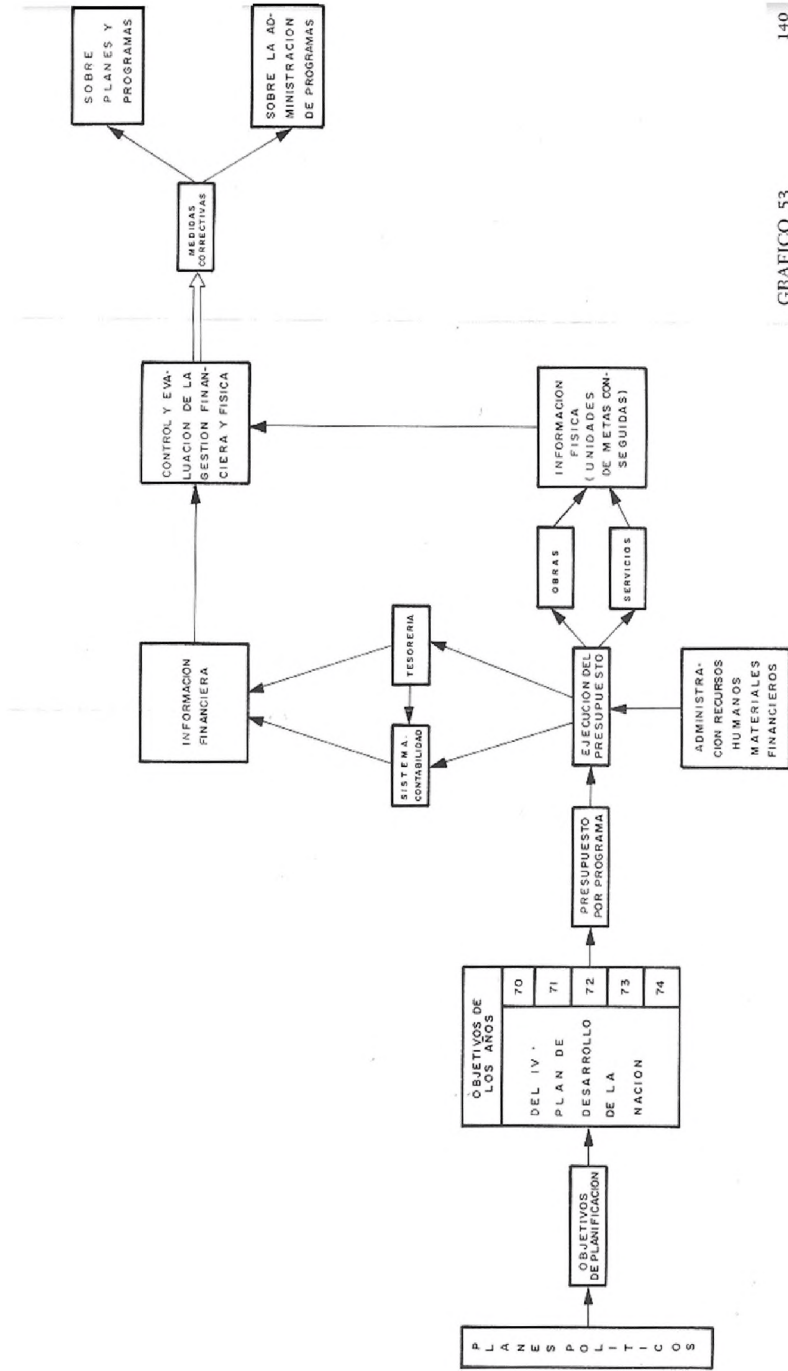


GRAFICO 53

de que el Organismo Central del Sistema, sea una unidad que dependa jerárquicamente del Poder Ejecutivo.

El criterio mencionado ha sido puesto de manifiesto por organismos y expertos internacionales que han prestado asistencia técnica en Venezuela. Sus recomendaciones coinciden en que el Sistema de Contabilidad Pública es un Sistema Administrativo que debe depender del Poder Ejecutivo, en igual medida que el de presupuesto y el de personal, entre otros.⁷⁹

II. LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD PUBLICA

1. INTRODUCCION

489. Puede decirse en términos generales que el Sistema de Contabilidad vigente en Venezuela sirve únicamente como instrumento de control fiscal, por lo que en él no tienen cabida las necesidades de dirección y de toma de decisiones que hoy día deben cumplir los administradores del Estado. Esta situación se explica por el hecho de que el primer Plan Nacional de Desarrollo fue establecido para los años 1960-1964, por lo que para el momento de elaborarse y modificarse la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el Sistema de Planificación sólo estaba dando sus primeros pasos y por tanto, no había alcanzado una integración mínima con el Sistema Presupuestario. Por dicha razón, era casi imposible que el Congreso Nacional pudiera prever, en esa oportunidad, las bases de un Sistema de Contabilidad que suministrara la información necesaria para la Planificación y el Presupuesto, y que sirviera de mecanismo de control del cumplimiento de los planes y programas.

El posterior desarrollo del Sistema de Planificación y la implantación del Sistema de Presupuesto por Programas a partir de 1971, hacen imprescindible la reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, para satisfacer las necesidades contables de la Administración tal como se ha mencionado en los párrafos anteriores.

Con la Ley de Presupuesto para 1971, se introducen algunos cambios de importancia en este sentido, entre los cuales se encuen-

79. Gustavo Wiese, Asesor en Administración Fiscal de Naciones Unidas, "Informe N° 2 sobre Estructura del Ministerio de Hacienda...", presentado a la C.A.P. el 24 de mayo de 1962. Griffenhagen y Associates, Management Consultants, "Recomendaciones para el Establecimiento de un Sistema de Contabilidad Nacional", Informe N° 55 de fecha 23-6-60, presentado a la C.A.P. J. D. M. Smith, Asesor Financiero de las Naciones Unidas "Administración Financiera", Informe para la C.A.P. de febrero de 1961. Jorge Israel, Técnico de ILPES, "Notas sobre Contabilidad y Control del Presupuesto por Programas", Santiago de Chile, 1968.

tran los contenidos en el Art. 1º, referidos a la obligación de cumplir las metas de los programas y a la información financiera que se debe producir con respecto a los mismos. Aunque de carácter parcial, estas reformas solucionan algunos de los problemas que presenta la actual legislación, pero no constituyen una solución definitiva, acorde con una Administración que ha cambiado la concepción de la administración financiera tradicional.

490. La contabilidad como un instrumento auxiliar del control financiero ha condicionado la estructura y funciones de las unidades administrativas del sistema, así como las clasificaciones de cuentas a utilizarse para la producción de la información contable correspondiente. En este sentido se puede observar cómo la Contraloría General de la República, como órgano central de control y contabilidad, ha formado una organización líneo-funcional con las demás unidades del Sistema, la cual es inapropiada para los nuevos fines que éste debe cumplir.

Como resultado del ordenamiento legal actual, la Contraloría General de la República ha intensificado el control fiscal, en lugar de diversificar sus técnicas al control de gestión o eficiencia, produciéndose, en consecuencia, duplicación de registros y demoras en las tramitaciones; a tal punto, que esta situación ha propiciado, en algunos casos, la creación de organismos autónomos, para así eludir la fiscalización financiera antes mencionada. Esta proliferación de organismos en los distintos Sectores de actividad pública, ha producido la dilución de la responsabilidad política, y la imposibilidad de mantener líneas de acción coherentes, por los respectivos responsables del sector.

491. Ahora bien, en la actualidad y en relación con las distintas clasificaciones de cuentas que se utilizan para el logro de los objetivos antes indicados, se puede señalar lo siguiente:

El Sistema, ciertamente, permite observar el cumplimiento de las normas técnicas y legales que son obligatorias para la operación del mismo y para la realización de las transacciones del gobierno, (control fiscal). Sin embargo, no es posible ajustar los planes de desarrollo en virtud del costo financiero de las metas logradas, ya que no existe contabilidad de costos en la administración central, y sólo algunos organismos descentralizados lo utilizan.

Por otra parte, la falta de contabilidad de costos y de un sistema de control de gestión física paralelo, y de información clara y oportuna sobre la ejecución presupuestaria a nivel de unidades ejecutoras de programas, no permite la mejor combinación de los recursos humanos, materiales y financieros. Es decir, no existe la posibilidad de una administración "gerencial" de los programas, a efectos de poder conseguir un volumen óptimo de metas a costos reducidos.

Debe señalarse, además, que la clasificación por objeto del gasto no permite determinar con una precisión adecuada, los insumos que el gobierno ha utilizado o consumido, en distintos Sectores de actividad pública, por lo que la información que se pueda obtener deforma los estudios de demanda y de la influencia que el Estado como principal consumidor puede tener en los precios.

2. LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL SISTEMA

2.1. Estructura y funciones a Nivel Central

492. La Contraloría General de la República "...órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública..."⁸⁰ constituye a su vez en la actualidad el órgano central del Sistema de Contabilidad. En tal sentido le corresponde "...el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos".⁸¹

Por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, esa responsabilidad fiscalizadora se realiza a través de las siguientes funciones básicas:

En primer lugar, por la centralización de la contabilidad y el establecimiento de procedimientos contables para la Administración Central; tal como lo establece al Artículo 163 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional: "La Sala de Centralización, centralizará las cuentas de todas las Oficinas de Hacienda y de las que por esta Ley estén obligadas a llevar cuentas de materiales; velará por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, instrucciones y modelos sobre contabilidad y comprobantes, y mantendrá la debida uniformidad en el modo de llevar las cuentas".

En segundo lugar, por el control posterior de las operaciones financieras. En el Artículo 166 ejusdem se establece que "La Sala de Examen tiene por objeto principal examinar las cuentas y los anexos de ellas, de todas las oficinas o empleados de Hacienda, y de todas las entidades que manejen fondos, bienes o materiales costeados por el Fisco, o que los tengan bajo custodia; y verificar, durante aquel examen, la legalidad y sinceridad de todas las operaciones practicadas por dichas oficinas y entidades o sus empleados, por los ordenadores de pagos o por cualquier persona o entidad que manejen fondos o bienes públicos".

En tercer lugar, por el Control Previo de los Gastos e Ingresos del Tesoro; tal como lo ordena el artículo 170 ejusdem. "Corres-

80. Artículo 236 de la Constitución.

81. Artículo 234 de la Constitución.

ponde a la Sala de Control ejercer, valiéndose de los datos, informaciones y documentación emanados de las Salas de Centralización y de Examen y de los que directamente se procure o le sean comunicados, el control de gastos e inversiones de fondos y de bienes de todas las oficinas públicas y entidades administrativas o empleados de carácter nacional, así como el de las cuentas y operaciones relacionadas con dichos fondos y bienes, todo ello no sólo en cuanto a la veracidad y legalidad, sino también en cuanto a la veracidad y sinceridad de la operación, pero dentro de los límites fijados por esta Ley”.

En base a estas funciones puede observarse cómo la contabilidad ha constituido, primordialmente, un mecanismo para el control que ejerce el Poder Legislativo a través de la Contraloría General de la República.

2.2. Estructura y funciones a Nivel Institucional

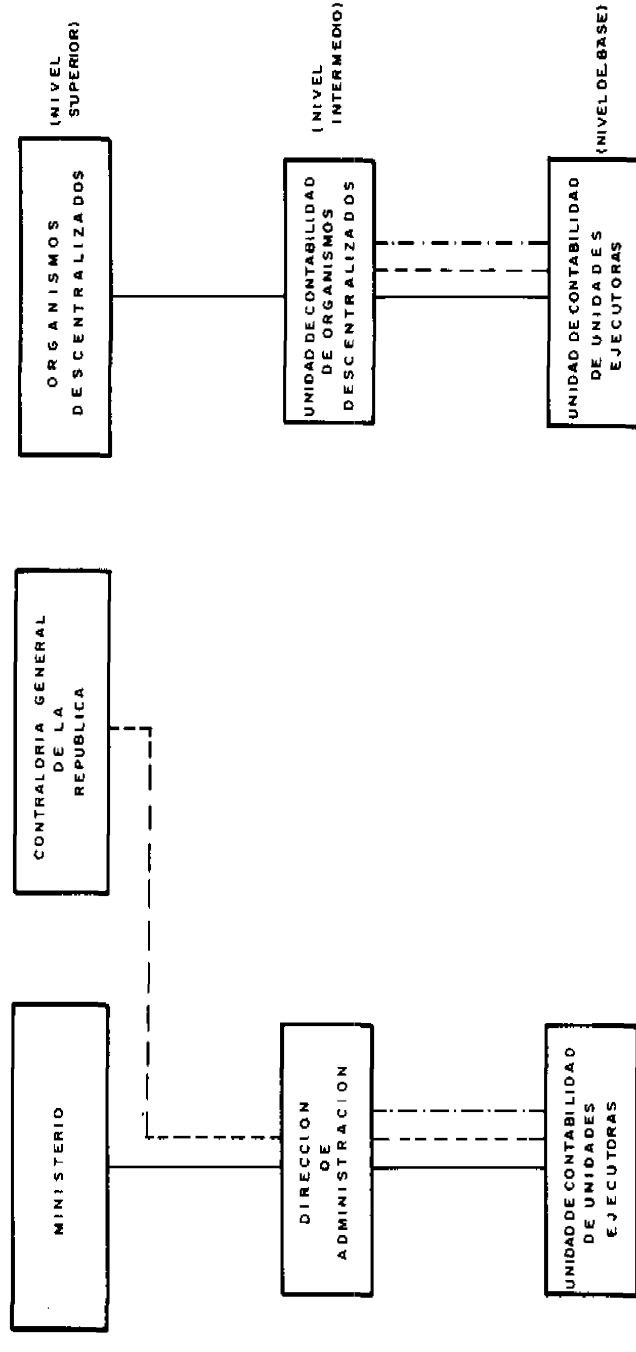
493. A nivel institucional se encuentran las unidades de contabilidad las cuales están ubicadas como dependencias internas de las Direcciones de Administración de los Ministerios. Según las disposiciones vigentes del Reglamento de la Ley de Ministerios de 21 de enero de 1940,⁸² las funciones de las Direcciones de Administración son: 1. Realizar la ordenación de pagos; 2. Liquidar las rentas y las exoneraciones; 3. Llevar el control de los bienes nacionales; 4. Llevar la contabilidad fiscal; 5. El control general de los servicios fiscales; y 6. Mantener las relaciones funcionales necesarias con la Contraloría General de la República.

Como se puede observar la función de “llevar la Contabilidad Fiscal” constituye la función contable propiamente dicha, ya que como se mencionara anteriormente, el Sistema Contable fue diseñado en función exclusivamente del control fiscal.

Por otra parte, el control de los servicios fiscales también se ha establecido en razón de las funciones de control que ejerce la Contraloría General de la República, el cual se ha reducido al Control de Avances y al Control Previo de los Compromisos y Ordenes de Pago. Esta situación ha traído como consecuencias una duplicación del control previo y de la contabilidad de ejecución del presupuesto, la cual produce un encarecimiento del Sistema y lentitud en los trámites correspondientes, problema que se manifiesta en la utilización de registros similares (en donde se asientan los mismos conceptos y cifras a igual nivel de detalles) por parte de la Contraloría General de la República y de las Direcciones de Administración de los Ministerios.

82. Aunque este Reglamento fue derogado por el Decreto N° 539 de 10 de febrero de 1971, quedaron vigentes las normas que atribuyen las funciones de las Direcciones de Administración.

ORGANOGRAMA LINEO-FUNCIONAL DE LOS ORGANOS DEL ACTUAL SISTEMA DE CONTABILIDAD SOBRE LA BASE DE UN SECTOR. (MINISTERIOS Y ORGANISMOS ADSCRITOS)



- RELACION JERARQUICA
- - - RELACION FUNCIONAL
- . - . - . CANAL DE INFORMACION

GRAFICO 54

Por otra parte, conviene señalar que no existe uniformidad en cuanto a la denominación de las dependencias que se ocupan de la Contabilidad; en algunos casos se denominan Divisiones y en otros Departamentos. Además, se encuentran otras dependencias que se ocupan parcialmente de algunos aspectos contables, pero que no están integradas a la Unidad Principal de Contabilidad; entre ellas podemos mencionar: Control de Avances, Contabilidad de Bienes Nacionales, etc. Esta situación provoca la falta de coordinación e integración necesaria que requiere el Sistema.

Además, en algunos casos se evidencia la existencia de unidades de Contabilidad en las Direcciones Operativas de los Ministerios, destinadas a producir información contable a su correspondiente Dirección, con el fin de llevar un control interno (privado) de la ejecución del presupuesto, produciéndose duplicación de funciones con la Unidad Central de Contabilidad, y por consiguiente gastos administrativos innecesarios y en muchos casos, entorpecimiento del Sistema Contable del Ministerio.

2.3. *Situación en los Organismos Descentralizados*

494. En los Institutos Autónomos, Empresas del Estado y demás organismos públicos descentralizados, las Unidades de Contabilidad están ubicadas en las Unidades Principales de Administración. Unas y otras tienen diversas denominaciones y posiciones jerárquicas, entre las cuales se pueden mencionar: Gerencia, Sub-gerencia, División, Departamento, Sección o negociado.

En cuanto a las funciones que ejecutan las Unidades de Contabilidad de los Institutos Autónomos generalmente se encuentran las siguientes: 1. Llevar la contabilidad de ingresos y egresos; 2. Elaborar estados financieros; 3. Efectuar análisis de los estados financieros; 4. Elaborar las nóminas de pago del personal; y 5. Facilitar información para fines de planificación, presupuesto y dirección cuando las respectivas unidades lo requieran.

Es de destacar que en el 25 por ciento de los Institutos Autónomos existen unidades diferentes a las de Contabilidad que ejecutan iguales funciones que éstas, por lo que la función contable se encuentra dispersa.

Los sistemas de cuentas, registros, procedimientos y normas son diferentes en cada uno de los organismos. Esta situación ha sido siempre la condición natural del Sistema Contable y, aún más, fue institucionalizada con el Decreto N° 280 —Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional— cuyo Art. 45 establece que "...la contabilidad de los Institutos Autónomos se llevará con-

forme a principios contables generalmente admitido y adoptará la forma que sea más adecuada en atención a la naturaleza, estructura y fines de cada uno de ellos”.

En todo caso esta situación anárquica impide consolidar sectorialmente los Balances y Estados Financieros y por otra parte imposibilita elaborar dichos Estados Financieros para el Sector Público en su conjunto. Es de notar que aunque el mencionado Reglamento atribuye al Ministerio de Hacienda la facultad de establecer normas generales o particulares sobre contabilidad de obligatorio cumplimiento por los entes descentralizados, sin embargo, hasta el presente esto no ha ocurrido.

3. LAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DEL SISTEMA

3.1. *Requisitos Técnicos del Sistema*

495. En relación con las características técnicas generales del actual sistema de contabilidad, se ponen de manifiesto los siguientes aspectos:

En cuanto a la oportunidad de la información ésta varía en cada rama contable y, a veces, de un organismo a otro; esto se debe a la utilización de procedimientos, clasificaciones de cuentas, equipos de procesamiento de datos y recursos humanos con distintos grados de evolución y eficiencia; así como también, por los diversos tipos de relaciones que existen entre la unidad Central de Contabilidad del organismo y las otras unidades administrativas internas que también llevan registros contables.

En cuanto a la flexibilidad, la rigidez de las normas contables establecidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional —surgida de su carácter reglamentario— no permiten que el sistema opere con la flexibilidad necesaria que haga posible su adaptación a los nuevos criterios técnicos que se puedan aplicar en la administración pública.

En cuanto a la búsqueda de la unidad del Sistema Contable, la Contraloría General de la República ha realizado especiales esfuerzos a través de la uniformidad de los procedimientos y métodos contables, lo cual se puede constatar en la formulación y aplicación de Instrucciones y Modelos para diversos procedimientos contables, tales como: Contabilidad Fiscal de Bienes Nacionales, Rentas, Gastos y Banco Auxiliar de la Tesorería (Publicación N° 1); y Control y Rendición de Cuentas de las Cantidades Giradas como Avances (Publicación N° 8); Contabilidad Fiscal de Bienes Nacionales (Publicación N° 9); Instrucciones y Modelos para la Tramitación del Balance de la Hacienda Pública Nacional (Publicación

Nº 13); Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal de las Proveedurías y Almacenes (Publicación Nº 15); Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal del Gasto Público (Publicación Nº 17).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, se observa la falta de cumplimiento de dichos procedimientos, carencia de algunas normas específicas para determinar rubros contables, así como la existencia de otras unidades administrativas ubicadas en las dependencias operativas de los distintos organismos y que también llevan registros contables.

En relación con los organismos descentralizados, cabe destacar la carencia de uniformidad mínima de los Balances y otros Estados Financieros, lo cual dificulta su integración en el Balance de la Hacienda Pública Nacional.

En cuanto a la simplicidad y claridad, generalmente se encuentran registros contables muy complejos y, en algunos casos, los Balances y otros Estados Financieros son difíciles de interpretar, por lo que se presume que en su diseño no se tomó en cuenta la información que ellos debían ofrecer.

En cuanto a las posibilidades de control interno, si bien se utiliza en la administración central y descentralizada el método contable de registro por partida doble, se han confeccionado las clasificaciones de cuentas sin que exista entre ellas la debida integración en un plan de cuentas único, que permita relacionar la información de la Ejecución del Presupuesto con la de Bienes, de Tesorería y Patrimonial en general. Esto sólo es posible si se efectúan procedimientos de conversión o reelaboración de la información.

Por último, en las condiciones actuales del sistema no se pueden realizar procedimientos de auditoría porque obstaculizan o paralizan la función contable con grave perjuicio para la Administración.

3.2. *Las Clasificaciones de Cuentas, Registros y Procedimientos*

496. Las clasificaciones de cuentas existentes en la actualidad en toda la administración pública nacional, son las siguientes: Institucional; por objeto del Gasto; Bienes; Materias; Responsabilidades de Cuentadantes; del Tesoro y de Rentas.

La clasificación por Programas, Sub-Programas, Actividades y Proyectos se utiliza en la Administración Central, en Institutos Autónomos y en algunas Empresas del Estado. Las cuentas de la Hacienda son llevadas por la Contraloría General; sin embargo, existen algunas limitaciones en cuanto a los organismos descentralizados: cada uno de ellos tiene su propia clasificación de cuentas patrimo-

niales lo que dificulta su integración total con las cuentas de Hacienda.

Por otra parte, las clasificaciones de cuentas para determinar costos solamente existen en algunas Empresas del Estado o Institutos Autónomos.

497. En la Administración Central son de aplicación uniforme y universal las cuentas que reflejan la ejecución del presupuesto (Institucional, Por Objeto del Gasto, por Programas y de Rentas), así como también aquellas establecidas por la Contraloría General de la República a través de sus publicaciones, tales como las de Bienes y Materias.

Algunos organismos aplican, en forma particular, clasificaciones elaboradas con fines de control interno, tales como las de cuentas corrientes, de acreedores, etc. En los Ministerios se llevan los registros exigidos por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y por instrucciones de la Contraloría General de la República, guiados a permitir el control fiscal, los cuales se llevan a través de métodos manuales, por máquinas de registro directo o por listados que producen los centros electrónicos de procesamiento de datos.

Existe además una profusión de registros auxiliares de todo tipo, a efectos de una mejor información y control interno. La falta de integración de unos y otros lleva a una repetición de datos e informaciones de muy escasa utilidad.

Por otra parte se desaprovecha la capacidad instalada de los centros electrónicos de procesamientos de datos, o no se programa correctamente las prioridades de trabajos de dichos centros, dificultando los procesos de producción de información financiera.

En cuanto a procedimientos, se han hecho muchos esfuerzos para la normalización de los mismos en lo referente a gastos, bienes y materias, con un adelanto considerable, pero la falta de coordinación entre ellos, dificulta la consolidación e integración de la información.

Por otra parte, el carácter atípico de la mayoría de los procedimientos de rentas, sumado a la falta de manuales e instrucciones específicos, produce, en algunos casos, demoras en los registros de rentas de hasta más de seis meses, con la consiguiente falta de oportunidad de la información en algunos rubros de esta rama contable.

498. En cuanto a la Administración Descentralizada, en general puede decirse que existe cierto grado de uniformidad en la aplicación de la Clasificación por Objeto del Gasto, en los Institutos Autónomos pero no en las Empresas del Estado.

La nomenclatura de las Cuentas y la presentación de los Estados Financieros tiene características particulares para cada organismo descentralizado, ya que no están obligados a mantener ninguna uniformidad de diseño. De esta manera los Balances Generales, Estados de Ganancias y Pérdidas y otros Estados Financieros no permiten establecer una metodología uniforme de análisis contable, ni una consolidación sectorial de los mismos.

La falta de uniformidad es también común en los registros, pero mucho más justificada en virtud de las necesidades de información de su gestión administrativa en el ramo de bienes o servicios que proveen.

En cuanto a los procedimientos, también las características de funcionamiento de cada organismo o grupo de organismos similares, impide una normalización de los mismos, sobre todo en lo referente a gastos e ingresos. Sin embargo, en el análisis de la situación de los organismos descentralizados se observa que dos procedimientos básicos se repiten, son ellos los de Incorporación y Desincorporación de Bienes y Materias y, en menor grado, los de Análisis de Depreciación, Registro de Ubicación y Transferencia de Bienes. Esta circunstancia podría permitir la elaboración de manuales de procedimientos capaces de ser aplicados en muchos casos a diferentes organismos, con pocos ajustes.

Por otra parte, se ha podido constatar que en el 28 por ciento de los Institutos Autónomos no existen normas escritas que orienten su actividad contable, lo cual podría estar creando factores constantes de fricción entre distintas unidades administrativas.

CUADRO Nº 1

CLASIFICACIONES DE CUENTAS — OBJETIVOS QUE CUMPLEN — ORGANISMOS QUE UTILIZAN LA INFORMACION

OBJETIVOS DE		Principales Organismos que Utilizan la información
Clasificaciones de Cuentas	Control	
<p><i>Institucional</i></p> <p>Concepto: Discriminan los gastos públicos conforme a la dependencia a la cual se asignan los créditos y metas del presupuesto, para ejecutarlo.</p>	<p>Control</p> <p>Precisar la responsabilidad de las dependencias y funcionarios encargados de usar los recursos asignados y cumplir las metas fijadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República. • Dirección Nacional de Presupuesto. • Tesorería Nacional. • Unidades de la Administración Central y Organismos descentralizados. • Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto.
<p><i>Por Objeto del Gasto</i></p> <p>Concepto: Demuestra cada uno de los bienes y servicios que se adquieren. Las obligaciones o diferencias a pagar y las transferencias por obligaciones legales o decisiones de donación.</p>	<p>Control</p> <p>Permitir el control jurídico contable de los gastos, y de la ejecución del presupuesto.</p>	
	<p>Dirección y toma de decisiones</p> <p>Facilitar la delegación de facultades para agilizar la ejecución del presupuesto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República. • CORDIPLAN. • Dirección Nacional de Presupuesto. • Unidades de la Administración Central y Organismos descentralizados. • Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto.
	<p>Dirección y toma de decisiones</p> <p>Permitir conocer la demanda efectiva de bienes y servicios, para poder integrar el sistema de cuentas nacionales, necesario para medir magnitudes macroeconómicas.</p>	

(Continúa)

CUADRO Nº 1

CLASIFICACIONES DE CUENTAS -- OBJETIVOS QUE CUMPLEN -- ORGANISMOS QUE UTILIZAN LA INFORMACION

Clasificaciones de Cuentas	OBJETIVOS DE		Principales Organismos que Utilizan la información
	Control	Dirección y toma de decisiones	
<p><i>Económica</i></p> <p>Concepto: Permite el ordenamiento de las transacciones gubernamentales según la naturaleza económica de los efectos que produce en la economía nacional.</p>	<p>Poder controlar el grado de cumplimiento y derivación de la programación de ahorro e inversión pública a nivel nacional y sectorial.</p>	<p>Poder programar la composición del ahorro e inversión pública a nivel nacional y sectorial.</p> <p>Permite examinar los efectos económicos de los gastos y recursos públicos sobre el desarrollo económico y social.</p> <p>Evidenciar la inversión pública destinada a ensanchar la capacidad de producción de la economía.</p> <p>Evidenciar el nivel de ahorro público.</p> <p>Demostrar el financiamiento de los gastos corrientes y de capital del sector público.</p> <p>Permitir diferenciar los gastos de operación fundamentales para la determinación de costos unitarios, de las transferencias y gastos de capital.</p>	<p>CORDIPLAN.</p> <p>Ministerio de Hacienda.</p> <p>Dirección Nacional de Presupuesto.</p> <p>Banco Central.</p> <p>Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto.</p>

(Continúa)

CUADRO Nº 1

CLASIFICACIONES DE CUENTAS — OBJETIVOS QUE CUMPLEN — ORGANISMOS QUE UTILIZAN LA INFORMACION

OBJETIVOS DE		Principales Organismos que Utilizan la información
Clasificaciones de Cuentas	Control	
<p><i>Sectorial</i></p> <p>Concepto: Agrupa las transacciones por sectores económicos sociales, a que se destinan los gastos, contemplados en el Plan de la Nación.</p>	<p>Controlar el cumplimiento de los planes y programas sectoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · CORDIPLAN. · Ministerios. · Organismos descentralizados. · Dirección Nacional de Presupuesto. · Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto.
<p><i>Por Programas, Subprogramas, Actividades y Proyectos</i></p> <p>Concepto: Demuestra objetivos cuantificables o no en términos de un resultado final que se cumplirá a través de la integración de un conjunto de acciones, con recursos humanos, financieros y materiales a él asignados, con un costo determinado.</p>	<p>Permite controlar las asignaciones presupuestarias, de un punto de vista jurídico-contable (comprobación de legalidad y sinceridad del gasto).</p> <p>Permite comparar las metas presupuestadas con las realizadas.</p> <p>Permite establecer la responsabilidad de los funcionarios sobre la administración de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a cada programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Dirección Nacional de Presupuesto. · Contraloría General de la República. · Tesorería Nacional. · Unidades de la Administración Central y Organismos descentralizados. · Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto. · CORDIPLAN.
	<p>Relacionar los programas y las metas con los objetivos de los planes sectoriales.</p> <p>Pone en evidencia la participación del gasto público y su relación con los programas del sector privado.</p>	
	<p>Permite el cumplimiento de coordinación de recursos humanos, materiales y financieros, dentro del programa y de otros programas del sector público.</p> <p>Permite el instrumento de unión que relacione el plan con el presupuesto.</p> <p>Permite efectuar la corrección de las metas del plan.</p>	

(Continúa)

CUADRO Nº 1

CLASIFICACIONES DE CUENTAS — OBJETIVOS QUE CUMPLEN — ORGANISMOS QUE UTILIZAN LA INFORMACION

OBJETIVOS DE		Principales Organismos que Utilizan la información
Control	Dirección y toma de decisiones	
<p><i>Clasificaciones de Cuentas</i></p> <p><i>Para determinar Costos</i></p> <p>Concepto: Demuestra el valor de los insumos de los programas, subprogramas, actividades, proyectos y tareas, por el valor real utilizado o consumidos, con y sin relevancia financiera en la contabilidad de gastos del presupuesto.</p>	<p>Referir las metas conseguidas al costo de producción y medir la eficiencia de los funcionarios responsables de la ejecución del presupuesto.</p>	<p>CORDIPLAN. Dirección Nacional de Presupuesto. Contraloría General de la República. Unidades de la Administración Central y Organismos descentralizados. Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto.</p>
	<p>Calcular costos unitarios y totales y proporcionar la información necesaria para el análisis de los mismos. Ser un instrumento de administración del Presupuesto en sus diversas categorías programáticas (Programas, subprogramas, etc.). Permitir la corrección de los cursos de acción que determinan un costo excesivo y por lo tanto sirve para racionalizar los gastos. Permitir el establecimiento de standards de costos, útiles para racionalizar los insumos materiales y para fijar políticas de remuneraciones.</p>	

(Continúa)

CUADRO Nº 1

CLASIFICACIONES DE CUENTAS — OBJETIVOS QUE CUMPLEN — ORGANISMOS QUE UTILIZAN LA INFORMACION

OBJETIVOS DE		Principales Organismos que Utilizan la información
Clasificaciones de Cuentas	Control	Dirección y toma de decisiones
<p><i>Bienes</i></p> <p>Concepto: Ordenar los bienes adquiridos o fabricados, utilizando el método "Inventario Permanente", demostrando el valor, destino, ubicación y características físicas de los mismos en forma actualizada.</p>	<p>Conocer el valor, ubicación y característica físicas de los bienes que cada funcionario tiene a su cargo y el valor total de los que tiene el gobierno a efectos de fijar responsabilidad e integrar el balance de la Hacienda Nacional.</p>	<p>Conocer el valor, características físicas y ubicación de los bienes destinados a cada programa, subprograma, actividad y proyecto.</p> <p>Poder programar las compras a costos menores.</p> <p>Poner en evidencia el valor de la depreciación de los bienes cuando este concepto sea relevante en la determinación de costos significativos para los administradores.</p> <p>Poder determinar los bienes obsoletos y en desuso, para su venta o redistribución entre otras unidades administrativas.</p>
<p><i>Materias</i></p> <p>Concepto: Ordenar las Materias adquiridas utilizando el método de "Inventario Permanente", de-</p>	<p>Conocer el valor, ubicación y características físicas de las materias que cada depósito, al-</p>	<p>Contraloría General de la República.</p> <p>Dirección Nacional de Presupuesto.</p> <p>Unidades de Compras y Suministros.</p> <p>Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto.</p> <p>Unidades de la Administración Central y Organismos descentralizados.</p>
		<p>Contraloría General de la República.</p>

(Continúa)

CUADRO Nº 1

CLASIFICACIONES DE CUENTAS — OBJETIVOS QUE CUMPLEN — ORGANISMOS QUE UTILIZAN LA INFORMACION

OBJETIVOS DE		
<i>Clasificaciones de Cuentas</i>	<i>Control</i>	<i>Dirección y toma de decisiones</i>
<p>mostrando el valor, ubicación y características físicas, en forma actualizada.</p>	<p>macén y funcionamiento tiene a su cargo, para fijar responsabilidad e integrar el balance de la Hacienda Nacional.</p>	<p>consumo a los responsables de programas, subprogramas, actividades y proyectos. . Podet programar las compras conociendo la rotación de los inventarios, sin que existan valores inmovilizados y sin dificultar la administración de existencias.</p>
<p><i>Responsabilidad de Oficinas Pagadoras y Recaudadoras</i> Concepto: Demostrar las entregas de fondos, en las rendiciones de cuentas efectuadas por todo funcionario, agente o entidad que en alguna forma administre dinero del Estado.</p>	<p>Cumplir con el precepto legal de que dichos funcionarios o entidades deben tender cuentas de los fondos entregados, demostrando que su utilización se hizo de acuerdo a normas legales y administrativas a efectos de fijar su responsabilidad.</p>	<p>Permite conocer la asignación y utilización de recursos financieros entregados a las unidades ejecutoras de cada programa, subprograma, etc. para complementar la ejecución del presupuesto.</p>
		<p><i>Principales Organismos que Utilizan la información</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Unidades de Compras y Subministros. · Unidades de la Administración Central y Organismos descentralizados. · Oficinas Sectorial de Planificación y Presupuesto.
		<ul style="list-style-type: none"> · Contraloría General de la República. · Tesorería Nacional. · Unidades de Control Interno de la Administración Central y Organismos descentralizados.

(Continúa)

CUADRO Nº 1

CLASIFICACIONES DE CUENTAS — OBJETIVOS QUE CUMPLEN — ORGANISMOS QUE UTILIZAN LA INFORMACION

OBJETIVOS DE		Principales Organismos que Utilizan la información
Clasificaciones de Cuentas	Dirección y toma de decisiones	
<p>Rentas</p> <p>Demuestra cada uno de los ramos de recursos que tiene el gobierno, ya sea por su poder impositivo, actividad económica, facultad de contraer empréstitos, de recibir donaciones, u otros conceptos que originen un ingreso efectivo o un derecho de cobro por parte del Estado.</p>	<p>Control</p> <p>Determinar la materia impositiva, el monto del tributo y el nombre del contribuyente de cada liquidación, recaudación, exoneración y anulación en cada uno de los ramos de rentas, a efectos de que se realicen de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.</p> <p>Verificar el cobro de los derechos liquidados y su posterior ingreso al Tesoro.</p>	<p>Controloría General de la República.</p> <p>Unidades Recaudadoras.</p> <p>Dirección Nacional de Presupuesto.</p> <p>Dirección General de Finanzas.</p> <p>CORDIPLAN.</p> <p>Tesorería Nacional.</p> <p>Unidades de Control Interno de la Administración Centralizada.</p> <p>Organismos descentralizados.</p> <p>Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto.</p>
	<p>Control</p> <p>Determinar la materia impositiva, el monto del tributo y el nombre del contribuyente de cada liquidación, recaudación, exoneración y anulación en cada uno de los ramos de rentas, a efectos de que se realicen de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.</p> <p>Verificar el cobro de los derechos liquidados y su posterior ingreso al Tesoro.</p>	

(Continúa)

CUADRO Nº 1
 CLASIFICACIONES DE CUENTAS — OBJETIVOS QUE CUMPLEN — ORGANISMOS QUE UTILIZAN LA INFORMACION

Clasificaciones de Cuentas	OBJETIVOS DE		Principales Organismos que Utilizan la información
	Control	Dirección y toma de decisiones	
<p><i>Cuentas del Tesoro (Movimiento de Fondos y Valores)</i> Concepto: Registrar los movimientos de efectivo, créditos y</p>	<p>Permitir el control jurídico contable de los ingresos y egresos del Estado, créditos y deudas.</p>	<p>Conocer el flujo temporal de ingresos para poder confeccionar un presupuesto de caja. Establecer los recursos o ingresos propios de cada organismo y de cada programa. Determinar la influencia de la política impositiva en cada sector y subsector económico privado, a través de los ingresos originados por la actividad propia de cada uno de ellos. Servir de base de análisis para la fijación o corrección de la política impositiva, como así también la referida a la fijación de tasas y contribuciones.</p>	<p>Contraloría General de la República. Dirección General de Finanzas.</p>

(Continúa)

CUADRO N° 1
 CLASIFICACIONES DE CUENTAS — OBJETIVOS QUE CUMPLEN — ORGANISMOS QUE UTILIZAN LA INFORMACION

<i>Clasificaciones de Cuentas</i>	OBJETIVOS DE		<i>Principales Organismos que Utilizan la informacion</i>
	<i>Control</i>	<i>Direccion y toma de decisiones</i>	
<p>deudas, relacionados con la situacion financiera a corto plazo y largo plazo.</p>		<ul style="list-style-type: none"> · Demostrar los recursos con los cuales se puede atender el pago de las deudas u obligaciones a corto y largo plazo. · Demostrar la situacion de "liquidez", a efectos de fijar una politica impositiva, de financiamiento interno y externo o de mejor utilizacion de los recursos inmovilizados. · Cumplir con la programacion de pagos, a traves de un Presupuesto de Caja, y servir de base para las correcciones necesarias a este. · Proporcionar informacion para complementar la ejecucion del presupuesto. · Poder determinar un resultado fiscal anual, como parte del balance de la Hacienda Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> · Tesoreria Nacional. · Direccion Nacional de Presupuesto. · Oficinas Sectoriales de Planificacion y Presupuesto. · Organismos descentralizados. · Banco Central.

(Continúa)

CUADRO Nº 1

CLASIFICACIONES DE CUENTAS — OBJETIVOS QUE CUMPLEN — ORGANISMOS QUE UTILIZAN LA INFORMACION

OBJETIVOS DE		Principales Organismos que Utilizan la información
Control	Dirección y toma de decisiones	
<p><i>Clasificaciones de Cuentas</i></p> <p><i>Cuentas de la Hacienda</i></p> <p>Concepto: Agrupa a los efectos de la centralización contable, todas las transacciones de carácter patrimonial con incidencia por lo tanto en el Activo y Pasivo de la Hacienda Nacional.</p>	<p>Poder estructurar un Balance General de la Hacienda Nacional, que comprenda todos los valores activos y pasivos de la administración central y organismos descentralizados o autónomos, de manera que ponga de manifiesto los grandes rubros que componen el patrimonio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Contraloría General de la República. · Dirección General de Finanzas. · Dirección Nacional de Presupuesto. · CORDIPLAN. · Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto. · Organismos descentralizados.

III. LA PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD PUBLICA

1. LAS BASES ORGANIZATIVAS DE LA REFORMA

499. Analizada la situación actual del Sistema de Contabilidad en Venezuela, se estima indispensable establecer algunas propuestas de reforma, fundamentalmente, desde el punto de vista de la organización administrativa, siguiendo los lineamientos analizados anteriormente.⁸³

En efecto, la necesidad de informar e integrar los registros contables del Estado en un sistema integral de contabilidad, hace necesario establecer las características de la organización para el sistema y los mecanismos de información y control. Sin una correcta estructura y adecuada asignación de funciones de los organismos que forman parte, del sistema, éste no podrá cumplir con sus objetivos.

Ahora bien, al establecer los órganos del sistema es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos fundamentales. En primer lugar, que el Sistema de Contabilidad, auxiliar de la Administración, debería funcionar dentro de la organización administrativa del Poder Ejecutivo.⁸⁴

En segundo lugar que, en el diseño del sistema deben participar los principales organismos que utilizan la información contable, tanto para el control como para cumplir objetivos de dirección o de toma de decisiones.

En tercer lugar, debe existir un órgano central, de nivel superior que verifique el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan el sistema.

En cuarto lugar, para no trabar el funcionamiento de la Administración, es necesario que existan unidades de contabilidad en cada organismo de la Administración Central y descentralizada, que mantengan una dependencia funcional con el órgano central del sistema.

De acuerdo con lo expresado, los órganos que integrarían el sistema nacional de contabilidad serían los siguientes: la Dirección Nacional de Contabilidad; un Consejo Nacional de Contabilidad; las Direcciones de Administración de los Organismos de la Administración Central; y unidades de Contabilidad de los Organismos de la Administración Descentralizada.

500. Tal como se ha señalado,⁸⁵ la Dirección Nacional de Contabilidad dependiente de la Dirección General de Contabilidad

83. Véanse Nos. 485 y 488.

84. Véanse Nos. 121 y 488.

85. Véase N° 121, letra a.

y Control del Gasto Público, ubicada en el Ministerio de Hacienda, funcionaría como Órgano Central del Sistema, con las siguientes funciones principales:

- a. Establecer las normas complementarias necesarias para la aplicación del sistema de contabilidad, sobre la base de las disposiciones legales y reglamentarias.
- b. Controlar el cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan el Sistema por parte de las Direcciones de Administración y Unidades de Contabilidad de los organismos descentralizados.
- c. Centralizar la información contable proveniente de los distintos organismos y producir los Estados Financieros, analíticos y sintéticos, necesarios para quienes utilizan la información contable.

Por otra parte, como órgano de control interno del Poder Ejecutivo fiscalizaría el correcto cumplimiento de las normas establecidas con respecto a la ejecución del presupuesto, movimiento de fondos, rentas, bienes y materias.

Además la Dirección Nacional de Contabilidad haría cumplir las observaciones que la Contraloría General de la República formule a los distintos organismos de la administración central y descentralizada.

Dada la estrecha relación entre el Sistema de Contabilidad y los aspectos de racionalización del Gasto Público, se ha propuesto la integración en el Ministerio de Hacienda de una Dirección General de Contabilidad y Control del Gasto Público.⁸⁶ Por otra parte, dada la vinculación entre el Sistema de Contabilidad y el Sistema de Presupuesto, la Dirección Nacional de Contabilidad tendría que funcionar coordinadamente con la Oficina Central de Presupuesto que estaría situada en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.⁸⁷

501. El Consejo Nacional de Contabilidad, sería un órgano asesor del Poder Ejecutivo, estaría adscrito a la Dirección General de Contabilidad y Control del Gasto Público y tendría las siguientes funciones básicas: Diseñar el Sistema de Contabilidad Pública, proponer las normas legales y reglamentarias necesarias para su implantación, y asesorar a la Dirección General de Contabilidad y Control del Gasto Público, sobre las modificaciones que estime necesario se efectúen al Sistema una vez implementado.

Este Consejo estaría presidido por el Director General de Contabilidad y Control del Gasto Público; actuaría como Secretario Ejecutivo, el Director Nacional de Contabilidad y estaría integrado, además,

86. Véase Nº 121.

87. Véanse Nos. 432 y 443.

por los siguientes miembros: un representante de la Contraloría General de la República; el Tesorero Nacional; el Director de la Oficina Central de Presupuesto; el responsable de la Unidad de Cuentas Nacionales de la Oficina Central de Planificación y el Director de Planificación Administrativa de la misma Oficina Central de Planificación.⁸⁸

Cuando el Consejo se reúna a considerar aspectos especiales del sistema de cada Ministerio u Organismos descentralizados deberían integrarse a él los Directores de Administración, responsables de las unidades de contabilidad de dichos organismos y/o jefes de las oficinas sectoriales de planificación y presupuesto.

502. Las Direcciones de Administración de los Organismos de la Administración Central como partes integrantes del Sistema de Contabilidad tendrían las siguientes funciones básicas.

- a. Llevar la contabilidad de ejecución de presupuesto, rentas, bienes, materias y costos, de acuerdo a las normas legales, e instrucciones emanadas de la Dirección Nacional de Contabilidad.
- b. Centralizar las informaciones de los registros contables y proveerla a las demás unidades del Ministerio, a la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y a la Dirección Nacional de Contabilidad.
- c. Producir estados periódicos sobre la situación económico-financiera del organismo, de acuerdo a las normas e instrucciones de la Dirección Nacional de Contabilidad.
- d. Centralizar y analizar la información producida por las unidades de contabilidad de los organismos descentralizados adscritos al Ministerio, a efectos de que éste pueda obtener la información necesaria para la planificación, programación, ejecución y control financiero de dichos organismos.
- e. Realizar el control financiero interno del Ministerio, en lo referente al cumplimiento de las disposiciones legales sobre manejo de fondos, procedimientos para la ejecución del presupuesto y administración de bienes y materias.

Para un mejor cumplimiento de sus funciones auxiliares, las Direcciones de Administración deberían depender de un Director General de Servicios o del Director General del Ministerio.⁸⁹

Siempre y cuando las necesidades del servicio que prestan las unidades operativas de los organismos de la Administración Central requieran el establecimiento de Oficinas de Contabilidad internas, su funcionamiento debería ser consultado a la Dirección Nacional de Contabilidad, y deberían ejecutar las siguientes funciones:

88. Véanse Nos. 79 y siguientes.

89. Véanse Nos. 99 y 100.

ORGANIGRAMA LINEO FUNCIONAL DE LOS ORGANOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

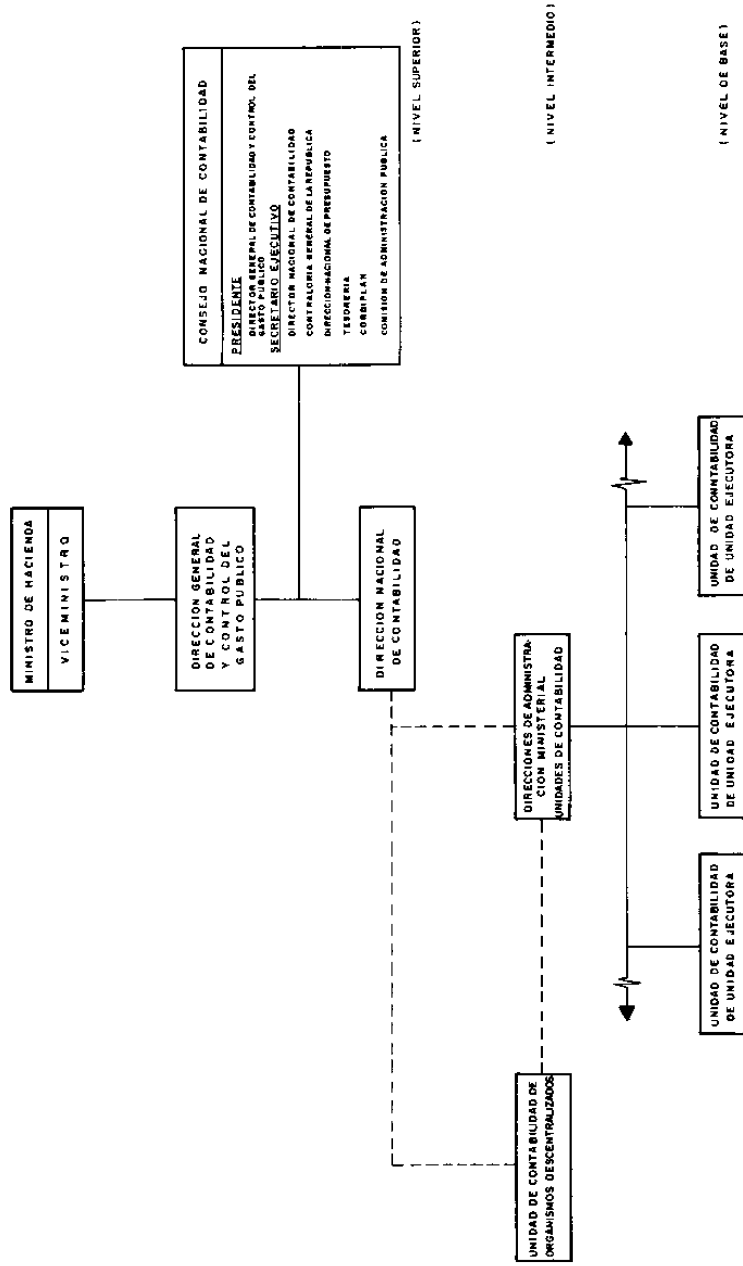


GRAFICO 55

- a. Cumplir las instrucciones impartidas por la Dirección Nacional de Contabilidad.
- b. Llevar los registros contables y realizar los controles internos que prescriba la Dirección de Administración del Organismo correspondiente.

Además, esas unidades de Contabilidad debería mantener una relación de dependencia con las Direcciones de Administración, sobre todo en la etapa de implantación y supervisión del funcionamiento del Sistema.

503. En cuanto a los organismos de la administración descentralizada, si bien las características de los servicios que prestan condicionan organizaciones administrativas acordes a sus distintas necesidades operativas, es recomendable que las unidades de contabilidad (de nivel intermedio), por su naturaleza de auxiliar, dependan jerárquicamente de la Gerencia Administrativa, Gerencia General u Organo Ejecutivo Superior, en línea ascendente, según sea la organización interna del Organismo.

Estas Unidades de Contabilidad tendrían las siguientes funciones básicas.

- a. Llevar la contabilidad y prescribir los registros contables de ejecución de presupuesto, movimiento de fondos, rentas, bienes y materias de acuerdo a las disposiciones legales e instrucciones generales emanadas de la Dirección Nacional de Contabilidad; normas específicas impartidas por la Dirección de Administración del Ministerio a cuyo sector pertenecen, y/o normas internas, establecidas por la Junta Directiva u órgano ejecutivo superior del respectivo organismo.
- b. Centralizar los registros y producir la información necesaria para las distintas unidades del organismo, la Dirección Nacional de Contabilidad y la Dirección de Administración del Ministerio al cual están adscritos.
- c. Producir estados periódicos sobre la situación económica y financiera del organismo, de acuerdo a las normas e instrucciones de la Dirección Nacional de Contabilidad, de la Dirección de Administración y Junta Directiva u órgano ejecutivo superior.

Siempre y cuando sea absolutamente necesario, en los organismos descentralizados podrían operar unidades de Contabilidad que estuvieran ubicadas en las unidades ejecutoras, las cuales deberían tener dependencia funcional de la unidad de contabilidad del correspondiente organismo. Sus funciones básicas serían: Llevar los registros contables, realizar los controles internos y cumplir las instrucciones impartidas por la Unidad de Contabilidad del Organismo.

2. LA BASE LEGAL DE LA REFORMA

504. Los cambios que se introduzcan al Sistema de Contabilidad Pública en la situación actual de Venezuela, exigen la reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, acorde además con las modificaciones que se introduzcan con motivo de la reforma del Sistema de Presupuesto.⁹⁰

En esta forma, una reforma a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en los aspectos referentes al Sistema de Contabilidad, debe proyectarse teniendo en cuenta los siguientes objetivos básicos:

Debe lograr uniformidad en el tratamiento contable de las situaciones económico-financieras, contemplando las necesidades operativas de los distintos organismos centralizados y descentralizados, y proporcionar así elementos de juicios homogéneos para el análisis e interpretación de las finanzas públicas de la Nación, con vistas a su consolidación a nivel central a través de las distintas clasificaciones de cuentas, a fin de brindar información para el control interno y externo, dirección y toma de decisiones.

Se estima que no debe buscarse una uniformidad de lenguaje ni establecerse ninguna norma, a través de la Ley, que pueda redundar en desmedro de la autonomía administrativo-funcional de los distintos entes de la Administración Nacional.

Se estima además que la legislación debe establecer una metodología común para tratar técnicamente los gastos, recursos y demás transacciones del Estado, fijando con la mayor precisión posible sus diferentes etapas; de manera que la expresión contable de ellas, tenga el mismo significado para todos los organismos, y como consecuencia haga factible la consolidación de balances tanto sectoriales como intersectoriales.

Por otra parte, al elaborarse el proyecto de Ley debe tenerse muy en cuenta que el imponer normas reglamentarias por vía legal, —inherentes al ejercicio del poder de administrar, atributo del Poder Ejecutivo— ha creado generalmente rigideces e inconvenientes que dificultan la agilidad administrativa deseada.

Esta Ley debe permitir que se dicte una reglamentación general, así como decretos reglamentarios específicos sobre organismos descentralizados, públicos o semi-públicos, que permitan solucionar problemas administrativos, con arreglo a las particularidades de cada caso.

Se estima además, que no deben incluirse en la Ley, normas vinculadas al ejercicio del control externo ni referidas a la organización de la Contraloría General de la República, ya que la

90. Véanse Nos. 432 y 433.

complejidad de esta materia requiere un tratamiento por separado, en una Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, cuyo proyecto ha sido elaborado hace algunos años.

505. En cuanto a las clasificaciones de cuentas, la futura norma legal deberá precisar el concepto y objetivos a lograr a través de ese instrumento fundamental. En efecto, debe tenerse en cuenta que deben precisarse en la Ley aquellas normas sobre las clasificaciones que se consideran fundamentales a efectos del control fiscal, que realiza el Poder Legislativo a través de la Contraloría General de la República. Por otra parte debe preverse la facultad del Poder Ejecutivo de incorporar por vía reglamentaria aquellas clasificaciones que se requiera para una mejor administración interna, y que por lo tanto varían de acuerdo a las distintas necesidades administrativas y de información que se presenten.

Además, deberá tratarse por separado, pero con un carácter integral los distintos sub-sistemas o ramas contables y las clasificaciones de cuentas que los componen, fijando el concepto y objetivos de cada una de ellas, y por lo tanto de los sub-sistemas que integran.

Dichos sub-sistemas y clasificaciones de cuentas se estiman que podrían ser los siguientes:

Sub-sistema 1: Contabilidad de Ejecución de Presupuesto

Clasificación de Cuenta:

Por Objeto del Gasto

Institucional

Por Programas

Sectorial

Económica

Rentas

Sub-sistema 2: Contabilidad de Bienes y Materias.

Clasificaciones de Cuenta:

Bienes

Materias

Sub-sistema 3: Contabilidad de Movimiento de Fondos y Valores

Clasificación de Cuenta:

Cuentas del Tesoro

Sub-sistema 4: Contabilidad de Oficinas Pagadoras y Recaudadoras.

Clasificación de Cuenta:

Responsabilidad de Oficinas Pagadoras y Recaudadoras

Sub-sistema 5: Contabilidad de Costos.

Clasificación de Cuenta:

Para determinar Costos

Sub-sistema 6: Contabilidad Patrimonial

Clasificación de Cuenta:

Cuentas del Tesoro

Bienes

Materias

Responsabilidad de Oficinas Pagadoras y Recaudadoras

La integración del Sistema de Contabilidad Pública y de los sub-sistemas que lo integran, se puede observar en el Gráfico N° 4.

Por vía reglamentaria se determinaría el contenido y destino de la información básica que deben producir los órganos del Sistema a nivel Central, Sectorial e Institucional, para cumplir sus objetivos y los del control externo que realiza la Contraloría General de la República. A tal efecto, el Poder Ejecutivo precisaría el carácter uniforme y el tratamiento especial que deben tener las situaciones económicas, financieras y administrativas, que se deben reflejar en las distintas clasificaciones de cuentas.

506. Por último, debe señalarse que la reforma legal debe establecer con precisión cuales son los órganos del sistema, sus funciones básicas y sus relaciones jerárquicas y funcionales, entre sí, y con respecto a otros entes y sistemas, tal como se ha indicado.⁹¹

Si bien la asignación de competencia a un organismo de nivel central e intermedio de un sistema instrumental o funcional, parecería contribuir a aumentar la dispersión de autoridad y responsabilidad de los funcionarios políticos de la Administración, es necesario puntualizar que la relación entre los sistemas funcionales y los responsables políticos de los sectores, es una relación de "insumo-producto". Por lo tanto el sistema diseñado técnicamente, debe ser un instrumento, no de la política momentánea, sino apto para servir y auxiliar a distintos responsables políticos, ante eventuales cambios de gobierno. De esta manera se estructuraría una reforma, que tendría una vigencia temporal muy superior a la de un determinado período constitucional.

Únicamente sobre estas bases, los órganos central e intermedios del sistema, serán eficaces en la realización de funciones de control interno, y contribuirán a mejorar o mantener la necesaria moralización de toda la Administración Pública.

3. EL PROGRAMA DE REFORMA

507. Para cumplir con los objetivos de la reforma del Sistema de Contabilidad, así como con los enunciados de la Instrucción Presidencial R.A.-1, se estima que deben diseñarse las propuestas

91. Véanse Nos. 485 y siguientes y 499 y siguientes.

SUBSISTEMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y CLASIFICACION DE CUENTAS QUE UTILIZAN EN SU OPERACION

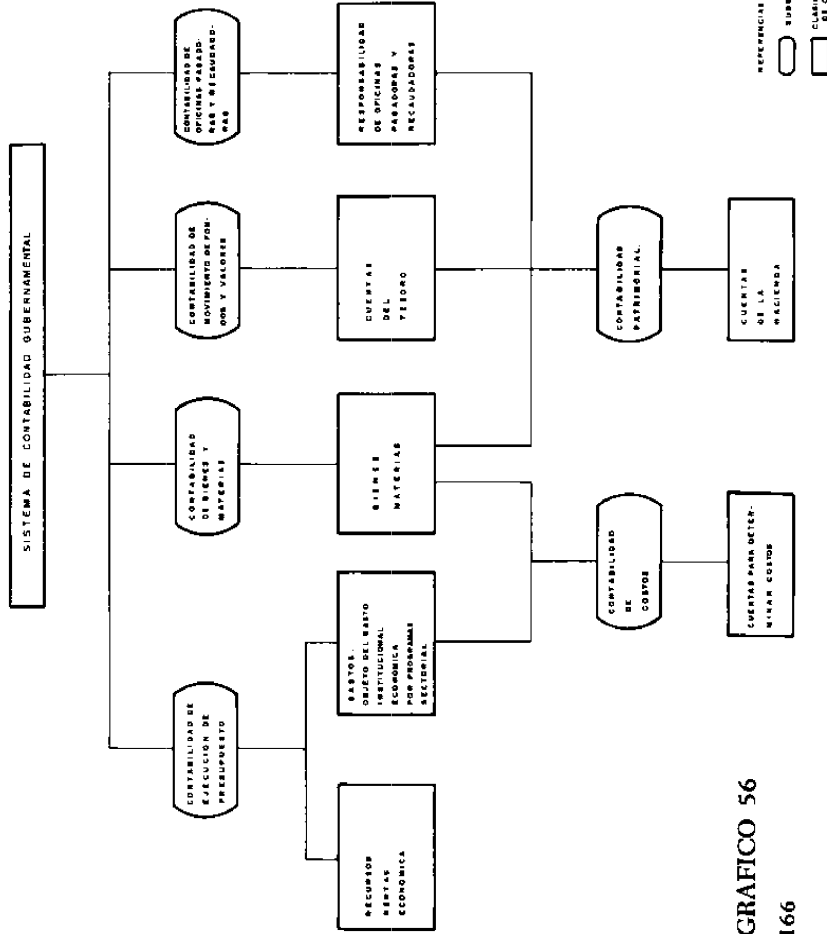


GRAFICO 56

de reforma en etapas sucesivas, a fin de evitar los desajustes que podría producir una reforma integral y profunda en el funcionamiento del Sistema, sin contar con instrumentos legales, técnicos, organizativos y de recursos humanos adecuados.

En una primera etapa, se estima que las reformas pueden implementarse dentro del marco de la actual Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Esta etapa debe abarcar los siguientes aspectos:

En primer lugar la creación del Consejo Nacional de Contabilidad con atribuciones para diseñar los métodos de Contabilidad de Ejecución de Presupuesto y revisión de las clasificaciones por Objeto del Gasto y de Rentas tal como se ha descrito.⁹²

En segundo lugar debería lograrse la aprobación por parte del Poder Ejecutivo de las normas para reformar la Contabilidad de Ejecución de Presupuesto. Este campo de la contabilidad queda implícitamente dentro de las funciones del poder administrador, en virtud de que el artículo 165, numeral 6 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, establece como función de la Sala de Centralización de la Contraloría General de la República, "Formular las instrucciones y modelos sobre la contabilidad de fondos, de bienes y de materiales, para su aprobación y promulgación por el Contralor General de la Nación". La falta de mención de la contabilidad de ejecución de presupuesto, y lo establecido en el artículo 76 de dicha Ley, que determina que "La suprema dirección y administración de la Hacienda Nacional, corresponde al Ejecutivo Nacional...", no permite dudas sobre la atribución que en este sentido corresponde al Ejecutivo.

Por otra parte esta atribución se reafirma en lo establecido en el artículo 5º de la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 1971, acerca de que es función del Poder Ejecutivo proyectar los sistemas, normas y procedimientos a los fines de la ejecución y control de la Distribución Administrativa del Presupuesto, poniéndolos en conocimiento de la Contraloría General de la República, a efectos de que se adecúen a sus necesidades de control.

La creación del Consejo Nacional de Contabilidad, integrado también por un funcionario de Contraloría General de la República, daría más coherencia al Sistema, en la etapa de su diseño.

En tercer lugar, la creación de la Dirección Nacional de Contabilidad, dependiente, inmediatamente, de la Dirección General de Finanzas Públicas,⁹³ del Ministerio de Hacienda, y en el futuro la Dirección General de Contabilidad y Control del Gasto Público, cuando la Dirección Nacional de Presupuesto pase al Ministerio de Coordinación y Planificación

92. Véase Nº 501.

de la Presidencia de la República.⁹³ Las funciones de la Dirección en esta etapa consistirían en el dictado de normas necesarias para la implementación, ejecución y control del funcionamiento del Sistema; así como asesorar a todos los organismos públicos en el diseño de métodos de contabilidad de costos de programas y actividades.

A tal efecto, las Direcciones de Administración de los Ministerios estarían en relación funcional con respecto a la Dirección Nacional de Contabilidad, y así mismo, en un grado menor, con las unidades de contabilidad de los organismos descentralizados.

Por otra parte, la Dirección Nacional de Contabilidad, en coordinación con la Escuela Nacional de Administración Pública deberá determinar el programa de necesidades de formación y capacitación del personal que trabaje o se incorpore en funciones contables.

508. En una segunda etapa las reformas que se recomiendan requieren la modificación de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el establecimiento de normas reglamentarias por parte del Poder Ejecutivo.

Dichas reformas deberían abarcar los siguientes aspectos:

Elaborar un Proyecto de reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional donde se elimine su carácter reglamentario, con el fin de quitarle rigidez al funcionamiento del Sistema. Así mismo se estima deberían eliminarse las disposiciones del artículo 165 de la Ley Orgánica, ya mencionado, para que sea función del Poder Ejecutivo el establecimiento de las normas y procedimientos de contabilidad de fondos, bienes y materias.

En la reforma legal se debería, además, ampliar las facultades del Consejo Nacional de Contabilidad con el fin de que proyecte el diseño de un Sistema integral, que además de la Contabilidad de Ejecución de Presupuesto, abarque las otras ramas contables; así como ampliar las facultades de la Dirección Nacional de Contabilidad para que sea el órgano central de control financiero interno del Poder Ejecutivo, con facultad de dictar normas sobre la materia, que deban ser aplicadas por las Direcciones de Administración y las respectivas unidades de contabilidad y control de los organismos descentralizados.

Por otra parte, la Ley debe buscar la reestructuración de las Direcciones de Administración, con el objeto de eliminar la actual dispersión de la función contable, a fin de que cumplan también funciones de control interno de los Ministerios, y establecer la dependencia funcional que deben tener las unidades de Contabili-

93. Véase Nº 331.

94. Véanse Nos. 85 y 121.

dad de los organismos descentralizados, con las Direcciones de Administración del Ministerio de adscripción, a efectos de producir la información contable y financiera necesaria, que permita a los responsables políticos del Sector, planificar y programar la actividad financiera de éstos.

Se espera conseguir luego de la implantación de las reformas señaladas en las dos primeras etapas, un mayor sentido de responsabilidad en los administradores, que permita hacer más flexible el control previo que ejerce la Contraloría General de la República, a efectos de una mayor rapidez de las transacciones.

509. La implementación del Sistema Integral de Contabilidad y la mayor responsabilidad y eficiencia de los administradores permitirá que la Contraloría General de la República, realice únicamente las tareas críticas del control, ya que las ejecutivas o de registro contable, serán adecuadas a sus necesidades y quedarán dentro del ámbito de los órganos del sistema.

Además, los funcionarios de la Contraloría General de la República, que actualmente realizan funciones contables, pueden ser verdaderos delegados del órgano contralor en los Ministerios, que den fe de los registros y auditen, en forma simultánea, la eficaz marcha del Sistema, así como el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos.

La eficiencia del control previo que ejercería el Poder Ejecutivo, podría hacer inútil la repetición de éste a través de un organismo interno y otro externo a la administración. En todo caso debe tenerse en cuenta que la dinámica de la administración y su evolución hacia una moralidad administrativa óptima, permitirá posiblemente, en el futuro, atenuar el carácter de organismo de control previo que actualmente tiene la Contraloría General de la República, incrementando las facultades de este organismo en cuanto al control posterior y de juzgamiento de los responsables en el manejo de los fondos públicos.

CAPITULO SEXTO

LA REFORMA DEL SISTEMA DE COMUNICACION PUBLICA

I. INTRODUCCION

510. Una de las características más resaltantes de nuestra civilización es la extraordinaria rapidez con que se suceden los cambios sociales, los progresos tecnológicos y las conquistas científicas. Ello ha traído como consecuencia la gran importancia adquirida en nuestros días por la comunicación social y la necesidad que tiene el Estado de utilizarla para su servicio, necesidad que se hace cada vez mayor al aumentar las dimensiones y objetivos de la acción estatal. El Estado, y particularmente la Administración como su brazo gestor, debe hacer uso de todos los medios de comunicación (prensa, cine, radio, televisión) a fin de que los ciudadanos conozcan a fondo las actuaciones del Gobierno, las nuevas técnicas que éste utiliza y su deseo de abierta colaboración con el administrado.

En base a estos principios, las relaciones gubernamentales o más ampliamente, la información administrativa debe entenderse como "aquella actividad encaminada a suministrar al ciudadano todos aquellos datos que faciliten tanto su relación con la Administración, como su participación en la mejora de los servicios públicos mediante la presentación a las autoridades competentes de iniciativas, sugerencias, quejas, reclamaciones y peticiones, y aquellas que deduzcan por medios directos e indirectos los servicios de información administrativa."⁹⁵

Para lograr esta finalidad es indispensable establecer un flujo constante de comunicaciones, ascendentes y descendentes, tanto entre los órganos de la Administración y en el seno de cada uno de

95. Véase *Coloquio Internacional sobre Información Administrativa*, Madrid, 1965, página 72. Véase además Apéndice N° 5 de esta Tercera Parte del Informe.

ellos, como entre estos órganos, los otros Poderes del Estado y el público en general.

511. En efecto, la creación y el mantenimiento de una comunicación eficaz es cuestión que debe ocupar un lugar destacado en la esfera de la Administración Pública, donde el objetivo principal debe ser tender un puente entre administradores y administrados. Por medio de una política coherente de información la Administración debe actuar sobre la opinión pública, comunicando al ciudadano los fines y los intereses nacionales, mostrándole cuál es su gestión, qué procedimientos se siguen, facilitándole los medios para que pueda conocer su funcionamiento, y, en general, guiándole y orientándole en sus reclamaciones y solicitudes.

Pero esta acción de penetración no debe limitarse a hacer llegar a la opinión pública, la imagen, actividades y logros de los organismos públicos. Es imprescindible igualmente implementar los mecanismos adecuados que permitan conocer las opiniones y actitudes de los ciudadanos, a fin de poder planificar y orientar la gestión de la Administración en base a un conocimiento real de las necesidades e inquietudes de la comunidad. Todos los cauces técnicos a través de los cuales pueden plantearse las iniciativas y sugerencias, del público, representan también medios de comunicación ascendentes, al igual que las reuniones, las entrevistas personales, cursos, actos públicos, etc. Más aún actividades que en sí mismas no constituyen relaciones públicas, como serían por ejemplo las reclamaciones, los recursos, etc., pueden ser también utilizados para el conocimiento de los deseos y de la actitud de los administrados.

Consciente de estos hechos la Instrucción Presidencial RA-1, de fecha 13 de mayo de 1970, que establece los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa, ha sentado las bases para tecnificar en Venezuela estos canales de comunicación entre la Administración y los administrados, al establecer en su párrafo 15 letra C., que en todos los Ministerios e Institutos Autónomos "deberán reorganizarse las Oficinas de Relaciones Públicas y convertirlas en Oficinas de Información u organizarlas cuando aquellas no existan, las cuales tendrían a su cargo, además de las relaciones públicas del organismo, particularmente la labor de información, orientación e informe a los particulares, sobre las actividades y funciones del organismo", y añade la Instrucción que deberán además "proponerse medidas de reforma tendientes a regular o institucionalizar las vías y mecanismos de formulación de peticiones, quejas, sugerencias o reclamaciones por parte de los ciudadanos, en relación a los actos administrativos del organismo, o, en general, en relación a las actuaciones de la Administración, con el objeto de hacer más efectivo el derecho de petición que consagra el artículo 67 de la Constitución".

Posteriormente, y de acuerdo a esa orientación, en el artículo 13 del Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado por Decreto N° 539 de 10 de febrero de 1971, se le atribuyó a las Oficinas de Información, lo siguiente:

“1) Dirigir, bajo la orientación del Ministro, las relaciones del Ministerio con los medios de comunicación social y con la colectividad en general; 2) Informar al público acerca de las actividades que desarrolla el Ministerio y de los fines, sede, competencia y funcionamiento de sus dependencias; y 3) Recibir, tramitar y responder las solicitudes de información y las quejas de los particulares, en los casos en que no exista un procedimiento especial. La Oficina de Información deberá coordinar sus actividades con las de la Oficina Central de Información”.

512. En el campo de la información administrativa, y lo demuestran los dos textos antes indicados, los aspectos de las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, usuarios o público en general, revisten una importancia peculiar.

En efecto, la Administración Pública no debe considerarse como un fin en sí misma, sino como el instrumento de gestión del Estado, de interés general y colectivo; por ello, esencialmente, está al servicio del ciudadano y público en general. Esta concepción exige de la propia Administración Pública, un gran esfuerzo para integrar al ciudadano a su Administración y por tanto, para superar la noción que usualmente éste tiene de lo distante, lento y complicado de la Administración Pública.

Es indispensable que los funcionarios y empleados de la Administración Pública tomen conciencia de que el ciudadano es el sujeto y objeto de su actuación; de que el ciudadano es alguien a quien se sirve, y no alguien que viene a la Administración a pedir favores. Esta es la esencia de la concepción de que la Administración del Estado está al servicio del público; y de que sus actividades, en muchos casos, son las de prestación de servicios públicos.

Para garantizar el acceso adecuado de todos los ciudadanos a su Administración, se hace indispensable desarrollar los puntos de contacto entre ésta y aquéllos, de manera que los ciudadanos estén debidamente informados de lo que la Administración les ofrece o de lo que les puede exigir. Asimismo, y con el objeto de que la Administración pueda prestar cada vez más eficientes servicios, se hace indispensable el desarrollo de canales de información a través de los cuales los ciudadanos puedan exponer sus puntos de vista sobre los servicios públicos e inclusive quejarse o reclamar en los casos de ineficacia de los servicios.

En virtud de ello, se deberán establecer algunos medios de comunicación para hacer más permanentes las relaciones entre la Ad-

ministración Pública y los ciudadanos, así como también se deberán crear los procedimientos para que esos medios sean realmente efectivos.

513. Ahora bien, estas comunicaciones recíprocas deben extenderse igualmente hacia los otros poderes del Estado y de manera especial hacia el Parlamento, órgano representativo del pueblo.

Del mismo modo, y a fin de agilizar el movimiento de la maquinaria administrativa, debe tratar de cubrirse todas las áreas del territorio nacional: regiones, estados, municipios, etc., de forma tal que el Gobierno Central suministre y a la vez recabe de estos entes, datos e informaciones que faciliten programar racionalmente sus actividades en función de los definidos objetivos y metas que se pretenden alcanzar.

Atendiendo a estos planteamientos se manifiesta entonces patente la necesidad de estructurar en el país un Sistema de Comunicación Pública, el cual debe entenderse como el conjunto de órganos del Estado que participan en la planificación y definición de la política de información y en la elaboración y ejecución de la misma, así como de los principios y normas que rigen la materia en forma racional y coordinada, los cuales están orientados a lograr la interacción entre el Estado y la Sociedad a través de la comunicación recíproca.

Con vista a ello se analizará a continuación en primer lugar, la situación que presenta actualmente la información gubernamental en Venezuela, pasando a considerar, en segundo término, los aspectos que debe contemplar la organización del Sistema de Comunicación Pública, que se aspira instrumentar en el curso de los próximos años.

II. LA SITUACION ACTUAL DE LA INFORMACION GUBERNAMENTAL

514. El gobierno venezolano ha tenido servicios de información organizados desde 1936, año en el cual fue creada la "Oficina Nacional de Prensa" (ONP). La idea de la creación de esa Oficina obedeció a la necesidad de canalizar y centralizar la información gubernamental y de evitar noticias falsas por cuanto, a la caída del Gobierno de Juan Vicente Gómez, habiendo estado reprimida durante largo tiempo la libertad de expresión en el país, se evidenciaron contradicciones y falta de coordinación en la información oficial. Desde entonces los servicios oficiales de información en Venezuela han sido reconocidos como una parte integrante de la maquinaria del Estado, pero su denominación, ubicación y organización han cambiado con frecuencia de acuerdo a las necesidades del mo-

mento. Así, por ejemplo, la antigua Oficina Nacional de Prensa fue sustituida en 1946 a 1948, por una "Dirección de Información y Publicaciones" (DIP). Del 1º de julio de 1948 al 30 de junio de 1949 se la llamó "Oficina de Información, Prensa y Publicaciones", la cual a su vez fue transformada a partir del 1º de julio de 1949, en "Oficina Nacional de Información y Publicaciones" (ONIP). Esta última se convirtió el 1º de julio de 1953 en "Dirección Nacional de Información" (DNI), denominación que mantuvo hasta 1965, fecha de creación de la actual Oficina Central de Información. Hasta el año 1969 dicha Oficina dependió del Ministerio de Relaciones Interiores, y a partir del Presupuesto de 1970 se la adscribió directamente a la Presidencia de la República.

515. Ahora bien, un análisis detallado de la situación existente actualmente en el país en materia de información gubernamental revela los siguientes hechos:

La Oficina Central de Información fue creada por la Ley de Presupuesto que entró en vigor el 1º de enero de 1965, y hasta el presente no existe ningún instrumento jurídico que defina sus objetivos, precise sus funciones ni reglamente sus atribuciones.

En términos generales puede afirmarse que hay poca claridad o cierta indefinición en cuanto a la política general del Gobierno Nacional en lo relacionado con la comunicación pública. En la práctica, la Oficina Central de Información, como portavoz del Gobierno, realiza el cometido general de informar a la opinión pública sobre la acción gubernamental en los distintos campos; de difundir tanto nacional como internacionalmente los planes y orientaciones del Ejecutivo Nacional así como los avances del país en sus diferentes aspectos económico, social, cultural y político; y de preparar actos y programas de carácter cultural.

Al lado de la Oficina Central de Información existen en los diferentes organismos ministeriales, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, oficinas de prensa o relaciones públicas, que tienen a su cargo los contactos con la prensa y las labores de información de su respectivo organismo; pero no hay aún uniformidad en lo que respecta a su denominación, jerárquica, ubicación, funciones, dotación y asignación de recursos, a pesar de lo dispuesto en el reciente Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios y en la Instrucción Presidencial RA-1.

516. La ausencia de un marco de referencia que permita conocer en forma precisa el papel que debe desempeñar la Oficina Central de Información, así como las diferentes unidades gubernativas encargadas de las relaciones públicas e información, dificulta en consecuencia la evaluación de las actividades que desarrollan.

Por otra parte, se constata gran falta de coordinación entra la labor divulgativa que realizan las diversas dependencias públicas

dedicadas a tal fin y la Oficina Central de Información, lo cual origina con frecuencia contradicciones entre las informaciones provenientes de distintos orígenes dentro de la Administración Pública y, al mismo tiempo, ocasiona pérdida de recursos humanos y materiales.

Por último, cabe sealar que la mayor parte de la gestión desarrollada hasta ahora por las oficinas gubernamentales encargadas de la información, ha estado enmarcada dentro del canal que va de ellas hacia la opinión pública (comunicaciones descendentes), descuidándose en gran medida aquel otro que va en sentido contrario (comunicaciones ascendentes) cuya importancia es vital en las relaciones públicas gubernamentales como ya se ha comentado.

Con la creación del Sistema de Comunicación Pública que a continuación se señala, se trata justamente de obviar las debilidades o fallas detectadas en la organización actual de la comunicación y las relaciones públicas gubernamentales.

III. LA REFORMA DEL SISTEMA DE COMUNICACION PUBLICA

1. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

517. El Sistema de Comunicación Pública constituye un todo en el cual las partes que lo integran deben actuar con una misma orientación en función de fines comunes predeterminados. Dentro del Sistema corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo, la suprema definición de la política de información del Gobierno Nacional. La Oficina Central de Información debe constituir por su parte del Organismo Central que ha de tener la responsabilidad de coordinar todas las partes componentes del Sistema, logrando así la unificación de la labor de Comunicación Pública para el Gobierno Nacional, en base a la orientación general trazada por el Presidente de la República.

En tal virtud la Oficina Central de Información debe mantenerse como un organismo adscrito directamente a la Presidencia de la República y, en particular, al Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia,⁹⁶ a fin de contar con suficiente rango y jerarquía que le permita disponer de los instrumentos necesarios para supervisar, evaluar y controlar la labor desarrollada por los voceros oficiales encargados de la información gubernamental.

La Oficina Central de Información estaría integrada por dos Direcciones Nacionales: la Dirección Nacional de Información y la Dirección Nacional de Planificación Informativa.

96. Véanse Nos. 72 y siguientes.

518. La Dirección Nacional de Información absorbería todas las funciones que actualmente ejecutan los medios de comunicación del Gobierno Nacional, o sea, la Radio, Televisora e Imprenta Nacional, así como también la actual Dirección de Prensa de la Oficina Central de Información.

Esta Dirección, tendría como función principal el desarrollar los procesos de información al público a través de dos tipos básicos de información: primero, de sensibilización social, necesaria a los fines de introducir cambios en las relaciones de los administrados con la Administración Pública, tales como campañas tendientes a sensibilizar a la población cuando se piensa realizar un cambio en las tarifas de los servicios públicos, etc., y lograr por esta vía la aceptación o convencimiento de la necesidad de las medidas que se piensan adoptar. En segundo lugar, debe cumplir con las funciones que actualmente ejecuta la Oficina Central de Información, de crear y mantener la imagen de la Administración.

La reforma fundamental en este campo estaría en la constitución de tres patrimonios autónomos, uno para la Radio, otro para la Televisora Nacional y otro para una Empresa Editora Nacional, con el objeto de darle mayor agilidad administrativa y financiera a dichas instituciones, permitiéndoles obtener ingresos que puedan ser reinvertidos directamente en sus actividades; todo ello de acuerdo a los lineamientos generales que deben tener los patrimonios autónomos, tal como se ha especificado.⁹⁷

Por su parte, la Empresa Editora Nacional absorbería todas las funciones de la actual Imprenta Nacional, lo cual permitiría una mayor racionalización y reordenación del gasto público mediante la concentración, en dicha empresa, de una enorme capacidad editorial y de impresión que actualmente está dispersa en los diversos Ministerios y unidades de la Administración Pública Nacional. La concentración de diversos elementos de impresión y edición, no sólo haría de ésta una empresa editorial nacional de primera importancia, sino que permitiría aprovechar las ventajas de la economía de gran escala, lográndose una mayor productividad del gasto que se realiza en este campo, en la actualidad en forma dispersa.

En particular, la reforma de la Imprenta Nacional sería la vía indispensable para la reforma de la Gaceta Oficial, lo cual permitirá hacer de la misma un verdadero Diario Oficial donde se publique otro tipo de información distinta a las leyes, decretos, resoluciones y requisitorias, incluyendo, principalmente, los avisos oficiales de los diversos organismos públicos. Esto implicaría, asimismo, una importante reorientación y racionalización del gasto público que por concepto de avisos oficiales actualmente se efectúa, casi exclusivamente a través de los medios de comunicación escritos.

97. Véanse Nos. 229 y siguientes.

519. La Dirección Nacional de Planificación Informativa absorbería a la actual Dirección de Planificación de la Oficina Central de Información y sus funciones serían la de servir de medio de comunicación de las respuestas y demandas sociales a la información y a la gestión administrativa. Como consecuencia, debería sugerir los cambios o modificaciones de los programas de información que corresponde desarrollar a la Dirección Nacional de Información; así como también canalizar las denuncias, quejas y reclamos de los administrados ante los órganos competentes.

Estas funciones son de vital importancia para que la Administración pueda obtener las respuestas de sus administrados tanto a su gestión como al mismo proceso de información. En fin, la función básica de la Dirección Nacional de Planificación Informativa sería la de servir de retroalimentación al Sistema de Comunicación Pública.

La reforma fundamental estaría en la creación de dos Direcciones: la Dirección de Investigación Informativa y la Dirección de Denuncias, Quejas y Reclamos.

La Dirección de Investigación Informativa tendría la función básica de canalizar las comunicaciones de la sociedad, en su conjunto, hacia la Administración, la cual se podría ejecutar a través de diferentes medios tales como estudio y procesamiento de las quejas y reclamos que se realizan a través de los distintos medios de comunicación social, estudios de las necesidades sentidas de la población en los diferentes sectores de la actividad pública nacional, surveys de opinión sobre medidas adoptadas por el Gobierno, etc.

520. La Dirección de Denuncias, Quejas y Reclamos debería institucionalizar a la actual Comisionaduría de la Presidencia de la República para Denuncias, Quejas y Reclamos y por lo tanto sería el órgano de la Administración Pública para atender y tramitar ante las dependencias competentes todas las peticiones que en tal sentido reciba.

521. Además de la Oficina Central de Información como órgano ductor y coordinador de las actividades destinadas a vincular al Estado venezolano con la opinión pública nacional e internacional, el Sistema de Comunicación Pública se completa y perfecciona con las Oficinas Sectoriales e Institucionales de Información.

Las Oficinas Sectoriales e Institucionales integrantes del Sistema deben estructurarse con las actuales Oficinas de Relaciones Públicas o Prensa localizadas en los diferentes Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado, organismos regionales y gobiernos locales, las cuales deberán reorganizarse y convertirse en Oficinas de Información en los términos señalados por la Instrucción Presidencial RA-1 y por el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios al que se ha hecho referencia.

Entre la Oficina Central y las Oficinas Sectoriales e Institucionales, deben preverse relaciones de colaboración y de asistencia, en virtud de las cuales, de la primera emanen lineamientos y directrices que estarían destinados a mantener la unidad de la información de conformidad con las decisiones que al respecto tome el Presidente de la República.

Por otra parte y de acuerdo a los textos mencionados, las Oficinas de Información asumirían la labor de informar y orientar a los particulares sobre las actividades y funciones del respectivo Despacho Ejecutivo; e igualmente la de canalizar las peticiones, quejas, sugerencias o reclamaciones que formularen los ciudadanos en relación a los actos administrativos del organismo.

2. LOS MEDIOS DE COMUNICACION DESCENDENTE

522. Para que los ciudadanos puedan exigir sus derechos o intereses frente a la Administración, es indispensable que sean debidamente informados de los servicios que los organismos públicos les puedan prestar. Por tanto, todos los organismos deben asegurar mediante publicaciones, folletos, instructivos, formularios, planillas y demás medios documentales, que los ciudadanos estén debidamente informados sobre los siguientes aspectos: fines, competencia y organización del organismo; y en particular, todas las informaciones relativas a los trámites y procedimientos, requisitos y oportunidad para las actuaciones, localización de las oficinas, horarios de trabajo; y en general, todas las informaciones que puedan orientar adecuadamente a los ciudadanos y puedan contribuir a evitar pérdida de tiempo y traslados inútiles de éstos de una oficina a otra, así como que contribuyan a descongestionar los servicios del organismo respectivo, de visitas inútiles.

Por otra parte, en la sede de las oficinas de los diversos organismos públicos, debe asegurarse una adecuada señalización que oriente a los ciudadanos en la obtención de los servicios de la Administración. Esta señalización que debe ser uniforme en toda la Administración Pública, y en cuanto a los edificios públicos debe referirse a aspectos tales como: presentación de un directorio de oficinas y funcionarios en los sitios de entrada principal; colocación de flechas con indicación de las entradas principales y de la oficina destinada a dar información a los ciudadanos en el organismo; colocación de carteles con la identificación del organismo y de los servicios que se encuentran en el edificio; así como con indicación de los lugares de la ciudad donde se encuentren otros servicios del mismo organismo.

En el interior de los diferentes edificios públicos, la señalización debe abarcar aspectos tales como: colocación de afiches en cada

piso con el plano del mismo y localización de las dependencias; presentación del directorio, de las dependencias y funcionarios de cada piso; colocación de flechas y carteles indicando la situación de las escaleras, teléfonos públicos, ascensores, sanitarios, etc., y la identificación numérica de cada puerta, con indicación del servicio respectivo y de los funcionarios que trabajan en la oficina; y la indicación de las puertas para visitantes y de las puertas reservadas a los funcionarios.

3. LOS MEDIOS DE COMUNICACION ASCENDENTE

523. Por otra parte, la prestación de los servicios en la forma eficiente que es necesaria, requiere la colaboración de los ciudadanos a quienes debe dotárseles de los medios adecuados para hacer del conocimiento de la Administración Pública, sus observaciones y sugerencias en relación con los servicios públicos. Por ello, en todos los organismos públicos deben establecerse mecanismos tendientes a garantizar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de formular quejas y reclamaciones en los supuestos de funcionamiento deficiente de los servicios.

En primer lugar, todos los organismos públicos deben institucionalizar la recepción de iniciativas y sugerencias de parte de los ciudadanos y los propios funcionarios públicos, tendientes al mejoramiento de los servicios públicos, con el objeto de que puedan adoptarse decisiones en tal sentido, sea en relación al mayor rendimiento del personal al servicio de la Administración, a la supresión de trámites innecesarios o la comodidad de los administradores.

La tramitación de las señaladas iniciativas y sugerencias, deberá realizarse ante la oficina especialmente destinada a dar información al público que debe existir en cada organismo público conforme se indica más adelante, por medio de buzones y formularios adecuados, y su procesamiento deberá corresponder a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa de los diversos organismos quienes deberán, en su caso, preparar la decisión correspondiente.

En segundo lugar, todos los organismos públicos deben dotar a los ciudadanos de las garantías adecuadas con el objeto de que formulen ante el organismo las quejas y reclamaciones que estimen convenientes en relación a las deficiencias o tardanza del servicio, desatenciones al público, tardanza en la obtención de la oportuna respuesta en relación a los asuntos planteados, u otros relativos al mal trato en los servicios públicos y, paralelamente, permitirle a la Administración Pública localizar las fallas y deficiencias administrativas para mejorarlas, y exigir las responsabilidades a que hubiere lugar.

La tramitación de las quejas y reclamaciones, deberán realizarse ante la oficina especialmente destinada a dar información al público que debe existir en cada organismo conforme se señala más adelante, por medio de formularios adecuados, y su procesamiento corresponderá a la unidad administrativa que determine el Ministro o la máxima autoridad del organismo, con el objeto de preparar la decisión correspondiente.

4. LAS OFICINAS DE INFORMACION AL PUBLICO

524. Las Oficinas de Información de los diversos organismos públicos que deben estructurarse conforme a los textos señalados anteriormente, deben organizar una oficina especialmente destinada a informar al público, la cual tendrá por función servir de medio de información y orientación a los ciudadanos (información descendente) y de centro de tramitación de las informaciones que a través de iniciativas, sugerencias, quejas y reclamaciones provengan del público (información ascendente). La referida oficina deberá estar localizada preferentemente en la entrada principal del edificio sede del organismo respectivo, y estar dotada de personal idóneo en el trato con el público, y de los equipos convenientes.

Por otra parte, la referida oficina deberá disponer de todos los formularios, planillas e instructivos relativos a todas las actividades del organismo, las cuales deberán estar a disposición del público centralizadas en la sede de la misma.

CAPITULO SEPTIMO

LA REFORMA DEL SISTEMA DE COMPRAS Y SUMINISTROS

I. INTRODUCCION

525. La ejecución de los programas del Ejecutivo Nacional, presupone evidentemente, el uso y consumo de una gran cantidad y variedad de bienes y materias, siendo de considerable cuantía el monto de los recursos financieros que a ello destina la Administración Pública.

Para dar una idea de la magnitud del gasto público, por este concepto, basta señalar que para el año fiscal 1971, se aprobaron en la Ley de Presupuesto Bs. 392.634.026 para sus Objetos 20 y 50, los cuales se refieren a "Materiales y Suministros" y "Adquisición de Maquinaria y Equipo", respectivamente. Conviene, sin embargo, destacar que este monto no incluye los gastos que, por adquisición de bienes y materias, corresponde a los organismos descentralizados, ya que para los mismos no se presenta en la Ley de Presupuesto una discriminación de sus gastos, sino el monto global que para su funcionamiento, se les asigna en el Presupuesto del Ministerio de adscripción. A ésto hay que añadir que a los Objetos 71 a 77, destinados a la construcción de obras, "y en los casos de trabajos por administración directa, podrán imputársele cualquier sub-objeto de gasto clasificado en otros Objetos, excepto los sueldos de carácter fijo."⁹⁸

Las observaciones anteriores permiten deducir que el monto total real de los recursos que se destinan a adquisición de bienes y materias, es sensiblemente mayor al señalado en el párrafo anterior, siendo por ello no sólo importante sino imprescindible el que se implemente un Sistema de Compras y Suministros que permita la

98. Clasificador de Objetos del Gasto, 1971.

racionalización de las inversiones o gastos que se hacen en bienes y materias sobre todo porque el Estado como principal demandante de bienes y servicios, influye directamente en el desarrollo del sector privado de la economía nacional del cual provienen dichos bienes.

En este sentido, desde sus comienzos, la Comisión de Administración Pública ha dedicado esfuerzos a la racionalización de las funciones de compra y suministro de bienes y materias. Así, se han producido recomendaciones referentes a políticas, normas y procedimientos, que fueron presentadas en 1965, en el "Primer Seminario Venezolano sobre Compras y Suministros Gubernamentales".⁹⁹ Tales proposiciones fueron también presentadas en el "Primer Seminario Regional de Compras y Suministros Gubernamentales" realizado en Maracaibo y con asistencia de representantes de los Estados del Occidente del País, y en el "Seminario sobre Administración para el Desarrollo" celebrado en 1965 en Buenos Aires bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde tuvieron una muy favorable acogida.

La implantación de las proposiciones, sin embargo, ha encontrado fuertes obstáculos, tales como la resistencia al cambio, personal de alto índice de rotación, ejecutivos indiferentes y, principalmente, la ausencia de instrumentos legales y normativos obligantes. Todo ésto ha provenido de la inexistencia de un órgano con suficiente autoridad para lograr la aplicación efectiva de las normas y procedimientos; función que no ha podido ser asumida por la Comisión de Administración Pública, dado su carácter netamente asesor.

Ahora bien, la Instrucción Presidencial RA-1 del 13 de mayo de 1970 destaca al Sistema de Compras y Suministros como una necesidad para "lograr un mayor rendimiento del gasto público y una efectiva reorientación del mismo". El énfasis puesto en este programa lo lleva, del plano de las recomendaciones donde actualmente se encuentra, hacia su encuadre imprescindible en el marco de los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo, destacándose como uno de los pilares básicos para el éxito de la Reforma Administrativa.

526. Puede entenderse por un Sistema de Compras y Suministros, el conjunto de órganos, principios y normas que, en forma integrada y coordinada, permiten la obtención de un máximo de eficiencia en la administración de los recursos materiales destinados a la adquisición de bienes y materias que se requieren en la ejecución de los planes del Estado.

99. Las ponencias y conclusiones de este seminario fueron publicadas por la Comisión de Administración Pública bajo el nombre *Compras y Suministros Gubernamentales*, Caracas, 1966.

La coordinación de un sistema así concebido, debe ser ejercida por un órgano central, desde el cual emanan las normas y procedimientos que permiten el adecuado funcionamiento del Sistema. La administración del sistema debe estar a cargo de los organismos institucionales que lo integran, en base a las directrices recibidas del órgano central.

Ahora bien, el objetivo principal del Sistema de Compras y Suministros es el de racionalizar la actividad de administración de los recursos financieros que se destinan a la adquisición de bienes y materias, de manera que el gasto que se realiza por este concepto se ajuste no sólo a las necesidades reales de los organismos públicos, sino a sanos principios de moralidad y economía, con visión clara y concreta de la proyección del Estado hacia todos los sectores.

Además, el sistema tiene como objetivo secundario, aunque no menos importante, el lograr que cada unidad administrativa disponga de los bienes y materias que le son necesarios, en la cantidad, calidad y momento adecuados para que su funcionamiento no se vea entrabado —como muchas veces sucede— debido a la falta de los bienes y materias que se requieran en un momento determinado.

II. LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE COMPRAS Y SUMINISTROS

1. INTRODUCCION

527. De las encuestas practicadas por la Comisión de Administración Pública con el objeto de elaborar el Diagnóstico de la Administración Pública, se han obtenido algunos datos de interés, acerca de la forma en que actualmente se administran los créditos presupuestarios destinados a la adquisición de bienes y materias. La información recabada ha sido útil para analizar aspectos tales como: existencia y cumplimiento de políticas y normas, existencia y cumplimiento de manuales de procedimientos, organización y personal de las oficinas de Compras y Suministros, funcionamiento de almacenes, etc. Cabe señalar, sin embargo, que la Administración Pública no cuenta en la actualidad con un Sistema de Compras y Suministros, concebido como tal, aun cuando —de hecho— existen algunos de sus elementos. En efecto, no puede hablarse de la situación actual del sistema sino de algunos de sus aspectos ya que no existiendo un órgano central que supla las necesidades de coordinación y control, la necesaria integración del sistema no puede lograrse.

2. POLITICAS Y NORMAS DE COMPRAS Y SUMINISTROS

528. De acuerdo con la información suministrada por los diversos organismos de la Administración Pública, en la mayoría de ellos existen tanto política como normas de compras y suministros; sin embargo, manifestaron que su cumplimiento es parcial, lo que indudablemente les resta efectividad.

Además, dado que la política y normas que deben seguirse para esta actividad, en todo el ámbito de la administración pública, no emanan de un órgano central, sino que son concebidas en forma particular en el organismo que las aplica, ello conduce a deducir que no existe uniformidad en las políticas y normas de los diferentes organismos, por lo que una actividad común a todos ellos recibe, con toda seguridad, distinto tratamiento, según sea concebida en cada caso. Es por ello por lo que se ha acordado en la Comisión de Administración Pública, la realización de una investigación más profunda en este campo, para determinar con exactitud cual es la situación, recabando información más completa para realizar un estudio comparativo que permita unificar en un solo cuerpo normativo los mejores aspectos de las diferentes políticas en aplicación actualmente.

3. LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA Y PROCEDIMENTAL

529. En la Administración Pública Venezolana aún no se ha dictado un cuerpo normativo de la actividad de administración de los recursos destinados a adquisiciones. Se encuentran disposiciones dispersas relacionadas con la materia en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en instrucciones impartidas por la Contraloría General de la República, pero se hace necesario el dictar por vía de Decreto Ejecutivo, un Reglamento específico sobre los aspectos más importantes de compras y suministros, que coadyuve al mejor desarrollo de tan importante actividad. En tal sentido, un Proyecto de Reglamento General de Compras y Suministros fue sometido por la Comisión de Administración Pública al Ejecutivo Nacional en 1970, y se incorpora como Apéndice en esta Tercera Parte del Informe.¹⁰⁰

En cuanto a los Manuales de Procedimiento, es indiscutible y reconocida la conveniencia de contar con manuales actualizados que detallen los procedimientos a ser seguidos en el proceso de compra y suministro; ellos permiten asegurar el cumplimiento de la política y normas previamente trazadas, a la par que permiten la celeridad en el trámite y la posibilidad de determinar dónde y porqué se producen entabamientos al mismo. El conocimiento

100. Véase Apéndice N° 4 de esta Tercera Parte del Informe.

y uso de los manuales debe hacerse extensivo a las unidades organizativas que han de requerir los bienes y materias, de forma de evitar al máximo el retraso en la tramitación por causa del desconocimiento, de tales unidades, acerca de la forma y momento en que deben hacerse las solicitudes.

Ahora bien, de acuerdo con la información obtenida a través de las encuestas antes referidas, puede afirmarse que en la Administración Pública Nacional son de escasa utilización los Manuales de compras y suministros y los que se encuentran en uso carecen de uniformidad. En efecto, en 1965 la Comisión de Administración Pública elaboró un Manual de Compras y Suministros para uso de la administración Pública,¹⁰¹ que fue favorablemente acogido. Este Manual ha sido modificado por la incorporación y eliminación de pasos y controles; pero lamentablemente estos cambios no se han efectuado en coordinación con la Comisión de Administración Pública sino que se han hecho de acuerdo con el criterio del respectivo Director de Administración o Jefe de Compras de cada organismo, de lo que ha resultado que los Manuales en uso, difieren mucho de uno a otro organismo. Tal situación, como en el caso de políticas y normas, tiene su origen en la ausencia de un órgano central que asegure la compatibilidad de los procedimientos a ser seguidos por los diferentes organismos públicos en el proceso de adquisición de bienes y materias.

530. Por otra parte, en cuanto a la programación de las compras y suministros del total de 76 organismos encuestados, sólo el 23 por ciento realizaba una programación de los insumos. Como causas fundamentales de esta falla pueden señalarse: dificultad de obtener estadísticas de consumo que permitan hacer proyecciones y el que la programación no constituye un requisito obligatorio para la obtención de los bienes y materias necesarios. La falta de programación conduce a frecuentes imprevistos, compras fraccionadas de un mismo bien con la inevitable consecuencia de desaprovechar las ventajas de compras en grandes volúmenes, proliferación de trámites, recargo de trabajo en las Unidades de Compras y Suministros, etc.

4. LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS

531. En cuanto a los aspectos organizativos, en general se observa que las Unidades de Compras están convenientemente ubicadas en las estructuras organizativas de la Administración. Sin embargo, debe señalarse que en muchos organismos existe más de una unidad de compras, lo cual no sería problema si se pro-

101. Este Manual debía ser adaptado en cada organismo, a las características y necesidades propias de los mismos; pero conservando su homogeneidad.

dujera la necesaria coordinación con la Unidad Central de Compras del organismo. Sin embargo, no sucede así sino que, por el contrario, cada unidad actúa en forma independiente, manejando los recursos presupuestarios que le corresponden en la forma que consideran más conveniente. Como en el caso de la falta de programación, esta circunstancia, trae consecuencias negativas para la administración de los recursos destinados a adquisiciones.

La estructura interna de las Unidades de Compras se encuentra generalmente bien concebida, pero su funcionamiento deja mucho que desear debido a las fallas señaladas en puntos anteriores.

En cuanto a los Almacenes, la situación tiene características verdaderamente graves; no existe coordinación entre éstos y las Oficinas de Compras y se observa una proliferación de almacenes y depósitos sin que ello obedezca a una línea de acción determinada. Esto conduce, inevitablemente a un aumento de los costos por almacenamiento tanto en lo que se refiere a espacio físico como en lo que atañe a funcionamiento: personal, papelería, dotación de equipos.

Por otra parte, la falta de coordinación con las Unidades de Compras conlleva a la adquisición de artículos de los cuales hay suficiente existencia, abarrotamiento de almacenes, y en un alto porcentaje de casos, la obsolescencia de gran número y variedad de artículos.

Además, se ha observado que los almacenes escasamente cuentan con un sistema de control de existencias y mucho menos con procedimientos para la desincorporación y amortización de bienes, por lo que resultan de poca confiabilidad las cifras que aparecen en la contabilidad de bienes.

En cuanto a la mecanización aplicada a las compras y suministros se ha observado que las ventajas derivadas de las modernas técnicas de procesamiento mecanizado de información, son poco aprovechadas en este campo, con la consecuente dificultad de disponer de un sistema informativo rápido e integral, útil —entre otras cosas— para la programación y control de existencias.

532. Por último, las deficiencias que se han venido señalando tienen como consecuencia el que la cancelación de las facturas presentadas por los proveedores sufra retardos, a veces considerables, puesto que la revisión y conformación de las mismas no puede realizarse con la celeridad que el caso requiere. En algunos casos deben cancelarse facturas de compras con cargo a los créditos restantes y no es de extrañar que inclusive se use la vía de las reclamaciones de acreencias no prescritas, prevista en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, procedimiento por demás lento y costoso. Pos supuesto, la imagen que proyecta la Administración Pública hacia sus proveedores se desmejora y dificulta la

posibilidad de exigir al proveedor el cumplimiento estricto de las estipulaciones contractuales.

Como se ha podido observar, la situación actual del sistema, es un indicador claro y preciso de la necesidad de proceder cuanto antes a la implementación de un efectivo Sistema de Compras y Suministros, que permita a la Administración Pública realizar las actividades de compra y suministro en mejores condiciones, con las correspondientes ventajas que de ello se derivarán.

III. BASES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE COMPRAS Y SUMINISTROS

1. LA ORGANIZACION DEL SISTEMA

533. Dadas la definición y objetivos del Sistema de Compras y Suministros se hace necesario el dotarlo de una estructura organizativa que le permita el desarrollo de sus actividades y, por ende, el logro de las metas que le son inherentes. Como se ha dicho, el Sistema requiere de un órgano central que lo gobierne y de órganos institucionales que se encarguen de su administración.

1.1. *El Organó Central del Sistema*

534. La coordinación del funcionamiento del sistema sólo puede lograrse a través de un órgano que dicte las normas generales que han de servir de base a su administración; que coordine y controle las actividades a ser desarrolladas por las unidades operativas y que evalúe en forma constante al sistema en su totalidad, a objeto de determinar la efectividad del mismo y efectuar los ajustes que, de esa evaluación, se evidencien como necesarios.

La ubicación de este órgano central debe encontrarse en un nivel que le permita actuar como tal, es decir, que reduzca al mínimo la posibilidad de incumplimiento de las directrices que de él emanen, por parte de las unidades organizativas que deben respetarlas y llevarlas a la práctica.

Siendo el órgano central el eje del Sistema de Compras y Suministros de todo el Poder Ejecutivo, ha de estar ubicado convenientemente dentro de la estructura organizativa de éste. Por ello se ha planteado como alternativa la de localizarlo dentro de la Dirección General de Contabilidad y Control del Gasto Público¹⁰² del Ministerio de Hacienda, a cargo de una "Dirección de Racionalización del Gasto Público".

102. Véase N° 121, letra c.

En esta forma, el Ministerio de Hacienda además de actuar como órgano central del sistema de contabilidad pública, actuaría como órgano central del sistema de compras y suministros, como parte esencial de su función de racionalización y control del gasto público.

1.2. *Las Oficinas Sectoriales de Compras y Suministros*

535. En virtud de que un gran número de órganos operativos relacionados al órgano central, dificultaría la coordinación a la vez que estaría en contra del principio organizacional del ámbito de control, se justifica la necesidad de formar grupos encabezados por el organismo de mayor jerarquía. Por ello, a nivel de sectores, la administración del sistema estaría a cargo de Oficinas Sectoriales de Compras y Suministros, ubicadas a nivel de divisiones de las Direcciones de Administración (o similares) de los organismos que funciones como unidades centrales de los Sistemas Sectoriales.¹⁰³

Estas Oficinas Sectoriales tendrían una doble función: por una parte, servirían de unidades delegadas del órgano central del Sistema de Compras y Suministros y como tales tendrían a su cargo la coordinación, control y evaluación de la actividad de compras y suministros en el Sector respectivo; y por otra parte, servirían como unidades ejecutoras de la actividad de compras y suministros del organismo en el cual están ubicadas.

A nivel de los organismos que integran cada sector, se tendrían Oficinas de Compras y Suministros encargadas de la ejecución de esta actividad en esos organismos. Sus labores estarían basadas en las normas emanadas del órgano central del sistema, las cuales llegan a estas oficinas a través de la correspondiente oficina sectorial.

1.3. *El Consejo Nacional de Compras y Suministros*

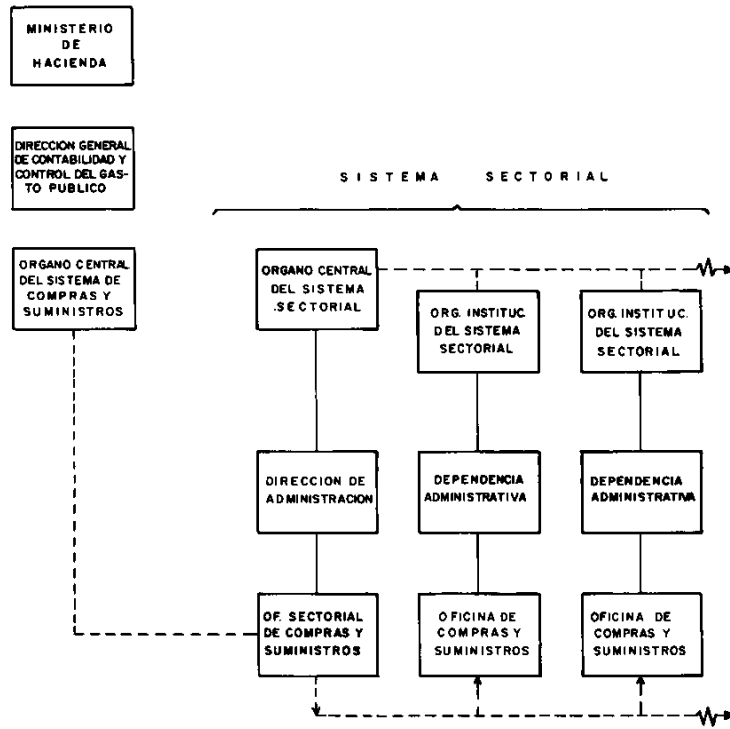
536. El órgano central del Sistema de Compras y Suministros, ubicado en el Ministerio de Hacienda, deberá contar con un órgano asesor y de consulta de carácter multirepresentativo, integrado por funcionarios de alto nivel y especialistas en materia de compras y suministros.

El Consejo Nacional de Compras y Suministros debería asegurar además, la participación de los órganos institucionales del Sistema en las deliberaciones sobre revisión y análisis de las políticas y normas que emanarán del órgano central.

Este Consejo estaría integrado de la siguiente forma:

103. Véase Nº 346.

ORGANIZACION DEL SISTEMA DE COMPRAS Y SUMINISTROS



NOTA: LINEAS PUNTEADAS INDICAN COORDINACION FUNCIONAL

GRAFICO 57

a. El Director respectivo de la Dirección General de Contabilidad y Control del Gasto Público quien como Jefe del Órgano Central del Sistema de Compras y Suministros, fungiría como Presidente del Consejo.

b. Dos representantes del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República y particularmente de las Oficinas Centrales de los Sistemas de Planificación y Presupuesto.

c. Un representante de la Contraloría General de la República.

d. Los Jefes de las Oficinas Sectoriales del Sistema de Compras y Suministros.

Las modalidades de funcionamiento de este Consejo serían analizadas y establecidas por sus miembros una vez que fuese creado formalmente este órgano del Sistema y de acuerdo con los objetivos y funciones que le conciernen¹⁰⁴ (Véase Gráfico anexo).

2. LAS FUNCIONES DE LOS ORGANOS DEL SISTEMA

2.1. *Funciones del Órgano Central*

537. Correspondería al Órgano Central, como eje de coordinación y control del sistema, el cumplir con las siguientes funciones específicas:

1. Dictar la política nacional que ha de servir de base para las actividades de compras y suministros de la Administración Pública.

2. Desarrollar investigaciones en escala nacional, para la elaboración y evaluación de los programas de compras y suministros, tanto a nivel sectorial como regional.

3. Elaborar las normas y procedimientos básicos que han de seguir los órganos institucionales del sistema, en el cumplimiento de sus funciones específicas.

4. Realizar investigaciones tendientes a determinar la factibilidad y conveniencia de efectuar adquisiciones en grandes lotes, de materiales de uso común a varios organismos.

5. Coordinar las licitaciones que se promuevan en vista de la conveniencia comprobada de adquirir materiales en grandes cantidades.

6. Controlar la aplicación de las normas y procedimientos de Compras y Suministros y evaluar la efectividad de los mismos con miras a mantenerlos ajustados a las condiciones y necesidades de tal actividad.

104. Véase N° 539.

7. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan la materia y elaborar los formularios e instructivos que resulten necesarios.

8. Prestar asesoría a los órganos institucionales del sistema, bien de oficio, bien a petición de éstos.

9. Mantener estrecha relación con la Oficina Central de Personal y con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) con el fin de participar en la elaboración y revisión de las descripciones de cargos referentes a Compras y Suministros y Almacenes y en la elaboración y revisión de los planes de formación y adiestramiento de personal especializado en tales actividades.

10. Preparar y mantener el Catálogo de Materiales de uso de la Administración Pública.

2.2. Funciones de las Oficinas Sectoriales institucionales

538. Como unidades de coordinación y control de las actividades de Compras y Suministros del sector, tendrían las siguientes funciones:

1. Recibir y transmitir a las Oficinas de Compras y Suministros de los diferentes organismos que integran el Sector, las normas y procedimientos emanados del Órgano Central del Sistema.

2. Controlar y evaluar el cumplimiento de las normas y procedimientos y de las disposiciones legales sobre Compras y Suministros, por parte de las oficinas que se encargan de esta actividad en los diferentes organismos componentes del sector.

3. Realizar, en el sector, las investigaciones que le sean indicadas por el Órgano Central, tanto para la elaboración de los programas anuales de adquisiciones de su sector, como para el análisis de la factibilidad y conveniencia de realizar adquisiciones en gran escala de bienes y materias de uso común en la Administración Pública.

4. Coordinar y asesorar a las diferentes Oficinas de Compras y Suministros del sector.

5. Como Unidad de Compras y Suministros del organismo central del Sistema Sectorial correspondiente; las que se detallan en el párrafo siguiente.

En los diversos Ministerios y Organismos Descentralizados, las Oficinas de Compras y Suministros, tendrían las siguientes funciones:

1. Efectuar las compras de su organismo, en base a las directrices, normas y procedimientos recibidas de la Oficina Sectorial correspondiente.

2. Velar porque las diferentes Unidades organizativas del organismo reciban en el momento oportuno los materiales que han requerido, en cantidad y calidad adecuados.

3. Preparar los programas de compras y suministros de su organismo y presentarlos a la oficina sectorial de Compras y Suministros correspondiente.

4. Evaluar el cumplimiento de los programas de compras y suministros de su organismo y preparar los informes analíticos correspondientes.

2.3. *Funciones del Consejo Nacional de Compras y Suministros*

539. El Consejo Nacional de Compras y Suministros, tendría como funciones:

1. Preparar las disposiciones legales que han de regir las actividades de compra y suministro de la Administración Pública.

2. Conocer y emitir opinión acerca de las investigaciones realizadas por el Organo Central respecto de los programas de compras y suministros de los diferentes sistemas sectoriales; tanto en lo que se refiere a elaboración como en lo que atañe a evaluación de las realizaciones logradas.

3. Conocer y emitir opinión acerca de las investigaciones desarrolladas para la determinación de la factibilidad y conveniencia de efectuar adquisiciones —en grandes volúmenes— de materiales de uso común en la Administración Pública, tanto a nivel sectorial como regional.

4. Colaborar con el órgano central del Sistema en la elaboración de normas y procedimientos.

3. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

540. En lo que a funcionamiento se refiere, el Organo Central mantendría una relación de coordinación y control técnico, con los órganos institucionales del sistema, de allí que la dependencia de éstos para con el Organo Central sería sólo de tipo funcional.

La dependencia de la unidad de compras de cada organismo, seguiría siendo de línea para con su respectivo Director de Administración y las instrucciones impartidas por las Oficinas Sectoriales de Compras y Suministros, serían aquéllas que, sobre políticas, normas, procedimientos y pautas de comunicación y coordinación, hubieran recibido del Organo Central del Sistema de Compras y Suministros. Asimismo, el Organo Central conservaría el derecho de la investigación, consulta y fiscalización sobre todas las unidades de compras de los organismos del Ejecutivo.

En todo caso, el Sistema de Compras y Suministros está estrechamente relacionado con otros sistemas administrativos: con el Sistema de Planificación por la obvia necesidad de que los programas

de compras y suministros se ajusten a los requerimientos del Plan de la Nación; con el Sistema de Presupuesto que emite normas y procedimientos, para la elaboración, ejecución y control de las partidas presupuestarias y que deben ser seguidos para la administración de los recursos destinados a compras y suministros; con el Sistema de Contabilidad por razones similares a las citadas en cuanto al Sistema de Presupuesto y debido a que a través de la Contabilidad de Ejecución del Presupuesto es que se puede iniciar la evaluación del cumplimiento de los programas; con el Sistema Estadístico por el flujo recíproco de información para establecer tendencias de consumo, precios, importaciones, etc.; y con el Sistema de administración de personal por cuanto es perfectamente comprensible la necesidad de que en todo momento los correspondientes planes de Clasificación y Remuneración y los respectivos programas de adiestramiento se ajusten a las necesidades del Sistema de Compras y Suministros.

IV. LA PROGRAMACION DE LA REFORMA DEL SISTEMA

1. INTRODUCCION

541. La experiencia ha demostrado fehacientemente que un programa integral de Reforma de la Administración Pública, tropieza con grandes obstáculos al momento de traducirse en realidades concretas, sobre todo en aquellos aspectos que tocan más directamente a la rutina administrativa. Por ello, una de las principales trabas que se presentan, consiste en la escasa disposición por parte de los funcionarios y empleados públicos, para recibir nuevas ideas que modifiquen sustancialmente las costumbres, métodos y procedimientos tradicionalmente utilizados en una rutinaria aplicación de normas originadas en conceptos arcaicos.

Pero este problema en el campo concreto del Sistema de Compras y Suministros tiene como causa un cúmulo de otros problemas que pueden ser tipificados y en consecuencia debidamente solucionados. Entre ellos se destacan, la deficiente preparación de muchos servidores públicos para llevar a la práctica las nuevas concepciones; la realización de variadas y continuas investigaciones, comenzadas una y otra vez, sin que sus resultados hayan llegado a traducirse en realidad y sin que ni siquiera llegaran a ser conocidos por quienes les prestaron su colaboración; la natural desconfianza hacia lo nuevo, hacia lo que implique cambios de actitudes y rompimiento de vetustos moldes de poca comprobada eficacia —por no decir ineficaces— para esta época de constante innovación en todos los campos.

Aunado a estas circunstancias, no debe perderse de vista que la Administración Pública está estrechamente ligada a una cre-

ciente ingerencia del sector privado y a condiciones políticas especiales que la colocan en una relación de dependencia de características muy peculiares, lo cual necesariamente ha de reflejarse en su funcionamiento.

Dadas las consideraciones anteriores se hace perfectamente comprensible la necesidad de que la Reforma de la Administración Pública deba realizarse en base a una estrategia que permita obviar las dificultades que entraña su aplicación; asegurando de esta forma que el esfuerzo realizado pueda ser efectivamente aprovechado.

La Reforma de las actividades de compra y suministro, su enfoque como uno de los "sistemas prioritarios" para la administración del Desarrollo, no escapa a la necesidad de la estrategia. Como parte integrante de la Reforma Funcional debe recibir tratamiento similar al sugerido para otros Sistemas Administrativos, siendo de particular importancia la necesidad de formar conciencia de las ventajas que están implícitas en la reforma y que redundarán en beneficios comunes a la organización y a los funcionarios y empleados que en ella laboran.

2. LAS ETAPAS DEL PLAN DE REFORMA

542. Como paso previo a la creación del Órgano Central y los órganos institucionales del sistema, deberá emprenderse un programa de reformas parciales (política, normas, procedimientos), factibles de ser aplicados de inmediato. La implantación progresiva de reformas parciales, sentará bases firmes para que, a mediano plazo, pueda estructurarse el Sistema de Compras y Suministros en los términos señalados en párrafos anteriores de este Informe, con un amplio margen de probabilidades de éxito.

La coordinación de este programa deberá encargarse a un grupo especialmente creado para ello. Un Consejo Nacional para la Reforma del Sistema de Compras y Suministros, adscrito directamente al Ministerio de Hacienda, sería lo más recomendable.

El Consejo a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, debería integrarse con representantes de: la Dirección General de Finanzas del Ministerio de Hacienda; la Oficina Central de Coordinación y Publicación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Administración Pública. Cada uno de los organismos representados tienen estrecha relación con aspectos del Sistema de Compras y Suministros.

543. El Consejo debería contar con un grupo técnico de trabajo que sería el encargado de realizar las investigaciones particulares a que haya lugar y preparar los documentos y proposiciones a ser analizados por el mismo.

Las recomendaciones que finalmente formule el Consejo, serían presentadas por el Ministerio de Hacienda al Consejo de Ministros, a los efectos de su implantación por la vía de Decreto Presidencial. En esta forma, se lograría que las recomendaciones se transformaran en medidas de carácter obligante, quedando de este modo asegurada su implantación y cumplimiento. Se considera conveniente, sin embargo, que el Consejo Nacional para la Reforma del Sistema de Compras y Suministros, realice constantes evaluaciones a objeto de determinar la efectividad de las reformas parciales en aplicación y proceder a los reajustes que se evidencien como necesarios.

544. La creación de este Consejo no implica —como a primera vista pudiera parecer— el invertir recursos adicionales de gran envergadura. En efecto, se ha estimado conveniente que el personal que ha venido analizando el Sistema de Compras y Suministros en la Comisión de Administración Pública, sea adscrito como grupo técnico de trabajo, al Consejo Nacional para la Reforma del Sistema de Compras y Suministros. Esto, adicionalmente, permitiría la continuidad del programa que se ha venido desarrollando en la CAP y, lo que es más importante, el aprovechamiento de la experiencia acumulada por ese personal en el campo de compras y suministros.

Eventualmente, podría considerarse, además, la conveniencia de lograr la adscripción temporal de personal de las unidades de compras de algunos organismos, para colaborar en el desarrollo de investigaciones u otras tareas específicas. De adoptarse esta recomendación, se lograría una ventaja adicional: el adiestramiento de personal que posteriormente continuará trabajando —ya en sus respectivas oficinas— en la reforma del sistema, de la cual serán voceros de incalculable valor.

Además, debe señalarse, por ser oportuno, que este Consejo especial adscrito al Ministerio de Hacienda, deberá concebirse como un cuerpo de vida limitada, para lo cual deberá prepararse un programa de trabajo a tiempo determinado, de forma de que no se corra el riesgo de que se transforme en un cuerpo inoperante y vitalicio, como ha sucedido con órganos similares. No obstante, una vez constituido el órgano central del sistema —sentadas las bases para ello— el personal técnico pasaría a formar parte de él y los miembros del Consejo se constituirán en cuerpo consultivo del Sistema.¹⁰⁵

105. Véase N° 536.

CAPITULO OCTAVO

LA REFORMA DEL SISTEMA DE INFORMATICA

I. INTRODUCCION

545. El creciente volumen de datos que se requieren en la Administración Pública, y que ésta a su vez produce, ha exigido la aplicación de nuevos métodos de procesamiento que permitan mejorar los procesos de sumarización y análisis de la información proveniente de sus múltiples actividades. Los modernos sistemas automatizados de información, cuyo soporte principal es el computador, son ya de uso frecuente en la Administración Pública de la mayoría de los países. Sin su concurso, las actividades administrativas del Estado serían —con toda probabilidad— menos eficientes, toda vez que el papeleo se haría incontrolable y el procesamiento de la información nunca estaría listo para el momento en que se requiere el dato elaborado que sirva de sustentación a la programación y a la toma de decisiones.

En efecto, la Administración Pública, en su rol de promotora y conductora del proceso de desarrollo del país, requiere de información oportuna y precisa que le permita la elaboración y constante evaluación de los planes, programas y proyectos que impulsan el desarrollo socio-económico de la nación.

546. Ahora bien, las aplicaciones y usos de los computadores se extienden a una amplia gama de funciones gubernamentales; pero son características comunes a la mayoría de ellas: un gran volumen de datos, cálculos complejos, uso repetitivo de estos cálculos y procesamiento periódico del mismo tipo de dato sobre una base cíclica. Pero, lo más importante es que cualquiera que sea el tipo de aplicaciones a procesar en el computador, el uso de esta importante herramienta de la administración requiere que se lo

enfoque, no como actividad aislada de cada organismo sino como un todo integrado y coordinado, esto es, como un Sistema. Particular importancia reviste este enfoque, si se tiene en cuenta que el procesamiento de información es una actividad de apoyo al resto de las actividades administrativas.

Ahora bien, en esta forma, un Sistema Nacional de Informática puede definirse como el conjunto de órganos, recursos humanos y materiales, normas y procedimientos que, en forma integrada y coordinada, permiten captar, almacenar y procesar la información requerida por los organismos que integran la Administración Pública. El objetivo básico del Sistema Nacional de Informática es procesar y suministrar información confiable y oportuna, al menor costo posible, para la programación, ejecución, control y evaluación de la gestión administrativa del Estado.

547. En general puede afirmarse que los computadores se han usado en la Administración Pública, primordialmente, en el procesamiento de la información proveniente de actividades administrativas y en el tratamiento de estadísticas de diversa índole, aunque en algunos organismos, se ha utilizado en áreas especializadas tales como: ingeniería, impuesto sobre la renta, cedulación, modelos socio-económicos, modelos de yacimientos, investigación y docencia, registro de electores, etc.

La introducción y uso de los computadores en la Administración Pública, sin embargo, se ha venido realizando sin una planificación previa acerca de las necesidades reales, tanto inmediatas como futuras, en esta materia. En efecto, a medida que los organismos veían crecer en volumen y complejidad sus actividades, la agilización del procesamiento de datos se iba convirtiendo en una verdadera necesidad, encontrándose que la solución más adecuada era la utilización de modernas técnicas y máquinas que aseguraran el suministro de información confiable y oportuna. Pero, en la mayoría de los casos, no se efectuaban estudios técnico-económicos que permitieran tomar decisiones racionales en la contratación o adquisición de los equipos, sino que, prácticamente, eran las compañías manufactureras de las máquinas, quienes a través de sus sugerencias —no siempre coincidentes con el interés de la Administración Pública— sentaban la pauta a seguir. De allí que muchas veces, los equipos instalados solamente permitían satisfacer las necesidades más inmediatas y en corto tiempo se determinaba la necesidad de cambiarlos, o bien, por el contrario, resultaba no poco corriente que la capacidad instalada rebasaba en mucho las necesidades reales del servicio.

El primer Centro de Procesamiento Automático de Datos se instaló en la Administración Pública venezolana en el año de 1959, en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, para el procesamiento de la información referente a hidrocarburos. Desde enton-

ces, se ha incrementado considerablemente el procesamiento automático de datos, existiendo en la actualidad cincuenta y seis equipos de computación instalados en diferentes dependencias de la administración pública. En todo caso, la forma de funcionamiento de dichos equipos, así como su organización dentro de la Administración Pública, puede calificarse como dispersa, y adolece de la falta de un adecuado control en cuanto a su funcionamiento y rendimiento efectivo en cada área.

548. El conocimiento de estas circunstancias y la necesidad de racionalizar el gasto que ocasiona el procesamiento automático de datos, originaron la creación del Comité Consultivo de Computación por acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 3 de agosto de 1965, destinado a servir como órgano permanente de consulta del Poder Ejecutivo en todo lo relativo al procesamiento electrónico de datos. Mediante Circular de la Secretaría General de la Presidencia de la República dirigida a todos los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, quedó establecido que la incorporación de nuevo equipo, la instalación de equipo adicional o las modificaciones al equipo existente sólo podría hacerse mediante estudio previo del Comité Consultivo de Computación.

No obstante la indefinición estructural y funcional de que adoleció desde su creación, y pese a los escasos recursos financieros que tuvo a su disposición, el Comité realizó una positiva labor en esta primera etapa, introduciendo la modalidad de la licitación en la contratación de equipos y realizando estudios sobre el funcionamiento de algunas instalaciones, con miras a proponer recomendaciones tendientes a un mejor aprovechamiento de las mismas.

Posteriormente, mediante Acuerdo de fecha 27 de agosto de 1969, el Consejo de Ministros delimitó más claramente la adscripción del Comité Consultivo de Computación a la Comisión de Administración Pública a la cual correspondía, además, elaborar las normas que regirían su funcionamiento, así como la designación de sus miembros, previa aprobación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia. Mediante comunicación de fecha 18 de setiembre de 1969, copia de la cual fue posteriormente enviada por el Contralor General de la República a todos los Despachos del Ejecutivo y a la administración descentralizada, el Presidente de la Comisión de Administración Pública, daba a conocer el alcance del citado acuerdo del Consejo de Ministros y señalaba que "ningún Ministerio, Instituto Autónomo o Empresa del Estado podría adquirir, arrendar o modificar equipo, ni contratar servicios en sistemas de procesamiento de datos, sin el previo asesoramiento de la Comisión de Administración Pública".¹⁰⁶

106. Véase el Oficio N° DE-1/1583 de 18 de Septiembre de 1969.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República comenzó, por su parte, a exigir de los despachos ministeriales que conjuntamente con la documentación requerida para efectuar el control previo a la contratación, debía serle remitido el informe correspondiente del Comité Consultivo de Computación.

En su segunda etapa, el Comité Consultivo de Computación realizó una encuesta dirigida a recabar información acerca de las experiencias que sobre la materia han acumulado en los últimos años los diversos organismos de la Administración, con la finalidad de elaborar el correspondiente diagnóstico que permitiría conocer el inventario físico; el volumen y distribución del gasto en el sector computación, tanto en equipos como en personal; el sistema organizativo imperante y forma operativa de las instalaciones; rendimiento actual; existencia de objetivos concretos y evaluación de los recursos humanos disponibles. Paralelamente, se iniciaron los estudios que culminaron con la puesta en vigencia de un contrato-tipo para el arrendamiento de equipos de computación, ajustado a las normas de contratación exigidas por el Derecho Administrativo.¹⁰⁷ Al mismo tiempo y frente a la imperiosa necesidad del mejoramiento funcional inmediato, el Comité Consultivo de Computación elaboró las correspondientes guías y modelos para la preparación de estudios de "Justificación Económica del Procesamiento Automático de Datos".¹⁰⁸ Adicionalmente, se inició una estrecha colaboración con la Escuela Nacional de Administración Pública para la determinación de los cursos que esta institución debería dictar en el campo específico de computación, de acuerdo con las necesidades del Sistema en el ámbito de la Administración Pública. El resultado de esta colaboración ha sido la introducción de una especialización en Computación a nivel del Curso de Post-Grado de la Escuela Nacional de Administración Pública y la modalidad de las llamadas Carreras Cortas en materia de Procesamiento de Datos. Con ello se pretende aminorar el ingente problema que representa para el Sistema de Informática el no disponer de suficiente personal capacitado.

No obstante el esfuerzo desplegado hasta ahora, dista mucho de haberse solucionado todos los problemas existentes en esta importante actividad dentro de la Administración Pública. Así, se observa que el gasto estatal en esta materia (Bs. 100.000.000,00 aproximados para el año 1971) ha experimentado un aumento considerable sin que, por otra parte, los resultados obtenidos guarden relación con la inversión efectuada.

Las observaciones expuestas motivaron la necesidad de incluir un aparte especial en la Instrucción Presidencial RA-1, en la cual se destaca la necesidad de proceder a proponer reformas que

107. Véase en Apéndice N° 8 de esta Tercera Parte del Informe.

108. Véase en Apéndice N° 7 de esta Tercera Parte del Informe.

permitan una racionalización del gasto que se efectúa por arrendamiento y operación de equipos de computación, en la siguiente forma:

“En quinto lugar, y como mecanismo auxiliar en los sistemas administrativos, deberán proponerse reformas en la utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos. En la actualidad, en la Administración Pública Nacional, se evidencian una serie de fallas en este campo debido a un crecimiento no planificado del sector computación a nivel nacional, y particularmente, las siguientes: una utilización irracional de los equipos instalados, existiendo en la actualidad una gran capacidad instalada de computación mal utilizada; inexistencia de controles de productividad y eficiencia de los equipos y del personal utilizado; desconocimiento por parte de muchos funcionarios públicos directivos de los fundamentos técnicos de la computación y de sus alcances y limitaciones, y creencia equivocada de que el problema administrativo puede ser resuelto con la sola máquina, sin atender a la mejora de los sistemas y métodos a los cuales se destina”.

“Para obviar estos inconvenientes, todos los organismos a los cuales se destina esta Instrucción, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, deberán realizar un diagnóstico sobre la utilización por parte de sus diversos órganos de equipos electrónicos y de las aplicaciones a las cuales se destinan, y proponer las medidas de reforma tendientes a obtener un mayor rendimiento en dichos equipos. Todo ello, sin perjuicio de la realización por el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, de un diagnóstico macro-administrativo sobre la utilización de los equipos electrónicos en general, buscando obtener un mayor rendimiento de los equipos instalados y de las aplicaciones en las que están siendo utilizados y en definitiva, lograr no sólo una reordenación del gasto público, sino también una mayor productividad del mismo; todo ello con vistas a proponer al Consejo de Ministros, una política de contratación y utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos para toda la Administración Pública Nacional. En todo caso, hasta tanto esta política no haya sido implantada, todos los Ministerios, Organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos, deberán consultar previamente a la Comisión de Administración Pública sobre la adquisición o arrendamiento de equipos o la ampliación de los existentes, así como sobre la contratación de servicios de procesamiento electrónico de datos”.¹⁰⁹

109. Véase en Apéndice N° 7 de la Primera Parte de este Informe.

II. LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE INFORMATICA

1. INTRODUCCION

549. Hasta ahora, las actividades de Procesamiento Automático de Datos (PAD) se han venido realizando en la Administración Pública con una marcada dispersión y no como integrantes de un Sistema debidamente integrado y coordinado. Una gran cantidad de organismos públicos cuenta con centros de P.A.D., pero en cada caso, dichos centros operan bajo concepciones particulares y aisladamente con respecto a los demás. Es indudable que esta característica ha incidido en el aprovechamiento de las facilidades de computación de que se dispone, el cual deja mucho que desear. Así, se ha observado que en algunos centros se encuentran instalados equipos de gran capacidad que están siendo sub-utilizados, mientras que en otros la capacidad instalada apenas permite cubrir las aplicaciones de mayor prioridad, quedando algunas que deben ser tratadas manualmente con el consiguiente retraso en la obtención de datos elaborados, necesarios para la gestión administrativa.

Por otra parte, la dispersión de esta actividad también se deja sentir en lo que atañe al uso de programas para aplicaciones comunes. En efecto, algunas de las aplicaciones que se procesan son similares en la mayoría de los organismos (Nómina, Control Presupuestario, Contabilidad de Bienes y Materias) y a pesar de ello el tratamiento que se le da en cada centro es diferente, aunque la información final del reporte producido sea común en líneas generales. Esta circunstancia se refleja en los costos de funcionamiento de los centros ya que no se aprovecha para los demás el esfuerzo desplegado en uno de ellos y es tanto más grave cuanto que las dificultades que se presentan deben ser solucionadas cada vez perdiendo de vista las ventajas del intercambio de experiencias.

550. Sin embargo, a pesar de las fallas de que adolece esta actividad, relativamente nueva dentro de la Administración Pública, para fines de 1971, algunas de las dificultades que inicialmente se presentaron al P.A.D. ya han sido superadas en buena parte.

En efecto se ha superado, aunque no en forma definitiva, el problema que representaba la adquisición o arrendamiento de equipos sin un análisis previo y concienzudo de las necesidades reales del organismo contratante y sobre todo, sin utilizar el procedimiento de la licitación como medio de contratación sobre bases competitivas que permitieran lograr economías en el costo de arrendamiento. En este sentido, ha sido de particular importancia la

labor desarrollada por el Comité Consultivo de Computación desde su creación en el año 1965.

Ahora bien, a pesar de que, como se ha dicho, se han logrado superar algunas fallas, otras continúan sin solución y tienden a hacerse de gravedad si no se les encara prontamente. Este planteamiento se conoce en el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, pero escapa a su control más que todo porque no se ha contado con suficientes recursos humanos y materiales y debido también a que la concepción de este Comité como órgano asesor ha limitado un tanto su ámbito de acción. Los aspectos que requieren inmediata atención se refieren más que todo a las normas de funcionamiento de esta actividad y al debido control y evaluación que deben ser realizados periódicamente, por un órgano competente.¹¹⁰

2. LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS

551. La ubicación organizacional de los centros de procesamiento automático de datos es importante por cuanto ella se refleja en la efectividad de su funcionamiento. En general es recomendable que el nivel adjudicado al Centro le permita prestar un mejor servicio a todas las unidades de la organización, evitando problemas en el establecimiento de prioridades para el procesamiento de datos y propiciando al mismo tiempo que las normas que emanen del Centro, en cuanto a la forma y el momento en que deba remitirse la información a ser procesada, sean cumplidas por todas las unidades a las cuales van dirigidas.

Ahora bien, en el sector público existe una gran disparidad en cuanto a los aspectos organizativos del procesamiento automático de datos, según puede observarse en el Cuadro N° 1, en el cual se muestran los diferentes niveles de ubicación de los Centros de algunos organismos, así como el nivel al cual reportan.

110. La información que de seguidas se presenta acerca del desarrollo de las actividades de PAD y que servirá de base para los estudios de Reforma que deben implementarse, ha sido extraída de la Encuesta General practicada por la Comisión de Administración Pública a fines de 1970, con el fin de preparar un Diagnóstico de la Administración Pública; de investigaciones particulares emprendidas por el Comité Consultivo de Computación y de la encuesta realizada por la Contraloría General de la República con ocasión de presentar ante el VII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras celebrado en Canadá (junio de 1970) un trabajo titulado "Computadores Electrónicos y otros instrumentos técnicos auxiliares".

Conviene señalar, sin embargo, que la información a ser analizada corresponde a una muestra, aunque significativa, de la totalidad de equipos instalados en la Administración Pública, ya que algunos organismos se abstuvieron de suministrar los datos que les fueron solicitados o los suministraron de manera incompleta.

CUADRO N° 1
CENTROS DE PROCESAMIENTO AUTOMATICO DE DATOS
NIVELES DE UBICACION Y DEPENDENCIA

<i>Organismos</i>	<i>Nivel de Ubicación</i>					<i>Nivel de Dependencia</i>				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
I. MINISTERIOS										
Comunicaciones				X					X	
Defensa: Dirección de Administración					X				X	
Comandancia General de la Marina			X				X			
Comandancia General de la Aviación					X		X			
Fuerzas Armadas de Cooperación					X		X			
Base Aerea "Libertador" (Maracay)					X					X
Fomento				X					X	
Hacienda		X					X			
Obras Públicas				X					X	
Educación				X					X	
Agricultura y Cría *										
Minas e Hidrocarburos				X					X	
Relaciones Interiores:										
Dirección de Administración					X				X	
Dirección Nacional de Identificación y Extranjería						X	X			
II. ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL										
Oficina Central de Coordinación y Planificación					X				X	
III. INSTITUTOS AUTONOMOS										
Banco Agrícola y Pecuario *		X				X				
Banco Industrial de Venezuela					X				X	
Banco Obrero: Caracas					X				X	
Maracaibo					X				X	
Maracay					X				X	
Puerto Ordaz					X				X	
Corporación Venezolana de Guayana					X				X	
Corporación Venezolana del Petróleo					X				X	

CUADRO N° 1 (Cont.)

<i>Organismos</i>	<i>Nivel de Ubicación</i>					<i>Nivel de Dependencia</i>				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Instituto Agrario Nacional *										
I. A. Diques y Astilleros Nacionales					X				X	
I. A. Hospital Universitario				X					X	
Instituto de Previsión Social del Ministerio de Educación				X		X				
Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas					X				X	
Instituto Nacional de Cooperación Educativa				X					X	
Instituto Nacional de Hipódromos				X					X	
Instituto Nacional de Obras Sanitarias:										
Caracas					X				X	
Maracaibo				X					X	
Valencia				X					X	
Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas **					X					X
Instituto Venezolano de los Seguros Sociales				X		X				
IV. OTROS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS										
Universidad Central de Venezuela:										
Administración				X					X	
Escuela de Física, Matemáticas y Computación					X				X	
Facultad de Ingeniería				X					X	
Facultad de Agronomía					X				X	
Universidad del Zulia:										
Administración				X					X	
Facultad de Ingeniería				X					X	
Universidad de los Andes					X			X		
Universidad de Carabobo					X				X	
Universidad de Oriente					X			X		
Banco Central de Venezuela					X			X		
V. EMPRESAS DEL ESTADO										
C. A. de Administración y Fomento Eléctrico:										

CUADRO N° 1 (Cont.)

<i>Organismos</i>	<i>Nivel de Ubicación</i>					<i>Nivel de Dependencia</i>				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Caracas					X					X
Maracay					X					X
Valera					X					X
Puerto La Cruz					X					X
C.A. Nacional Teléfonos de Venezuela				X						X
Siderúrgica del Orinoco					X					X
VI. PODER LEGISLATIVO										
Contraloría General de la República					X					X
VII. OTROS										
Gobernación de Distrito Federal					X					X
Concejo Municipal Distrito Valencia					X			X		
Concejo Municipal de Barquisimeto					X			X		
Gobernación del Estado Zulia					X			X		

* El MAC, el BAP y el IAN, tienen un Centro de Computación Integrado, cuya sede está en el Banco Agrícola y Pecuario. Este Centro presta servicio a cada uno de estos organismos.

** El Centro de Procesamiento Automático de Datos del IVIC, es una Sección, que depende del Departamento de Matemáticas.

Leyenda: 1. Presidencia o Ministro
 2. Dirección General
 3. Dirección o Gerencia
 4. División
 5. Departamento

Fuente: Comité Consultivo de Computación
 Comisión de Administración Pública
 Marzo 1972.

Como quiera que no existe un criterio uniforme para la determinación del nivel que deben tener los centros de procesamiento automático de datos y mucho menos del nivel al cual deben estar adscritos, la situación en este sentido dista mucho de ser la más adecuada.

Por otra parte, esta anarquía se deja sentir inclusive en la estructuración interna de los centros de procesamiento automático de datos, la cual fue comparada a una estructura básica compuesta por las siguientes unidades: Análisis, Programación, Operación, Perfo-verificación y Control de Calidad.

En el Cuadro N° 2 se muestra que el cincuenta por ciento aproximado de los Centros que suministraron información no se ajustan a esta estructura básica. En muchos no existe la Unidad de Análisis, considerada como la más importante puesto que en ella es donde deben efectuarse los estudios y diseños de los sistemas a ser implantados y de los cuales depende en última instancia la efectividad del procesamiento de la información. En cuanto a la unidad de Control de Calidad, imprescindible para el control de entrada y salida de la información hacia y desde el Centro, se observa que siete (7) de los diecinueve (19) organismos que se relacionan en el cuadro no poseen esta unidad.

No obstante las observaciones señaladas, se ha notado que en los últimos años la tendencia es hacia la ubicación del Centro de P.A.D. en niveles superiores a los que inicialmente le habían sido asignados.

CUADRO N° 2
ESTRUCTURACION INTERNA DE LOS CENTROS DE
PROCESAMIENTO DE DATOS

<i>Organismos</i>	<i>Unidades Organizativas</i>				
	1	2	3	4	5
I. MINISTERIOS					
Comunicaciones		X	X	X	X
Defensa: Dirección de Administración				X	X
Comandancia General de la Marina	X	X	X	X	X
Comandancia General de la Aviación	X	X			X
Fuerzas Armadas de Cooperación	X	X	X	X	X
Base Aérea "Libertador" (Maracay)	X	X	X	X	X
Fomento	X	X	X	X	X
Hacienda	X	X	X	X	X
Obras Públicas	X	X	X	X	X
Educación	X	X	X	X	X
Agricultura y Cría *					
Minas e Hidrocarburos		X	X	X	
Relaciones Interiores: Dirección de Administración		X	X	X	
Dirección Nacional de Identificación y Extranjería		X	X		
II. ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL					
Oficina Central de Coordinación y Planificación	X	X	X	X	

CUADRO N° 2 (Cont.)

<i>Organismos</i>	<i>Unidades Organizativas</i>				
	1	2	3	4	5
III. INSTITUTOS AUTONOMOS					
Banco Agrícola y Pecuario *	X	X	X	X	X
Banco Industrial de Venezuela		X	X	X	
Banco Obrero: Caracas			X	X	
Maracaibo			X	X	
Maracay			X	X	
Puerto Ordaz			X	X	
Corporación Venezolana de Guayana	X	X	X	X	X
Corporación Venezolana del Petróleo	X	X	X	X	
Instituto Agrario Nacional *					
Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales		X	X	X	
Instituto Autónomo Hospital Universitario		X		X	
Instituto de Previsión Social del Ministerio de Educación	X	X	X	X	X
Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas			X	X	X
Instituto Nacional de Cooperación Educativa		X	X	X	X
Instituto Nacional de Hipódromos	X	X	X	X	X
Instituto Nacional de Obras Sanitarias:					
Caracas	X	X	X	X	X
Maracaibo	X	X	X	X	X
Valencia	X	X	X	X	X
Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas		X	X	X	X
Instituto Venezolano de los Seguros Sociales	X	X	X	X	X
IV. OTROS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS					
Universidad Central de Venezuela: Administración	X	X	X	X	X
Escuela de Física, Matemáticas y Computación				X	
Facultad de Ingeniería	X	X	X	X	
Faculta de Agronomía	X	X	X		X
Universidad del Zulia: Administración	X	X	X	X	
Facultad de Ingeniería	X	X	X		
Universidad de los Andes	X	X		X	X
Universidad de Carabobo		X	X	X	
Universidad de Oriente	X	X	X	X	
Banco Central de Venezuela	X	X	X	X	X

CUADRO N° 2 (Cont.)

Organismos	Unidades Organizativas				
	1	2	3	4	5
V. EMPRESAS DEL ESTADO					
C.A. de Administración y Fomento Eléctrico:					
Caracas			X	X	X
Maracay	X	X	X	X	X
Valera			X	X	X
Puerto La Cruz			X	X	
C.A. Nacional Teléfonos de Venezuela	X	X	X	X	
Siderúrgica del Orinoco	X	X	X	X	X
VI. PODER LEGISLATIVO					
Contraloría General de la República	X	X	X	X	
VII. OTROS					
Gobernación del Distrito Federal	X	X	X	X	X
Concejo Municipal del Distrito Valencia	X	X	X	X	X
Concejo Municipal de Barquisimeto	X	X	X	X	
Gobernación del Estado Zulia	X	X	X	X	X

* El MAC, el BAP y el IAN, tienen un Centro de Computación Integrado, cuya sede está en el Banco Agrícola y Pecuario. Este Centro presta servicio a cada uno de estos organismos.

Legenda: 1. Unidad de Análisis
 2. Unidad de Programación
 3. Unidad de Perfo-Verificación
 4. Unidad de Operación
 5. Unidad de Control de Calidad

Fuente: Comité Consultivo de Computación
 Comisión de Administración Pública
 Marzo 1972.

3. PERSONAL

552. Factor primordial en lo que a Informática se refiere, es el elemento humano, puesto que es el hombre quien produce información, quien controla su procesamiento y quien la usa para múltiples fines. De nada sirven las más avanzadas técnicas y máquinas si no se dispone del personal capacitado que pueda aprovechar sus ventajas potenciales. Desde el momento mismo en que se

comienza a buscar solución a los problemas que conlleva el manejo y tratamiento de grandes volúmenes de datos, es el elemento humano el que juega el papel más importante. Es el hombre quien determina la existencia de los problemas —puesto que los sufre— y quien estudia los mismos para finalmente decidir sobre la forma más adecuada en que deben ser tratados. De allí que este aspecto deba considerarse con especial atención.

Son variadas las cuestiones que deben ser analizadas en lo que a personal se refiere, por lo que se ha estimado conveniente tratarlas en forma separada. En primer lugar el reclutamiento y selección del personal que presta servicios en procesamiento de información es el mismo que se observa para las otras actividades administrativas; esto es, por medio de avisos en la prensa o por medio de indicaciones variadas se obtienen candidatos a optar a los cargos vacantes; una vez llenadas por éstos las formas de solicitud de empleo, éstas son revisadas para constatar si los candidatos reúnen los requisitos mínimos exigidos para desempeñar el cargo —de acuerdo con las especificaciones de clase establecidas—; realizada esta operación se procede a las entrevistas y luego a la tramitación administrativa correspondiente para la formalización del nombramiento.

Se ha observado, sin embargo, que la evaluación del candidato a empleo, en cuanto a su formación técnica, se efectúa en una base de confianza acerca de los cursos que manifiesta haber realizado y no en base a pruebas especialmente elaboradas al efecto, por lo que muchas veces el nuevo empleado requiere de un largo período de adiestramiento para que su rendimiento pueda alcanzar un nivel satisfactorio. Esta situación, por una parte, redundará en perjuicio del rendimiento global de la Unidad de Procesamiento de Información y por otra, refleja una vez más la necesidad de que exista una más eficiente coordinación con la Oficina Central de Personal, en la elaboración y aplicación de las pruebas o exámenes que permitan medir la formación, aptitud y actitud de los candidatos a empleo.

553. En segundo lugar, en relación a la formación de personal, se ha avanzado bastante a escala nacional. La Escuela Nacional de Administración Pública de la Comisión de Administración Pública ofrece, dentro de su programación regular, especializaciones en Procesamiento Automático de Datos a nivel de Carreras Cortas, Cursos Básicos y Post-Grado. Además, los estudiantes de las otras especializaciones reciben un mínimo de conocimientos que les permiten la comunicación eficiente de ideas y problemas con el personal especializado en Informática. Se tiene programado el ofrecer cursillos de mejoramiento profesional para los especialistas que laboren en este área, así como cursos de carácter más bien divulgativo orientados a ambientar a los ejecutivos de la Administración Pú-

blica con esta herramienta y su vasto potencial. Estos cursos están enfocados específicamente al campo de la actividad gubernamental, de forma que se aproveche más eficientemente el tiempo dedicado al proceso de adiestramiento, en beneficio del rendimiento de la unidad donde labore el individuo, bien como especialista o como usuario de equipos para el procesamiento de datos.

En igual forma, la Universidad Central de Venezuela con su Licenciatura en Computación; la Universidad Simón Bolívar con su recientemente creada Carrera de Ciencias de la Computación y la Universidad de la Región Centro-Occidental con su carrera corta de Análisis de Sistemas, estarán en capacidad de formar una considerable cantidad de personas especializadas, que constituyan cantera propicia para la obtención de personal capacitado, factible de ser utilizado por el Sector Público en actividades propias de la Informática. Además, dentro del pensum de estudios de las otras carreras universitarias se ha comenzado a introducir cursos sobre uso y aplicaciones del computador, usualmente orientados hacia el campo específico del estudiante, lo cual redundará en exigencias de trabajo cada vez más sofisticadas por parte de los centros de computación de los organismos donde esas personas trabajan.

Se vislumbra así, un panorama más prometedor en cuanto a las posibilidades de poder contar con personal suficiente y debidamente capacitado que supla las futuras necesidades de recursos humanos en este campo.

Además, debe mencionarse que actualmente existen algunos institutos privados que se ocupan de enseñanza a nivel medio, aparte de los tradicionales centros de adiestramiento de las compañías suplidoras de equipo, los cuales han sido los más utilizados hasta ahora para el entrenamiento del personal. Es de mencionarse que no existen normas con respecto a estos programas de entrenamiento ofrecidos por las compañías suplidoras de equipos y los institutos privados, excepto las que ellos mismos se impongan y que la calidad de sus graduados varía no sólo con la institución de donde provengan sino también a través del tiempo, dentro de una misma institución.

554. En tercer lugar, la mayor parte de los empleados que se encuentran laborando en procesamiento de información, han sido adiestrados en los centros de enseñanza de las compañías suplidoras de equipos, habiendo sido seleccionados usualmente entre los cuadros de personal que ya se encontraban prestando servicios en los organismos en el ámbito de actividad en la que se aplica el procesamiento automatizado de información.

El personal que se ha incorporado últimamente a los centros de P.A.D. de la Administración Pública en su gran mayoría son egresados de institutos privados. También se han incorporado, es-

pecialmente como Analistas de Sistemas, algunos profesionales —ingenieros, estadísticos, economistas, etc.— que han seguido cursos de computación dentro de sus respectivas carreras.

Debe hacerse notar, sin embargo, que la Administración Pública puede considerarse como una fragua donde se forma personal que luego es atraído por el sector privado debido a las mejores condiciones que éste ofrece. Esta situación deviene fundamentalmente de la escasa atracción que ofrece el sector público no sólo en lo que se refiere a remuneraciones, sino también en lo que atañe a incentivos para hacer carrera en la especialidad. Aunado a ello debe tenerse en cuenta que el mercado de trabajo en esta área, tiene características especiales: la demanda de personal especializado es mayor que la oferta. Esta situación conduce hacia una gran movilidad de los elementos más capaces, en tanto que fomenta la permanencia de los menos preparados.

Debe agregarse que frecuentemente se contrata personal para cargos determinados que han quedado vacantes y luego le son asignadas labores distintas, por lo que muchas veces se encuentran personas que ocupan cargos cuya denominación no concuerda con el tipo de tarea que realizan.

Todo ésto pone de manifiesto la necesidad de emprender cuanto antes una revisión a fondo de los aspectos de personal, tarea que corresponderá desarrollar al órgano central del Sistema de Informática a ser creado, en estrecha coordinación con la Oficina Central de Personal, la Escuela Nacional de Administración Pública, el Ministerio de Educación y los Institutos Oficiales y Privados que imparten enseñanzas relacionadas con las actividades de Informática.

4. LA UTILIZACION DE LOS EQUIPOS

555. Dada la magnitud del gasto que efectúa la Administración Pública por concepto de alquiler de equipos para el procesamiento de información, se ha considerado de interés incluir en este Informe algunos datos que muestren la situación de este aspecto particular.

El procesamiento de información se realiza a través de diferentes tipos de máquinas, de allí que en la encuesta practicada en la Administración Pública se incluyeran cuestionarios destinados a recabar información específica acerca de modelos y costos de equipos en uso. Para un mejor análisis de la situación se presenta separadamente la información obtenida tanto referente a equipos convencionales como a computadores.

Se entiende por equipo convencional de procesamiento de información aquel que entre sus componentes no contempla com-

putadoras. Tales equipos han sido utilizados durante un tiempo considerable en la administración pública; pero, a partir de 1959 han venido siendo suplantados por equipos más modernos y ágiles: las computadoras. Algunos organismos continúan procesando sus datos en este tipo de equipos, bien porque el volumen y tratamiento de la información no justifica la adquisición de un computador; bien porque los estudios técnico-económicos que ameriten la adquisición de un computador están todavía en proceso de realización.

En el cuadro N° 3 se muestran algunos organismos que procesan información en equipos convencionales, con indicación de los modelos y costos de tales equipos. El monto anual del gasto por concepto de alquileres de equipos convencionales, en los organismos que se relacionan en el cuadro citado, alcanza a Bs. 858.839,00.

CUADRO N° 3
Existencia y Costos de Equipos Convencionales

<i>Organismos</i>	<i>Modelo</i>	<i>Alquiler Costo Mensual Bs.</i>
MINISTERIO DE LA DEFENSA		
Comandancia General de la Marina	IBM 421	12.385,10
F. A. C.	IBM 421	6.784,05
MINISTERIO DE JUSTICIA		
P. T. J.	IBM 407	9.919,00
MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL		
Tuberculosis	IBM	5.874,05
Salud Pública	IBM 403	8.126,30
Administración	IBM 421	9.600,50
MINISTERIO DEL TRABAJO	MAI 407	12.437,45
IVIC	MAI 407	5.463,45
TOTAL		71.569,90

Fuente: Comité Consultivo de Computación. Comisión de Administración Pública.

556. Para distinguir los equipos convencionales de los que, entre sus componentes, cuentan con un computador como unidad central de procesamiento, se ha llamado a estos últimos "equipos

de computación". Cabe señalar, sin embargo, que estos equipos pueden tener entre sus componentes máquinas convencionales, tales como clasificadoras, perforadoras, verificadoras, intercaladoras, etc.

En la Administración Pública vienen usándose los computadores desde 1959, año en que se instaló una unidad de este tipo en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos; pero, si bien es cierto que el proceso de introducción de computadoras ha sido bastante gradual, este proceso no se ha ajustado a una política determinada que permita prever cual será la situación en los próximos años. Por otra parte, debe señalarse que para la introducción de computadores no se efectuaban estudios previos que permitieran determinar el tipo de computador más adecuado para la labor de procesamiento de datos a ser realizada, su relación costo-valor, la factibilidad de su utilización por varios organismos, etc. De ello se han originado problemas tales como existencia de capacidad ociosa, duplicación de esfuerzos en aplicaciones comunes y, en muchos casos, constantes cambios de configuración de los equipos al poco tiempo de haber sido instalados. Esta situación persiste, aun cuando ha tendido a mejorar después de la creación del Comité Consultivo de Computación.¹¹¹ En el Cuadro N° 4 se relacionan los organismos que tienen equipos de Computación.

CUADRO N° 4
ORGANISMOS QUE DISPONEN DE EQUIPOS DE PROCESAMIENTO
AUTOMATICO DE DATOS

<i>Organismos</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Tipo</i>
I. MINISTERIOS		
Comunicaciones	1	IBM 1401
Defensa:		
Base Aérea "Libertador"	1	IBM 360/20
Fomento	1	IBM 360/40
Hacienda	2	NCR 315
Obras Públicas	1	IBM 360/50
Educación	1	IBM 360/30
Agricultura y Cría *		
Minas e Hidrocarburos	1	IBM 360/40
Relaciones Interiores:		
Dirección de Administración	1	IBM 360/20
Dirección Nacional de Identificación y Extranjería	1	IBM 360/25

111. Véase N° 548 y siguientes.

CUADRO N° 4 (Cont.)

<i>Organismos</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Tipo</i>
II. ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL		
Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República	1	IBM 360/25
III. INSTITUTOS AUTONOMOS		
Banco Agrícola y Pecuario *	1	IBM 360/40
Banco Industrial de Venezuela	1	IBM 360/30
Banco Obrero:		
Caracas	1	IBM 360/20
"	1	IBM 360/30
Maracaibo	1	IBM 360/20
Maracay	1	IBM 360/20
Puerto Ordaz	1	IBM 360/20
Corporación Venezolana de Guayana	1	IBM 360/30
Corporación Venezolana del Petróleo	1	IBM 360/25
Instituto Agrario Nacional *		
Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales	1	IBM 1130
Instituto Autónomo Hospital Universitario	1	IBM 360/20
Instituto de Previsión y Asistencia Social para los Empleados del Ministerio de Educación	1	IBM 360/30
Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas	1	NCR 315
Instituto Nacional de Cooperación Educativa	1	IBM 360/30
Instituto Nacional de Hipódromos	3	IBM 360/25
Instituto Nacional de Obras Sanitarias:		
Caracas	1	IBM 360/20
"	1	IBM 360/40
Maracaibo	1	IBM 360/20
Valencia	1	B 500
Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas	1	IBM 1130
Instituto Venezolano de los Seguros Sociales	1	IBM 360/30

CUADRO N° 4 (Cont.)

<i>Organismos</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Tipo</i>
IV. OTROS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS		
Universidad Central de Venezuela:		
Administración	1	IBM 360/40
Escuela de Física, Matemáticas y Computación	1	IBM 360/50
Facultad de Ingeniería	1	B 5500
Facultad de Agronomía	1	NCR-Century 100
Universidad del Zulia		
Administración	1	IBM 360/40
Facultad de Ingeniería	1	IBM 1130
Universidad de los Andes	1	IBM 360/40
Universidad de Carabobo	1	B 3500
Universidad de Oriente	1	IBM 1130
Banco Central de Venezuela	1	IBM 360/40
V. EMPRESAS DEL ESTADO		
C.A. de Administración y Fomento		
Eléctrico:		
Caracas	1	IBM 360/30
Maracay	1	IBM 360/25
Valera	1	IBM 1401
Puerto La Cruz	1	IBM 1401
C.A. Nacional Teléfonos de Venezuela	1	IBM 360/50
Siderúrgica del Orinoco	1	IBM 360/40
VI. PODER LEGISLATIVO		
Contraloría General de la República	1	IBM 360/20
VII. OTROS		
Concejo Municipal del Dto. Valencia	1	IBM 360/30
Concejo Municipal de Barquisimeto	1	IBM 360/20
Gobernación del Distrito Federal	1	B 500
Gobernación del Estado Zulia	1	IBM 360/20

* El MAC, el BAP y el IAN, tienen un Centro de Computación Integrado, cuya sede está en el Banco Agrícola y Pecuario. Este Centro presta servicio a cada uno de estos organismos.

Fuente: Comité Consultivo de Computación
Comisión de Administración Pública
Marzo 1972.

Ahora bien, el número de equipos instalados y el presupuesto dedicado a las funciones de procesamiento automático de datos son indicadores del esfuerzo realizado. En efecto, se ha podido constatar que el gasto que se efectúa anualmente en procesamiento Automático de datos es de aproximadamente 100.000.000,00 de bolívares, cifra que sólo puede ser apreciada en cuanto a su magnitud si se la relaciona con el uso a que se destina.

De los datos de la encuesta realizada por la Comisión de Administración Pública y en base a la frecuencia de uso de los programas, se observa que hay un fuerte predominio de las tareas de tipo administrativo-contable y que la utilización de estos equipos como ayuda para la planificación y la toma de decisiones es en cambio escasa. La situación puede apreciarse en el cuadro N° 5. Se estima que esta inadecuada utilización se origina por la falta de personal debidamente capacitado dentro de los centros de procesamiento automático de datos, así como por el desconocimiento, por parte de los niveles directivos, de las modernas técnicas de gestión.

CUADRO N° 5

<i>Tipo de Aplicaciones</i>	<i>Frecuencia de Uso</i>
Cálculo, Ciencias e Ingeniería	10%
Administrativas - Contables	86%
Administrativas - Gerenciales	4%

557. Por otra parte, debe destacarse que las operaciones de los Centros de Procesamiento de Datos son restringidas a los organismos para los cuales prestan sus servicios, a excepción de unos pocos que procesan trabajos a otras dependencias. Además, debido a la ausencia de un Sistema de Informática para toda la Administración Pública, existen incompatibilidades entre los centros, y se nota que hay diferencias en las técnicas de análisis, programación, diseño y documentación de sistemas. Por otra parte, las aplicaciones que se procesan dejan poca o ninguna información que pudiera ser tratada directamente por otros sistemas de la Administración Pública como lo son el Financiero, el de Estadística, el de Planificación, y el de Contabilidad Gubernamental. Adicionalmente, hay un gran derroche de esfuerzo al atacar los distintos organismos los mismos problemas en forma aislada, sin buscar previamente la experiencia de otros organismos que pudiera ser aprovechada.

Aparte de lo anterior, se detectó una ausencia casi total de normas de análisis de sistemas, codificación y documentación

de programas y operación de centros electrónicos; pero cuantificar lo que significa en pérdidas para la Nación esta situación, es sumamente difícil, aun cuando se estima que es considerable. Téngase en cuenta que esta falta de normas significaría la recodificación completa de programas en caso de modificaciones; horas de trabajo perdidas por mala operación o fallas en el procesamiento de los sistemas; imposibilidad de intercambiar programas por falta de documentación; creación de situaciones de indispensabilidad de personas en los Centros de Procesamiento Automático de Datos; imposibilidad de auditar la producción y trabajos efectuados por los Centros; poca posibilidad de mejorar y optimizar los sistemas existentes por no ser fácilmente interpretables los programas en uso; y otros problemas propios a la falta de normas de programación y codificación de sistemas de procesamiento de datos.

Debe señalarse además, que existe una tendencia a resolver los problemas que se presentan en el procesamiento de datos, con el argumento de la necesidad de aumento de equipo o cambios de configuración, sin investigar previamente la conveniencia de los mismos y su justificación económica, o bien, tratando de mejorar la productividad general de las instalaciones. Adicionalmente, se evidencia la tendencia a efectuar cambios en los sistemas de operación de los computadores, sin considerar las modificaciones que se introducirían en toda la programación existente. En muchos casos, se cambian equipos para emular los equipos que se sustituyen, perdiéndose en gran parte la potencialidad de los equipos nuevos y por ende las razones que los justificaron.

5. LA LABOR REALIZADA POR EL COMITE CONSULTIVO DE COMPUTACION

558. El Comité Consultivo de Computación, de la Comisión de Administración Pública, en su carácter de órgano permanente de consulta del poder Ejecutivo en todo lo relacionado al procesamiento automático de datos, ha realizado una importante labor que ha permitido la superación de algunas de las fallas de que adolecía esta importante actividad de apoyo a la gestión administrativa.

En efecto, de acuerdo con el contenido de la Resolución de Consejo de Ministros que lo crea, el Comité Consultivo de Computación debe conocer de todos los proyectos de adquisición o modificación de equipos de computación. Con ello se persigue que, por una parte, se vayan sentando las bases para una mejor integración y coordinación de la actividad y por otra, que mediante un análisis amplio de alternativas, se puedan determinar las condiciones más favorables a los despachos en el momento de tomar decisiones.

En el cumplimiento de esta función, el Comité Consultivo de Computación ha participado en numerosos proyectos de adquisición o modificación de equipo de diferentes organismos del Ejecutivo y en este sentido uno de sus logros más importante ha sido la introducción de la licitación como paso previo a la contratación. Como labor complementaria y de gran utilidad para los diferentes organismos gubernamentales, el Comité Consultivo de Computación ha preparado una guía para el análisis que, previo a la contratación, debe ser efectuado. Este trabajo fue publicado bajo el título "Justificación Económica del Procesamiento de Datos" (marzo 1971)¹¹² y el mismo ha servido a los organismos para la preparación de sus proyectos de adquisición o modificación de equipos, en base a criterios técnico-económicos, que permitan la evaluación de alternativas y la escogencia de la más conveniente, de acuerdo con las necesidades inmediatas y futuras del procesamiento de datos, en cada institución.

Conjuntamente con la licitación, se ha introducido una nueva modalidad para la selección de equipos de computación, la cual es la evaluación previa de las diferentes propuestas de las empresas licitantes. Esta evaluación se realiza mediante programas-cota (*benchmark*) es decir, comparando la eficiencia de las configuraciones propuestas a través del procesamiento de cargas estipuladas de trabajo, que se asemejan a aquellas que se proyectan para el sistema. Estas pruebas permiten analizar no solamente las relativas eficiencias de los sistemas propuestos, sino también la capacidad de las empresas para prestar apoyo al organismo contratante.

También ha sido muy importante la actividad desarrollada por el Comité Consultivo de Computación en cuanto a los aspectos de selección y entrenamiento de personal para el procesamiento automático de datos dentro de la Administración Pública. A este respecto, ha colaborado con la Oficina Central de Personal, tanto en lo que se refiere a la revisión periódica de las especificaciones de clases de las Series "Operación de Equipo Convencional" y "Operación de Máquinas Electrónicas", como en lo que atañe a determinación de las pruebas a ser aplicadas en el proceso de selección de personal. De igual forma, se ha prestado colaboración a la Escuela Nacional de Administración Pública para la preparación de los programas de estudio de aquellos cursos específicos que se dictan con el fin de capacitar personal en materia de procesamiento automático de datos, a nivel medio y en los cursos de Post-Grado que contemplan materias relacionadas con P.A.D.

Otra labor de importancia desplegada por el Comité Consultivo de Computación, ha sido la realización de estudios e investigaciones en diferentes Centros de Procesamiento Automático de Datos, con

112. Véase en Apéndice N° 7 de esta Tercera Parte del Informe.

el objeto de señalar observaciones con respecto a su funcionamiento y proponer recomendaciones tendientes a eliminar las posibles fallas detectadas y a incrementar el rendimiento de las instalaciones mediante un uso racional de las mismas.

Pero, la más importante realización lograda por el Comité Consultivo de Computación ha sido, tal vez, la elaboración de un Contrato-Tipo para el arrendamiento de sistemas para el procesamiento electrónico de datos, el cual ha sido puesto en vigencia para toda la Administración Pública Nacional, por el Consejo de Ministros, el día 18 de abril de 1972.¹¹³ Este documento reviste particular importancia porque además de uniformar la forma jurídica del arrendamiento de equipos, permite que el Estado pueda contratar en condiciones más favorables, lo cual se hace posible mediante el establecimiento de cláusulas que protegen los intereses de la Nación. En este sentido, el contrato prevé la adquisición de los equipos en el momento que sea propicio para el organismo mediante el establecimiento de una cláusula de opción de compra, que anteriormente no se consideraba en el momento de la contratación, circunstancia que conducía en muchas oportunidades, a que se pagara en cánones de arrendamiento un total que sobrepasaba el precio de venta del equipo y a pesar de ello la propiedad del mismo quedaba en poder de la compañía suministradora de las máquinas. La inclusión de esta cláusula permitirá al Estado capitalizar en parte los gastos incurridos por alquiler de equipos en caso de que se decida optar por la adquisición en el momento oportuno para ello.

Por otra parte, en el contrato se establecen, por primera vez, penalidades por retrasos en la entrega del sistema y por fallas durante su operación. Adicionalmente se introduce el concepto de aceptación condicionada del Sistema, sujeta al pase de pruebas que permitan determinar la capacidad del equipo para cumplir con las condiciones expresamente estipuladas en el documento de licitación.

Es indudable que el Contrato-Tipo, será altamente beneficioso para el Estado; pero en todo caso, el mismo deberá ser revisado periódicamente por el órgano competente, con el fin de que se ajuste a los posibles cambios que se produzcan en el campo de la tecnología de computación, y a los nuevos conceptos de la Administración.

559. Por último, aunque no por ello menos importante, debe señalarse que el Comité Consultivo de Computación ha colaborado activamente en un proyecto auspiciado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Comisión de Administración Pública, para el establecimiento de Centros Regionales de Computación.

113. Véase en el Apéndice N° 8 de esta Tercera Parte del Informe.

El Comité Consultivo de Computación coordinó los estudios que se realizaron y tras la evaluación de varias alternativas, se llegó a la conclusión de que era conveniente iniciar un programa piloto, objetivo hoy cristalizado en la creación de la Empresa Regional de Computación (ERCO), de la Región Centro Occidental, localizada en la ciudad de Barquisimeto. Este centro se creó como Compañía Anónima, con el aporte de la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental, el Concejo Municipal del Distrito Iribarren, el Ejecutivo del Estado Lara, la Universidad de la Región Centro-Occidental y el Instituto Politécnico Superior de esa misma región. Esta empresa cubrirá las necesidades de procesamiento de datos y análisis y diseño de sistemas de los diferentes organismos públicos que tienen oficinas en la región, descentralizando en esta forma la actividad y promoviendo el desarrollo de la zona con la creación de una nueva fuente de trabajo. Eventualmente, la Empresa podrá prestar servicios al sector privado y en ambos casos, la prestación de servicios se hará mediante el pago de los mismos, pero con precios competitivos a los que ofrecen las compañías de computación del sector privado, con tarifas diferenciales entre usuarios comerciales, de investigación y docencia.

De acuerdo con el resultado de la evaluación que se haga de esta Empresa, una vez que la misma haya comenzado a funcionar normalmente, se podrán ir creando organizaciones similares en otras regiones administrativas y de este modo se irán formando los cimientos de una futura Red Nacional de Computación.

III. BASES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMATICA

1. INTRODUCCION

560. A partir de un análisis de la situación actual, teniendo en cuenta las innovaciones en la tecnología del procesamiento automático de datos, las facilidades de telecomunicaciones que se desarrollan en el país y la orientación que en Venezuela se le viene dando a la utilización de los computadores, se presenta a continuación lo que constituiría las bases fundamentales sobre las cuales se sustentaría el Sistema Nacional de Informática.

Para poder alcanzar el objetivo fundamental del Sistema Nacional de Informática es necesario que se lleven a cabo una serie de actividades que garanticen la consecución de las metas establecidas por el propio sistema. A continuación se detallan las actividades más importantes que deberá realizar el Sistema Nacional de Informática.

561. En primer lugar, deben establecerse normas y procedimientos uniformes para la codificación y documentación de los programas a ser utilizados en los computadores, así como controles administrativos que han de emplearse en los Centros de Procesamiento de Datos.

En segundo lugar, y con el objeto de facilitar el libre y eficiente intercambio de información, es necesario establecer códigos uniformes para identificar las diferentes categorías de datos que se procesan dentro del ámbito de la Administración Pública.

En tercer lugar, y con el propósito de lograr una mejor utilización de los programas que se desarrollan en los distintos Centros de Procesamiento de Datos, es necesario que dichos programas estén codificados utilizando lenguajes de programación de uso común a toda la Administración Pública.

En cuarto lugar, se requiere que los medios utilizados para el almacenamiento y transmisión de información sean uniformados, para permitir que los datos puedan ser utilizados por distintos usuarios o para diferentes fines, sin necesidad de transcribirlos nuevamente a otros medios de almacenaje.

562. Por otra parte, a los efectos de prestar el óptimo servicio de procesamiento de información al más bajo costo posible, es imperativo establecer los mecanismos que garanticen la coordinación y el control de los recursos humanos y materiales destinados a esta materia. Se requiere además, establecer los mecanismos que permitan el aprovechamiento óptimo del personal y de los equipos dedicados al procesamiento de datos evitando la duplicidad de esfuerzos orientados a la obtención de idénticos resultados y por otra parte la subutilización de equipos costosos; así como también es necesario coordinar la captación de los datos, evitando la recolección del mismo dato por múltiples usuarios y estableciendo controles administrativos a fin de permitir que la información producida sea utilizada por todos aquellos organismos o personas que la necesiten e impedir el acceso a quienes no estén autorizados a usarla.

563. En un campo de desarrollo tan dinámico como el de la informática es necesaria la constante investigación, evaluación y adopción de nuevos métodos que permitan la óptima utilización de los recursos humanos y materiales de que dispone el Sistema. Por ello, las actividades de investigación deberán cubrir áreas de interés prioritarias para la Administración Pública a fin de encontrar soluciones a los múltiples problemas que sobre procedimiento automatizados tiene el Ejecutivo Nacional.

Asimismo a través de normas para el análisis de sistemas puede lograrse un mejor aprovechamiento de aplicaciones que se utilicen con éxito en determinadas dependencias de la Administración Pública, a fin de que trasciendan del área de acción de un organismo en par-

ticular a un ámbito mucho más amplio como sería un nivel nacional, sectorial o regional.

Debe destacarse además, que los equipos de procesamiento automático de datos emplean cada vez con mayor efectividad lenguajes que se asemejan más y más a los lenguajes naturales utilizados por el hombre en distintos campos de actividad. Esto ha creado la necesidad de mantener constante atención en el desarrollo de los lenguajes de programación para asegurar el máximo de compatibilidad entre los programas escritos para procesar datos en diferentes equipos.

Por otra parte, es necesaria la constante evaluación de los pensum de los cursos que se dictan al personal que labora en el procesamiento automático de datos, así como para los funcionarios que, en distintos niveles, hacen uso del procesamiento de datos.

Además, es necesario prestar especial atención a las relaciones entre el sistema que procesa la información y los otros sistemas; interrelación de vital importancia para garantizar la confiabilidad y prontitud de la información necesaria para la gestión de gobierno, y la cual debe establecerse desde el momento mismo en que ocurre el hecho generador de datos, hasta el momento de su disposición final por el usuario de la información. Asimismo para el intercambio de información sobre la mejor utilización de los recursos de procesamiento automático de datos y el aprovechamiento de experiencias de sistemas similares en otros países, se estima importante establecer contactos permanentes con organizaciones nacionales o internacionales especializadas en el área de la Informática.¹¹⁴

2. LA ORGANIZACION DEL SISTEMA

564. Dadas la definición y los objetivos del Sistema Nacional de Informática, se hace necesario dotarlo de una estructura orgánica que le permita desarrollar las actividades que le son inherentes a fin de lograr las metas que le competen.

En líneas generales, el Sistema Nacional de Informática estaría formado por la Oficina Central de Informática como órgano central del sistema y por los organismos institucionales: las Oficinas Sectoriales de Informática, las Oficinas Regionales de Informática y por las Unidades de Procesamiento de Información, que se encuentran ubicadas tanto en los diferentes sectores como en las regiones administrativas. La organización interna de los distintos nive-

114. En tal sentido Venezuela ha asistido a la 1ª y 2ª Conferencia Latinoamericana de Autoridades Gubernamentales en materia de Informática (Buenos Aires, 1970, y México, 1972) y mantiene contacto permanente con el Intergovernmental Bureau for Informatics (IBI-IJC) con sede en Roma, y con el Intergovernmental Council for ADP (ICA) con sede en Jerusalén.

les que componen el sistema variarían de acuerdo con las funciones propias de cada uno, las cuales estarán dadas por las necesidades del sector, región u organismo y el desarrollo que se haya alcanzado en la tecnología de procesamiento de información y el desarrollo de las telecomunicaciones en el país.

2.1. *El Organó Central del Sistema*

565. La Oficina Central de Informática asumiría ampliadas, las funciones del actual Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública¹¹⁵ actuaría como Organó Central del sistema y al mismo tiempo como autoridad gubernamental en materia de informática. Dicha Oficina Central de Informática estaría adscrita al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.¹¹⁶

En esta forma, el funcionamiento del Sistema Nacional de Informática a través de este Organó Central lograría el cumplimiento de las normas generales que servirían para coordinar, de la forma más eficiente, los recursos destinados al procesamiento automático de datos, al mismo tiempo que controlaría las actividades que se desarrollen a fin de evaluar en forma constante el Sistema en su totalidad, a objeto de determinar la efectividad del mismo y efectuar los ajustes que de esa evaluación se evidencien como necesarios.

566. Por otra parte, el órgano central del Sistema Nacional de Informática, ubicado en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, deberá contar con un órgano asesor de carácter multirrepresentativo, integrado por funcionarios de alto nivel vinculados directamente al Sistema. Cuando las circunstancias así lo exijan se podría invitar a participar en las reuniones del Consejo a aquellos especialistas, asesores o expertos en materia de Informática que se estimen convenientes.

El Consejo Nacional de Informática vendría a ser el máximo órgano de consulta del Sistema y en su seno se deliberarían las políticas y normas que emanan del órgano central del Sistema.

Asimismo, dicho Consejo conocería a través de los Comités Sectoriales y Regionales de Informática y resolvería los problemas que afecten a un determinado Sector o Región, en aquellos casos en que no se puedan resolver a nivel Sectorial o Regional o cuando la materia sea tal que afecte directamente al Sistema en su totalidad.

Este Consejo estaría integrado por los siguientes miembros:

a. El Director de la Oficina Central de Informática quien lo presidiría.

115. Véase N° 87.

116. Véase N° 77.

ORGANIZACION DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMATICA

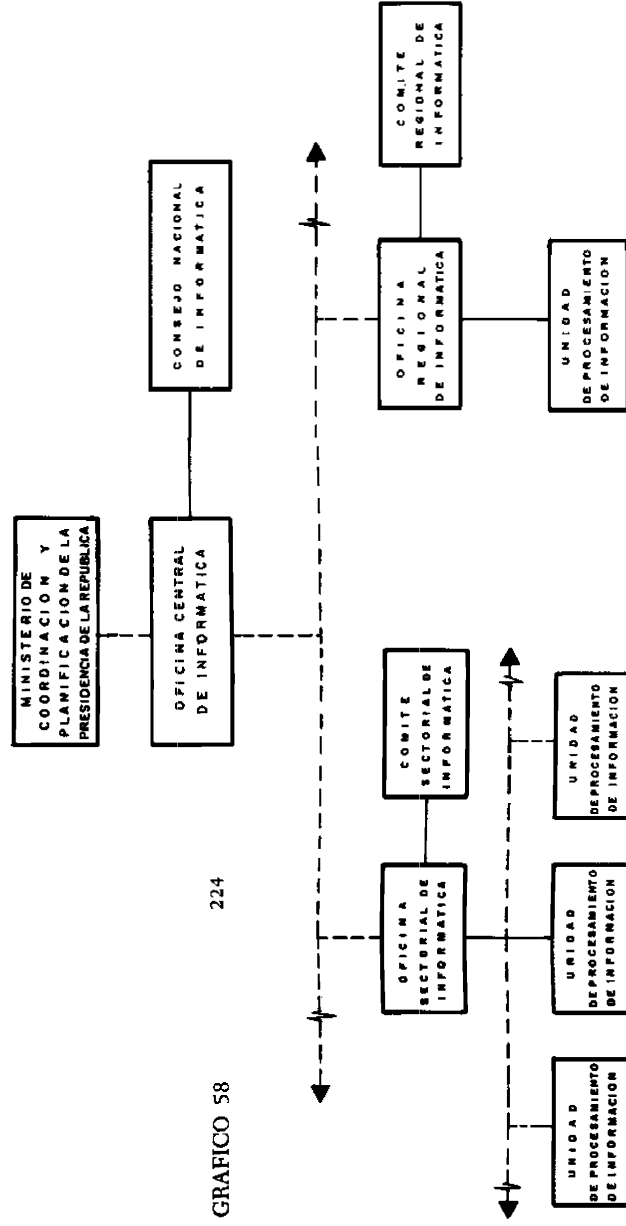


GRAFICO 58

- b. La máxima autoridad de cada una de las Oficinas Sectoriales de Informática.
- c. La máxima autoridad de cada una de las Oficinas Regionales de Informática.
- d. Un representante de cada una de las Oficinas Centrales de los Sistemas Funcionales.

2.2. *Las Oficinas Sectoriales de Informática*

567. En virtud de que un gran número de unidades operativas están vinculadas funcionalmente al Organismo Central del Sistema, toda vez que dichas unidades realizan actividades relacionadas directamente con el procesamiento de información de un determinado Sector y a objeto de facilitar la coordinación y el control administrativo de las mismas, se justifica la formación de grupos encabezados por el organismo de mayor jerarquía dentro del respectivo Sector. En esta forma, la administración del Sistema a nivel de sector estaría a cargo de la Oficina Sectorial de Informática la cual cumpliría una doble función: por una parte serviría de unidad delegada de la Oficina Central de Informática y como tal tendría a su cargo la coordinación, control y evaluación de las Unidades de Procesamiento de Información que conforman el Sector y por otra parte, serviría como unidad operativa dentro del organismo cabeza de Sector a través de la correspondiente Unidad de Procesamiento de Información.

2.3. *Las Oficinas Regionales de Informática*

568. A fin de lograr la racionalización del gasto en materia de procesamiento automático de datos no sólo en los Organismos de la Administración Central sino también a nivel regional y con el propósito de administrar mejor los escasos recursos de personal y equipos de computación que se encuentran trabajando en forma aislada en todo el Territorio Nacional, inspirados en el Decreto 72 sobre Regionalización Administrativa,¹¹⁷ se justifica la creación de las Oficinas Regionales de Informática.

Estas Oficinas, que podrían constituirse como empresas públicas con capital mixto, cumplirían funciones similares a las Oficinas Sectoriales antes mencionadas pero su ámbito de acción sería la Región Administrativa respectiva. A través de las Oficinas Regionales de Informática, el órgano central del Sistema conocería las actividades que en materia de Procesamiento Automático de Datos realizan las distintas entidades federales y podría coordinar eficazmente el Sistema a nivel nacional.

Con la creación de las Oficinas Regionales de Informática se podrían agrupar por regiones los centros o unidades de procesa-

117. Véase en el Apéndice N° 1 de la Segunda Parte de este Informe.

miento automático de datos actualmente instalados en el interior de la República, lo cual redundaría en una mejor utilización de la capacidad instalada y aprovechamiento óptimo de los escasos recursos humanos con que cuenta la provincia.

En todo caso, estas Oficinas Regionales de Informática se constituirían con el propósito de satisfacer las necesidades de Procesamiento automático de Datos, de los Organismos Públicos y eventualmente de Empresas Privadas de la Región.

569. Ahora bien, por analogía al Consejo Nacional de Informática y a fin de contar con un órgano de consulta a nivel del sector o región se formarían los Comités Sectoriales o Regionales de Informática.

La función primordial de estos Comités es la de analizar y encontrar soluciones a los asuntos comunes a todas las Unidades de Procesamiento de Información que componen el Sector o Región. Cuando la naturaleza de las cuestiones ventiladas en estos Comités lo ameriten, dichos asuntos podrían analizarse a más alto nivel, en cuyo caso serían considerados por el Consejo Nacional de Informática. Cada Comité Sectorial o Regional de Informática estaría formado por la máxima autoridad de la Oficina Sectorial o Regional, los jefes de las Unidades de Procesamiento de Información del sector o región y representantes de las otras Oficinas Sectoriales o Regionales, según corresponda, de los Sistemas a los cuales presta apoyo.

3. LAS FUNCIONES DE LOS ORGANOS DEL SISTEMA

3.1. *Las funciones de la Oficina Central de Informática*

570. La función primordial de la Oficina Central de Informática, como rectora del Sistema, es la coordinación y control de los recursos humanos y materiales asignados al servicio de procesamiento de información, así como la planificación y desarrollo necesarios para cumplir con las demandas ejercidas sobre el mismo. Para el logro de esos objetivos es imperativo se cumplan las siguientes funciones específicas: 1) Dictar la política nacional que ha de servir de base para las actividades de recabación, procesamiento y distribución de información en todo el ámbito de la Administración Pública. 2) Desarrollar investigaciones en escala nacional, la planificación y evaluación de las actividades de procesamiento de información, tanto a nivel sectorial como regional. 3) Elaborar las normas y procedimientos básicos que han de seguir los órganos institucionales del Sistema, en el cumplimiento de sus funciones específicas. 4) Controlar la aplicación de las normas y procedimientos de Informática y evaluar la efectividad de los mismos con miras a mantenerlos ajustados a las condiciones y necesidades de tal actividad. 5) Velar por el cumplimiento de las

disposiciones legales que rijan la materia y elaborar los formularios e instructivos que resulten necesarios. 6) Prestar asesoría a los órganos institucionales del sistema, bien de oficio, bien a petición de éstos. 7) Mantener estrecha relación con la Oficina Central de Personal y con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) con el fin de participar en la elaboración y revisión de las descripciones de cargos referentes a Informática y en la elaboración y revisión de los planes de formación y adiestramiento de personal especializado en tales actividades. 8) Realizar las investigaciones necesarias para determinar la configuración más adecuada de los componentes del sistema con miras a su integración en una Red Nacional de Informática. 9) Coordinar y controlar las adquisiciones de equipos y servicios relacionados con el procesamiento de datos y el análisis, diseño e implantación de sistemas computarizados. 10) Mantener un inventario de equipos y programas para facilitar su utilización compartida por distintos organismos de la Administración Pública; y 11) Desarrollar e implantar aquellos Sistemas de Información que trascienden los límites entre Regiones, Sectores u Organismos, así como de aquellos que sean necesarios para procesar la información requerida por las Oficinas Centrales de los Sistemas, inclusive la misma Oficina Central de Informática.

3.2. *Las funciones de las Oficinas Sectoriales de Informática*

571. Como unidades de coordinación y control de las actividades sectoriales de informática las Oficinas Sectoriales, tendrían las siguientes funciones: 1) Recibir y transmitir a las Unidades de Procesamiento de Información de los diferentes organismos que integran el Sector, las normas y procedimientos emanados del órgano central del sistema. 2) Controlar y evaluar el cumplimiento de las normas y procedimientos y de las disposiciones legales sobre Informática, por parte de las oficinas que se encargan de esta actividad en los diferentes organismos componentes del sector. 3) Realizar, en el sector, las investigaciones que le sean indicadas por el Organismo Central, y coordinar el flujo de la información requerida por la Oficina Central de Informática y las Oficinas Centrales de los demás Sistemas. 4) Coordinar y asesorar a las diferentes Unidades de Procesamiento de Información del sector. 5) Desarrollar e implantar los Sistemas de Información requeridos por los organismos del sector; y 6) Como Unidad de Procesamiento de Información del Organismo Central del Sistema Sectorial correspondiente, las que se detallan en el número 573.

3.3. *Las funciones de las Oficinas Regionales de Informática*

572. Como unidades de coordinación y control de las actividades regionales, las Oficinas Regionales tendrían las siguientes funciones: 1) Recibir y transmitir a las Unidades de Procesamiento

de Información de los diferentes organismos que integran la región, las normas y procedimientos emanados del Organismo Central del Sistema. 2) Controlar y evaluar el cumplimiento de las normas, procedimientos y las disposiciones legales sobre Informática, por parte de las oficinas que se encargan de esa actividad en los diferentes organismos componentes de la región. 3) Realizar en la región, las investigaciones que le sean indicadas por el Organismo Central y coordinar el flujo de la información requerida por la Oficina Central de Informática. 4) Coordinar y asesorar a las diferentes Unidades de Procesamiento de Información de la región. 5) Desarrollar e implantar los Sistemas de Información requeridos por los organismos de la región; y 6) Como Unidad de Procesamiento de Información de la Oficina Regional correspondiente, las funciones que se detallan en el párrafo siguiente.

3.4. *Las Unidades de Procesamiento de Información*

573. En los diversos Ministerios y Organismos Descentralizados, las Unidades de Procesamiento de Información, tendrían las siguientes funciones: 1) Procesar la información de su organismo, en base a las directrices, normas y procedimientos recibidas de la Oficina Sectorial o Regional correspondiente. 2) Velar porque las diferentes unidades del organismo al cual presta servicios, reciban en el momento oportuno la información requerida para el desempeño de sus funciones. 3) Ayudar a la Oficina Sectorial o Regional respectiva en el análisis y diseño de los sistemas computarizados que hayan de implantarse en el organismo donde se encuentre la Unidad; y 4) Dependiendo del tamaño y características de la instalación, investigar las nuevas técnicas de procesamiento de información, de métodos cuantitativos aplicados a la administración, de modelos para simulación y del mantenimiento del sistema operativo y los compiladores del equipo.

3.5. *Las funciones del Consejo Nacional de Informática y de los Comités Sectoriales y Regionales*

574. Las funciones del Consejo Nacional de Informática serían: 1) Preparar las disposiciones legales que regirán las actividades de Informática de la Administración Pública. 2) Conocer y emitir opinión acerca de las investigaciones realizadas por el Organismo Central respecto de los planes informáticos de los diferentes sistemas sectoriales y regionales, tanto en lo que se refiere a elaboración como en lo que atañe a evaluación de las realizaciones logradas. 3) Conocer y emitir opinión acerca de las investigaciones desarrolladas para determinar la factibilidad y conveniencia de una mayor integración de equipos y programas, tanto a nivel sectorial como regional; y 4) Colaborar con el Organismo Central del sistema en la elaboración de normas y procedimientos.

Los Comités Sectoriales y Regionales de Informática tendrían, a nivel de Sector y de Región respectivamente, las siguientes funciones: 1) Evaluar la calidad y eficiencia de los servicios del Sistema Nacional de Informática en el ámbito del Sector o Región correspondiente, y 2) Hacer las observaciones y recomendaciones a que hubiere lugar ante la Oficina Sectorial o Regional correspondiente.

4. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

575. En lo que a funcionamiento se refiere, el Organó Central mantendría una relación de coordinación, y control técnico, con los órganos institucionales del Sistema, de allí que la dependencia de éstos para con la Oficina Central de Informática sería de tipo funcional tal como se señala en la figura adjunta.¹¹⁸

La dependencia de las Unidades de Procesamiento de Información, seguiría siendo de línea para con su respectiva Dirección o Gerencia de Administración. Las instrucciones impartidas por las Oficinas Sectoriales o Regionales de Informática, serían aquellas que, sobre políticas, normas, procedimientos y criterios de comunicación y coordinación, hubieran recibido del Organó Central del Sistema de Informática. Asimismo, el Organó Central conservaría el derecho de la investigación, consulta y fiscalización sobre todas las Unidades de Procesamiento de Información ubicadas en las dependencias que forman la Administración Pública.

En todo caso, el Sistema Nacional de Informática está estrechamente relacionado con los otros sistemas administrativos, por cuanto es el sistema que maneja la información necesaria para la gestión de los mismos; es la trama que entrelaza los distintos sistemas de información necesarios para la gestión pública.

La elaboración del Plan de la Nación puede concebirse, desde el punto de vista informático, como la determinación de la estrategia del desarrollo socio-económico. La formulación del Plan, al igual que su evaluación y control, debe basarse en información suficientemente detallada, exacta y oportuna. El manejo de tal información, dentro de los límites de tiempo que permitan una efectiva toma de decisión a partir de múltiples planes alternativos, es prácticamente imposible sin la ayuda de un Sistema Nacional de Informática. Esa información se origina de los procesos contables y estadísticos del Estado, de lo cual se evidencia la necesidad de la aplicación de la Informática a estos Sistemas.

Luego de elaborada y decidida la estrategia del desarrollo socio-económico, cobra decisiva importancia la gestión operativa en el cumplimiento del Plan, en la realización de la estrategia seleccionada:

118. Véase en N° 364.

por lo cual la Informática toma un lugar preeminente dentro del sistema financiero-fiscal.

Este tipo de interrelación se repite entre todos los sistemas administrativos y el Sistema Nacional de Informática. Todo sistema, para su efectiva gestión, requiere de información y está reflejado a través del Sistema Nacional de Informática en un sistema gemelo, una especie de maqueta o modelo, constituida por información. Es precisamente este "gemelo informático" el principal producto del Sistema, pues permite someter la maqueta a variaciones y observar el resultado de las mismas, a un costo mas bajo y en menor tiempo que si se experimentase con el Sistema real, sin mencionar la reversibilidad de la experiencia, lo cual usualmente no es posible bajo condiciones reales.

IV. EL PROGRAMA DE REFORMA

576. De lo expuesto en los párrafos anteriores, ha quedado evidenciado que en el área de la Informática no existe en la Administración Pública venezolana, lo que pudiese ser conceptuado como un Sistema. No obstante, se encuentran presentes una serie de elementos que con la debida coordinación, y enmarcados en una estructura organizativa adecuada, pueden ser racionalmente integrados dentro de una configuración sistemática, que permita la superación de las múltiples deficiencias que padece actualmente el procesamiento automático de datos en el sector público.

Como paso inicial tendiente a la creación del Sistema Nacional de Informática, tomando en consideración la situación actual y las bases para la reforma del Sistema que se presenta en este Informe, debe continuarse el programa de reformas parciales sobre política, funcionamiento, normas y procedimientos, etc., ya emprendidas por el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública. La implantación progresiva de reformas parciales, sentará las bases para que a corto plazo, pueda estructurarse el Sistema Nacional de Informática, en los términos señalados en este Informe, con un amplio margen de probabilidades de éxito.

La ejecución de este programa debería encargarse a una Dirección Nacional de Informática de la Comisión de Administración Pública, que asuma las funciones del Comité Consultivo de Computación, asesorada por un Consejo Consultivo. Para llevar a cabo su programa de trabajo la Dirección Nacional de Informática deberá contar con la colaboración de las Unidades de Procesamiento de Información que se juzguen de interés y de los expertos nacionales o extranjeros que se estimen necesarios, a fin de formar

un equipo de trabajo idóneo que cuente con el amplio respaldo de las instituciones que integrarían el Sistema Nacional de Informática.

La estrategia requerida será la de establecer y reforzar los cuadros del personal que comenzaría a trabajar en algunas funciones del proyectado Órgano Central del sistema, el cual absorbería, aumentadas, las funciones del actual Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, por lo que en esta primera fase de reforma se trataría de dotar al Comité Consultivo de Computación y a la Dirección Nacional de Informática que se establezca en la Comisión de Administración Pública, del personal en número y calidad suficiente para acometer aquellas tareas propias del órgano central y para que éste tenga posibilidad efectiva de ser implantado a corto plazo.

Las recomendaciones que finalmente formule la Dirección Nacional de Informática sobre los instrumentos técnicos y legales que regularían el funcionamiento del Sistema Nacional de Informática serían consideradas por el Ejecutivo Nacional a los efectos de su implantación por la vía de Decreto Presidencial. De esta manera, se lograría que las recomendaciones se transformen en medidas de carácter obligante, quedando de este modo asegurada su implantación y cumplimiento.

La reestructuración del Comité Consultivo de Computación y su conversión en la Dirección Nacional de Informática, no implica —como a primera vista pudiera parecer— la inversión de cuantiosos recursos adicionales. En efecto, se ha estimado conveniente que algún personal altamente calificado de los centros de procesamiento de datos más importantes de la Administración Pública sea adscrito como grupo técnico de trabajo al Comité Consultivo de Computación a objeto de acelerar los estudios previos que serían sometidos al Ejecutivo Nacional para la creación, en su oportunidad, del Sistema Nacional de Informática. En esta forma, se garantizaría la continuidad del programa que ha venido desarrollando la Comisión de Administración Pública y se estrecharían aún más los nexos existentes entre el actual Comité Consultivo de Computación y las Unidades de Procesamiento de Información, que en definitiva configuran los elementos claves para la constitución de un Sistema Nacional de Informática.

En resumen, se plantea el establecimiento de los cuadros humanos que puedan ir asumiendo las funciones del órgano central del Sistema, siguiendo una estrategia de evolución basada en la transformación del actual Comité Consultivo de Computación en una Dirección Nacional de Informática de la Comisión de Administración Pública, que dé lugar en el futuro, a la creación de la Oficina Central de Informática a nivel del Ministerio de Coordinación

y Planificación de la Presidencia de la República, según los planteamientos esbozados, y en la creación del Consejo Consultivo que serviría de germen para el futuro Consejo Nacional de Informática asociado al Sistema Nacional de Informática, todo ello acompañado de la legislación necesaria que garantice la implantación de una política racional en materia de Informática.

APENDICES
TERCERA PARTE

APENDICE N° 1

DOCUMENTOS QUE MOTIVARON LA RESOLUCION DEL CONSEJO DE MINISTROS DE JULIO DE 1970 SOBRE LA CREACION DE LAS OFICINAS SECTORIALES BASICAS DE COORDINACION, PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

I. OFICINAS SECTORIALES BASICAS DE COORDINACION, PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

I. INTRODUCCION

“La suprema coordinación de la planificación y de la ejecución de programas gubernamentales corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros”, tal como lo establece el Artículo 6° del Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958. Ahora bien, es propósito del Gobierno Nacional incorporar a todos los organismos públicos, cada uno en su campo específico de actividad a la tarea de realizar la planificación del desarrollo nacional.

En este sentido, se hace imprescindible estructurar un sistema de planificación nacional que integre la acción de los organismos regionales por una parte, y de los organismos públicos responsables del desarrollo de los diferentes sectores, por la otra. A los efectos de planificación sectorial se analizará, en primer lugar, la participación de los organismos públicos en la programación quinquenal (sistema de planificación), en segundo lugar, la intervención de los mismos en la programación anual (sistema de Presupuesto), y en tercer lugar, la vinculación de los sistemas de estadísticas y de Planificación Administrativa con las Oficinas Sectoriales Básicas de Coordinación, Planificación y Presupuesto.

2. EL SISTEMA DE PLANIFICACION

La planificación sectorial tiene su base legal en el Decreto N° 492, antes citado, el cual establece en sus artículos 18, 19, 20 y 21 lo siguiente:

Artículo 18. La Oficina Central de Coordinación y Planificación será auxiliada en sus funciones por las Oficinas Sectoriales existentes o que se crearen. Con tal fin, podrá mantener relaciones directas con ellas, pero cuidando siempre de informar a los respectivos superiores jerárquicos.

Artículo 19. "El Ejecutivo Nacional podrá mantener, crear o eliminar oficinas de programación en cualquier nivel de la administración pública, señalándoles funciones específicas, de conformidad con los términos de la presente Ley. Para la creación, reorganización o eliminación de oficinas de programación, se obtendrá previamente la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación".

Artículo 20. "Las oficinas sectoriales básicas de Coordinación y Planificación serán las correspondientes a cada Ministerio".

Artículo 21. "Serán atribuciones de las oficinas sectoriales básicas".

a) Hacer estudios acerca de los sectores de desarrollo que correspondan al respectivo Despacho, dividiéndose este trabajo con las oficinas sectoriales subalternas del Ministerio y de los Institutos Autónomos a éste adscritos.

b) Reunir y consolidar las propuestas de presupuestos-programas que presenten las respectivas Direcciones y remitirlas a la Oficina Central en el tiempo y forma que ésta prescriba.

El Ministerio de Relaciones Interiores reunirá, además, los presupuestos-programas que presenten los Gobernadores y los remitirá a la Oficina Central, en la forma señalada.

c) Al hacer remisión de los proyectos a la Oficina Central, señalar el orden de prelación que el Despacho respectivo considere conveniente.

d) Auxiliar al respectivo Ministro en todo lo referente a programación, coordinación y vigilancia de la ejecución y preparación de programas, y servir de enlace y ayuda a la Oficina Central".

De este modo se consagra la idea de sistema en materia de planificación, lo cual implica la existencia de una Oficina Central, destinada a auxiliar al Presidente de la República y al Consejo de Ministros en las funciones objeto del Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958, y de las oficinas sectoriales correspondientes a los diferentes organismos públicos, encargados de auxiliar a éstos en todo lo referente a la preparación de programas y a la vigilancia en la ejecución de los mismos.

Entre la Oficina Central y las Oficinas Sectoriales se prevén relaciones de colaboración y de asistencia en virtud de las cuales, de la primera emanan lineamientos que están destinados a mantener la unidad de programación de conformidad con las decisiones que con respecto a alternativas tome el Ejecutivo Nacional. A estos efectos, se le faculta para coordinar los trabajos sectoriales que se hicieren en los respectivos Ministerios (Artículo 12, literal b del Decreto N° 492). Sin embargo, estas relaciones de coordinación funcional que se atribuyen a la Oficina Central de Coordinación y Planificación dejan intactas las relaciones de dependencia jerárquica que une a las oficinas sectoriales de planificación con los respectivos titulares superiores de los organismos públicos.

Del mismo modo, la estructuración de un sistema de planificación implica la necesidad de establecer mecanismos de coordinación internos de la Administración y de prever la creación de Organos de consulta, destinados a permitir la participación de la Nación en la planificación de su desarrollo.

Con respecto a los primeros, debe tenerse en cuenta que cada organismo público realiza una actividad parcial dentro de un sector de desarrollo y que la consecución de las metas sectoriales y de las metas nacionales depende de la adecuada coordinación entre los organismos responsables de lograr dichos objetivos.

En lo que concierne a los mecanismos de participación nacional, debe tenerse en cuenta que la propia Constitución prevé la creación de cuerpos consultivos "para oír la opinión de los sectores económicos y privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades en los asuntos que interesan a la vida económica".

Esta idea de sistema conduce a que todos los organismos públicos, cualquiera que sea su nivel, deben planificar su acción, ya que, tal como lo asienta la Instrucción Presidencial RA-1 "la práctica de programar en definitiva, debe ser parte integrante de cualquier actividad pública a desarrollarse".

Por otra parte, uno de los objetivos establecidos en la referida Instrucción RA-1, se refiere a la necesidad de "que se mantengan controles eficientes y mecanismos de evaluación de las metas y de los gastos de la Institución". Por esta razón, es necesario estructurar en estas Oficinas las correspondientes Unidades de evaluación y control de la ejecución de los programas.

De este modo, si bien se descentraliza la responsabilidad en la programación de la actividad de cada organismo, esos programas deben en todo caso enmarcarse dentro de los lineamientos del Plan de la Nación y orientarse a la consecución de las metas que se establecen en el mismo. A estos fines, se ha concebido el presupuesto programa como mecanismo de vinculación entre el Sistema de Planificación y el Sistema de Presupuesto.

3. EL SISTEMA DE PRESUPUESTO

En nuestro país el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación se ejecuta anualmente a través del presupuesto nacional, por lo que respecta al sector público. Ahora bien, el presupuesto ya no se concibe como una simple estimación de ingresos y una autorización de gastos sino que es la traducción anual del plan quinquenal, lo que hace que la tarea de formulación del presupuesto sea una actividad destinada a definir los programas a ejecutar por el respectivo organismo durante el año fiscal.

Con el fin de coordinar la formulación del presupuesto por los organismos públicos, se ha establecido el sistema presupuestario, encabezado por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda la cual, a estos efectos, coordina su acción con la de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por lo que respecta a la consolidación de los presupuestos de inversión y de servicios del sector público.

Como órganos sectoriales dentro del sistema, se han creado en algunos organismos públicos las oficinas de Presupuesto, a cuyo cargo está la formulación del mismo.

En virtud de lo expuesto, no parece necesario insistir en la necesaria vinculación que debe existir entre ambos sistemas, lo cual se traduce, a nivel operativo, en la creación en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y Empresas del Estado, de las correspondientes Oficinas Sectoriales Básicas de Coordinación, Planificación y Presupuesto.

Por otra parte, estas oficinas de programación y presupuesto deberán mantener la más estrecha vinculación con el sistema de Estadísticas y con el Sistema de Planificación Administrativa.

4. LA VINCULACION DE LOS SISTEMAS DE ESTADISTICAS Y DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA CON LAS OFICINAS SECTORIALES BASICAS DE COORDINACION, PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

La Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento constituye el órgano central de un sistema que hasta el presente no ha venido funcionando como tal.

Ahora bien, sin una información estadística adecuada y oportuna difícilmente podrá implementarse un sistema de planificación eficaz. Por esta razón, en el párrafo 14 de la Instrucción RA-1, relativo a los sistemas administrativos auxiliares, se asienta que la información estadística debe comprender toda la información básica para la formulación de los planes y programas y para la toma de decisiones.

La naturaleza de las relaciones entre planificación, presupuesto y estadísticas aconseja que la unidad responsable de estas últimas se integre, a nivel operativo, en la Oficina Sectorial Básica de Coordinación, Planificación y Presupuesto.

Igual situación se plantea con respecto a la unidad de organización y métodos. En efecto, la necesidad de realizar la Reforma Administrativa ha dado origen a la constitución de un sistema de planificación administrativa definido por el Decreto N° 141 de 17 de setiembre de 1969. Se desprende de este instrumento que este sistema está constituido por un órgano central, la Comisión de Administración Pública, y por unos órganos sectoriales, las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa (OCRA).

Este sistema no persigue otro fin que la promoción del "conjunto de acciones y medidas de carácter permanente y evolutivo, tendiente a transformar la Administración Pública para adaptarla a las necesidades del proceso de desarrollo económico y social".

Por tanto, la vinculación entre el sistema de planificación administrativa y el de planificación del desarrollo económico y social no puede ser más estrecha. Esa vinculación se manifiesta a nivel nacional por la adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y, a nivel sectorial, por la asunción por las oficinas sectoriales Básicas de Coordinación, Planificación y Presupuesto de las funciones correspondientes a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, tal como se prevé en el párrafo 8, literal F de la Instrucción RA-1.

A estos efectos, los jefes de dichas oficinas de Coordinación, Planificación y Presupuesto, actuando como jefes de OCRA, deberán constituir, si no existiere, una unidad de organización y métodos para que los auxilie en las tareas que les asigna el Decreto N° 141 del 17 de setiembre de 1969. Con la integración de las OCRAS a las Oficinas de Programación y Presupuesto se aspira a lograr una racionalización de las estructuras y de los sistemas administrativos en función de la ejecución de los programas y a facilitar la inclusión de las decisiones sobre reforma en los proyectos de presupuesto que se formulen en cada organismo.

5. CONCLUSION

En virtud de las consideraciones que anteceden, en cada organismo público deberán disponerse las medidas tendientes a crear o reestructurar, si fuere el caso, las Oficinas Sectoriales Básicas de Coordinación, Planificación y Presupuesto, en concordancia con los lineamientos de la Instrucción RA-1, y conforme a lo expuesto en la presente circular.

En tal sentido, corresponderá a las Oficinas Sectoriales Básicas existentes o que se crearon en los diferentes organismos públicos:

1. El análisis e integración de los planes sectoriales y regionales del organismo conforme al Sistema Nacional de Planificación.

2. La consolidación de las propuestas de presupuestos programas que presenten las respectivas dependencias del organismo y sobre esta base asesorar a los órganos de decisión en la fijación de prioridades y en la formulación del proyecto de presupuesto de gastos del organismo.

3. La formación y el mantenimiento de las estadísticas que interesan al Ministerio.

4. El control y evaluación de la ejecución de los planes asignados a las diversas dependencias del organismo.

5. Las que el Decreto N° 141, del 17 de setiembre de 1969, asigna a la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa.

6. Las demás que le atribuye la Ley y los Reglamentos.

Para el debido cumplimiento de estas atribuciones, las oficinas sectoriales de programación y presupuesto deberán iniciar un proceso de reorganización sobre la base de un diagnóstico de la participación del respectivo organismo, en los sistemas involucrados en la reorganización: Sistema de Planificación económica y social, Sistema de presupuesto, Sistema estadístico y Sistema de planificación administrativa.

Los resultados de este diagnóstico, acompañado de las proposiciones de reestructuración en función de los presentes lineamientos, deberán ser enviados a la Comisión de Administración Pública, la cual emitirá opinión sobre los mencionados proyectos, conforme a las previsiones del Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969.

Finalmente, dada la inminente promulgación del Plan de la Nación por parte del Gobierno Nacional, y ante la necesidad de que el próximo presupuesto de ingresos y gastos públicos se elabore en conformidad con las metas fijadas por el Plan, esta reorganización deberá acometerse de inmediato, a fin de que las estructuras que se diseñen para el cumplimiento de las funciones asignadas a las Oficinas Sectoriales Básicas puedan ser incorporadas al Proyecto de Presupuesto de 1971 y adoptadas dentro del lapso fijado por el Cronograma para la ejecución de la Instrucción Presidencial en materia de Reforma Administrativa, el cual establece el mes de octubre próximo para proceder a la reestructuración de las Oficinas de Coordinación, Planificación y Presupuesto.

II. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICINAS SECTORIALES DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

Dentro del proceso de Reforma Administrativa que adelanta el Gobierno Nacional uno de los aspectos fundamentales a acometer es el de la incorporación de todos los organismos públicos a la planificación del desarrollo. En este sentido, se acordó en Consejo

de Ministros en fecha 29 de julio del corriente año, la creación o reorganización, en cada Ministerio, de una Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto, para cumplir las siguientes funciones:

1. La formulación o compatibilización de los programas pluri-
anuales del organismo, entre sí y con el Plan de la Nación. A estos
efectos serviría de órgano de enlace con la Oficina Central
de Coordinación y Planificación.
2. La formulación de las propuestas de presupuesto de gastos
del Organismo.
3. La formación y el mantenimiento de las estadísticas que intere-
san al organismo.
4. El control y evaluación de la ejecución de los programas
asignados a las diversas dependencias del organismo.
5. La racionalización de las estructuras, de los sistemas y de
los procedimientos administrativos.
6. El control y evaluación de la ejecución de los programas
asignados a las diversas dependencias del Organismo.

A los fines de traducir las funciones descritas en una estructura organizativa adecuada para la realización de las mismas, se analizará en primer lugar, la estructura de las Oficinas de Planificación y Presupuesto, en segundo lugar, la ubicación de las mismas dentro del Ministerio respectivo, en tercer lugar, sus relaciones con las Oficinas Centrales de los Sistemas de Planificación, Presupuestos, Estadísticas y Planificación, y en cuarto lugar, sus relaciones con los demás organismos que integran el sector.

1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA OFICINA DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

Ante la necesidad de diseñar unas estructuras organizativas acordes con las exigencias de cada organismo, que utilicen un mínimo de recursos humanos y financieros con un máximo de eficiencia, se recomienda la constitución de las siguientes unidades, con rango de división.

1.1. *Unidad de Planificación*

Tendrá a su cargo la responsabilidad de la formulación de los planes y programas de acuerdo a las instrucciones emanadas del Ministro y conforme a las metas del Plan de la Nación. En este sentido, deberá considerarse que la actividad de planificación no se agota en la formulación de un plan cada cinco años, sino que es una actividad permanente que implica la realización de diag-

nósticos y proyecciones, revisión periódica de metas, reformulación de objetivos y evaluación de la ejecución de los programas. Del mismo modo, la unidad de planificación deberá participar, por vía de asesoramiento, en tareas cuya responsabilidad está atribuida a otras unidades, en particular en la asignación anual de recursos financieros, que corresponde a la unidad de presupuesto, en la planificación de los recursos humanos, que es responsabilidad de la Oficina de Personal y de los Centros de Capacitación de funcionarios y en la planificación de los recursos materiales, que compete a la unidad de Compras y Suministros de la Dirección de Servicios respectiva.

1.2. *Unidad de Presupuesto*

Entendido el presupuesto como un plan operativo anual y no como un simple documento contable, la actividad de formulación del presupuesto es una actividad de planificación. Por esta razón esta unidad debe mantenerse en contacto con la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y con la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

1.3. *Unidad de Organización y Métodos*

Habida cuenta de que la Oficina de Planificación y Presupuesto asume las funciones que el Decreto N° 141 del 17-10-69 pone a cargo de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, es necesario crear, si no existiere, una unidad de organización y métodos que pudiera ser responsabilizada por la racionalización de las estructuras y de los sistemas y procedimientos del organismo, en función de los objetivos del plan sectorial.

1.4. *Unidad de Estadísticas*

Tiene a su cargo el mantenimiento de las estadísticas que interesan al organismo y al sector respectivo, de conformidad con las normas técnicas que emanen del Organismo Central del Sistema Nacional de Estadísticas. Al mismo tiempo, y siempre que las necesidades del organismo no justifiquen la creación de una unidad especializada, la unidad de estadísticas tendrá a su cargo la realización de estudios e investigaciones socio-económicas y técnicas que interesen al Ministerio.

1.5. *Otras Unidades*

De acuerdo a las exigencias particulares de cada organismo, podrán hacerse depender unidades adicionales a las indicadas

de la Oficina de Planificación y Presupuesto. En particular, puede considerarse conveniente incluir en esta Oficina a la Unidad de Procesamiento Electrónico de Datos o a la unidad de Contraloría Interna. En este último caso, convendría agregar a las funciones tradicionales de control de la legalidad que tiene asignada esta unidad, las funciones de control de la ejecución de planes y programas.

2. UBICACION DE LA OFICINA DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO DENTRO DE LA ESTRUCTURA MINISTERIAL

La Oficina de Planificación y Presupuesto es un órgano asesor del Ministro. En efecto, la actividad de planificación implica la asignación de prioridades en función de los objetivos seleccionados, lo cual configura una decisión política que corresponde tomar al órgano ejecutivo. Con la finalidad de asesorar técnicamente al Ministro en cuanto a las alternativas posibles y a las implicaciones de cada una de ellas, se han creado las oficinas de planificación, las cuales forman parte de lo que se denomina "Estado mayor" o "Staff" del Ministro. Es interesante destacar este carácter asesor para clarificar las relaciones entre el Ministro y la Oficina de Planificación y entre esta y los órganos ejecutivos o de línea.

En efecto, el Ministro toma sus decisiones sobre los programas a realizar, en base a las alternativas que le presenta la Oficina de Planificación y esas decisiones deben ser ejecutadas por los órganos de línea. Sin embargo, esto no quiere decir en modo alguno que de la Oficina de Planificación puedan emanar lineamientos o instrucciones que se dirijan directamente a los órganos ejecutivos. La fuerza y la importancia de las Oficinas de Planificación radican en su autoridad técnica y no en su carácter ejecutivo.

Por otra parte, la tendencia a concentrar órganos que concurren en la realización de un mismo programa bajo la coordinación de un Director General, de conformidad con los lineamientos generales de la Reforma Administrativa, puede justificar en muchas ocasiones la existencia de unidades sub-sectoriales de planificación que integren el "Estado mayor" del respectivo Director General. En los Ministerios que agrupan varios sectores se puede hablar de verdaderas "Oficinas Sectoriales, aunque para evitar confusiones conviene reservar esta designación para los órganos de planificación asesores del Ministro. En este caso, se producen relaciones de coordinación técnica entre la Oficina Sectorial y las Oficinas sub-sectoriales similares a las que se prevén entre la Oficina Central y las Oficinas Sectoriales de Planificación.

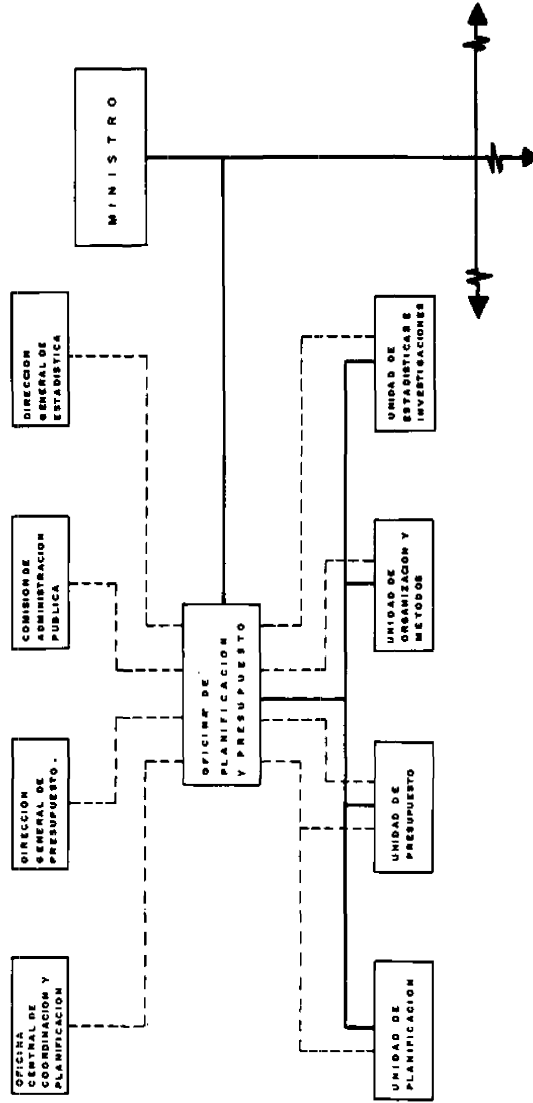
3. RELACIONES DE LAS OFICINAS SECTORIALES DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO CON LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION Y CON LOS DEMAS ORGANOS CENTRALES DE LOS DEMAS SISTEMAS

Entre Cordiplán y las Oficinas sectoriales de planificación y presupuesto se producen relaciones de coordinación técnica o de mando especializado que no interfieren la dependencia jerárquica de éstas con los respectivos Ministros. Esas relaciones directas son aceptadas por razones prácticas, a condición de que se informe al superior jerárquico, y aparecen consagradas en nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo 18 del Decreto 492 del 30-12-58, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación y Planificación. La noción de "sistema" ha sido definida modernamente como "el conjunto de órganos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados tan estrechamente entre sí, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común... En los sistemas no existen unidades aisladas: hay un "órgano central", cuyas actividades son importantes para normar su funcionamiento pero han de existir otras partes componentes que son las que se denominan *sectores* (Wilburg Jiménez Castro: "Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo" en "Aspectos Administrativos de la Planificación". ONU, 1968.).

De conformidad con esta noción, y habida cuenta de que la actividad de planificación debe extenderse a todos los niveles de la administración pública, se establece una red de coordinación técnica en cuya cúspide se encuentra la Oficina Central de Coordinación y Planificación. En tal virtud, corresponde a esta Oficina coordinar la participación de los demás órganos de la Administración Central en la formulación del Plan de la Nación y, una vez promulgado éste, velar porque la programación que se realice en dichos órganos se encuadre dentro de los lineamientos del Plan de la Nación. A su vez, las oficinas sectoriales deben proponer al Ministro los planes y programas correspondientes al sector y velar porque la programación sub-sectorial se encuadre dentro de los lineamientos del plan sectorial. De esta forma se descentraliza la actividad de planificación, lo que permite incorporar esfuerzos e iniciativas y comprometer a toda la Administración en la consecución de los objetivos del Plan. Al mismo tiempo se logra que la Oficina Central tenga un interlocutor en cada oficina pública a quien pueda dirigirse en forma expedita para solicitar información o para transmitir lineamientos que interesen al mantenimiento de la unidad de programación.

Relaciones similares a la indicada se prevén para los sistemas auxiliares de la planificación: Presupuesto, Estadística y Planificación Administrativa (Véase organograma anexo). En efecto, las Ofi-

ESTRUCTURA Y RELACIONES DE LAS OFICINAS SECTORIALES
DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO



LINEA JERARQUICA ———
LINEA DE COORDINACION TECNICA - - - -

GRAFICO 59

cinas Centrales de esos sistemas pueden mantener relaciones directas con las Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto, las cuales han asumido, a nivel sectorial, la realización de las actividades que competen a estos sistemas, dentro de los lineamientos que emanen de las Oficinas Centrales de los mismos.

4. RELACIONES DE LAS OFICINAS SECTORIALES DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO CON LOS ORGANISMOS QUE INTEGRAN EL SECTOR

En el Plan de la Nación se contemplan metas y objetivos de carácter sectorial, a cuya realización deben concurrir los diversos organismos públicos que integran el respectivo sector. Desde el punto de vista administrativo, un sector está integrado en principio, por un Ministerio y por diversos Institutos Autónomos y Empresas del Estado.

Ahora bien, por la evolución rápida y desordenada que ha tenido nuestra administración no hay una correspondencia entre los sectores y los Ministerios. Hay sectores que se encuentran distribuidos entre varios Ministerios; existen Ministerios que tienen asignado más de un sector, sin la debida separación entre los programas respectivos, hay actividades operativas que no corresponden a ningún Ministerio, lo cual aumenta la tendencia a proliferar los organismos adscritos a la Presidencia de la República. El proceso de Reforma Administrativa que ha emprendido el Gobierno Nacional se orienta precisamente, en el enfoque macroadministrativo, hacia la redefinición de los sectores en cuanto a los organismos que los integran. Hasta tanto eso no ocurra, se impone la implantación de urgentes medidas de coordinación intra-sectorial.

En efecto, no hay una "conciencia sectorial" entre los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado con respecto al Ministerio de Adscripción. En ocasiones, en particular cuando se trata de Institutos que tienen más recursos que el Ministerio de Adscripción, aquellos rinden cuenta directamente al Presidente de la República, por lo cual la adscripción al Ministerio es puramente formal.

Es cierto que dentro de las modernas tendencias hacia la descentralización de servicios se concibe la existencia de Institutos o Empresas con recursos muy superiores a los de un Ministerio. Sin embargo, esa circunstancia no debe implicar en modo alguno la renuncia del Ministro a definir la política del sector y a coordinar a los organismos que le están adscritos. Por esta razón, antes que como titular de un Despacho Ministerial, que puede ser más grande o más pequeño, el Ministro debe actuar en todo momento y especialmente en el Consejo de Ministros, como representante de un sector de la actividad estatal.

Dentro de esta orientación se encuadra el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de Institutos Autónomos dictado por el Presidente de la República en abril del año pasado. Sin embargo, conviene reforzar la coordinación sectorial mediante la implementación de mecanismos de participación.

En teoría podrá ser correcto que corresponda a las Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto la formulación de los proyectos de planes de los sectores respectivos. En la práctica cada Instituto Autónomo y cada Empresa Estatal aprueba sus propios programas, en contacto con Cordiplán, pero sin preocuparse por coordinar la formulación de estos programas con los correspondientes a los Ministerios. De hecho, los Ministerios se ocupan de sus propios programas y proyectos sin mayores ambiciones de coordinación sectorial.

Esta circunstancia hace que los planes sectoriales se elaboren en CORDIPLAN, en base a las informaciones, no siempre completas que le envían directamente los diversos Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado. De modo que la ausencia de coordinación interna de cada sector ha producido una planificación excesivamente centralizada. Ahora bien, entendemos que es propósito del Gobierno Nacional descentralizar la planificación hacia los sectores y hacia las regiones. Este doble proceso supone un grado de madurez que estamos obligados a suponer en una Administración que tiene más de diez años de experiencia en materia de planificación. En todo caso, es una meta hacia la cual debemos tender en la medida en que las condiciones lo permitan.

Como primer paso en este sentido, se debe tender a crear conciencia en los diversos organismos públicos de que la actividad de los mismos debe insertarse en un sector de acción estatal, dentro del cual debe trabajar bajo la coordinación del Ministerio responsable del sector. En segundo lugar se propone la creación de un "Comité Sectorial de Planificación" para cada sector, presidido por el Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio que encabeza el sector, e integrado por los jefes de las unidades de Planificación de los Institutos Autónomos, Empresas del Estado y demás organismos que forman el sector. Estos Comités deben actuar como órganos de coordinación técnica, dependientes de los Comités Interministeriales respectivos y en estrecha relación con la dependencia de CORDIPLAN a que corresponda la programación del sector.

Corresponderán a estos Comités Sectoriales de Planificación, las mismas funciones que a las Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto, pero con auténtica visión sectorial. En consecuencia tendrán asignadas labores de formulación del plan sectorial, de elaboración de programas anuales para el sector, el mantenimiento de las estadísticas que interesan al sector y la formulación de

proposiciones en materia de reforma administrativa del sector (macro-reforma).

En realidad, no se pretende crear una nueva estructura administrativa con estos Comités, sino incorporar a todos los órganos del sector a la planificación del mismo y comprometerlos en la ejecución de los planes que se formulen para el sector.

Por último, debe descentralizarse el régimen de consultas con la actividad privada, a fin de descargar mayor responsabilidad en los dirigentes gubernamentales del sector. A estos efectos, se propone la creación de "Consejos Sectoriales de Desarrollo" para cada sector, los cuales, unidos a los Consejos Regionales de Desarrollo, constituirán el basamento de un nuevo y prometedor Sistema Nacional de consultas para la acción planificada.

APENDICE N° 2

PROYECTO DE LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO ¹¹⁹

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º Las disposiciones de esta ley orgánica regirán el proceso presupuestario en sus distintas etapas de formulación, sanción legislativa, ejecución, control y evaluación, en los órganos del Gobierno Central, en los organismos descentralizados y en los patrimonios separados, sin perjuicio de las normas que en materia de control legislativo establezca la ley orgánica para la Contraloría General de la República.

119. El presente Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto fue elaborado por una Comisión integrada por los Dres. Héctor Hurtado, Hely Malaret, Antonio Ugueto, Freddy Arreaza y José Vicente Rodríguez Aznar. Se publica como Apéndice en este Informe, con la autorización de la citada Comisión, aun cuando como se advierte en las notas sucesivas, algunas de sus normas discrepan con lo que se establece en el presente Informe, y la Comisión de Administración Pública no coincide con lo que ellas prevén. En todo caso, se considera que el documento es un valioso aporte a la futura reforma del sistema presupuestario, y que merece por tanto ser divulgado. El mismo, está precedido de la siguiente "presentación":

"En el año 1968 el Ejecutivo Nacional presentó al Congreso el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, conjuntamente con el Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, los cuales por razones de diversa índole no han sido objeto hasta la fecha de discusión legislativa. Dichos proyectos significaban un importante esfuerzo por modernizar el ordenamiento jurídico en esas materias, adaptándolo a las necesidades actuales de la administración pública venezolana, cada día más extensa y compleja."

"A principios de 1971 el Ministerio de Hacienda tomó la iniciativa de replantear la conveniencia de contar con una legislación orgánica propia en materia presupuestaria que, a la vez de eliminar los anacronismos vigentes, incorpore nuevas técnicas experimentadas exitosamente en los últimos años. Para ello se comisionó al Director Nacional de Presupuesto, Dr. José Vicente Rodríguez Aznar, para elaborar un papel de trabajo, en el cual se tomara en consideración el proyecto de 1968 y se le agregara algunos elementos técnicos de importancia no incluidos en aquella oportunidad."

Para efectos de esta ley orgánica son órganos del Gobierno Central el Congreso; la Contraloría General de la República; la Presidencia de la República; los Ministerios; el Consejo de la Judicatura y organismos del Poder Judicial; y el Consejo Supremo Electoral. Son organismos descentralizados los Institutos Autónomos; las sociedades mercantiles de capital público; y las sociedades de capital mixto, conforme a lo dispuesto en el Título IV de la presente ley. Son patrimonios separados las unidades administrativas que sin tener personalidad jurídica, tienen autonomía en su gestión financiera, pudiendo disponer de recursos propios además de los que se le pudiere fijar en la ley de presupuesto.

Artículo 2 El proyecto de ley de presupuesto constituye el plan de acción anual del poder nacional y deberá formularse en tal forma que a través de él se prevea el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el plan de la nación.

"Este primer borrador fue sometido a la consideración de varias personas calificadas y expertas en técnica presupuestaria y, en las conversaciones sostenidas, surgió la constitución de un grupo de trabajo integrado en la siguiente forma: Dr. Héctor Hurtado, ex-Director de Presupuesto y ex-Jefe de Cordiplán; Dr. Hely Malaret, ex-Director de Presupuesto; Dr. Antonio Úgueto, ex-Director de Presupuesto; Dr. Freddy Atreaza, ex-Subdirector de Presupuesto y ex-Presidente de la Comisión de Administración Pública y, Dr. José Vicente Rodríguez Aznar, Director de Presupuesto."

"Nuestra participación en este trabajo ha sido enteramente de carácter personal, habiéndonos unido solamente nuestra vocación profesional y el deseo de lograr un instrumento legal que tecnifique la administración presupuestaria en Venezuela."

"Sin ninguna intención excluyente, preferimos constituir el grupo proyectista con un reducido número de personas, con la finalidad de facilitar y acelerar las discusiones y la redacción del texto. Tras largas y numerosas sesiones de trabajo, a mediados de 1971, concluimos la redacción de una versión preliminar del proyecto; ella fue discutida con varias personas de diferentes especialidades dentro y fuera de la administración; * recogiendo observaciones y refinando conceptos inicialmente esbozados, llegamos a la versión final del proyecto anexo."

"Deliberadamente hemos excluido algunas innovaciones que aunque pueden resultar convenientes, aún no existe la suficiente experiencia ni condiciones administrativas para su aplicación inmediata; entre ellas podemos destacar la creación de un sistema único de caja para el Gobierno Central y organismos descentralizados y la modificación del procedimiento para autorizar los gastos anualmente, sustituyendo el sistema actual por el llamado "régimen de enmiendas", expuesto con precisión en algunos documentos publicados por la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Creemos que ambas materias requieren mayor maduración y sería recomendable continuar los estudios e investigaciones iniciadas, para llegar a una decisión sobre ellas, a la brevedad posible."

"Creemos que el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto que hemos elaborado, recoge los aspectos y las técnicas más sustanciales que necesitan apli-

* Debe advertirse que en esta etapa, el Proyecto fue discutido con funcionarios de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y de la Comisión de Administración Pública y posteriormente fue sometido a la consideración del Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración en la Procuraduría General de la República.

Cuando en el proyecto de ley de presupuestos se incluyan decisiones que alteren sustancialmente los objetivos y metas previstos en el plan de la nación, o modifiquen el plazo establecido inicialmente para su cumplimiento, el Ejecutivo Nacional deberá informar debidamente al Congreso en la exposición de motivos de dicho proyecto, así como en la descripción de los programas y actividades correspondientes.

Artículo 3º Los presupuestos de gastos se presentarán por programas y actividades, indicando los objetivos que se persiguen en el ejercicio presupuestario y las metas concretas a lograr en el año y el costo de ellas; la forma como a través de los programas se cumplan los objetivos del plan de la nación; y las erogaciones monetarias que se autorizan en el ejercicio presupuestario.

Los programas y las actividades deberán tener unidades de medida que permitan cuantificar los resultados que deberán obtenerse mediante ellos. Cuando la naturaleza de los programas o de las actividades no permita cuantificar los resultados, se deberán describir sus objetivos y los medios y tareas a realizar para alcanzarlos.

El número, clasificación y denominación de los programas y actividades en los presupuestos, deberá establecerse conjuntamente por la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Oficina de Programación y Presupuesto del respectivo organismo.

Artículo 4º Los presupuestos estarán comprendidos por el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos. El presupuesto de ingresos comprenderá la enumeración de los diferentes ramos de ingresos y las cantidades que se hayan estimado percibir en cada uno de ellos en el transcurso del ejercicio presupuestario. Los organismos descentralizados podrán además incluir en sus presupuestos de ingresos otras fuentes de recursos distintas a percepciones monetarias, de acuerdo a las normas que al efecto se establezca.

Los presupuestos de gastos comprenderán las autorizaciones para efectuar erogaciones monetarias, clasificadas según las normas previstas en la presente ley. También podrán incluirse en los presupuestos de gastos otros conceptos de gastos y costos que no signifiquen

carce de inmediato. Lo presentamos al Ejecutivo Nacional, al Congreso de la República, a las organizaciones políticas, a la Contraloría General de la República, a las unidades administradoras del presupuesto y a cualquier persona interesada en el tema, para que sea discutido lo más ampliamente posible."

"Entendemos que con la presentación de este trabajo apenas cumplimos la primera etapa del mismo, pues quedamos comprometidos con los organismos mencionados en colaborar con cualquier tarea adicional para la que se requiera nuestro concurso, bien sea para aclarar conceptos o ampliar las ideas expuestas." Héctor Hurtado, Hely Malaret, Antonio Ugueto, Freddy Arreaza, José Vicente Rodríguez Aznar.

erogación monetaria, conforme a las normas que al efecto se establezcan.

Las denominaciones de los diferentes ramos de ingresos y conceptos de gastos deberán ser suficientemente específicas, en tal forma que permitan identificar las fuentes y usos de los recursos públicos.

Artículo 5º El monto total del presupuesto de gastos no podrá exceder al monto total del presupuesto de ingresos. Se podrán utilizar como fuente de recursos en el presupuesto de ingresos, las existencias del Tesoro o los saldos de caja de acuerdo a las normas establecidas en los artículos 21 y 57 de la presente ley.

Artículo 6º Para los gastos del presupuesto se afectará la masa de los fondos del tesoro, sin apropiar especialmente los productos de algunos ramos de ingreso con el fin de atender el pago de determinados gastos, salvo en los casos siguientes:

1. Los provenientes de operaciones de crédito público.
2. Los que se estipulen a favor de la Nación en regímenes especiales sobre servicios, los cuales podrán ser destinados a usos específicos de utilidad pública.
3. Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Fisco Nacional.
4. Los patrimonios separados.

Artículo 7º Cuando en los presupuestos se autoricen gastos relativos a proyectos de construcción de obras, cuyo lapso total de ejecución exceda del ejercicio presupuestario, deberá incluirse la información correspondiente al costo total del proyecto, el lapso estimado para su ejecución, el calendario de ejecución, los recursos monetarios requeridos para el ejercicio presupuestario, así como los invertidos anteriormente y los que se deban invertir en el futuro.

Artículo 8º En los contratos para obras, suministros o servicios que celebre el Ejecutivo Nacional, de conformidad con las normas establecidas en la Ley de Crédito Público, podrá estipularse que el pago se efectúe por partes en el transcurso de varios ejercicios presupuestarios. En tales casos, se deberán incluir en los sucesivos presupuestos las asignaciones correspondiente a los pagos anuales que se hayan convenido.

Cuando en la Ley de Presupuesto se incluya el primer pago por una obra, suministro o servicio a ser pagado en varios ejercicios, la propia Ley de Presupuesto podrá facultar al Ejecutivo Nacional para contratar hasta por el monto total de la obra, de los suministros o de los servicios; en cada caso, la Ley de Presupuesto indicará expresamente la autorización para contratar que se le dé al Ejecutivo Nacional.

Artículo 9º El ejercicio presupuestario se inicia el día primero de enero de cada año y termina el 31 de diciembre del mismo año.

TITULO II

DE LA LEY DE PRESUPUESTO

CAPITULO I

De la estructura de la Ley de Presupuesto

Artículo 10. La Ley de Presupuesto constará de cuatro títulos: Disposiciones Generales, presupuesto de ingresos, presupuesto institucional de gastos y presupuesto sectorial de gastos.

Artículo 11. En las disposiciones generales se incluirán únicamente las siguientes normas:

1. La enumeración de las subdivisiones de las partidas cuyos créditos acordados tendrán carácter restrictivo, de acuerdo a lo previsto en los artículos 20 y 32 de esta Ley Orgánica.

2. Las autorizaciones que otorgue el Congreso a través de la Ley de Presupuesto para que el Ejecutivo Nacional pueda contratar obras, suministros o servicios a ser pagados en varios ejercicios, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8º de esta ley orgánica.

Artículo 12. En el presupuesto de ingresos se incluirá la enumeración de los diferentes ramos de ingresos del Fisco Nacional, debidamente clasificados, y las cantidades que se hayan estimado percibir en cada ramo en el transcurso del ejercicio presupuestario.

Los ingresos se clasificarán en ordinarios y extraordinarios y se subdividirán de acuerdo a las clasificaciones que al efecto establezca la Oficina Central de Presupuesto.

Son ingresos extraordinarios las percepciones fiscales provenientes de:

1. Las operaciones de crédito público.
2. La aplicación de leyes que originen percepciones de carácter eventual o cuya vigencia, determinada en las propias leyes, no exceda de tres años.
3. La venta de archivos propiedad de la nación.
4. La acuñación de monedas.
5. El dominio comercial e industrial del Estado.

Artículo 13. El presupuesto institucional de gastos está constituido por la distribución del monto total de los gastos, clasificados por departamentos, correspondiendo éstos a los diferentes órganos del gobierno central. El presupuesto sectorial de gastos está constituido por la distribución del monto total de los gastos, clasificados por sectores, debiendo corresponderse éstos con los que se establezcan en el plan de la nación.

Artículo 14. Cada departamento del presupuesto institucional de gastos se clasificará en capítulos, en tal forma que éstos muestren la organización administrativa de cada organismo. A su vez, cada capítulo podrá subdividirse en las unidades administrativas que lo integren. El reglamento establecerá el grado de detalle a que debe llegar a dicha subdivisión. Además, los departamentos podrán tener capítulos que sin corresponder a unidades administrativas, se creen con la finalidad de asignar gastos a determinados conceptos que no son imputables directamente a las unidades administrativas que lo integran.

Cada sector del presupuesto sectorial de gastos se clasificará en programas, en tal forma que éstos indiquen las acciones a desarrollar por el sector público para alcanzar los objetivos y metas que se les hayan establecido. A su vez, cada programa se subdividirá en actividades destinadas al logro de un objetivo específico.

Artículo 15. En cada programa y en cada actividad deberá indicarse la unidad administrativa responsable de su ejecución, con la debida mención en cuanto a su ubicación en el presupuesto institucional de gastos. En los casos en que una actividad sea desarrollada con participación de diferentes unidades administrativas de uno o varios organismos públicos, deberá indicarse la responsabilidad de que a cada una de ellas le corresponde y los recursos que cada una aporta para el cumplimiento de la meta prevista en la correspondiente actividad.

Artículo 16. El Congreso podrá autorizar modificaciones en la organización administrativa a través de la ley de presupuesto. Cuando en el proyecto de ley de presupuesto se prevea modificación de la organización administrativa, el Ejecutivo Nacional deberá informar debidamente al Congreso en la exposición de motivos respectiva, así como también en los capítulos o programas que se vayan a modificar o crear.¹²⁰

120. Esta norma, que no estaba en la versión de este Proyecto cuando fue discutido con funcionarios de la Comisión de Administración Pública, se estima que no sólo contradice las bases de la organización administrativa establecidas en el ordenamiento jurídico venezolano, sino que además es inconveniente e inadecuada. En efecto, una de las fallas de la actual organización de la Administración Central, en particular de los Ministerios, es su ajuridicidad, pues la misma no se hizo después de 1950 —fecha de entrada en vigencia del Estatuto Orgánico de Ministerios— por la vía reglamentaria como dicho Estatuto exigía, sino por la vía irregular de la Ley de Presupuesto anual. (Un comentario sobre esta situación irregular e inconveniente puede verse en el N° 578 en la Cuarta Parte de este Informe, y en especial en la Nota N° 5 de la referida Cuarta Parte del Informe). Por tanto, una norma como la del artículo 16 del Proyecto, lo que vendría a hacer es a legalizar una situación irregular e inadecuada que, al contrario, lo que debe es corregirse. En este sentido, se estima que de acuerdo a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Ministerios vigente, que no regula la estructura interna de los Ministerios, sino solamente el nú-

Artículo 17. Las partidas del presupuesto institucional de gastos tendrán una distribución administrativa, la cual consistirá en el detalle por objeto del gasto del crédito acordado a aquéllas, de acuerdo a la clasificación que al efecto establezca la Oficina Central de Presupuesto.

El Ejecutivo Nacional, en la oportunidad de presentar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto, presentará también la distribución administrativa, la cual será decretada una vez sancionada la ley de presupuesto tomando en cuenta las modificaciones que se le hicieren al proyecto de ley.

En la distribución administrativa se incluirá el monto global acordado para remuneraciones del personal fijo, conforme a las asignaciones acordadas en la Ley de remuneraciones de los empleados públicos a que se refiere el Título III de la presente ley orgánica.

CAPITULO II

De la elaboración de la ley de presupuesto y la sanción legislativa

Artículo 18. El proyecto de ley de presupuesto se elaborará de acuerdo a la orientación que establezca el Presidente de la República en concordancia con el Plan de la Nación.

La Oficina Central de Coordinación y Planificación deberá presentar al Presidente de la República una evaluación del plan de la nación y del desarrollo general del país, a fin de que éste pueda fijar los lineamientos generales para la formulación del nuevo presupuesto.

mero, denominación y competencia de ellos y que remite la normativa de la organización intraministerios al Reglamento (véanse todos los argumentos en relación a esto en los Nos. 321 y siguientes), la norma a incluirse en la futura Ley Orgánica de Presupuesto debería estar formulada en sentido totalmente contrario a la prevista en el Proyecto que se publica, es decir, que el Congreso no podrá en ningún caso autorizar modificaciones en la organización administrativa a través de la Ley de Presupuesto, sino que dichas modificaciones sólo pueden hacerse conforme lo permite el ordenamiento jurídico del país (por vía de Reglamento o Decreto en caso de tratarse de modificaciones en la estructura interna de los ministerios, que no requieren en ningún caso aprobación legislativa), pudiendo reflejarse en la Ley de Presupuesto solo las que así fueren hechas. No debe olvidarse que la Ley de Presupuesto anual es una ley de autorización de gastos de carácter temporal (anual), y como tal, mal puede servir como instrumento sustantivo de modificación de estructuras administrativas. La norma comentada del Artículo 16 del proyecto, por tanto, además de inconveniente, se estima que contradice elementales principios de técnica legislativa. En torno a la competencia del Congreso en materia de organización interna de los Ministerios puede verse además la Nota N° 302 en el N° 340 al final de la Segunda Parte de este Informe.

A su vez, la Oficina Central de Presupuesto deberá presentar al Presidente de la República un informe acerca de la situación presupuestaria de los organismos públicos y del cumplimiento de las metas previstas en los diferentes sectores, programas y actividades, así como las proposiciones de gastos para el presupuesto, oída la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 19. El proyecto de Ley de Presupuesto deberá ser presentado por el Ejecutivo Nacional a la Cámara de Diputados dentro de los cinco días siguientes a la instalación del segundo período de sesiones ordinarias. El Ejecutivo Nacional, antes de finalizar el primer período de sesiones ordinarias, remitirá al Congreso, una información preliminar de los aspectos más relevantes que contendrá dicho proyecto.

En el último año del período constitucional, el Ejecutivo Nacional presentará el proyecto de Ley de Presupuesto antes del día 30 de junio. En este caso no será necesaria la información preliminar a que se refiere el presente artículo.

Artículo 20. El Congreso aprueba los créditos presupuestarios a nivel de partidas, correspondiendo éstas a los capítulos y programas del presupuesto de gastos. En consecuencia, el Ejecutivo Nacional no puede aumentar el monto asignado a las partidas sin autorización previa del Congreso, en la forma establecida en el Capítulo 3 del presente Título, excepto en el caso de utilización del Capítulo Rectificaciones del Presupuesto.

Cuando así convenga al mejor cumplimiento de los objetivos y metas del presupuesto, el Congreso por su propia iniciativa o a proposición del Ejecutivo Nacional, podrá establecer que los montos de las subdivisiones de algunas partidas tengan el mismo carácter restrictivo de éstas, en la forma establecida en el primer párrafo de este artículo; en estos casos, en las disposiciones generales de la ley de presupuesto se relacionará las subdivisiones de partidas, conforme a lo previsto en el ordinal 1º del artículo 11 de la presente ley orgánica.

Artículo 21. Cuando ello fuere indispensable para cumplir con lo dispuesto en el artículo 5º de la presente ley, se podrá utilizar como fuente de recursos en el presupuesto de ingresos hasta la mitad de las existencias del Tesoro, estimadas para el treinta y uno de diciembre del año de preparación del presupuesto. Dicha estimación se efectuará en la forma siguiente:

a) A la existencia inicial del Tesoro al primero de enero se sumarán los ingresos estimados para el ejercicio presupuestario en curso, lo cual determinará el total de recursos disponibles para ese año.

b) El total de erogaciones previstas para el año en curso, se determinará sumando el total de gastos previstos en el presupuesto vigente y los pagos realizados en cumplimiento del presupuesto anterior en su período complementario.

c) La diferencia entre el total de recursos disponibles y el total de erogaciones previstas para el año, constituye la existencia del Tesoro estimadas para el treinta y uno de diciembre.

Esta estimación se hará en el mes de julio y se considerará la ejecución efectiva del presupuesto durante el primer semestre del ejercicio fiscal más la estimación del último semestre del año.

La cantidad correspondiente a las existencias del Tesoro cuyo empleo se prevea a los fines y en la forma prevista en el presente artículo, se deberá incluir como un rubro específico del respectivo presupuesto de ingresos.

Artículo 22. Si para el primero (1º) de enero no hubiere sido sancionado el presupuesto para el ejercicio fiscal que se inicia ese día, el presupuesto anterior continuará vigente hasta que el nuevo sea sancionado. A estos efectos se entiende por presupuesto anterior el presupuesto aprobado por el Congreso para el ejercicio anterior, incorporándole los créditos adicionales que se le hubieren decretado y los trasposos administrativos.

Artículo 23. En cumplimiento de lo establecido en el artículo anterior, el Ejecutivo Nacional, en resguardo del equilibrio presupuestario, pondrá en vigencia dicho presupuesto, reajustándolo en la siguiente forma:

1. Eliminará los renglones de rentas que no pueden ser recaudados nuevamente.

2. Suprimirá los ingresos derivados de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizados:

3. No incluirá las reservas del Tesoro correspondientes al ejercicio fiscal anterior, en caso de que el presupuesto que se prorroga tuviera prevista su utilización.

4. Estimaré cada uno de los renglones de rentas del nuevo ejercicio, sin exceder el total de la recaudación del ejercicio anterior, pero teniendo en cuenta en cada caso, todos los factores de disminución que puedan presentarse.

5. Incluirá los recursos extraordinarios provenientes de operaciones de crédito público debidamente autorizadas, cuya percepción deba ocurrir en el ejercicio correspondiente.

6. Eliminará las asignaciones para gastos que no deban repetirse, así como las asignaciones destinadas a cubrir créditos ya extinguidos y, en general, todas las que hubiesen cumplido los fines para los cuales fueron previstas;

7. Incluirá, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Crédito Público, las asignaciones para atender las cuotas de capital e intereses de la Deuda Pública Nacional que hayan de pagarse dentro del ejercicio fiscal que se inicia;

8. Incluirá los aportes por concepto de Situado Constitucional en la forma que establece el Artículo 229 de la Constitución, tomando para ello la estimación de rentas ordinarias, de conformidad con lo establecido en el ordinal 4º del presente Artículo;

9. Incluirá las asignaciones indispensables para cubrir las obligaciones que se deriven de las leyes de autorización de operaciones de Crédito Público que venzan durante el ejercicio fiscal que se inicia; las cuotas que la Nación adeude por concepto de tratados internacionales y los créditos a cargo del Fisco, cuyo pago haya sido ordenado por los tribunales competentes o aprobado por el Consejo de Ministros antes de la fecha en la cual se inicia la vigencia del presupuesto;

10. Incluirá las asignaciones indispensables para la continuación de servicios educativos y sanitarios o asistenciales cuyo real funcionamiento se haya iniciado en el ejercicio anterior; así como también para la continuación de obras públicas en ejecución durante el mencionado ejercicio, sin que sus respectivos montos puedan exceder los establecidos en el proyecto de presupuesto no sancionado.

Artículo 24. Si hechos los reajustes anteriores, los ingresos no alcanzaren a cubrir el total de los gastos el Ejecutivo Nacional deberá reducir éstos hasta el monto de ingresos estimados.

Artículo 25. Durante el período de vigencia del presupuesto prorrogado, regirán las disposiciones generales en él contenidas, en cuanto sean aplicables.

Artículo 26. Si el Congreso de la República aprobare un nuevo presupuesto antes del 31 de marzo del año en que hubiese entrado en vigencia el presupuesto anterior, se procederá a imputar al nuevo presupuesto los ajustes que en los ingresos y los gastos resulten de la ejecución de aquél. Si pasado el 31 de marzo, no hubiese sido sancionado el nuevo presupuesto, se considerará definitivamente vigente hasta el término del ejercicio el presupuesto prorrogado.

CAPITULO III

De las modificaciones al presupuesto

Artículo 27. Cuando en la ejecución del presupuesto de ingresos y las proyecciones hasta el cierre del ejercicio se evidencie reduc-

ción en el monto total de ingresos a recaudar en el año en relación a las estimaciones aprobadas en la ley de presupuesto, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ordenará reducciones en las partidas presupuestarias, oída la opinión de la Oficina Central de Presupuesto y la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Dichas reducciones serán publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 28. Los créditos acordados a las partidas del presupuesto de gastos podrán modificarse a través de rectificaciones al presupuesto, créditos adicionales y operaciones de crédito público, en la forma prevista en el presente capítulo, además de las reducciones a que se refiere el artículo 27.

Artículo 29. En los presupuestos de gastos se incorporará un capítulo general denominado Rectificaciones al Presupuesto de Gastos, cuyo monto no podrá ser inferior al 1 por ciento de los ingresos fiscales ordinarios estimados en la ley de presupuesto, ni superior al 2 por ciento de dichos ingresos. El Ejecutivo Nacional podrá disponer de la cantidad asignada al capítulo Rectificaciones al Presupuesto de Gastos para atender gastos imprevistos que se presenten en el transcurso del ejercicio presupuestario o para aumentar las cantidades previstas en la ley que resultaren insuficientes.

Ningún capítulo ni ningún programa podrá ser rectificado en el transcurso del ejercicio en más de un 10 por ciento del monto inicial del capítulo Rectificaciones al Presupuesto de gastos de la Ley de Presupuesto.

Mientras no se haya agotado el capítulo Rectificaciones no podrá decretarse créditos adicionales; pero cuando el Gasto exceda de un 10 por ciento del monto inicial del Capítulo Rectificaciones, el Gasto debe ser objeto de un crédito adicional.

La utilización del capítulo Rectificaciones al Presupuesto deberá ser autorizada por el Presidente de la República y publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 30. El Ejecutivo Nacional podrá decretar créditos adicionales al presupuesto de Gastos, previa autorización del Congreso o de su Comisión Delegada, para cubrir gastos necesarios no previstos en la ley de presupuesto o cuyas asignaciones resultaren insuficientes.

Los créditos adicionales deberán financiarse con el excedente de ingresos presentado o que se fuera a presentar en la ejecución del presupuesto de ingresos; o con economías que se hayan logrado o se fueren a lograr en el transcurso del ejercicio en otros conceptos de gastos. También podrán decretarse créditos adicionales con cargo a existencias del Tesoro no comprometidas, o con cargo a recursos de crédito público cuya percepción no hubiere sido

prevista en la ley de presupuesto; en este último caso no se requerirá la autorización previa a que se refiere la primera parte de este artículo.

Sólo podrán decretarse los créditos adicionales financiados con excedentes de ingresos, cuando pueda razonablemente esperarse que el ejercicio terminará con existencias no comprometidas, las cuales se calcularán de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 21 de la presente ley. Cuando se vayan a financiar créditos adicionales con economías en otros gastos, éstos deberán decretarse expresamente y publicarse en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

A través de créditos adicionales se pueden asignar recursos para nuevos programas, capítulos y demás conceptos de gastos que no existan en la ley de presupuesto.

No se podrá decretar créditos adicionales al Capítulo Rectificaciones al Presupuesto.

Artículo 31. Los diferentes organismos ejecutores del presupuesto podrán efectuar traspasos administrativos, los cuales consisten en traslados de fondos entre subdivisiones de partidas, cuando estas subdivisiones no tengan el carácter restrictivo a que se refiere el artículo 20 de la presente ley, o entre diferentes objetos de gastos en la distribución administrativa del presupuesto de gastos.

Los traspasos administrativos deberán ser aprobados previamente por el Presidente de la República por intermedio de la Oficina Central de Presupuesto, la cual deberá informar al Congreso y a la Contraloría General de la República los traspasos que se hayan autorizado.

No obstante, el Congreso podrá disponer que los montos de determinados objetos de gastos no pueden ser incrementados mediante traspasos administrativos sin su autorización previa o de su Comisión Delegada, a través de su comisión o subcomisión correspondiente.

Artículo 32. Los organismos del poder nacional que requieran recursos adicionales mediante rectificaciones o créditos adicionales, deberán efectuar las correspondientes solicitudes ante la Oficina Central de Presupuesto. Esta elevará dichas solicitudes a la consideración del Presidente de la República, con su opinión al respecto.

Cuando se utilice el capítulo Rectificaciones al Presupuesto de Gastos o se decreten créditos adicionales, deberá indicarse el capítulo, unidad administrativa, sector, programa, actividad, objeto del gasto y cualquier otro concepto de gasto necesario, para identificar específicamente el destino de la modificación, así como las metas que se alcanzarán.

CAPITULO IV

De la ejecución del presupuesto

Artículo 33. Los organismos ejecutores del presupuesto deberán cumplir con los objetivos y metas programadas en la ley de presupuesto, utilizar adecuadamente los recursos asignados, e informar los resultados de la ejecución presupuestaria a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Oficina Central de Presupuesto, de acuerdo a las normas que éstas establezcan.

La Oficina Central de Presupuesto informará periódicamente al Presidente de la República y al Congreso acerca de la ejecución financiera del presupuesto y el cumplimiento de las metas programadas.

Artículo 34. Los organismos ejecutores del presupuesto elaborarán para cada ejercicio fiscal un programa de ejecución de pagos, en el que se especificarán las erogaciones máximas que aquellos podrán efectuar durante cada mes del ejercicio presupuestario. Dentro de los plazos que determine el Ejecutivo Nacional, dicho programa será sometido a la consideración de la Oficina Central de Presupuesto, la cual lo aprobará, previa consulta a la Tesorería Nacional, con las modificaciones que estime necesario para coordinarlo con el programa de recaudación de ingresos.

El programa de ejecución de pagos será de obligatorio cumplimiento para los organismos ejecutores del presupuesto. Podrá ser modificado por la Oficina Central de Presupuesto, a iniciativa propia, o a solicitud del organismo ejecutor, cuando ello sea necesario por razones de conveniencia financiera o para un mejor cumplimiento de las metas y objetivos previstos en los respectivos programas.

La Oficina Central de Presupuesto enviará el programa de ejecución de pagos a la Contraloría General de la República, a fin de que este organismo ejerza el control que le atribuye la ley. La Tesorería Nacional velará por el cumplimiento del programa de ejecución de pagos de cada organismo y se abstendrá de dar curso a las órdenes de pago que no se ajusten a lo pautado en dicho programa.

Artículo 35. El período de ejecución de los pagos legalmente autorizados por el presupuesto de gastos de un año económico comprende, además del año mismo al cual se aplica el presupuesto, los tres meses siguientes a dicho año, pudiéndose en consecuencia durante este lapso complementario liquidar, ordenar y pagar los gastos causados durante el año fiscal conforme al régimen del presupuesto, en virtud de que constituyen obligaciones ya contraídas hasta el 31 de diciembre del año respectivo. Dentro de los treinta días

siguientes a la terminación del lapso complementario se podrán pagar las órdenes emitidas durante dicho lapso.

Terminado este período fenece el presupuesto. No podrán librarse nuevas órdenes de pago con cargo a ese presupuesto y quedan anuladas las ya expedidas y no pagadas, debiendo los acreedores en ambos casos, para conservar sus derechos pedir nuevo reconocimiento y liquidación de sus créditos con vista del expediente en que fundan sus derechos. Cumplido el reconocimiento de la acreencia conforme al procedimiento establecido en la ley orgánica de la Hacienda Pública Nacional, se efectuará el pago con cargo al presupuesto que estuviere en vigencia, si existe disponibilidad de fondos; de no ser así, se incluirá en el siguiente presupuesto. El pago de este concepto de gastos se denominará "Acreencias no prescritas correspondientes a presupuestos fenecidos".

Las órdenes de pago expedidas en el trimestre complementario de la ejecución del presupuesto, deben hacerse con cargo a la cuenta de créditos restantes del presupuesto de que se trata y deberán llevar la codificación completa correspondiente a dicho presupuesto, que permita la identificación precisa del correspondiente pago.

Artículo 36. Serán ordenadores de pago en lo que concierne a gastos de sus respectivos organismos:

1. El Presidente de cada uno de los cuerpos legislativos en lo referente a los gastos del Congreso.
2. Los Ministros y el Secretario General de la Presidencia en lo atinente a los gastos de la Presidencia de la República y sus organismos adscritos.
3. El Presidente del Consejo de la Judicatura en lo atinente a los gastos del Poder Judicial.

Los ordenadores de pagos a que se refiere el presente artículo, podrá delegar la facultad de firmar las órdenes de pagos en otros funcionarios de alto nivel jerárquico de sus respectivos organismos. Esta delegación deberá ser publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 37. Ningún pago autorizado puede ordenarse por cuenta del Tesoro Nacional, sino para satisfacer obligaciones líquidas y exigibles por concepto de bienes recibidos, servicios ya prestados, reintegros e indemnizaciones, salvo los avances que se autoricen conforme a los reglamentos.

Artículo 38. Ningún servicio o gasto da derecho contra el Tesoro Nacional si no consta que ha sido autorizado en forma legal por alguno de los funcionarios a que se refiere el artículo 37. No se podrán autorizar ni disponer gastos para los cuales no exista un

crédito legalmente acordado, así como tampoco disponer gastos cuyo monto exceda del crédito al cual deban imputarse ni que se destinen a una finalidad distinta a la prevista en el crédito respectivo.

Objetada por la Contraloría General de la República una orden de pago y no rectificadas por el funcionario ordenador, corresponderá a las Cámaras Legislativas, al Consejo de Ministros o al Consejo de la Judicatura, según el caso, decidir acerca de la objeción. Si se rectificare la orden, el Contralor General de la República deberá darle curso y estampar en el texto de la misma constancia de lo decidido. De todo ello dará cuenta al Congreso en su informe anual.

Artículo 39. Sin perjuicio de las atribuciones que la ley establece a la Contraloría General de la República, el Ejecutivo Nacional ejercerá el control administrativo del presupuesto a través de la Oficina Central de Presupuesto. A tal efecto, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, decretará el funcionamiento del sistema de información contable que permita conocer la ejecución financiera del presupuesto y el cumplimiento de metas, con la finalidad de aplicar las medidas necesarias para el mejor cumplimiento en el artículo 33 de la presente ley.¹²¹

Artículo 40. Las cantidades que ingresen en el Tesoro como reintegros por sumas indebidamente pagadas, deberán restablecerse en la partida a la cual se imputó el pago indebido, siempre que el reintegro se efectúe durante la ejecución del presupuesto bajo cuyo régimen se hizo la ordenación.

Artículo 41. Las normas referentes a la ordenación de los pagos, requisitos que deben llenar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deben componer los expedientes en que se fundan las ordenaciones de gastos y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en esta ley orgánica, será decretado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, oída la opinión de la Contraloría General de la República.

Artículo 42. La ejecución del presupuesto de ingresos en lo que se refiere a liquidación y recaudación de ingresos se regirá por las normas específicas de la ley orgánica de la Hacienda Pública Nacional o de las leyes que crearen los respectivos ingresos.

121. Esta norma, en criterio de la Comisión de Administración Pública, y sin perjuicio de las atribuciones de control fiscal que tiene por Ley la Contraloría General de la República, tal como la versión preliminar del Proyecto lo establecía, debe atribuir claramente al Ejecutivo Nacional la facultad de organizar el Sistema Nacional de Contabilidad. Véanse en tal sentido los Nos. 499 y siguientes.

Las unidades administradoras que liquiden ingresos fiscales deberán enviar a la Tesorería Nacional una relación de los ingresos liquidados conforme a las normas que ella establezca. La Tesorería Nacional llevará la contabilidad de ingresos liquidados y de ingresos recaudados en tal forma que, de inmediato, se pueda conocer el monto de los derechos pendientes por cada concepto de ingresos.

La Tesorería Nacional informará mensualmente a la Oficina Central de Presupuesto sobre los ingresos liquidados y recaudados en el mes inmediatamente anterior.

TITULO III

DE LA LEY DE REMUNERACIONES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

Artículo 43. La Ley de remuneraciones de los empleados públicos incluirá:

1. La relación de todos los cargos fijos del Gobierno Central, debidamente clasificados por departamentos, capítulos y unidades administrativas, con el correspondiente sueldo básico; en los cargos que los tuviere también se incluirá el monto de la respectiva compensación por antigüedad, eficiencia y capacitación técnica.

2. Las normas que regularán el sistema de compensaciones por antigüedad, eficiencia o capacitación técnica.

3. Las normas que regularán la administración de sueldos en los cargos fijos.

4. Las normas de carácter general que regularán la administración del personal supernumerario y contratado.

Artículo 44. Cada cargo fijo deberá codificarse en tal forma que indique su exacta ubicación en la unidad administrativa a la cual esté asignado.

Artículo 45. El Ejecutivo Nacional, cuando fuere necesario, presentará conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto, el proyecto de ley de reforma parcial a la ley de remuneraciones de los empleados públicos, el cual consistirá en la relación de cargos que se prevea crear, eliminar o transferir de una unidad administrativa a otra, con sus respectivos montos así como también las modificaciones en las remuneraciones que se propongan.

El monto total de este proyecto deberá estar previsto en el proyecto de ley de presupuesto, en los capítulos correspondientes, conforme a lo establecido en el artículo 17 de la presente ley orgánica.

Dicho proyecto de ley de reforma parcial deberá incluir también las normas que se propongan modificar.

Artículo 46. La Oficina Central de Personal coordinará y supervisará las labores para la preparación del proyecto de ley de reforma a la ley de remuneraciones de los empleados públicos, para lo cual deberá actuar coordinadamente con la Oficina Central de Presupuesto.

TITULO IV

DEL REGIMEN PRESUPUESTARIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Artículo 47. Son Institutos Autónomos, las personas jurídicas de derecho público especialmente creadas mediante ley, con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, para realizar regularmente cualquiera de las finalidades en ella señaladas.

Tienen por objeto organizar o ejecutar por cuenta de la administración del Estado algunas de las siguientes actividades:

1. Los servicios públicos, considerándose por tales a los efectos de la presente Ley, las prestaciones cuya generalidad y continuidad deba asumir o asegurar el Estado en virtud de una disposición constitucional o legal.

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

a) La elaboración, conservación y difusión de los bienes de saber y de 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.

3. Las actividades económicas que por su naturaleza industrial o comercial se encuentren regidas por el Código de Comercio, sin perjuicio de que el Estado pueda realizarlas mediante servicios autónomos sin personalidad jurídica o sociedades mercantiles en las cuales aquél sea partícipe o único accionista.¹²²

122. Esta norma se estima que no debe estar en este Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto por dos razones fundamentales: Por una parte, porque en realidad es una norma que debería incluirse en una Ley reguladora de las entidades descentralizadas (Institutos Autónomos, empresas del Estado y servicios autónomos sin personalidad jurídica) como la que se publica en el Apéndice N° 2 de la Cuarta Parte del Informe; y por la otra porque establece una enumeración inconveniente, por limitativa. En el Proyecto de Ley sobre las Entidades descentralizadas (véase Apéndice N° 2 de la Cuarta Parte del Informe) se estimó conveniente no incorporar una norma como la del artículo 47 de este Proyecto, que está tomada del Proyecto de Ley de Institutos Autónomos

Artículo 48. Son sociedades mercantiles de capital público aquéllas creadas por la República para la realización de actividades industriales o comerciales siempre que ésta sea única accionista o tenga participación superior al 80 por ciento del capital social.

También serán consideradas como sociedades mercantiles de capital público, a los efectos de esta ley, aquellas sociedades mercantiles ya constituidas en las cuales posteriormente la República adquiera una participación superior al 80 por ciento de su capital, desde el momento en que este hecho se produzca.

Artículo 49. Las normas del presente Título también serán aplicables a aquellas sociedades en las cuales los Institutos Autónomos u otras sociedades mercantiles de capital público sean únicos accionistas o tengan o adquieran una participación igual o superior al 80 por ciento del capital social.

Artículo 50. Son sociedades de capital mixto, las empresas constituidas por la República o en las que ésta participe, conjuntamente con una o más personas naturales o jurídicas de derecho privado, siempre que su participación sea superior al 60 por ciento del capital social, aun cuando inferior al 80 por ciento.

Artículo 51. Las normas del presente Título también serán aplicables a aquellas sociedades en las cuales los Institutos Autónomos o las sociedades mercantiles de capital público tengan una participación como la indicada en el artículo 51 de la presente ley.

Artículo 52. Cada organismo descentralizado elaborará su proyecto de presupuesto por programas y actividades en tal forma que a través de él se prevea el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan de la Nación.

Artículo 53. Los presupuestos de los organismos descentralizados deberán contener una estimación de los estados financieros y del presupuesto de caja, los cuales serán preparados conforme a las normas técnicas que al efecto dicte la Oficina Central de Presupuesto.

Artículo 54. La Oficina Central de Presupuesto establecerá con la debida anticipación, el calendario que regirá la preparación, presentación y aprobación de los proyectos de presupuesto de los organismos descentralizados, y de la solicitud de aportes de la Ley de Presupuesto.

Artículo 55. Los proyectos de presupuesto deberán ser aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros antes

y Empresas del Estado elaborado en el Ministerio de Hacienda en 1968. (Véanse Nos. 604 y siguientes en la Cuarta Parte de este Informe). Iguales argumentos pueden aplicarse a los artículos 48 y 50 de este Proyecto de Ley.

del 30 de septiembre. Los presupuestos definitivos deberán ser aprobados en el mes de enero y deberán estar en concordancia con las cantidades previstas para ellos en la Ley de Presupuesto.

Artículo 56. Todo proyecto de presupuesto contendrá una relación detallada y sistemática de los ingresos y egresos, e indicará las cantidades líquidas que conforme a la ley deba entregar el organismo al Tesoro Nacional, y las cantidades con que éste contribuya al funcionamiento del mismo. Es requisito indispensable para la aprobación del proyecto de presupuesto que se incluya el monto de las obligaciones contraídas por el instituto, con indicación de las exigibles durante el período de ejecución del presupuesto.

Artículo 57. En el presupuesto de ingresos deberá incluirse como fuente de recursos el saldo de caja del organismo al inicio del ejercicio.

Artículo 58. En el presupuesto de caja de cada organismo se incluirá una partida de rectificaciones, cuyo monto no excederá de diez por ciento del respectivo presupuesto de ingresos para atender las erogaciones urgentes e imprevistas, o las insuficiencias de otras partidas.

Tanto para hacer uso de la partida de rectificaciones, como para efectuar traspasos de partidas, los organismos deberán obtener autorización previa del Ministerio correspondiente. De todo ello se notificará a la Oficina Central de Presupuesto, dentro de un lapso no mayor de quince días.

Cuando la realización de la erogación de inaplazable urgencia, el órgano directivo del respectivo organismo podrá autorizarla bajo su responsabilidad, e informará de inmediato al Ministerio correspondiente, el cual podrá ordenar la verificación de lo actuado y adoptar, en consecuencia, las medidas que juzgue convenientes.

Artículo 59. Los organismos deberán remitir al Ministerio correspondiente, a la Oficina Central de Presupuesto, y a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, un informe trimestral de su gestión presupuestaria, de acuerdo con las normas que la Oficina Central de Presupuesto establezca.

Artículo 60. Los organismos descentralizados presentarán cada año, en la oportunidad que fije el Ministerio correspondiente, una memoria explicativa de la actividad cumplida en el ejercicio, con un análisis detallado acerca de la ejecución de los programas y planes aprobados para el mismo período.

Artículo 61. Los ingresos y los gastos del organismo serán liquidados y ordenados por el órgano competente, cuyo titular será responsable en los términos señalados por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Artículo 62. Cuando se considere que un organismo descentralizado no ha de requerir en el ejercicio económico, para atender a sus obligaciones presupuestarias, de la totalidad de los fondos de que dispone, el Consejo de Ministros podrá acordar, oído el organismo interesado, la forma en que la totalidad o parte del excedente estimado sea invertida.

Artículo 63. Los sistemas de contabilidad de los organismos descentralizados se establecerán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de esta ley.

TITULO V

DE LOS PATRIMONIOS SEPARADOS ¹²³

Artículo 64. El Ejecutivo Nacional podrá organizar patrimonios separados, con la finalidad de desarrollar servicios administrativos, de prestación y actividades económicas.¹²⁴

Artículo 65. Los patrimonios separados no tienen personalidad jurídica y dependen jerárquicamente de un Ministro.

Artículo 66. El patrimonio separado estará formado:

- a) Por las cantidades que se acuerde en la Ley de Presupuesto;
- b) Por el producto de los bienes o servicios que se le destinen; y
- c) Por los donativos y demás ingresos que se le atribuyan.

Artículo 67. Podrán ser organizadas bajo la forma de patrimonios separados las unidades administrativas que tengan a su cargo actividades con las siguientes características:

1. Aquellas cuyo costo pueda ser recuperado total o parcialmente;
2. Aquellas que por su naturaleza necesiten autonomía de gestión; previa opinión favorable del Congreso o de su Comisión Delegada;
3. Las de carácter comercial e industrial.

Artículo 68. Los patrimonios separados adoptarán la estructura organizativa que mejor convenga a sus fines y serán administrados por el Ministro respectivo a través del Director del patrimonio.

123. Se estima que estas normas relativas a los patrimonios autónomos no deben estar en una Ley Orgánica de Presupuesto, sino en una Ley sobre Entidades Descentralizadas como la que se publica en el Apéndice N° 2 de la Cuarta Parte de este Informe.

124. En el Proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas que se publica en el Apéndice N° 2 de la Cuarta Parte de este Informe, la decisión de crear los Patrimonios Autónomos se atribuye al Congreso y no al Ejecutivo Nacional. Véase N° 606.

Artículo 69. La administración de los patrimonios separados estarán sometidos al control de la Contraloría General de la República, de conformidad con la ley.

TITULO VI

DE LA OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO Y DE LAS OFICINAS DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

Artículo 70. Se crea la Oficina Central de Presupuesto, la cual tendrá la responsabilidad de coordinar y programar las labores de preparación de los presupuestos a que se refiere esta Ley, controlará administrativamente la ejecución presupuestaria, y ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Preparar las normas e instrucciones relativas a la elaboración del proyecto de ley de presupuesto;
2. Efectuar la estimación del presupuesto de ingresos y revisarla periódicamente;
3. Preparar el proyecto de ley de presupuesto;
4. Llevar las estadísticas de ingresos y gastos y de cualquier otro concepto;
5. Preparar, conjuntamente con la Tesorería Nacional; el programa de ejecución de pagos del presupuesto.
6. Preparar el presupuesto consolidado del sector público;
7. Preparar el presupuesto de origen y aplicación de fondos del sector público;
8. Preparar un resumen sobre los aspectos más relevantes de los presupuestos de los organismos descentralizados.
9. Estudiar los presupuestos de los organismos descentralizados y proponer las modificaciones que considere necesarias;
10. Asesorar a los organismos ejecutores de los presupuestos en lo referente a las labores de administración presupuestaria;
11. Ejercer el control administrativo en sus aspectos financieros y programáticos, de la ejecución de los presupuestos, sin perjuicio de las funciones de control que las leyes o reglamentos asignen a otros organismos;
12. Informar periódicamente al Presidente de la República y al Congreso acerca de la ejecución financiera del presupuesto y del progreso en el cumplimiento de las metas programadas;
13. Analizar las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por los organismos ejecutores de los respectivos presupuestos y emitir su opinión al respecto;

14. Preparar informes referentes a la situación fiscal y a sus relaciones con la programación presupuestaria y con el Plan de la Nación; y

15. Las demás atribuciones que le confiera la presente Ley y su reglamento.

Artículo 71. A fin de que la formulación, ejecución y control del presupuesto se correspondan coordinadamente con la planificación económica y social con los programas de reforma administrativa y con la orientación que sobre tales materias imparta el Presidente de la República, la Oficina Central del Presupuesto, deberá desarrollar sus actividades en estrecha cooperación con las oficinas centrales del sistema de planificación, de reforma administrativa y de personal.

Artículo 72. La Oficina Central de Presupuesto podrá comunicarse directamente con los organismos ejecutores de los presupuestos para tratar asuntos relacionados con la administración presupuestaria.

Los funcionarios y empleados del poder nacional y de los organismos descentralizados están en la obligación de prestar efectiva y oportuna colaboración a la Oficina en todo lo referente a la materia presupuestaria y a suministrar la información que ésta requiera.

Artículo 73. En cada uno de los organismos regidos por la presente Ley funcionará una Oficina de Planificación y Presupuesto, que en materia presupuestaria será el órgano de enlace y comunicación entre el correspondiente organismo y la Oficina Central de Presupuesto, cuyas funciones y atribuciones serán fijadas en el reglamento.

APENDICE Nº 3

RELACION Nº 20 DE LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION DE 15 DE JULIO DE 1971 SOBRE EL COMITE DE ENLACE PARA ASUNTOS ESTADISTICOS ¹²⁵

REPUBLICA DE VENEZUELA - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. - OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION. RELACION Nº 20, CARACAS, 15 DE JULIO DE 1971. 162º Y 113º.

La Oficina Central de Coordinación y Planificación informa que por disposición del ciudadano Presidente de la República y de conformidad con el artículo 8º y los literales a) y h) del artículo 12 del Decreto Nº 492 de 30 de diciembre de 1958, se ha creado un Comité de Enlace para Asuntos Estadísticos, con carácter permanente y ad-honorem, *integrado por un representante de esta Oficina, quien lo presidirá, un representante de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento y un representante del Banco Central de Venezuela.*

El Comité de Enlace tendrá por objeto el *estudio y análisis continuos de los problemas relativos a las estadísticas nacionales así como la recomendación de medidas cuya adopción conduzca a hacerlas más confiables, a fin de que se cuente con la información necesaria para la planificación del desarrollo económico y social del país y para la ejecución de los programas vinculados al mismo.* A tal efecto, el mencionado Comité se regirá por las siguientes normas:

Primero: Formulará las recomendaciones técnicas necesarias para lograr:

1. La superación de las limitaciones que en la actualidad afectan a las estadísticas primarias y las normas de coordinación adecuadas

¹²⁵. Publicada en Gaceta Oficial Nº 29.559 de 15 de julio de 1971.

para el óptimo aprovechamiento de los recursos destinados a la elaboración, procesamiento, archivo y utilización de aquellas por los organismos representados en el Comité y por otros organismos públicos o privados que guarden relación con la Estadística Nacional o requieran de las mismas.

2. El mejoramiento de la calidad de las estadísticas derivadas.

3. La progresiva implantación de un sistema moderno de información económica y social que permita la oportuna formulación y la evaluación y el ajuste permanentes de los programas, y que satisfaga las necesidades analíticas de los sectores públicos y privado en materia de planificación.

4. Uniformidad en el procesamiento y presentación de la información.

Segundo: El Comité podrá estudiar y analizar cualquier otro aspecto que sus miembros o los organismos en él representados estimen pertinente para el mejor cumplimiento del objeto del mismo.

Tercero: El Comité deberá solicitar la colaboración de los organismos públicos que conforme a la Ley de Estadísticas y de Censos Nacionales estén obligados a cooperar en la formación de la Estadística Nacional, cuando la materia en consideración así lo requiera.

Cuarto: El Comité presentará mensualmente un informe acerca de la marcha de sus labores.

Quinto: Los servicios de secretaría y el personal que sean necesarios para el mejor cumplimiento de los fines del Comité serán provistos por la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Comuníquese y publíquese,

Luis Enrique Oberto G.
Jefe de la Oficina Central de
Coordinación y Planificación

APENDICE N° 4

PROYECTO DE REGLAMENTO DE COMPRAS Y SUMINISTROS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL ¹²⁶

RAFAEL CALDERA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con los artículos 427 y 428 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Considerando:

que la racionalización del gasto público constituye uno de los factores determinantes de la Reforma Administrativa.

Considerando:

que los procedimientos administrativos en materia de compras y suministros del Gobierno Nacional deben someterse a normas que aseguren una contratación uniforme y eficaz;

Decreta:

El siguiente
REGLAMENTO DE COMPRAS Y SUMINISTROS DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL:

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1° Los Contratos de compras y suministros que se propongan celebrar los Ministerios e Institutos Autónomos y demás

126. Enviado por oficio N° 346 de 20 de febrero de 1970 por el Presidente de la Comisión de Administración Pública al Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

establecimientos públicos serán objeto de licitaciones de conformidad con los términos del presente Reglamento.

Parágrafo único: Salvo lo previsto en el Capítulo Tercero, todas las licitaciones tendrán carácter público.

Artículo 2º A los fines de este Reglamento se entiende por contratos de compras y suministros aquellos por los cuales se adquieran bienes destinados al uso de la Administración Pública en sus diversas ramas y cuya adquisición fuere necesaria para mantener la continuidad de los servicios y funciones de aquélla.

Parágrafo único: Cuando se trate de la adquisición de bienes que por su naturaleza o destino no puedan ser objeto de licitación, a juicio del respectivo Comité de Licitaciones, no se aplicarán las normas del presente Reglamento.

Artículo 3º Se excluyen de la aplicación del presente Reglamento las compras y suministros relativas a la Defensa Nacional y las de las Instituciones Bancarias en las cuales el Fisco Nacional o cualquier Instituto Autónomo o empresa del Estado sean accionistas mayoritarios.

CAPITULO II

DE LAS LICITACIONES PUBLICAS

Artículo 4º De toda licitación se publicará un resumen, por lo menos, en dos (2) diarios de mayor circulación de la Capital de la República. Cuando la totalidad o parte de algún artículo deba ser licitado en una población del interior del país, la publicación deberá hacerse también en un periódico de la región administrativa correspondiente.

Los organismos licitantes deberán tener a disposición de los proveedores todos los detalles de la respectiva licitación.

Parágrafo único: Cuando los bienes comprendidos en la licitación estuvieren destinados al uso de algún organismo público regional, se establecerá como condición de aquélla que, en igualdad de condiciones, gozarán de preferencia las empresas domiciliadas en la región administrativa correspondiente.

Artículo 5º Las licitaciones deberán indicar todas sus condiciones, especificándose el suministro objeto de la licitación; las obligaciones que contraerá la República y aquellas a que deben someterse el licitador o licitadores. Del mismo modo, la licitación indicará las fechas y horas para admitir las cotizaciones, abrir los sobres y adjudicar las licitaciones.

La licitación podrá indicar también diferentes lugares para entregar determinadas cantidades del artículo licitado e igualmente varias fechas para recibir diferentes cuotas de la cantidad total licitada.

Artículo 6º El plazo máximo entre la fecha de la publicación del aviso de la licitación y la fecha para la recepción de cotizaciones será fijado en cada caso, por el Comité de Licitaciones, atendiendo a la naturaleza de aquella.

CAPITULO III

DE LAS LICITACIONES PRIVADAS Y DE LAS ADQUISICIONES DE EMERGENCIA

Artículo 7º Cuando se trate de adquisiciones cuyo valor global no exceda de cuarenta mil bolívares (Bs. 40.000,00) podrán efectuarse licitaciones privadas. En estos casos, el Comité de licitaciones del respectivo organismo invitará a los oferentes a que presenten sus propuestas, con base a las condiciones que, privadamente, les comunique el Comité. En ningún caso podrán ser invitados a participar en estas licitaciones menos de tres (3) firmas o empresas, salvo en aquellos casos en que no pudiere cumplirse este requisito por no existir en el país el número de empresas antes determinado.

Artículo 8º El Comité de Licitaciones, teniendo en cuenta las características de cada licitación, fijará las condiciones, plazos y modalidades que regirán el procedimiento. Sin embargo, cuando el valor del contrato correspondiente sea superior a cinco mil bolívares (Bs. 5.000,00) el Comité no podrá adjudicar la buena pro, sin la previa aprobación de la Contraloría General de la República.

Artículo 9º Cuando se trate de adquisiciones de tal manera urgentes que no sea posible aplicar el procedimiento de licitaciones, el Comité de Licitaciones lo informará al Ministro correspondiente o al Director o Presidente del Instituto Autónomo o empresa del Estado de que se trate, a los fines de que, por Resoluciones debidamente motivadas, se ordene la celebración del contrato correspondiente, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Contraloría General de la República.

Igual procedimiento se aplicará en aquellos casos en que por la naturaleza de los bienes a adquirirse, no fuere conveniente la apertura de una licitación pública, a juicio del Ministro respectivo. En el caso de los Institutos Autónomos deberá consultarse al correspondiente Ministro de adscripción.

CAPITULO IV

DE LOS COMITES DE LICITACIONES

Artículo 10. Para fijar las bases de cada licitación así como para recibir y analizar las cotizaciones y adjudicar las licitaciones habrá un comité de licitaciones que estará integrado por el Director de Administración, el Jefe de Compras, quien será el Secretario del Comité, y un tercer miembro designado por el Ministro respectivo o el Presidente o funcionario de rango equivalente, en el caso de los Institutos Autónomos.

Artículo 11. Compete al Comité de Licitaciones realizar el acto de apertura de sobres, el cual deberá ser público y efectuarse en el lugar, fecha y hora señalados en el aviso donde se declaró abierta la licitación. Al momento de abrir los sobres se dará lectura a todas las propuestas, previa constatación del cumplimiento por parte de los oferentes de los requisitos exigidos en el aviso de licitación, y se levantará el acta de conocimiento de cotizaciones la cual será firmada por los miembros del Comité, por el Delegado de la Contraloría General de la República, si asistiere, y por todos los licitadores presentes que deseen hacerlo.

En el mismo acto de apertura de sobres el Comité de Licitaciones sellará las muestras que hubieren enviado los licitadores de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV de este Reglamento.

Artículo 12. Cuando ninguna de las propuestas llene las condiciones exigidas se declarará desierta la licitación y se procederá a una nueva, la cual podrá ser pública o privada.

Artículo 13. Las decisiones del Comité se tomarán por mayoría absoluta y cuando uno de sus miembros salvare su voto lo hará constar en el acta de conocimiento de licitaciones y tendrá un lapso de tres (3) días hábiles para razonarlo por ante el Ministro respectivo o el órgano directivo en el caso de los Institutos Autónomos.

CAPITULO V

DE LAS COTIZACIONES

Artículo 14. Las propuestas se enviarán en sobres cerrados. Si entre las condiciones de la licitación se incluyere la de prestar caución, el licitador indicará la que ofrece en el mismo pliego de proposiciones; y si fuere fianza deberá acompañar la conformidad del fiador propuesto, quien se obligará solidariamente con el proponente.

Artículo 15. Ningún licitador podrá presentar más de una cotización y si así lo hiciere las que presentare quedarán sin efecto. Las alternativas sólo se admitirán cuando fueren expresamente solicitadas por la Administración.

Artículo 16. Introducida una propuesta, el oferente está obligado a sostenerla hasta que se le otorgue la buena pro, en conformidad con los plazos fijados en el aviso de licitación. Sin embargo, en casos debidamente justificados a juicio del Comité de Licitaciones correspondientes, los oferentes podrán retirar sus propuestas, siempre que lo soliciten por escrito con cinco (5) días de anticipación, por lo menos, a aquel en que deba procederse a la apertura de los sobres. En este caso no se admitirán nuevas propuestas a quienes se les hubiera autorizado el retiro de su oferta.

Artículo 17. Toda propuesta deberá referirse a la totalidad de los bienes a que se refiera cada licitación, salvo que en las condiciones de las mismas se establezca lo contrario. Sin embargo, en todo caso, la propuesta deberá ser presentada con indicación del precio unitario de cada uno de los objetos comprendidos en la licitación.

Artículo 18. Los precios deberán darse con dos cifras decimales solamente si fuere el caso. Dichos precios serán considerados netos para los artículos entregados en la oportunidad y lugar señalados, y deberán incluir los costos de transporte y demás costos que fuere necesario incluir en conformidad con el aviso de licitación.

Artículo 19. A los efectos de este Reglamento y para el cálculo del precio global de cada propuesta u oferta, se tomará en consideración el precio unitario indicado en ella.

Artículo 20. Toda persona natural o jurídica que desee celebrar contratos de suministros con la Administración Pública Nacional deberá estar inscrita en el correspondiente Registro de Proveedores que al efecto se llevará en cada Ministerio e Instituto Autónomo. Igualmente, deberá inscribirse en el Registro de Proveedores de la Contraloría General de la República.

Artículo 21. En caso de que se hubiere establecido como condición de la respectiva licitación que los oferentes presenten muestras de todos o de algunos de los objetos o bienes a que ella se refiere, el organismo licitante no asumirá responsabilidad alguna por el uso de que de ellas se hagan, ni estará obligado a devolverlas. En todo caso, las muestras se remitirán al organismo licitante por cuenta del oferente.

CAPITULO VI

DE LAS ADJUDICACIONES Y ORDENES DE COMPRA

Artículo 22. La licitación será adjudicada, previa aprobación de la Contraloría General de la República, a la propuesta que ofrezca

mayores ventajas, a cuyos efectos se considerarán el precio y la calidad de los bienes ofrecidos o cualquier otra circunstancia que, a juicio del Comité de Licitaciones, hiciere aconsejable la adjudicación.

En este último caso, sin embargo, el Comité deberá razonar los motivos de la adjudicación.

Artículo 23. El organismo licitante podrá adjudicar parcialmente la buena pro a diversos oferentes cuando la naturaleza de la licitación lo permita y ello sea conveniente para sus intereses, a cuyos efectos indicará tal circunstancia en el aviso de licitación correspondiente.

Artículo 24. Las adjudicaciones se harán dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha del acto de apertura de sobres, salvo que en el aviso de licitación se indique otro plazo.

Artículo 25. Además de la notificación que deberá hacerse al interesado, el Comité de Licitaciones participará las adjudicaciones en forma pública pudiendo optar por hacer una publicación en los mismos periódicos en los cuales apareció la invitación a licitar, o limitarse a dejar constancia de la adjudicación en las carteleras públicas de la oficina de compras del respectivo organismo.

Artículo 26. El Comité de Licitaciones, excepcionalmente, podrá establecer las prórrogas que considerare necesarias para efectuar la adjudicación, debiendo participarle a los licitadores en la misma forma del aviso de licitación. El oferente que no aceptase la prórroga deberá manifestarlo por escrito, y en caso de que así no lo hiciere se entenderá que la acepta.

Artículo 27. Efectuada la adjudicación de la licitación, el organismo respectivo preparará la orden de compra correspondiente. Esta se someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República salvo en los casos exceptuados por la Ley.

Artículo 28. Ningún proveedor a quien se le hubiera otorgado la buena pro en una licitación podrá ceder ni traspasar la orden de compra, por ningún concepto.

Artículo 29. Cuando un proveedor no cumpliera las condiciones establecidas en la orden de compra, la administración podrá rescindir el contrato unilateralmente y proceder a colocar la orden entre uno o más de los oferentes que hayan participado en la licitación, siempre que, en este último caso, reúnan condiciones que hagan aconsejable tal procedimiento.

Artículo 30. Las entregas deberán ser hechas por el proveedor en la fecha o fechas señaladas en la orden de compra. Sin embargo, serán permisibles variaciones de tres (3) días hábiles de más o de menos, en relación con las fechas indicadas en la orden.

Cuando las mercancías no fueren entregadas en la fecha o fechas señaladas en la orden de compra, la Administración podrá rechazar la entrega de las mercancías o de las cantidades faltantes, si fuere el caso, y reclamar del proveedor las indemnizaciones estipuladas en el contrato.

Artículo 31. El Director de Administración o un funcionario de rango equivalente podrán acordar prórrogas para la entrega de las mercancías siempre que el proveedor lo solicitare por causas justificadas que razonará por escrito. Dicha prórroga no podrá exceder de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que el proveedor debió haber efectuado la entrega de las mercancías.

Artículo 32. Cuando la Administración rechazare un determinado artículo por no ajustarse a las condiciones de contratación, procederá a notificarlo por la vía más expedita, al proveedor. Este deberá retirar el artículo o artículos dentro de la setenta y dos (72) horas siguientes a la notificación y si no lo hiciere deberá pagar el costo de almacenaje, sin perjuicio de las indemnizaciones a que hubiere lugar de conformidad con la Ley.

CAPITULO VII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 33. La Comisión de Administración Pública preparará un Manual de Compras y Suministros y asesorará a los organismos a los cuales se aplique este Reglamento. Dicho Manual será de obligatoria observancia para la Administración Pública Nacional.

Artículo 34. Los Ministerios e Institutos Autónomos procederán a efectuar todos los trámites necesarios para adoptar el presente Reglamento a las empresas en las que la República o un organismo público nacional tengan participación decisiva.

Artículo 35. Las normas del presente Reglamento se incluirán expresamente como condiciones de los contratos de compras y suministros que celebre la Administración Pública Nacional por intermedio de cualquiera de sus órganos, salvo los que expresamente estuvieran excluidos de la aplicación del mismo.

Artículo 36. La inobservancia de cualquiera de las disposiciones de este Reglamento por el funcionario que deba aplicarlas se considerará como falta grave a los fines de la imposición de las sanciones administrativas a que hubiere lugar.

Artículo 37. Este Reglamento comenzará a regir a partir del
Artículo 38. Los Ministros del Despacho quedan encargados de la ejecución del presente Decreto.

APENDICE Nº 5

LA INFORMACION ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ¹²⁷

PRESENTACION

Este borrador fue elaborado por el Presidente de la Comisión de Administración Pública, doctor Allan-Randolph Brewer-Carías, para las reuniones sostenidas con los Jefes de Relaciones Públicas y de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, de los Ministerios e Institutos Autónomos y empresas de servicio.

Su objetivo fundamental fue el de motivar a los diversos niveles de la administración acerca de la necesidad de mantener correctamente informado al ciudadano sobre la forma, tipo y condiciones bajo las cuales se prestan los servicios públicos en el país teniendo en cuenta que la información (descendente) aparece como uno de los medios más efectivos para prestar mejor el servicio, ya que el ciudadano sabe a quién dirigirse, cómo tramitar los asuntos, en qué tiempo y en qué lugar, y al mismo tiempo es un mecanismo ideal para que los niveles de decisión de los organismos públicos estén permanentemente informados acerca de la correcta marcha de los servicios que se prestan.

Este borrador constituye por lo tanto, una primera aproximación al problema y se presenta como tal en esta Segunda Conferencia de Empresas Estatales de servicio público con el único objeto de que en base al mismo se opine, se discuta y se aporten ideas que posteriormente puedan ser incorporadas como soluciones en los diversos organismos que desarrollen y presten servicios a la ciudadanía.

127. Ponencia presentada por la Comisión de Administración Pública a la II Conferencia Venezolana de Empresas Estatales de Servicio Público (diciembre de 1971) para el Tema Nº 2 relativo a "El Servicio y la Comunidad".

I. SITUACION GENERAL DE LA INFORMACION ADMINISTRATIVA

1. PREMISAS

- A. La Administración Pública no es un fin en sí misma.
- B. La Administración Pública como gestora del interés general y colectivo.
- C. La Administración Pública al servicio del público.

2. PROBLEMAS ACTUALES

- A. La Administración Pública no está integrada al ciudadano (administrado); ni éste se siente integrado a aquélla.
- B. Para el ciudadano (administrado), la Administración Pública es una organización distante, complicada, lenta y semi-secreta, manejada por burócratas.
- C. Para el funcionario en general, el ciudadano no es alguien a quien él sirve (servicio público, servicio al público), sino alguien indefenso, que viene a pedir favores (no a exigir un derecho).
- D. Lo engorroso y difícil del procedimiento y de los trámites, facilitan el sentimiento de superioridad del funcionario (quien tiene la clave para la solución de los mismos, pues los conoce), frente al ciudadano ignorante de ellos, e indefenso ante la Administración, sus secretos y sus funcionarios.
- E. Esta situación origina la proliferación de gestores, como intermediarios entre la Administración y el ciudadano, y la consecuencial corrupción de los funcionarios; lo que produce que éstos se acostumbren a tratar con los gestores y a no recibir a ciudadanos aislados.

3. ALGUNAS CAUSAS DE DICHOS PROBLEMAS

- A. El "secreto" de la Administración, y el hecho de que sólo unos pocos (funcionarios o gestores) conozcan la organización o los trámites.
- B. La indefensión del ciudadano, quien no sabe a quién acudir o cómo reclamar, y ante quién quejarse adecuadamente y con esperanza de tener éxito.
- C. La concentración de la información administrativa al solo aspecto de las relaciones públicas en sentido estricto.

4. ALGUNAS SOLUCIONES

- A. Establecer reales mecanismos y medios de información administrativa para restablecer las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos.
- B. Desarrollar la información administrativa descendente y ascendente.
- C. Utilizar la información administrativa como un medio para mejorar los servicios públicos y humanizar las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos.

5. ANTECEDENTES

- A. Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 mediante la cual se establecieron los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 1399 Extraordinario de 13 de mayo de 1970), párrafo 14, C.

En dicha Instrucción, el Presidente ordenó lo siguiente:

“En este sentido en todos los Ministerios e Institutos Autónomos, con el asesoramiento de la Oficina Central de Información y de la Comisión de Administración Pública, *deberán reorganizarse las Oficinas de Relaciones Públicas y convertirlas en Oficinas de Información* u organizarlas cuando aquéllas no existan, las cuales tendrán a su cargo, además de las relaciones públicas del organismo, *particularmente la labor de información, orientación e informe a los particulares* sobre las actividades y funciones del organismo”.

“Particularmente, además, deberán proponerse medidas de reforma tendientes a regular o institucionalizar las vías y mecanismos *de formulación de peticiones, quejas, sugerencias o reclamaciones por parte de los ciudadanos* en relación a los actos administrativos del organismo, o, en general, en relación a las actuaciones de la administración, con el objeto de hacer más efectivo el derecho de petición que consagra el Artículo 67 de la Constitución”.

- B. Rueda de Prensa del Presidente de la República del día jueves 16 de setiembre de 1971, en la cual expresó lo siguiente en torno al trato de los funcionarios públicos respecto de los ciudadanos y a la información administrativa ascendente:

“Quisiera finalmente referirme a una cuestión que se trató ayer en el Consejo de Ministros, y que tiene gran interés para toda la comunidad: es el asunto de la atención de los funcionarios y empleados en servicios públicos, en relación a los ciudadanos que

necesitan de ellos o que acuden a solicitarlos. El gobierno tiene un inmenso interés en que los servidores del Estado recuerden ante todo que son servidores del pueblo, de la ciudadanía, de la población, y que tienen el deber de prestar sus servicios y de dar la mejor atención posible. Muchas veces este deber no se cumple o no se cumple a cabalidad. Hay empleados atentos, eficientes, que buscan la manera de resolver los problemas y de satisfacer cualquier necesidad o gestión hecha por parte de alguna persona que se acerca movida por una necesidad de cualquier índole. Hay otros que, desgraciadamente, no lo hacen así y yo quiero decir con toda claridad que puede ser que algunos lo hagan por circunstancias partidistas; o bien porque se sientan miembros del partido de gobierno y consideran que esa circunstancia los coloca en un nivel de jerarquía, de autoridad, por encima del ciudadano que viene a solicitar sus servicios; o bien porque sean miembros de un partido de oposición y tengan interés en que las cosas marchen mal, y lo hagan en una forma desagradable, incluso para entonces soltarle al público a lo mejor esta frase: “¿ah, usted no quería el cambio? Soporte las cosas como vienen”.

“En esta materia no quiero hacer excepción, sino pedirle al público que nos ayude. Tenemos interés en corregir esos hechos y en la medida en que la democracia participativa y orgánica va creando nuevos grupos —organismos gremiales, asociaciones y entidades que a veces se sienten lesionadas cuando se les reclama a uno de sus miembros por uno de estos hechos a que me he referido— es indispensable el apoyo de la opinión pública y la asunción de una responsabilidad por la comunidad, que en vez de quejarse en términos genéricos porque las cosas no marchan, denuncien concretamente aquellas circunstancias en las cuales se les ha tratado mal, ya que tenemos interés e intención de atender a estas denuncias, y de tratar de corregir las cosas hasta donde sea posible.”

“Yo he dado el ejemplo creando, al lado de la Presidencia de la República, una Comisionaduría de Denuncias, Quejas y Reclamos que recibe muchas cartas y denuncias, gran parte de las cuales se tramitan en una forma confidencial y discreta; pero, además, tengo interés en que en cada uno de los servicios públicos haya alguien, alguna oficina o persona, que tenga el ánimo de vigilar para que las cosas marchen y que los servicios sean, verdaderamente, lo que su nombre dice: servicio; que se atienda al pueblo, el cual tiene derecho a que se le responda en una forma satisfactoria, porque es precisamente para atenderlo para lo que las distintas dependencias se han creado. Ojalá podamos lograr realmente que una concientización de la comunidad, un movimiento de la opinión pública a favor de esta permanente vigilancia, corresponda a la respuesta que deben darle las autoridades superiores en cada dependencia, para que se puedan reajustar las cosas y que se recuerde que el

que desempeña un cargo o una ocupación dentro de un organismo del Estado o de una entidad para-estatal, tiene, como primera y obligante función, la de responder a las necesidades, a las exigencias y a los planteamientos que su clientela le hace; que, al fin y al cabo, la clientela del Estado no es otra sino el pueblo, quien, al mismo tiempo es el que lo lleva con su voluntad y el que lo elige con sus decisiones.”

- C. Artículo 13 del Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado por Decreto N° 539 de 10 de febrero de 1971.

Artículo 13. A la Oficina de Información corresponderá:

1. Dirigir, bajo la orientación del Ministro, las relaciones del Ministerio con los medios de comunicación social y con la colectividad en general;

2. Informar al público acerca de las actividades que desarrolla el Ministerio y de los fines, sede, competencia y funcionamiento de sus dependencias; y

3. Recibir, tramitar y responder las solicitudes de información y las quejas de los particulares, en los casos en que no exista un procedimiento especial.

La Oficina de Información deberá coordinar sus actividades con las de la Oficina Central de Información.

- D. Acuerdo del Comité de Reforma Administrativa del Consejo de Ministros (CORACOM) de 29 de setiembre de 1971 y decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros de 6 de octubre de 1971.

II. LA INFORMACION ADMINISTRATIVA DESCENDENTE (INFORMACION AL PUBLICO)

1. INFORMACION GENERAL (RELACIONES PUBLICAS EN SENTIDO ESTRICTO)

- A. Campañas publicitarias sobre el organismo y sus actividades.
B. Relaciones con los medios de comunicación social.

2. INFORMACION AL PUBLICO EN PARTICULAR

A. Objetivos.

a. Informar sobre:

- a' fines, competencia, organización, funcionamiento del organismo.

- b' funcionarios: cargos, rangos, localización, competencia.
 - c' trámites, procedimientos.
 - d' localización de oficinas, horarios de trabajo.
 - b. Evitar pérdida de tiempo y traslados inútiles de una oficina a otra, de los ciudadanos.
 - c. Descongestionar los servicios del organismo de visitas inútiles.
- B. Señalización**
(Uniforme en toda la Administración Pública).
- a. Señalización en los edificios públicos.
 - a' Directorio de oficinas y funcionarios en los sitios de entrada principal.
 - b' Flechas con indicación de las entradas principales y de la unidad principal de información del organismo.
 - c' Carteles con la identificación del organismo y de los servicios que se encuentran en el edificio.
 - d' Carteles con indicación de lugares de la ciudad donde se encuentren otros servicios del organismo.
 - b. Señalización en el interior de los edificios públicos.
 - a' Afiche en cada piso con el plano del mismo y localización de las dependencias.
 - b' Directorio de las dependencias y funcionarios de cada piso.
 - c' Flechas y carteles indicando la situación de las escaleras, teléfonos públicos, ascensores, baños, etc.
 - d' Identificación numérica de cada puerta, con indicación del servicio respectivo y de los funcionarios que trabajan en la oficina.
 - e' Identificación de las puertas para visitantes y de las puertas reservadas a los funcionarios.
 - c. Centralización de la información documental.
 - a' La unidad principal de información no sólo debe informar y orientar al ciudadano, sino suministrarle toda la información documental sobre la gestión que desea realizar.
 - b' Necesidad de que en dicha oficina se encuentren *todos* los formularios (y direcciones para llenarlos) relativos a *todas* las actividades del organismo.

3. INFORMACION A LOS FUNCIONARIOS DEL PROPIO ORGANISMO SOBRE TODOS LOS ASUNTOS O DECISIONES QUE LES INTERESEN O CONCERNAN

III. LA INFORMACION ADMINISTRATIVA ASCENDENTE (INFORMACION DEL PUBLICO)

1. INFORMACION GENERAL

- A. La toma de conocimiento de lo que el público piensa o quiere de la Administración.
- B. Un medio de colaboración y participación del ciudadano con la Administración Pública, y de mejora de los servicios.

2. LAS INICIATIVAS Y SUGERENCIAS

- A. Objetivo:
 - a. Obtener ideas de parte de los ciudadanos o de los propios funcionarios públicos tendientes al mejoramiento de los servicios públicos.
 - b. Adoptar decisiones sobre mejoras de los servicios.
- B. Aspectos que pueden abarcar.
 - a. Mayor rendimiento del personal.
 - b. Supresión de trámites innecesarios.
 - c. Comodidad de los administrados.
- C. Tramitación.
 - a. Recepción por las oficinas principales de información (instalación de buzones adecuados).
 - b. Procesamiento y calificación (fundadas o infundadas) por la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa (OCRA) del organismo.
Preparación de la decisión respectiva.

3. QUEJAS Y RECLAMACIONES

- A. Objetivo.
 - a. Dotar a los ciudadanos de los medios de quejas y reclamaciones ante el propio organismo (sin perjuicio de las competencias de la Comisionaduría de la Presidencia de la República para Denuncias, Quejas y Reclamos).

- b. Permitirle a la Administración Pública localizar las fallas y exigir las responsabilidades a que haya lugar.
 - B. Aspectos que pueden abarcar.
 - a. Tardanza en los servicios o en la obtención de una respuesta a la petición (lentitud).
 - b. Desatenciones al público (falta de respeto o atención debida).
 - C. Tramitación.
 - a. Recepción por las oficinas principales de información.
 - b. Procesamiento y tramitación por la Oficina de Personal y el funcionario superior correspondiente.
 - c. Preparación de la decisión respectiva.

IV. PROPOSICIONES GENERALES

1. ORGANIZACION DE LA OFICINA DE INFORMACION

Cumplimiento de lo ordenado por el Presidente de la República en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970.

2. ESTABLECIMIENTO DE UNA UNIDAD PRINCIPAL DE INFORMACION DEPENDIENTE DE LA OFICINA DE INFORMACION

- A. Funciones.
 - a. Tramitar las informaciones al público en particular, y a los funcionarios (informaciones descendentes) y las iniciativas, sugerencias, quejas y reclamaciones (informaciones ascendentes).
 - b. Centralizar la información documental.
- B. Localización.
 - a. Preferentemente cerca de la entrada principal del edificio o en un determinado piso del mismo.
 - b. Posibilidad de otras unidades de información en edificios diferentes al edificio sede principal del organismo, o de personas (porteros) destinados a informar en cada piso.
- C. Personal.

- a. Elección del personal del nivel adecuado (sabe oír, saber hablar, saber explicar, tener conocimiento cabal del organismo).
 - b. Presencia y dinamismo conveniente.
3. PUBLICACION DEL DIRECTORIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

En etapa de última revisión.

4. ESTANDARIZACION DE LA INFORMACION DOCUMENTAL (FORMULARIOS) Y DE LAS FORMAS DE SEÑALIZACION (POSIBLE ELABORACION DE UN SIMBOLO PARA LA FUNCION DE INFORMACION ADMINISTRATIVA).
5. ELABORACION DE FOLLETOS INFORMATIVOS (INTELIGIBLES, SENCILLOS, CON SIGNOS ADECUADOS) SOBRE CADA UNA DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS QUE TOQUEN MAS AL PUBLICO (ADMINISTRACIONES FISCALES, IDENTIFICACION, EXTRANJERIA, SEGURO SOCIAL, CORREOS, TELEFONOS, TELEGRAPOS, GAS, ELECTRICIDAD, ETC.).

APENDICE Nº 6

RESOLUCION DEL CONSEJO DE MINISTROS
DE 8 DE DICIEMBRE DE 1971 SOBRE LA
INFORMACION ADMINISTRATIVA Y LAS
RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACION Y
EL PUBLICO ¹²⁸

Caracas, 28 de enero de 1972

Ciudadano
Dr. Allan Brewer-Carías
Presidente de la Comisión de
Administración Pública
Ciudad

Me es grato dirigirme a usted cumpliendo instrucciones del ciudadano Presidente de la República, en la oportunidad de transcribirle las disposiciones aprobadas por el Consejo de Ministros, en su sesión del día 8 de diciembre de 1971, en relación a las medidas que deben adoptarse a partir del corriente mes, en ese organismo y en los directamente relacionados con él, a fin de:

1. Instalación de una oficina o caseta para información al público.

Debe instalarse una oficina o caseta destinada a suministrar información al público, con las siguientes características:

1. Denominación: Información y Reclamos.
2. Ubicación: en la entrada del edificio respectivo o en un lugar accesible fácilmente al público.
3. Dependencias: debe depender de la respectiva Oficina de Información y Relaciones Públicas de cada organismo.

128. Oficio Nº 354 de 28 de enero de 1972 del Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación al Presidente de la Comisión de Administración Pública.

4. Identificación: mediante el mismo aviso elaborado por la Oficina Central de Información para toda la Administración Pública, a cuyo efecto el Organismo deberá hacer del conocimiento de la Oficina Central de Información sus requerimientos.

5. Mobiliario: debe ser el mínimo requerido (escritorio, archivo, en algunos casos teléfono, etc.)

6. Personal: las personas que la atiendan deben ser adecuadamente preparadas en cuanto a las funciones y servicios que presta cada uno de los organismos y en cuanto a la atención al público.

II. A) Las oficinas o casetas para información al público deberán poner a disposición del público información oral sobre los servicios que presta el organismo y la forma de obtenerlos, e información mediante folletos, instructivos, formularios, planillas y demás medios documentales, sobre los siguientes aspectos:

1. Fines, competencia, organización del organismo;
2. Directorio de funcionarios y sus atribuciones y dependencias del organismo.
3. Indicación de los trámites y procedimientos usuales que tienen mayor relación al público.
4. Localización de las oficinas y horarios de trabajo.
5. En general, todas las informaciones que puedan orientar al público y contribuir a evitar pérdidas de tiempo y traslados inútiles de los usuarios del servicio de una oficina a otra.

B) Deberán ponerse a disposición del público planillas donde pueda anotarse las quejas, reclamos y sugerencias que se tengan en relación con el funcionamiento de los servicios, respecto a las cuales se instruirá al funcionario receptor para que las haga llegar además de al funcionario a quien corresponde la solución del problema, también al Ministro, Presidente, Director o Máxima Autoridad del Organismo.

III. Adopción de una señalización adecuada de los servicios.

En todos los organismos de la Administración Pública deberá adoptarse una señalización uniforme elaborada por la Oficina Central de Información para la identificación de los diversos servicios y dependencias de los organismos. Cada organismo deberá ponerse a tal efecto en contacto con la Oficina Central de Información y con la Comisión de Administración Pública.

IV. Motivación de los funcionarios públicos.

Simultáneamente con la puesta en ejecución de estas medidas se deberá instruir y motivar a los funcionarios públicos para que presten mejor atención al público.

V. Responsabilidades.

La adopción oportuna de estas medidas en los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado será responsabilidad de cada Ministro en su sector. La Oficina Central de Información (O.C.I.) y la Comisión de Administración Pública (C.A.P.) quienes prestarán su colaboración a los organismos que la requieran, vigilarán la marcha del proceso y reportarán sus observaciones a los Ministros y directivos de los organismos del sector correspondiente.

Atentamente,

LUIS ENRIQUE OBERTO G.

JUSTIFICACION ECONOMICA DEL PROCESAMIENTO AUTOMATICO DE DATOS¹²⁹

I. INTRODUCCION

En vista de que el gasto gubernamental en el rubro de Procesamiento Electrónico de Datos ha alcanzado niveles considerables con tendencia de crecimiento desproporcionado, la Comisión de Administración Pública considera que se requiere la colaboración de la alta gerencia gubernamental para tomar las medidas correctivas que garanticen una óptima utilización de los recursos financieros del Estado en este campo.

La Comisión de Administración Pública ha venido insistiendo en la conveniencia de establecer la racionalización del gasto en materia de computación de manera que la productividad del mismo corresponda a su magnitud, todo ello enmarcado dentro de los planes de Reforma Administrativa que adelanta este despacho.

La Comisión de Administración Pública aspira que la presente guía se constituya en un instrumento de necesaria utilidad para la corrección de la tendencia a la desproporción en el gasto en esta materia. Las directrices en ella contenida se aspira que se observen por los niveles técnico-operativos en beneficio de las decisiones ejecutivas a tomarse.

Corresponde a la alta gerencia gubernamental una toma de conciencia sobre la magnitud del problema y es de esperar que las decisiones tomadas por los niveles técnico-operativos sean justificables ante la alta gerencia con argumentos comprensibles por estos para la ratificación de las decisiones.

129. Publicado por la Comisión de Administración Pública. Dirección Nacional de Sistemas. Comité Consultivo de Computación, Caracas, marzo de 1971.

La modernización y reforma de importantes aspectos de gestión gubernamental, reclamarán en muchos casos una mecanización o automatización mayor, pero el hecho de mecanizar por sí no es garantía de éxito en la empresa a acometer. La implantación de sistemas mecanizados requiere cuidadosos estudios y una detallada planificación de todos y cada uno de los pasos a tomar, así como una evaluación de los recursos que emplearían tanto en personal como en equipos, para poder determinar la capacidad real del organismo en recursos, para el desarrollo del problema.

Una de las fallas encontradas en la Administración Pública respecto al uso de sistemas de computación es la falta de planes perfectamente elaborados y la ausencia de alternativas que permitan determinar las condiciones más favorables a los despachos en el momento de tomar decisiones. Tal como se expresa en la introducción a la guía, ésta representa una orientación para los funcionarios de alto nivel jerárquico, quienes normalmente no tienen tiempo para familiarizarse con estas técnicas en el grado de detalle normalmente expuesto en la literatura.

La presente publicación plantea en primer lugar una Guía para la selección, adquisición y modificación de equipos y servicios de procesamiento automático de datos, y en segundo lugar, un Estudio de Justificación de Sistemas. Con ambos elementos se aspira presentar los aspectos globales de esta materia.

II. GUIA PARA LA SELECCION, ADQUISICION Y MODIFICACION DE EQUIPOS Y SERVICIOS DE PROCESAMIENTO AUTOMATICO DE DATOS

1. PLANIFICACION PRECEDENTE

Debe de realizarse un estudio de justificación basado en la metodología descrita en la Sección III del presente trabajo. Esta metodología es aplicable a estudios que preceden la adquisición de computadores electrónicos, servicios de procesamiento de datos, equipos de tarjeta perforada y el desarrollo de nuevas aplicaciones para equipos de tarjeta perforada y computadores electrónicos.

2. PLANIFICACION DEL ESTUDIO

Los pasos iniciales de estudio son:

A) *Selección de las actividades a ser estudiadas.* Esto debe ser realizado por una persona que tenga un conocimiento detallado del problema y de las habilidades de los equipos para procesamiento

automático de datos en general. Esta persona también, debe estar enterada de la posible utilidad de integrar funciones interdepartamentales. En general, las actividades seleccionadas deben caracterizarse por lo menos por una de las siguientes:

- a) Grandes volúmenes, operaciones repetitivas.
- b) Altos costos de personal.
- c) Cómputos complejos.
- d) Factores urgentes de tiempo.
- e) Alto potencial de mejoras operativas.

B) *Una definición de los objetivos y alcance del estudio.* Asignación de prioridades a las actividades por estudiar, y establecimiento de un cronograma de trabajo.

C) *Obtención del soporte e interés de los ejecutivos responsables por las actividades objeto de estudio.* Este es un paso vital debido al tiempo que toma y a lo detallado del análisis que usualmente se requiere en estos estudios. Además, generalmente se necesitan cambios en procedimientos y en la organización como resultado del estudio.

D) *Desarrollo de los planes para informar al personal en las áreas a ser estudiadas y para manejar ajustes de personal que sea necesario.*

3. REALIZACION DEL ESTUDIO

Los principales pasos en la realización de un estudio son:

A) *Asignación de responsabilidades.* El grupo encargado de realizar el estudio debe ser relevado de otras obligaciones para el mejor desempeño de sus funciones, debe tener conocimientos del área objeto del estudio de sistemas y procedimientos y de equipos para el procesamiento automático de datos. Los organismos que no tengan el personal especializado necesario deben obtener Asesoría de la Comisión de Administración Pública, o contratar los servicios de empresas consultoras.

B) *Realización del análisis general previo al estudio detallado de sistemas* para confirmar las áreas de posible aplicación provechosa de equipos de computación, establecer las necesidades de información para la dirección efectiva de las operaciones involucradas, identificar los procedimientos que necesitan ser reformados, y determinar la incidencia del proyecto sobre la organización en términos de recursos humanos y financieros. Un estudio detallado es normalmente costoso en tiempo y dinero y no debe realizarse a menos de que el estudio preliminar claramente justifique la utilización de procesamiento automático de datos.

C) *Concentrarse en proporcionar el mejor método de alcanzar la meta del organismo y no en sustituir los métodos existentes por la sofisticación de un computador. A este objeto deben de considerarse sistemas alternos que no necesariamente utilicen computadores.*

D) *Identificar y considerar todos los aspectos de los sistemas existentes y propuestos, incluyendo el propósito de las funciones de las áreas estudiadas, ventajas en términos de mejor servicio y reducción en costo, integración óptima de sistemas e impacto sobre la organización en términos de reasignación de responsabilidades, entrenamiento, selección y posibles desplazamientos de personal. En contrapartida a las economías propuestas, deben analizarse todos los factores de costo, incluyendo equipo, personal, preparación de local, entrenamiento, insumos, conversión y operación temporal de sistemas paralelos.*

E) *Estudio de la posibilidad de satisfacer los requerimientos de procesamiento automático de datos mediante las facilidades de otro organismo de la Administración Pública o de una empresa de servicios de procesamiento de datos.*

F) *Preparación de un reporte adecuado, el cual permita la evaluación y la toma de decisiones sobre el sistema recomendado y que sirva como base a la futura evaluación de resultados obtenidos, según el Bosquejo del Estudio de Justificación descrito en la Sección VI del presente trabajo.*

4. SELECCION DE RECURSOS

A) *La selección de equinos debe ser hecha de manera de proporcionar iguales oportunidades a todos los proveedores capaces de llenar los requisitos del sistema propuesto, y envuelve los siguientes pasos:*

- a) Desarrollo de las especificaciones apropiadas.
- b) Invitación por escrito a todos los proveedores para que hagan sus ofertas.
- c) Evaluación objetiva de las propuestas.

Si el análisis realizado en el punto 3E, indica que las facilidades de una empresa de servicios de procesamiento de datos o las facilidades de otro organismo pueden llenar las necesidades, se debe pedir propuestas a estos también.

B) *Las especificaciones deben incluir una descripción de los objetivos del sistema, y tales requerimientos como datos de entrada y salida, archivos, volúmenes, frecuencia, y cualquier capacidad técnica que sea requisito indispensable del sistema.*

C) Se debe solicitar de los proveedores que hagan sus propuestas en base a compra, alquiler, y alquiler con opción a compra. Además de los costos detallados por la compra, alquiler y mantenimiento de cada componente del "hardware", se debe exigir a los proveedores que proporcionen información por escrito sobre aspectos relevantes tales como disponibilidad de "software", servicios de pruebas y asistencia técnica. Es importante que se consideren solamente aquellos factores que el proveedor ha dado por escrito. Siempre que sea posible, las aseveraciones deben ser confirmadas a través de pruebas (benchmark tests).

D) La capacidad de llenar las especificaciones y los costos globales son *los dos factores principales* que deben gobernar la selección de equipos y servicios. Los costos globales en términos de la adquisición del equipo, preparación para su uso y operación, incluirá tales elementos de costo como precio de compra o alquiler, personal, mantenimiento de equipos comprados, intereses sobre la inversión, preparación de local e instalaciones, diseño detallado de sistema, conversión, programación y entrenamiento.

E) Previsto que las especificaciones han sido llenadas, debe seleccionarse el equipo o servicio de procesamiento automático de datos que represente el costo global más bajo para la nación.

5. ADQUISICIÓN DE RECURSOS

A) El método de adquisición, es decir alquiler, compra, alquiler con opción a compra o contrato de servicios de procesamiento de datos, debe determinarse después de un cuidadoso análisis comparativo de costos, grado de utilización esperada y el tiempo durante el cual el recurso seleccionado llenará las necesidades previstas.

B) La compra de equipos es aceptable solamente cuando los requerimientos del sistema propuesto pueden ser llenados durante un lapso tal que proporcione un beneficio en costo. Debido a variaciones de precio de proveedor a proveedor y entre un mismo proveedor con respecto a tiempo, ubicación geográfica, intereses especiales, etc., el tiempo mínimo para obtener ventajas con la compra de equipo no puede ser determinado apriorísticamente y debe determinarse para cada caso en particular.

C) La entrega del equipo debe ser hecha en una fecha tal que permita al organismo el uso productivo del equipo tan pronto éste pueda ser operado.

III. ESTUDIO DE JUSTIFICACION

1. *Definición y objetivos.* Un estudio de Justificación es el análisis de un problema, de un requerimiento o de un sistema existente o propuesto, y normalmente se realiza por recomendación de un Estudio Preliminar. El objetivo del Estudio de Justificación es determinar las posibilidades y justificación económica de la automatización de un sistema dado o las mejoras a alguno ya existente.

2. *Procedimiento.* Un estudio de Justificación se efectúa normalmente en una secuencia de pasos que abarcan desde la definición del problema hasta el análisis de costos de la solución al mismo. La definición del problema debe ser siempre el primer paso; los otros, no necesariamente tienen que seguir la secuencia indicada más adelante. Este estudio, debe considerar todas las alternativas posibles, para así, garantizar la selección del sistema que mejor satisfaga las necesidades al más bajo costo.

A) *Definición del Problema.* Esta definición debe establecer claramente el alcance del estudio, los requerimientos a llenar, los objetivos a alcanzar y las áreas, funciones o sistemas a examinarse. Es esencial que la definición del problema sea formulada conjuntamente con el usuario y que se haga tan específica y tan amplia como sea posible antes de comenzar el trabajo en detalle.

B) *Análisis del Sistema Existente.* El método a emplearse para el examen del sistema actual depende principalmente del objetivo deseado. Por ejemplo, si el nuevo sistema será radicalmente distinto del sistema actual o si se trata de un sistema totalmente nuevo, bastará con un estudio que determine los volúmenes, costos y deficiencias, tales como: retraso en entrega de los datos al usuario, falta de información necesaria para la toma de decisiones, etc. Si por otra parte, el objetivo es solamente el mejorar un sistema existente será necesario un estudio detallado del mismo para determinar las ventajas económicas del cambio propuesto. Estos estudios detallados incluyen la preparación de diagramas de flujo del sistema, una descripción narrada del sistema y datos sobre costos y volúmenes en detalle. Se deben incluir tanto las operaciones manuales como las automatizadas.

C) *Determinación de Requerimientos de Entrada Salida.* Deben determinarse los requisitos de las Salidas (informes a producir) y la disponibilidad de los datos de entrada necesarios. Indicar dónde y cómo se crean las Entradas y qué procesos deben realizarse con los datos de entrada para llegar al punto en que pueden ser alimentados al sistema de Procesamiento Automático de Datos. Esta parte del estudio podría hacer resaltar dificultades para la codificación, automatización de datos-fuente y transmisión de datos, las cuales deben ser examinadas en detalle. Deben considerarse también los controles de Entrada y Salida para garantizar la validez

de los datos. Los productos finales deben especificar claramente el medio y los volúmenes (cintas magnéticas, tarjetas, reportes, etc.); e indicar cuándo, dónde y quién requiere cada uno de ellos.

D) *Desarrollo de Sistemas Alternativos.* El analista debe preparar diagramas de flujo de los sistemas propuestos así como la descripción narrativa de los mismos. En aquellos sistemas que impliquen la utilización de equipos electrónicos para el procesamiento de datos, esta etapa debe incluir la división del sistema en las diferentes pasadas (corridas) de programas. En general, estos diagramas de flujo y narrativas de los distintos sistemas propuestos, deben ser profundizados a tal punto que permitan el análisis de costo requerido en el punto F), posteriormente desarrollado.

Se debe prestar especial atención a los siguientes puntos:

Que se hayan considerado *todas las alternativas*, especialmente aquellas que no requieran la utilización de computadores así como la utilización de equipos ya instalados dentro de la Administración Pública.

Que se han considerado las maneras de minimizar las operaciones de *transcripción de datos*, mediante el uso de equipos que generen información en medios utilizables por computadores como subproducto de sus operaciones.

Que se ha considerado la adaptación de programas y/o sistemas ya desarrollados dentro o fuera de la Administración Pública.

E) *Cuantificación de los Datos.* El volumen de documentos de entrada y salida, incluyendo las características de cada dato elemental, debe ser determinado de tal manera que permita obtener conclusiones definitivas sobre las cuales se puedan basar recomendaciones.

Las características de los datos dependen del tipo, medio y formato. Por "tipo" de dato se quiere decir si los caracteres son alfabéticos, numéricos o combinados (alfanuméricos). *El medio* se refiere al elemento que contiene los *datos* tales como: tarjetas perforadas, tarjetas perforadas en el borde, documentos-fuente manuscritos o mecanografiados, cinta magnética o de papel, microfilm, etc.

La unidad de medida dependerá del medio y formato. En el caso de tarjetas perforadas, por ejemplo, el número de tarjetas y de columnas por tarjetas es importante; en el caso de transmisión por teletipo, las palabras (definidas como cinco caracteres) son significativas. El tipo, medio, formato y volumen de los datos debe establecerse para determinar los requisitos de las entradas y las salidas. Estimaciones de requerimientos de procesamiento interno, tales como almacenamiento en núcleos magnéticos y archivos de acceso al azar, deben ser igualmente efectuadas.

F) *Análisis de Costo y Tiempo.* Es necesario efectuar un análisis detallado de costo y tiempo de cada sistema alternativo para determinar la mejor y más económica manera en que se puede ejecutar el trabajo, cumpliendo obviamente, con los requerimientos del usuario.

El análisis de costo incluirá los costos de personal, de máquina de transmisión y de equipos; terminales para comunicaciones; suministros, tales como formas continuas, papel, tarjetas, cintas magnéticas y de papel; así como cualquier otro renglón directamente asociado con el trabajo. Se deben especificar las horas-hombre y horas-máquina necesarias para cada alternativa. Los gastos generales fijos tales como los de supervisión, no deben incluirse.

G) *Selección de Equipos.* Si se requiere equipo nuevo o adicional, se especificarán las características necesarias del mismo, como parte de este estudio.

H) *Preparación del Reporte.* El reporte formal del estudio de factibilidad, preparado según el bosquejo contemplado en la Sección IV, se someterá a la consideración del Consejo de Reforma Administrativa con copia al Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, para su revisión y aprobación antes de continuar el proyecto.

IV. BOSQUEJO DEL ESTUDIO DE JUSTIFICACION

A) *Definición del Problema.* Exponer el problema cubierto por el estudio, incluyendo el alcance, objetivos a lograr, requerimientos a satisfacer, funciones, sistemas y elementos organizativos incluidos en el estudio.

B) *Sistema Actual.* Documentar el sistema actual con explicación descriptiva y detallada del mismo y con diagramas de flujo (utilizando las normas incluidas en la Sección V) que muestren:

- a) *Operaciones Manuales.* Indique.
 1. Número del paso
 2. Proceso Manual usado
 3. Archivos utilizados
 4. Formas a llenar
 5. Número de copias y distribución de las formas llenadas.
- b) *Operaciones de PAD.* Indique en términos generales:
 1. Número del paso
 2. Establecimiento de controles para datos de entrada
 3. Conversión (transcripción) de datos
 4. Referencias a operaciones fuera de línea en máquinas de tarjetas perforadas (con sus procedimientos y diagramas)

- 5. Entrada Salida de cada pasada (corrida) de computador
- 6. Operaciones Manuales de PAD tales como: desglosado, verificación de totales, encarpetao de reportes, etc.

c) *Requerimientos de Entrada Salida.* Indique cuáles datos se requieren y cuándo son requeridos. Indique de dónde provienen y cuándo están disponibles los datos para producir las salidas.

Los costos asociados al Sistema Actual en sus conceptos de operaciones manuales y operaciones de PAD se documentarán según las formas siguientes:

SISTEMA ACTUAL

1. Operaciones Manuales

PERSONAL	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Costo Total</i>
Oficinista	_____	_____	
Mecanógrafa	_____	_____	
.....	_____	_____	
.....	_____	_____	
Total Costo Personal			Bs. _____
FORMAS	<i>Cantidad</i>	<i>Costo</i>	
Forma N° XXX	_____	_____	
Forma Stock 8½ x 11 (3 copias)	_____	_____	
Tarjetones banda magnética	_____	_____	
.....	_____	_____	
.....	_____	_____	
Total Costo Formas			Bs. _____
EQUIPOS (NO PAD)	<i>Horas</i>	<i>Costo</i>	
Multígrafo Mod. X	_____	_____	
Facturadora 1	_____	_____	
Facturadora 3	_____	_____	
Direccionadora	_____	_____	
Firmadora	_____	_____	
Ensobradora	_____	_____	
.....	_____	_____	
Total Costo Equipo (NO PAD)			Bs. _____
OTROS COSTOS (especificar)		<i>Costo</i>	

Total Otros Costos			Bs. _____
TOTAL COSTO OPERACIONES MANUALES			Bs. _____

SISTEMA ACTUAL

2. Operaciones de PAD

PERSONAL PAD	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Costo Total</i>
Perforistas	_____	_____	
Verificadoras	_____	_____	
Programador I	_____	_____	
Operador I	_____	_____	
Operador II	_____	_____	
.....	_____	_____	
.....	_____	_____	
Total Costo Personal		Bs.	_____
TARJETAS, CINTAS, FORMAS, etc.	<i>Cantidad</i>	<i>Costo</i>	
Tarjetas de 80 columnas	_____	_____	
Cintas de papel perforadas	_____	_____	
Cintas Magnéticas de 2400 FI	_____	_____	
Discos Magnéticos	_____	_____	
Formas Pre-impresas N° XXX	_____	_____	
Cheques en formas continua	_____	_____	
Forma Stock 8½ x 11 (4 copias)	_____	_____	
.....	_____	_____	
.....	_____	_____	
Total Costo Tarjetas, Cintas, Formas, etc.		Bs.	_____
EQUIPOS	<i>Horas</i>	<i>Costo</i>	
Verificadora	_____	_____	
Intercaladora	_____	_____	
Computador	_____	_____	
Etc.	_____	_____	
Etc.	_____	_____	
Total Costos Equipos		Bs.	_____
OTROS COSTOS (especificar)		<i>Costo</i>	

Total Otros Costos		Bs.	_____
Total Costo Operaciones de PAD		Bs.	_____
Costo Total Operación Sistema Actual (1 + 2)		Bs.	_____

C) *Sistemas Alternativos*. Se documentan de la misma manera que el sistema actual. La documentación de los costos de cada sistema alternativo se hará según las formas siguientes:

SISTEMA ALTERNATIVO N°

1. OPERACIONES MANUALES

PERSONAL	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Costo Total</i>
Oficinista	_____	_____	
Mecanógrafa	_____	_____	
.....	_____	_____	
.....	_____	_____	
Total Costo Personal		Bs.	_____
FORMAS	<i>Cantidad</i>	<i>Costo</i>	
Forma N° XXX	_____	_____	
Forma Stock 8½ x 11 (3 copias)	_____	_____	
Tarjetones banda magnética	_____	_____	
.....	_____	_____	
.....	_____	_____	
Total Costo Formas		Bs.	_____
EQUIPOS (NO PAD)	<i>Horas</i>	<i>Costo</i>	
Multígrafo Mod. X	_____	_____	
Facturadora 1	_____	_____	
Facturadora 3	_____	_____	
Direccionadora	_____	_____	
Firmadora	_____	_____	
Ensobradora	_____	_____	
.....	_____	_____	
.....	_____	_____	
Total Costo Equipo (No PAD)		Bs.	_____
OTROS COSTOS (especificar)		<i>Costo</i>	

TOTAL OTROS COSTOS		Bs.	_____
TOTAL COSTO OPERACIONES MANUALES		Bs.	_____

SISTEMA ALTERNATIVO N°

2. Operaciones de PAD

PERSONAL PAD	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Costo Total</i>
Perforistas	_____	_____	
Verificadoras	_____	_____	
Programador I	_____	_____	

Operador I	_____	_____
Operador II	_____	_____
.....	_____	_____
.....	_____	_____
Total Costo Personal		Bs. _____

TARJETAS, CINTAS, FORMAS, etc.	<i>Cantidad</i>	<i>Costo</i>
Tarjetas de 80 columnas	_____	_____
Cintas de papel perforadas	_____	_____
Cintas magnéticas de 2400'	_____	_____
Discos magnéticos	_____	_____
Formas Pre-impresas N° XXX	_____	_____
Cheques en formas continuas	_____	_____
Forma Stock 8½ x 11 (4 copias)	_____	_____
Total Costo Tarjetas, Cintas, Formas, etc.		Bs. _____

EQUIPOS	<i>Horas</i>	<i>Costo</i>
Verificadora	_____	_____
Intercaladora	_____	_____
Computador	_____	_____
.....	_____	_____
.....	_____	_____
Total Costos Equipos		Bs. _____

OTROS COSTOS (especificar)	<i>Costo</i>	

TOTAL OTROS COSTOS		Bs. _____
TOTAL COSTO OPERACIONES DE PAD		Bs. _____
COSTO TOTAL OPERACION SISTEMA		
ALTERNATIVO (1 + 2)		Bs. _____

SISTEMA ALTERNATIVO N°

3. *Costos no Recurrentes*

PERSONAL	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Costo Total</i>
Analista	_____	_____	
Asesor	_____	_____	
Programador	_____	_____	
.....	_____	_____	
.....	_____	_____	
Total Costo Personal		Bs.	_____

TIEMPO DE PRUEBA, CONVERSION	Horas	Costo
Equipo convencional	_____	_____
Equipo PAD	_____	_____
Perfo-verificación	_____	_____
.....	_____	_____
.....	_____	_____
Total Costos Tiempo de Prueba, Conversión		Bs. _____
SUMINISTROS	Cantidad	Costo
Tarjetas de 80 columnas	_____	_____
Cintas magnéticas	_____	_____
Discos magnéticos	_____	_____
Formas continuas N° _____	_____	_____
.....	_____	_____
.....	_____	_____
Total Costos Suministros		Bs. _____
OTROS COSTOS (especificar)	Costo	

Total Otros Costos		Bs. _____
Costo Total no Recurrente Sistema Alternativo		Bs. _____

D) *Comparación de Costos.* Los resultados de los costos del sistema actual y de los sistemas alternativos se presentarán de manera tabulada para su análisis, según la forma siguiente.

COMPARACION DE COSTOS	Sistema Actual	Alternat. N° 1	Diferencia Act-Alt. 1	Alternat. N° 2	Diferencia Act-Alt. 2
1. Total Costo Operaciones Manuales	_____	_____	_____	_____	_____
2. Total Costo Operaciones PAD	_____	_____	_____	_____	_____
Total Costos de Operación (1 + 2)	_____	_____	_____	_____	_____
TOTAL COSTOS NO RECURRENTE	_____	_____	_____	_____	_____

E) *Costo del Estudio de Justificación.* Se deberá determinar el costo requerido para la elaboración del estudio de justificación, según la forma siguiente:

PERSONAL	<i>Número</i>	<i>Tiempo</i>	<i>Costo</i>
Analista	_____	_____	_____
Dibujante	_____	_____	_____
	_____	_____	_____
	_____	_____	_____
TOTAL COSTOS PERSONAL			Bs. _____
Otros Costos (especificar)		_____	

TOTAL OTROS COSTOS			Bs. _____
TOTAL COSTO ESTUDIO DE JUSTIFICACION			Bs. _____

F) Recomendaciones y Beneficios.

Exponer las acciones recomendadas a la gerencia incluyendo los beneficios a derivarse de ellas.

G) Programa Propuesto.



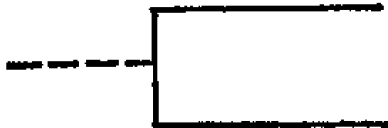
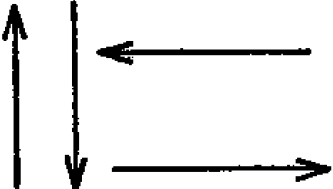
Describir una programación que incluya el estudio de aplicaciones (diseño de sistemas, programación, prueba y depuración de programas, prueba del sistema total), implantación (conversión de datos, formas, período de operación en paralelo) y evaluación (después de la instalación de los sistemas).

V. SIMBOLOS ESTANDARD PARA FLUJOGRAMAS






Los símbolos descritos en las páginas siguientes corresponden a las normas para diagramas de flujo establecidas por el Comité USASI X 3.5 en Junio de 1966.

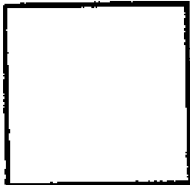



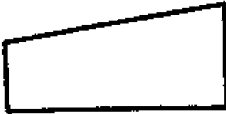
El procesamiento de información puede realizarse mediante las siguientes cuatro funciones: Entrada Salida, proceso, dirección de flujo y anotaciones. Para cada una de estas funciones se ha establecido un símbolo básico que puede representarla en cualquier situación; sin embargo, se han incluido además una serie de símbolos especializados que puedan ser empleados cuando se requiera indicar información adicional sobre esas funciones.



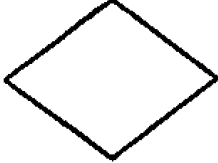
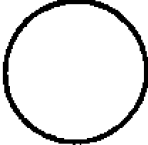

SIMBOLOS BASICOS

<i>Símbolo</i>	<i>Función</i>
	ENTRADA/SALIDA Representa una operación de entrada y/o salida. Podrá ser reemplazado por el símbolo especializado correspondiente.
	PROCESAMIENTO Representa la ejecución de una operación o grupo de operaciones definidas dentro del símbolo.
	ANOTACIONES Indica que los comentarios hechos entre las líneas horizontales corresponden a la función que señala la línea a trazos.
	LINEA DE FLUJO Indica el flujo de los datos. La flecha señalará la dirección del flujo.

SIMBOLOS ESPECIALIZADOS

<i>Símbolo</i>	<i>Función</i>
	TARJETA PERFORADA Indica una función de entrada/salida mediante tarjetas perforadas.
	CINTA MAGNETICA Indica una función de entrada/salida mediante cintas magnéticas.
	CINTA PERFORADA Indica una función de entrada/salida mediante cinta perforada.
	EXHIBICION Indica una función de entrada/salida en la cual la información es mostrada en el momento de su ejecución mediante algún dispositivo tal como pantalla de rayos catódicos, impresora de consola, delineador, etc.
	ALMACENAMIENTO FUERA DE LINEA Indica el almacenamiento de información fuera de línea (no accesible directamente por el computador).

<i>Símbolo</i>	<i>Función</i>
	<p>OPERACION AUXILIAR Representa cualquier operación ejecutada fuera de línea en equipo fuera del control directo del computador.</p>
	<p>PROCESO PREDEFINIDO Representa un proceso nominado (por ejemplo, una subrutina o unidad lógica de un programa) que se especifica en otra parte del flujograma.</p>
	<p>OPERACION MANUAL Representa cualquier operación fuera de línea que se ejecuta a velocidades manuales.</p>
	<p>DOCUMENTO Indica una función de entrada/salida mediante documentos.</p>
	<p>ENTRADA MANUAL Indica una función en la cual se introducen datos manualmente.</p>

<i>Símbolo</i>	<i>Función</i>
	<p>COMUNICACIONES Indica la transferencia automática de información de un lugar a otro.</p>
	<p>ALMACENAMIENTO EN LINEA Representa una función de entrada/salida utilizando unidades de almacenamiento masivo de datos accesibles directamente por el computador.</p>
	<p>DECISION Este símbolo se usa para representar las condiciones y alternativas en un punto de decisión en el flujograma.</p>
	<p>CONECTOR Se usa para representar el punto de unión de varias líneas de flujo o la continuación de una línea de flujo en otra parte u otra página del flujograma.</p>
	<p>TERMINO Este símbolo indica un punto de terminación, comienzo, parada o interrupción en el diagrama de flujo.</p>

APENDICE Nº 8

CLAUSULAS DE CONDICIONES GENERALES MINIMAS (CONTRATO TIPO) PARA LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE EQUIPOS DE PROCESAMIENTO DE DATOS

I. PRESENTACION Y MOTIVACION¹³⁰

Caracas, 14 de diciembre de 1971

Ciudadano
Dr. Luis Enrique Oberto
Jefe de la Oficina Central de
Coordinación y Planificación
Palacio Blanco

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de remitirle anexo un ejemplar del proyecto de Contrato-Tipo, para el arrendamiento de sistemas electrónicos de procesamiento de datos, culminación de un trabajo de dos años y que fuera elaborado por la Comisión de Administración Pública a mi cargo, respecto del cual me permito hacerle los siguientes comentarios:

El 3 de agosto de 1965 fue creado, por acuerdo del Consejo de Ministros, el Comité Consultivo de Computación destinado a servir como órgano permanente de consulta del Poder Ejecutivo en materia de procesamiento electrónico de datos; dicho Comité fue adscrito posteriormente por decisión del propio Consejo de fecha 17 de agosto de 1969, a la Comisión de Administración Pública, señalándosele como atribuciones específicas las de asesorar al Ejecutivo Na-

130. Oficio Nº 1.249 del 14 de diciembre de 1971, y sus anexos del Presidente de la Comisión de Administración Pública al Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

cional en la selección, adquisición, implantación y utilización de máquinas electrónicas de procesamiento de datos. En circular N° PRE-2-3 de 25 de setiembre de 1969, la Contraloría General de la República informó a los Despachos Ministeriales, Institutos Autónomos y empresas del Estado que la Comisión de Administración Pública actuaría como órgano de consulta del Poder Ejecutivo en todo lo relativo al procesamiento electrónico de datos, situación que se mantiene hoy día, y que ha permitido efectuar algunos ajustes, por recomendaciones de la Comisión de Administración Pública en relación al gasto Público originado por dicho renglón.

Ahora bien, es preocupación constante de la Comisión de Administración Pública lograr el establecimiento de una serie de medidas dirigidas a racionalizar, aún más, el gasto estatal en materia de arriendo o adquisición de equipos para el procesamiento electrónico de datos a la vez que se limitaría el aumento desproporcionado que el mismo ha experimentado en estos últimos años.

En efecto, la erogación anual por concepto de cánones de arrendamiento asciende en la actualidad a la suma de noventa millones de bolívares (Bs. 90.000.000,00) repartidos así: treinta millones de bolívares (Bs. 30.000.000,00) para el pago de cánones de arrendamiento y sesenta millones de bolívares (Bs. 60.000.000,00) para gastos de personal y materiales de consumo, sin que por otra parte los resultados obtenidos hasta ahora, guarden relación con las inversiones que el Estado efectúa en este renglón, pues en la mayoría de los casos, se carece de planes o estudios cabalmente elaborados que las justifiquen, a la par que se nota, marcadamente, la dispersión y falta de la debida coordinación en el uso que se da a los equipos.

Es por ello que en la Instrucción Presidencial RA-1 donde se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa, Título III —La Reforma Funcional —N° 14, letra E, se expresaba:

“E. En quinto lugar, y como mecanismo auxiliar en los sistemas administrativos, deberán proponerse reformas en la utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos. En la actualidad, en la Administración Pública Nacional, se evidencia una serie de fallas en este campo debido a un crecimiento no planificado del sector computación a nivel nacional y, particularmente, las siguientes: una utilización irracional de los equipos instalados, existiendo en la actualidad una gran capacidad instalada de computación mal utilizada; inexistencia de controles de productividad y eficiencia de los equipos y del personal utilizado; desconocimiento por parte de muchos funcionarios públicos directivos de los fundamentos técnicos de la computación y de sus alcances y limitaciones, y creencia equivocada de que el problema administrativo puede ser resuelto con la sola máquina, sin atender a la mejora de los sistemas y métodos a los cuales se destina”.

“Para obviar estos inconvenientes, todos los organismos a los cuales se destina esta Instrucción, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, deberán realizar un diagnóstico sobre la utilización por parte de sus diversos órganos de equipos electrónicos y de las aplicaciones a las cuales se destinan, y proponer las medidas de reforma tendientes a obtener un mayor rendimiento en dichos equipos. Todo ello, sin perjuicio de la realización por el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, de un diagnóstico macro-administrativo sobre la utilización de los equipos electrónicos en general, buscando obtener un mayor rendimiento de los equipos instalados y de las aplicaciones en las que están siendo utilizados y, en definitiva, lograr no sólo una reordenación del gasto público, sino también una mayor productividad del mismo; todo ello con vistas a proponer al Consejo de Ministros, una política de contratación y utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos para toda la Administración Pública Nacional. En todo caso, hasta tanto esta política no haya sido implantada, todos los Ministerios, organismos de la administración central e Institutos Autónomos, deberán consultar previamente a la Comisión de Administración Pública sobre la adquisición o arrendamiento de equipos o la ampliación de los existentes, así como sobre la contratación de servicios de procesamiento electrónico de datos”.

Por ello, en virtud de lo establecido en este último párrafo ya la comisión de Administración Pública, por medio del Comité Consultivo de Computación y de su Consultoría Jurídica había iniciado, a fines de 1969, los trabajos dirigidos a preparar un proyecto de contrato-tipo para el arrendamiento de sistemas electrónicos de datos, que uniformara la actividad desarrollada por la administración en ese sentido, estableciera garantías y seguridades para los entes públicos contratantes, mejorara las condiciones de contratación y, finalmente, eliminara la práctica viciosa de suscribir los contratos de adhesión presentados por las empresas arrendadoras.

Así, se iniciaron las labores y se redactó un primer anteproyecto que se envió por una parte, a todos los Despachos Ejecutivos, a esa Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Contraloría General de la República y, por otra parte, a las empresas del ramo, tanto a las manufactureras como a las simples arrendadoras; la remisión se hizo por medio del Oficio-Circular N° 120 de 12 de febrero de 1971, al cual contestaron en un lapso de cuatro meses, formulando observaciones formales y de fondo, los siguientes organismos y empresas: Ministerio de la Defensa, Ministerio de Agricultura y Cría, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Fomento, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comunicaciones, Oficina Central de Coordinación y Planificación, la Comandancia General de la Marina y la Contraloría General de la República, Compañía Computadora Universitaria C.A.

(U.C.C.), Burroughs, IBM de Venezuela, S.A., MAI de Venezuela S.A., The National Cash Register Company de Venezuela, C.A., y la Compañía Nacional de Computación, tal y como se desprende del cuadro que se anexa.

Ahora bien, recibidas las observaciones emanadas de los organismos y empresas citadas, se constituyó una comisión destinada a completar la labor de la primera que se había formado y que estaría encargada de revisar con carácter definitivo cláusula por cláusula el ante-proyecto, a la vista de las objeciones presentadas; dicha Comisión se integró con el Director Nacional de Sistemas, Teodoro Angeli; el Consultor Jurídico, Armida Quintana Matos; el Coordinador del Comité Consultivo de Computación, Alberto J. Rodríguez Marciales; los doctores Juan Sebastián Narváez y Hernán Suárez Flamerich, miembros del mismo, y contó con la valiosa colaboración del Consultor Jurídico de esa Oficina, doctor Juan Garrido Rovira. Durante los meses de julio, agosto, setiembre y octubre la Comisión revisó debidamente el anteproyecto, rechazó algunas propuestas y aceptó otras que incluyó en el texto del proyecto definitivo.

Una vez elaborado éste se citó a las empresas manufactureras de los sistemas, por considerar que ellas imponen las condiciones del mercado que las otras compañías están obligadas a seguir; de este modo se sostuvieron reuniones el 5, 11 y 12 de noviembre con las firmas Burroughs; IBM de Venezuela, S.A., y The National Cash Register Company de Venezuela, S.A., en el orden en que se han citado, en las cuales sus representantes formularon observaciones finales que les fueron suficientemente aclaradas, tal y como consta en las actas que se levantaron en dichas oportunidades.

Es de notar sin embargo, que la empresa IBM de Venezuela, se reservó el derecho de enviar a esta Comisión, por escrito, otras observaciones anotadas por su representante, en virtud de carecer de facultades decisorias, pues las mismas correspondían a la casa central de la Compañía, ubicada en los Estados Unidos. Dichas observaciones, presentadas por comunicación N° 711252 de 25 de noviembre de 1971, fueron debidamente procesadas.

En todo caso, debe señalarse que el Proyecto de Contrato-Tipo está acorde con nuestra legislación vigente y elimina irregularidades que venían ocurriendo con la suscripción de los contratos de adhesión a que nos hemos referido, por lo que fue totalmente aceptado por las otras dos manufactureras. Por ello, estimamos que en relación a la posición de la empresa IBM de Venezuela, S.A. el Estado debe mantener firme su criterio, puesto que el proyecto de Contrato-Tipo es prácticamente inócuo si se compara con los textos de otros que dicha empresa ha suscrito con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá y que hemos analizado antes de proceder a la elaboración del nuestro.

En virtud de lo expuesto y salvo algunas modificaciones de última hora por lo que toca a la redacción de ciertas cláusulas, le someto a su consideración el referido proyecto a fin de que por su intermedio sea llevado a conocimiento del Presidente de la República. En este sentido, la Comisión cree prudente que para darle una mayor fuerza a este instrumento, sería necesario, implantarlo por medio de una Instrucción Presidencial que obligue a los órganos jerárquicos a dar cumplimiento a la orden presidencial de no contratar arrendamientos de sistemas electrónicos, sino con base a las cláusulas mínimas contempladas en éste. Aparte de ello, el Contrato va acompañado de un instructivo aclaratorio que señala, además, las innovaciones y mejoras que en el campo de la contratación de sistemas, han sido integradas en su texto.

Atentamente,

Allan-R. Brewer-Carías
Presidente

II. CONTRATO-TIPO PARA EL ARRENDAMIENTO DE SISTEMAS DE PROCESAMIENTO ELECTRONICO DE DATOS¹³¹

Entre la República de Venezuela, por órgano del Ministerio de, representada en este acto por el titular del Despacho....., la cual en lo sucesivo y para los efectos del presente contrato se denominará EL MINISTERIO por una parte, y por la otra, la Sociedad Mercantil..... Compañía inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial..... bajo el N° Tomo el día de 19.... representada en este acto por quien es procediendo en su carácter de de la citada sociedad y suficientemente autorizado para ello, según se evidencia de la cual en lo sucesivo y para los efectos de este contrato se denominará LA COMPAÑIA, se ha convenido en celebrar el contrato contenido en las siguientes cláusulas:

Primera: LA COMPAÑIA da en arrendamiento a EL MINISTERIO con opción a compra, el Sistema..... para el procesamiento electrónico de datos, cuyos componentes se detallan en las especificaciones "1", anexas. LA COMPAÑIA se obliga a prestar para EL MINISTERIO el servicio de mantenimiento del sistema arrendado, conforme con los términos y condiciones que se indican en este contrato.

131. El texto de este Contrato-Tipo ha sido aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros con fecha 11 de abril de 1972, para ser seguido por toda la Administración Pública Nacional.

Segunda: Por el arrendamiento de cada uno de los componentes del sistema a que se refiere la cláusula anterior, EL MINISTERIO pagará a LA COMPAÑIA los cánones mensuales básicos que se determinan en las especificaciones "1" de este contrato.

El pago de los cánones básicos de arrendamiento y, en sus casos, de los cargos adicionales por uso del sistema, se hará en bolívares y por mensualidades vencidas.

Los planes de arrendamiento comprensivos de los cánones básicos a que se refieren las especificaciones "1", más otros cargos adicionales por uso del sistema se detallan en las especificaciones "2".

Tercera: LA COMPAÑIA, puede variar los precios, con efectividad a partir del 1º de enero posterior a la prórroga inmediatamente siguiente, previa notificación por escrito a EL MINISTERIO con seis meses de antelación.

Los cambios de precio arriba previstos, sólo tendrán validez y efecto una vez que hayan sido aceptados por EL MINISTERIO, y aprobados por la Contraloría General de la República; dichas aprobaciones deberán ser notificadas a LA COMPAÑIA, dentro de un plazo de seis meses. Si los cambios no son aprobados, EL MINISTERIO, podrá optar entre discontinuar los componentes sujetos a cambio de precio o dar por terminado este contrato.

Cuarta: EL MINISTERIO conviene en pagar los costos de transporte de los componentes desde el puerto venezolano de desembarque hasta el sitio donde hayan de prestar servicios.

Quinta: LA COMPAÑIA entregará e instalará en los locales que EL MINISTERIO señale los componentes del sistema y las ayudas de programación a que se refieren las especificaciones "1", "3" y "4" en un plazo de días a partir de la fecha de celebración del contrato, todo de conformidad con lo previsto en las especificaciones "11".

Si por razones de fuerza mayor o por causas ajenas a su voluntad, suficientemente comprobadas, LA COMPAÑIA no pudiere cumplir con los plazos de entrega e instalación antes previstos EL MINISTERIO podrá dar por terminado el presente contrato o conceder una prórroga que se contará a partir del momento en que el retraso haya ocurrido. En caso de que LA COMPAÑIA no cumpla con la obligación de entregar e instalar el sistema con las ayudas de programación dentro de los plazos establecidos, pagará por cada día de retraso una cantidad equivalente a 1/30 del arrendamiento mensual básico de los componentes no instalados y de todos aquellos componentes que, a juicio de EL MINISTERIO, no puedan ser utilizados debido al retraso, sin perjuicio de que EL MINISTERIO decida dar por terminado el contrato.

Se entiende por fecha de instalación aquella en que queden colocados, listos para operar, todos y cada uno de los componentes

del sistema arrendado, con las ayudas de programación señaladas en las especificaciones "3" y "4" de este contrato.

Los gastos de instalación del sistema serán por cuenta de LA COMPAÑIA.

Sexta: Una vez instalados todos los componentes del sistema, EL MINISTERIO los someterá a un período de prueba de funcionamiento, según las especificaciones "12", el cual comenzará a partir de la fecha de instalación y terminará cuando el sistema haya alcanzado un nivel de eficiencia de por lo menos el 90 por ciento durante treinta días consecutivos. Si no se alcanzare este nivel de eficiencia durante el período inicial de treinta días, las pruebas continuarán hasta por un lapso de ciento cincuenta días adicionales. EL MINISTERIO podrá dar por terminado este contrato si en dicho lapso no se alcanzare el nivel de eficiencia del 90 por ciento mínimo durante treinta días consecutivos.

El cánon mensual será pagado por EL MINISTERIO a partir del primer día del período de treinta días consecutivos de funcionamiento al nivel de eficiencia del 90 por ciento mínimo.

Se entiende por nivel de eficiencia el cociente que resulte de dividir el tiempo medido en la unidad central de procesamiento, entre un divisor formado por la suma de dicho tiempo más el lapso transcurrido fuera de servicio debido a un defecto del sistema.

Se entiende por lapso transcurrido fuera de servicio el tiempo comprendido entre la notificación de la falla y el arreglo efectivo de la misma. A tal efecto los lapsos transcurridos fuera de servicio serán registrados en el informe de servicio a que se refieren las especificaciones "5".

Séptima: Cuando un sistema esté integrado por componentes suministrados por diversas compañías, cada una de ellas será responsable por las fallas de su equipo. En caso de duda o controversia acerca del equipo al cual pueda serle atribuida la falla, las compañías podrán efectuar las pruebas de diagnóstico que correspondan.

Octava: LA COMPAÑIA dará servicio de mantenimiento y de reparación a cada uno de los componentes que integran el sistema y proveerá todos los repuestos que los mismos requieran, sin costo adicional para EL MINISTERIO. Si EL MINISTERIO ejerce la opción de compra a que se refiere la cláusula décima sexta, se elaborará un contrato de mantenimiento y de suministro de piezas de repuesto, por separado.

Para dar cumplimiento a lo previsto en esta cláusula, los técnicos de LA COMPAÑIA tendrán acceso al sistema en las horas convenidas con EL MINISTERIO. El mantenimiento lo prestará LA COMPAÑIA en los lugares donde se encuentre ubicado el sistema, de acuerdo con la programación convenida con EL MINISTERIO.

El servicio de mantenimiento o reparación que sea requerido por EL MINISTERIO fuera de las horas estipuladas, estará disponible de acuerdo a tarifas convenidas con LA COMPAÑIA.

LA COMPAÑIA atenderá la solicitud de servicio dentro de las veinticuatro horas continuas siguientes al momento en que le sea formulada, a cuyo fin enviará el personal técnico necesario. EL MINISTERIO se reserva el derecho de vetar el personal que LA COMPAÑIA asigne para prestar los servicios estipulados en este contrato.

Novena: LA COMPAÑIA pone a disposición de EL MINISTERIO, en, un sistema de respaldo cuya configuración mínima se incluye dentro de las especificaciones "9" de este contrato. El uso de este sistema de respaldo será pagado por EL MINISTERIO a la tarifa normal especificada, excepto cuando su utilización obedezca a fallas del sistema, usado en las dependencias de EL MINISTERIO, en cuyo caso se pagará un..... por ciento del cánón mensual básico del sistema instalado por fracciones decimales de hora.

LA COMPAÑIA por su parte asistirá a EL MINISTERIO en la determinación de la naturaleza crítica de las aplicaciones del sistema y propondrá alternativas de respaldo dentro de las oficinas de éste, incluyendo procedimientos alternos y duplicidad de componentes críticos.

LA COMPAÑIA informará a EL MINISTERIO sobre la existencia de otras instalaciones, que puedan ser utilizadas como fuentes de respaldo, pero sin asumir ninguna otra obligación al respecto.

Décima: Cuando por causa de incendio, inundación u otras calamidades semejantes, el sistema no pueda ser utilizado, por un período prolongado a juicio de EL MINISTERIO, LA COMPAÑIA proveerá el sistema a que se refieren las especificaciones "9", o uno similar al instalado en EL MINISTERIO. En tal caso EL MINISTERIO pagará a LA COMPAÑIA el cánón de arrendamiento estipulado.

En cualquier otro caso, si EL MINISTERIO usare las instalaciones de LA COMPAÑIA se aplicará la tarifa de tiempo adicional.

Si EL MINISTERIO opta por hacer uso del crédito a que se refiere la cláusula siguiente, pagará por este servicio la tarifa normal.

El uso por parte de EL MINISTERIO en las instalaciones de LA COMPAÑIA, de unidades no existentes en el sistema arrendado, será pagado según la tarifa normal.

Décimo primera: LA COMPAÑIA reconocerá un crédito a EL MINISTERIO por cada una de las horas que el sistema arrendado permanezca fuera de servicio por fallas durante los horarios programados, siempre que esto ocurra por un período continuo de

veinticuatro horas o más y no quede establecido que la falla del sistema se debe a culpa de EL MINISTERIO.

El crédito será equivalente al del cánón mensual básico de los componentes por cada hora fuera de servicio. El crédito no podrá exceder por día de 1/30 del cánón mensual básico.

Para aquellos componentes cuyo cánón mensual básico cubre un uso sin límite de tiempo, el crédito será equivalente a..... de dicho cánón.

Décimo segunda: Si LA COMPANIA desarrollare cambios o modificaciones diseñados para mejorar la calidad, confiabilidad y funcionamiento del sistema o para facilitar su mantenimiento, los suministrará sin costo alguno para EL MINISTERIO y efectuará la instalación que sea necesaria.

EL MINISTERIO facilitará el tiempo necesario para realizar en el sistema la instalación de los cambios de ingeniería dentro del horario normal de servicios convenidos entre él y LA COMPANIA.

Décimo tercera: EL MINISTERIO, está facultado, de acuerdo con los términos y condiciones de este contrato, para efectuar alteraciones a los componentes del sistema o adaptarles otros dispositivos de igual o diferente marca, previo aviso por escrito a LA COMPANIA. Si la alteración o aditamento interfiere con la operación normal y satisfactoria de dichos componentes, aumentando sustancialmente su mantenimiento, los contratantes establecerán, de mutuo acuerdo, un pago adicional para cubrir el costo del servicio de mantenimiento adicional.

Si EL MINISTERIO y LA COMPANIA no convienen en el monto del pago adicional antes mencionado, o si la alteración o aditamento creare algún tipo de inseguridad en el sistema, LA COMPANIA mediante escrito debidamente razonado, solicitará de EL MINISTERIO la eliminación de la alteración o aditamento, debiendo éste restaurar los componentes a su condición original dentro de un plazo razonable.

Décimo cuarta: En ningún caso EL MINISTERIO es responsable de los riesgos de pérdida o daño de los componentes excepto si se tratara de pérdida o daños causados por dolo o culpa grave o por reacción nuclear o contaminación radioactiva producidos por equipos o instalaciones propiedad de EL MINISTERIO.

Décimo quinta: Los contratantes establecerán de mutuo acuerdo un plan de entrenamiento para el personal designado por EL MINISTERIO. Dicho plan será desarrollado de acuerdo a los programas de cursos publicados por LA COMPANIA en vigencia para entonces y de acuerdo con las actualizaciones periódicas de los mismos. El programa educacional de LA COMPANIA se describe más detalladamente en las especificaciones "6".

Décimo sexta: En cualquier momento, a partir de la entrada en vigencia del presente contrato, EL MINISTERIO podrá comprar la totalidad o parte del sistema previa aprobación de la Contraloría General de la República.

EL MINISTERIO dará a LA COMPAÑIA, aviso por escrito de su decisión de utilizar la opción de compra con indicación de la fecha en que desea hacerla efectiva.

Los términos y condiciones de la opción de compra se detallan en las especificaciones "7" de este contrato.

EL MINISTERIO podrá ceder sus opciones de compra de un determinado componente a otros organismos públicos.

Décimo séptima: Este contrato será sometido a la aprobación de la Contraloría General de la República y tendrá un término de duración de un año contado a partir de la fecha en que el sistema quede listo para su uso. Dicho plazo podrá prorrogarse por períodos iguales si una de las partes no manifiesta a la otra su voluntad en contrario con tres meses de anticipación, por lo menos, al vencimiento de uno de los términos.

Décimo octava: En caso que sea necesario devolver un componente por hecho no imputable a LA COMPAÑIA, EL MINISTERIO pagará los gastos de transporte desde sus oficinas hasta los almacenes de LA COMPAÑIA ubicados en el lugar más cercano a las dependencias de aquel o a otro sitio a elección de ella, si el costo del transporte es menor. LA COMPAÑIA conviene en suministrar las cajas de embalaje necesarias para la devolución de los componentes. El embalaje será supervisado por un representante suyo sin costo adicional alguno; EL MINISTERIO a su vez, suministrará la mano de obra necesaria.

Décimo novena: Las tarjetas, cintas magnéticas, discos magnéticos y otros elementos necesarios para la operación de los componentes del sistema, deben ajustarse a las especificaciones "10" de este contrato.

Vigésima: Todos los componentes del sistema son propiedad de LA COMPAÑIA, salvo lo dispuesto en la cláusula décimo-sexta, y ésta se compromete a retirar los que vayan a ser devueltos, dentro de los quince días hábiles después de la fecha de terminación de este contrato o de las correspondientes órdenes de devolución o retiro. Los costos por incumplimiento de lo dispuesto en esta cláusula, corren a cargo de LA COMPAÑIA.

Vigésimo primera: Se consideran parte integrante de este contrato las especificaciones anexas siguientes:

- "1" Configuración de componentes y cánones de arrendamiento;
- "2" Planes de arrendamiento;
- "3" Ayudas de programación;

- "4" Programas de control del sistema;
- "5" Informe de servicio;
- "6" Cursos de entrenamiento y documentación;
- "7" Plan de opción de compra;
- "8" Otras ayudas de programación;
- "9" Sistema de respaldo;
- "10" Normas mínimas para tarjetas, cintas magnéticas, discos magnéticos y otros elementos;
- "11" Especificaciones de los locales;
- "12" Pruebas de aceptación;
- "13" Plan de mantenimiento,

otras que se determinan en anexo firmado por ambas partes, con el título de **ESPECIFICACIONES DEL CONTRATO**, se consideran formando parte integrante del mismo.

Vigésimo segunda: El uso del sistema estará bajo la administración y control de **EL MINISTERIO**.

EL MINISTERIO será responsable de asegurar el uso adecuado, administración y supervisión de los componentes y programas, controles de auditoría, métodos de operación y procedimientos de oficina, así como de establecer todos los puntos adecuados de comprobación necesarios para el uso que **EL MINISTERIO** intente hacer del sistema.

Vigésimo tercera: Este contrato es intransferible, y ninguno de los componentes del sistema puede ser sub-arrendado, cedido o transferido por **EL MINISTERIO**, sin el consentimiento previo de **LA COMPANIA**, dado por escrito.

Vigésimo cuarta: Todas las dudas y controversias de cualquier naturaleza que pudieran suscitarse con motivo de este contrato y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los Tribunales competentes de Venezuela de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras.

De conformidad con lo establecido por el artículo 101 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, **LA COMPANIA** ha presentado certificado de solvencia del Impuesto sobre la Renta N°

Se hacen tres ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto en Caracas, domicilio especial elegido por las partes a la Jurisdicción de cuyos Tribunales conviene someterse.

.....
POR EL MINISTERIO

.....
POR LA COMPANIA

ESPECIFICACIONES "1"

COMPONENTES:

Tipo	Modelo	Descripción	Cantidad	Cánon mensual por unidad	Total mensual	Plan de arrendamiento	Tarifa tiempo adicional	Opción de compra	Tiempo de entrega	Precio de compra
------	--------	-------------	----------	--------------------------	---------------	-----------------------	-------------------------	------------------	-------------------	------------------

ESPECIFICACIONES "2"

Planes de Arrendamiento

Plan de arrendamiento "a"

ESPECIFICACIONES "3"

Ayudas de Programación

"LA COMPAÑIA" suministrará los programas que se describen más abajo y que consten en las versiones vigentes del material que puede ser leído por las máquinas, así como de la documentación básica asociada a los mismos.

PROGRAMA

<i>Número:</i>	<i>Nombre:</i>	<i>Cánon:</i>	<i>Tiempo de entrega:</i>
----------------	----------------	---------------	---------------------------

ESPECIFICACIONES "4"

Programas de Control del Sistema:

<i>Número:</i>	<i>Nombre:</i>
----------------	----------------

Las cintas magnéticas, discos o cualquier otro elemento en que se suministran las ayudas de Programación especificadas anteriormente, serán facturados separadamente.

ESPECIFICACIONES "5"

Informe de Servicio

Nombre del Cliente:

<i>Tipo:</i>	<i>Modelo:</i>	<i>Serial:</i>
--------------	----------------	----------------

Fecha y hora de Notificación:
Reportado a: por:
Falla Reportada:
Fecha y hora de llegada a la Instalación:
Fecha y hora de comienzo de la Reparación:
Fecha y hora de terminación de la Reparación:
Tiempo total de la Reparación:

Tiempo total fuera de Servicio:
Observaciones:
.....
.....
.....

.....
CLIENTE

.....
TECNICO

ESPECIFICACIONES "6"

Cursos de Entrenamiento y Documentación:

Cursos de Entrenamiento:

DOCUMENTACION:

ESPECIFICACIONES "7"

PLAN DE OPCION DE COMPRA:

Créditos de Arrendamiento Aplicados al Precio de Compra:

ESPECIFICACIONES "8"

Otras Ayudas de Programación:

Además de los Programas descritos en las especificaciones "3" y "4" pueden existir otros que "LA COMPANIA" ofrece generalmente a sus clientes y que "EL MINISTERIO" podrá obtener, antes o después de la instalación del sistema.

Las cintas magnéticas, discos o cualquier otro elemento en que se suministren las Ayudas de Programación serán facturados separadamente.

ESPECIFICACIONES "9"

SISTEMA DE RESPALDO:

Tipo: Modelo: Descripción: Cantidad:

Tarifa normal:

En caso de que "LA COMPANIA" decida modificar el sistema de respaldo que arriba se describe, queda comprometida a garantizar a "EL MINISTERIO" que la nueva configuración dará el mismo servicio de soporte que el anterior, sin que ello implique variación alguna en los programas y procedimientos de "EL MINISTERIO".

ESPECIFICACIONES "10"

*Normas Mínimas para Tarjetas, Cintas Magnéticas,
Discos Magnéticos y Otros Elementos*

ESPECIFICACIONES "11"

Especificaciones de los Locales:

Piso Falso
Espacio
Aire acondicionado
Humedad
Otros.

ESPECIFICACIONES "12"

Pruebas de Aceptación del Sistema:

ESPECIFICACIONES "13"

Plan de Mantenimiento

* * *

GLOSARIO

Las definiciones y explicaciones expuestas en este glosario son parte integral de las condiciones y términos del contrato.

1. *Sistema de procesamiento de datos:*

El conjunto de componentes descritos en el anexo "1" y el conjunto de programas y sistemas operativos indicado en el anexo "4".

2. *Avería del sistema:*

Un mal funcionamiento en el sistema, excluidos todos los factores externos que impidan el llevar a cabo un trabajo.

3. *Fecha de Instalación:*

La fecha para la cual la compañía debe tener el sistema ordenado listo para su uso por el Gobierno. (Véase cláusula quinta).

4. *Componentes:*

Una unidad individual, incluidos los aditamentos especiales instalados en ella, perteneciente a un sistema identificado por tipo

o número de modelo, tal como una unidad central de procesamiento, módulos adicionales de memoria, una unidad de cintas o lectora de tarjetas, etc.

5. Reemplazo Mecánico:

El reemplazo de un componente por otro, ocasionado por las condiciones mecánicas del que se cambia.

6. Tiempo de Uso Operacional:

Aquel tiempo durante el cual el sistema está operando realmente y no es sinónimo del tiempo en que esté encendido.

7. Mantenimiento Preventivo:

Aquel mantenimiento ejecutado por la compañía con la intención de mantener el sistema en condiciones adecuadas de operación y que se realiza en base a un programa de mantenimiento.

8. Periodo principal de Mantenimiento o Reparación:

Cualesquiera ocho horas consecutivas por día, más período oficial de descanso que no exceda de una hora diaria, de lunes a viernes, excluidos los días de fiesta observados por la instalación.

9. Reparación:

Aquella acción ejecutada por la compañía para subsanar averías del sistema según sea requerida y por lo tanto no en base del programa de mantenimiento.

III. ANEXO EXPLICATIVO DEL CONTRATO-TIPO PARA EL ARRENDAMIENTO DE SISTEMAS DE PROCESAMIENTO ELECTRONICO DE DATOS

1. INTRODUCCION

1. La elaboración del contrato-tipo que ahora se presenta es uno de los objetivos más importantes cumplidos por la Comisión de Administración Pública, dentro de las tareas que le han sido encomendadas para llevar adelante la Reforma de la Administración Pública Nacional, tal y como se desprende de su Decreto de creación y de la normativa prevista en el Decreto N° 103 del 23 de julio de 1969.

En efecto, en la Instrucción Presidencial RA-1 del 13 de mayo de 1970, donde se establecen los lineamientos generales de la reforma administrativa en la Administración Pública Nacional, el

parágrafo E del número 14 de la Reforma Funcional, dice lo siguiente: "En quinto lugar, y como mecanismo auxiliar en los sistemas administrativos, deberán proponerse reformas en la utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos. En la actualidad en la Administración Pública Nacional, se evidencian una serie de fallas en este campo debido a un crecimiento no planificado del sector computación a nivel nacional y, particularmente, las siguientes: una utilización irracional de los equipos instalados, existiendo en la actualidad una gran capacidad instalada de computación mal utilizada; inexistencia de controles de productividad y eficiencia de los equipos y del personal utilizado; desconocimiento por parte de muchos funcionarios directivos de los fundamentos técnicos de la computación y de sus alcances y limitaciones, y creencia equivocada de que el problema administrativo puede ser resuelto con la sola máquina, sin atender a la mejora de los sistemas y métodos a los cuales se destina".

"Para obviar estos inconvenientes, todos los organismos a los cuales se destina esta instrucción, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, deberán realizar un diagnóstico sobre la utilización por parte de sus diversos órganos de equipos electrónicos y de las aplicaciones a las cuales se destina y proponer las medidas de reforma tendientes a obtener un mayor rendimiento de dichos equipos. Todo ello, sin perjuicio de la realización por el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, de un diagnóstico macro-administrativo sobre la utilización de los equipos electrónicos en general, buscando obtener un mayor rendimiento de los equipos instalados y de las aplicaciones en las que están siendo utilizados, y en definitiva, lograr no sólo una reordenación del gasto público sino también una mayor productividad del mismo; todo ello con vistas a proponer al Consejo de Ministros, *una política de contratación y utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos para toda la Administración Pública Nacional. En todo caso, hasta tanto esta política no haya sido implantada, todos los Ministerios, Organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deberán consultar previamente a la Comisión de Administración Pública sobre la adquisición o arrendamiento de equipos o la ampliación de los existentes, así como la contratación de servicios de procesamiento electrónico de datos*". (Subrayados nuestros).

2. Este ha sido un trabajo arduo y laborioso y posible de ser mejorado a través de la experiencia que resulte de su implantación, él constituye un instrumento jurídico-técnico que contiene las cláusulas mínimas que deben imperar en una contratación de esta naturaleza. Por ello, la Comisión de Administración Pública estima que el sector público está en la obligación de respetar el presente instrumento y que su modificación será posible para

mejorar su contenido en la medida que nuevas formas de trabajo y de operación aparezcan en el mercado, o que se detecten nuevas necesidades, contando siempre con el asesoramiento previo del Comité Consultivo de Computación.

Dado que el contrato-tipo representa por primera vez en la historia de la computación y procesamiento de datos en Venezuela, la visión coordinada de la Administración Pública Nacional en la demanda a las compañías de mejores garantías en la contratación de sistemas de computación y sin pretender que él sea un instrumento perfecto, se ha logrado un importante paso de avance en la protección de los derechos de la República ante las compañías arrendadoras.

La Comisión de Administración Pública, considera por lo demás, que el contrato-tipo deberá revisarse anualmente a objeto de eliminar errores e introducir mejoras, tarea que corresponderá principalmente a su Comité Consultivo de Computación, el cual por otra parte, de acuerdo con la Resolución del Consejo de Ministros del 27 de agosto de 1969, *conocerá de cada uno de los proyectos de contrato a celebrarse entre los diferentes despachos oficiales y las Compañías arrendadoras de equipos, a fin de comprobar si se cumplen los extremos del contrato-tipo y las peculiares especificaciones que ellos contengan, antes de ser remitidos a la aprobación de la Contraloría general de la República.*

3. En virtud de que el contrato, en la mayoría de los casos, no se forma instantáneamente sino que y en especial, cuando hay importantes intereses económicos en él envueltos, va precedido de tratos o negociaciones más o menos largas a través de las cuales las partes discuten acerca del contenido del mismo y valoran la conveniencia de acceder o no a él, se redactó este texto, como esquema contentivo de lo que la Administración Pública debe exigir como "Cláusulas mínimas generales de los contratos para el arrendamiento de sistemas computadores".

Esta propuesta, por así llamarla, contiene todos los elementos esenciales a este tipo de contratos (de arrendamiento) y va más allá teniendo en cuenta que el arrendamiento de bienes muebles no se contempla detalladamente en el Código Civil; en cuya virtud, nos hemos creído autorizados para incorporar, en orden a la especialidad del contrato a que nos referimos, otras estipulaciones que no violan los principios generales comunes a él.

En consideración a los aspectos técnicos que envuelve una contratación de este tipo, la Comisión ha estimado conveniente detallar en forma minuciosa los sistemas, la terminología y otros aspectos con ellos relacionados, en "Especificaciones" que forman parte de su texto, las que, en virtud de la fuerza jurídica del contrato, se convierten en cláusulas obligatorias para las partes.

2. OBJETIVO DEL CONTRATO-TIPO

4. El objetivo fundamental que privó en la elaboración del contrato-tipo fue el de establecer un instrumento jurídico que recogiera los planteamientos del Sector Público en materia de contratación de sistemas electrónicos y se establecieran de dicha manera, condiciones y términos más favorables para el Estado en la obtención de un mejor servicio.

Hasta el presente, el Estado ha venido firmando los contratos que las Compañías arrendadoras de sistemas electrónicos le presentaban, sin considerar en la mayoría de los casos, los términos a que se obligaba y sin pensar en modificar dicha situación. Los contratos *actualmente suscritos son insuficientes a la hora de reclamaciones por parte del Estado y reflejan en general, los términos bajo los cuales las Compañías imponen sus condiciones, en forma que se podría calificar de unilateral.*

5. Una de las funciones asignadas al Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública luego de su reestructuración en 1969, fue la de estudiar todo lo relativo a las condiciones de contratación vigentes en materia de arrendamiento de sistemas electrónicos y elaborar el nuevo instrumento que regiría sobre la misma para la Administración Pública.

Debido a lo complejo de la materia y al carácter técnico-jurídico requerido para la elaboración de un instrumento de esta naturaleza, se formó un grupo de trabajo integrado por el Consultor Jurídico y los miembros del Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, quienes finalmente y como producto de largas reuniones y consultas de trabajo en las cuales se hizo partícipe a toda la Administración Pública y a las empresas manufactureras y proveedoras, elaboraron el documento que se presenta.

6. El contrato-tipo redactado por la C.A.P., representa las condiciones mínimas que deben regir en la contratación de sistemas electrónicos y el mismo irá siendo revisado por el Comité Consultivo de Computación, en la medida que se haga necesario, ya sea para introducir mejoras, o bien para contemplar nuevas modalidades de servicios que se puedan ofrecer. *Pues sólo la experiencia que se recabe a través de su implantación servirá para conocer y ajustar el texto del contrato a las nuevas necesidades que en la materia se originen en el mercado.*

De este modo, cada Despacho, a partir del establecimiento del contrato-tipo, queda obligado a dar cumplimiento a las Cláusulas mínimas en él contempladas, en el entendido que las modificaciones o ampliaciones que se le introduzcan, tendrán siempre como objetivo fundamental, *la contratación en condiciones óptimas para ellos*, del arrendamiento de los sistemas electrónicos.

3. MEJORAS INTRODUCIDAS EN EL CONTRATO-TIPO EN RELACION A LA CONTRATACION EXISTENTE

7. Uno de los cambios fundamentales presentados en el contrato tipo, es la descomposición del mismo en un cuerpo jurídico propiamente dicho y unas especificaciones técnicas como parte integrante de su texto.

Las especificaciones técnicas revisten particular importancia ya que ellas son *las que determinan el detalle e individualizan* el contrato y variarán de acuerdo con las necesidades y requerimientos de cada uno de los entes públicos contratantes.

En la redacción del contrato-tipo se han introducido elementos nuevos, relativos a su particular naturaleza, que serán explicados más adelante y se han corregido vicios que venían ocurriendo en la fórmula contractual existente, aún en contraposición con la Ley Orgánica de Hacienda.

8. De seguidas se presenta, sucintamente, el análisis de aquellas cláusulas que reflejan las mejoras introducidas, indicando la naturaleza de las mismas.

8.1. *Cláusula Primera:*

Se ofrece automáticamente una opción de compra del sistema contratado. Las condiciones y términos de la opción se indican en la especificación 7 de los anexos, quedando el Despacho en libertad de obtener las mejores condiciones en cada caso.

Se determinó que muchos de los sistemas arrendados por la Administración Pública han tenido una vida promedio en los despachos oficiales de 5 años aproximadamente, tiempo suficiente para amortizar los mismos. Si éstos pertenecieran a la República o a otras personas públicas, por haberse ejercido en su oportunidad una opción de compra, podrían haber seguido prestando servicio en otros despachos e instituciones educacionales cuando el incremento de trabajo o modificaciones técnicas, obliguen a una sustitución de los mismos, sin costo alguno para aquellas. A través del ejercicio de la opción, podría lograrse la compra del sistema por la misma cantidad que se paga por su alquiler, dependiendo esto último de los términos de negociación de dicha opción. En este sentido, será necesaria la consulta ante el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, el cual podrá asesorar en la redacción de los términos del convenio, habida cuenta de las condiciones locales en el país y de las circunstancias y experiencias extranjeras.

8.2. *Cláusula Segunda:*

De conformidad con el artículo 198 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, se corrige la fórmula existente en la contratación actual, de cobrar por los servicios con antelación a la prestación de los mismos. Se indican los cánones básicos de arrendamiento por medio de especificaciones y se deja la posibilidad abierta de contratar modalidades tales como "uso ilimitado de tiempo" y cualquier otra que pueda representar mejoras para la Administración Pública.

8.3. *Cláusula Tercera:*

Se ha corregido un vicio en la contratación existente, relacionada con cambios que las Empresas pudiesen efectuar a los cánones de arrendamiento de los sistemas instalados y el supuesto de no aceptación de los mismos por parte del ente contratante.

En este sentido, se ajustó a derecho el error en que se venía incurriendo en la fórmula contractual y que fue denunciado por la Contraloría General de la República, pues fundamentalmente, se hace coincidir la vigencia de los cambios mencionados con la Ley de Presupuesto y se establece el plazo de participación requerido, para la inclusión de esos cambios en dicha Ley.

8.4. *Cláusula Cuarta:*

El organismo conocerá exactamente y antes de la firma del contrato, el costo de transporte de los componentes desde el punto de desembarque y si los mismos inciden sobre los cánones de arrendamiento. Circunstancia que le permitirá negociar por igual con todas las empresas arrendadoras.

8.5. *Cláusula Quinta:*

Se establecen plazos de entrega, tanto de componentes como de ayudas de programación y de conformidad con el ordinal 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, se ha procedido a incorporar términos que garanticen indemnización ante un eventual incumplimiento por parte de la Empresa, haciendo la salvedad respecto a los eximentes de responsabilidad: fuerza mayor y causa ajena a la voluntad, conforme con los principios de derecho común.

8.6. *Cláusula Sexta:*

Se introduce el concepto de aceptación condicionada de los sistemas y el pase satisfactorio de pruebas de aceptación como

requisito indispensable para iniciar el pago de los cánones de arrendamiento.

Se deja libertad a los entes contratantes, en la definición y establecimiento de los procedimientos de aceptación, por ser ésta, una materia eminentemente técnica y variable según las características de las instalaciones y sus modalidades de operación, en cuya virtud, cada despacho deberá poner especial cuidado en la elaboración del anexo correspondiente al procedimiento de aceptación del sistema. En este sentido, *la asistencia del Comité Consultivo de Computación será de particular importancia por lo que se recomienda la consulta con el mismo sobre el punto en cuestión.*

8.7. Cláusula Séptima:

Un elemento importante introducido en esta cláusula es la explícita asignación de responsabilidades por fallas de componentes de distintos fabricantes dentro de la misma instalación. Ninguna de las consideraciones anteriores existe en la contratación hasta ahora vigente en la Administración Pública.

8.8. Cláusula Octava:

Se estipulan condiciones mínimas de prestación de servicio de mantenimiento, indicándose el lapso máximo dentro del cual la Empresa deberá atender las solicitudes de mantenimiento o de reparación del sistema so pena de incurrir en las penalidades a que se refiere la Cláusula Décima.

El contrato tipo contempla las condiciones mínimas de prestación del servicio de mantenimiento en lo que se denomina "Período principal de mantenimiento" definido en el glosario.

De esta forma, los despachos que por razones especiales requieran otras modalidades diferentes de atención, *deberán contratar por separado la prestación de servicios adicionales de mantenimiento.*

8.9. Cláusula Novena:

En conjunción con la especificación 9, define el sistema de respaldo de la Empresa y las condiciones que rigen la utilización del mismo. Queda claramente establecido que la arrendadora queda comprometida, *bajo sanción de incumplimiento de contrato, a garantizar al organismo contratante que la configuración del respaldo ofrecido, dará el mismo soporte que el instalado, sin que esto signifique que sea idéntico al alquilado ni que ello, por otra parte, implique variación en los programas y procedimientos del organismo. Es este uno de los puntos fundamentales del Contrato.*

Existen algunas instalaciones en la Administración Pública que por su importancia, requieren de configuraciones gemelas para procesar sus trabajos en situaciones de emergencia, en estos casos, la especificación 9 debe garantizar la total compatibilidad de los componentes, por lo que, se establece la obligación para la Compañía, de mantener el sistema de respaldo mientras dure la vigencia del contrato. *Bajo ningún concepto, la Compañía podrá cambiar la configuración ofrecida como respaldo* cuando dicha modificación no lleve encerrada una compatibilidad total, pues pudiera darse el caso de que variaciones en el sistema de respaldo obliguen a los despachos a cambiar a la vez equipos de sus instalaciones, sin existir compatibilidad total; es decir, teniendo el ente público contratante que reprogramar o modificar archivos maestros de tamaño grande, lo que involucraría gastos innecesarios, perturbaciones en la producción normal del organismo y consecuentemente modificaciones al contrato originalmente suscrito.

8.10. *Cláusulas Décima y Décima Primera:*

Se introduce en la contratación una modalidad según la cual, la Empresa reconocerá un crédito al despacho cuando el sistema arrendado quede fuera de servicio, lo que implica la constante atención que la arrendadora deberá prestar al sistema contratado a fin de evitar fallas e interrupciones en la utilización. Esta garantía, no existe en la contratación actual. La Cláusula Décima está vinculada con las cláusulas de mantenimiento y fallas en los componentes y busca garantizar la pronta solución a problemas en el sistema instalado que pudieran ocurrir durante el funcionamiento de éste.

8.11. *Cláusula Décimo Quinta:*

Se establece conjuntamente con la especificación 6, el plan de entrenamiento de personal, la duración y la magnitud del mismo.

8.12. *Cláusula Décimo Sexta:*

En conformidad con la especificación 7, se determina que la opción de compra se hará según los términos que se incluyen en dicha especificación. Es este uno de los aspectos que se dejan a la voluntad de las partes, no hay límites rígidos de negociación, aun cuando será éste uno de los puntos a ser revisados por el Comité Consultivo de Computación, en el estudio que haga de cada contrato, a la vista de las justificaciones económicas que realice el organismo interesado.

De especial interés debe ser la determinación de la opción de compra. En dicha determinación intervienen los porcentajes que

se aplican sobre la renta pagada; los intereses sobre el saldo, los períodos de ejercicio de la opción y la acumulación de créditos, la transferibilidad del crédito y los contratos de mantenimiento que deben suscribirse al momento de la ejecución de la opción. El período de amortización de la deuda es un factor importantísimo en la fijación de la cuota de amortización. En este sentido, existen precedentes para contemplar períodos de 5 años para tal fin en la Administración Pública, lo cual garantizaría que la cantidad que se pague en forma de alquiler fuera aproximadamente igual, a lo que se requiere como cuota de amortización.

Antes de ejercer la opción, se deberá obtener tanto la opinión previa del Comité Consultivo de Computación como la aprobación de la Contraloría General de la República, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

8.13. *Cláusula Décimo Novena:*

Las tarjetas, cintas magnéticas, discos magnéticos y otros insumos deberán ser descritos en las especificaciones 10. Se corrige una situación existente que podría ocasionar perjuicio a los despachos; en efecto, en la contratación actual, las especificaciones de los insumos mencionados se ajustaban a las determinaciones de la Compañía, la cual podría dar cabida a productos únicos de las Empresas, con tendencia a generar situaciones de tipo monopolístico. Al pedir explícitamente las características técnicas de dichos insumos, es posible comprobar que ellos son los standard existentes en la industria.

8.14. *Cláusula Vigésima Primera:*

Se declaran todas las especificaciones como formando parte integrante del contrato y se deja abierta la enumeración, en caso de que las particularidades del contrato exijan una explicación mayor.

Por ello, es necesario hacer énfasis en la importancia de las especificaciones como parte integrante del contrato; son éstas las que particularizan cada contrato y a través de las mismas quedan abiertas posibilidades de negociación a fin de dar a cada despacho la flexibilidad indispensable para contratar de acuerdo con sus propias necesidades. Sin embargo, el contenido de dichas especificaciones *no podrá desmejorar o contradecir el instrumento jurídico*, del cual forman parte, y es por ello, que cada contrato en particular *será revisado por el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública*, para garantizar que se cumplan los objetivos que persigue el contrato tipo.

4. AREAS SUSCEPTIBLES DE MODIFICACIONES

9. El contenido del contrato-tipo que se presenta puede considerarse *como el mínimo deseable* que deben cumplir las Empresas para contratar con el sector público el arrendamiento de sistemas de procesamiento electrónico de datos, cuyas especificaciones dan la pauta para introducir cambios favorables o mejores condiciones para el ente público que contrata.

Las especificaciones contenidas en él son, como hemos dicho, las que particularizarán cada negociación, permitiendo la flexibilidad necesaria para poder contratar en condiciones más favorables.

De allí que se siguiera el criterio de dejar para las especificaciones aquellos puntos donde las Compañías presentan distintas modalidades, las cuales serían objeto de negociación directa entre cada ente público y la Compañía en cuestión. En este sentido, la Administración Pública puede lograr máximos beneficios presionando para la obtención de variantes determinadas que representen indudables beneficios económicos; pues únicamente, una presión creciente de los Despachos y la consideración muy seria de las alternativas económicas existentes en el mercado, podrán lograr mayores ventajas económicas, evitando que los entes públicos, se limiten a suscribir los contratos de adhesión que elaboran las Empresas.

Se da el caso de que existen otras modalidades en el mercado, como la de "uso por 100 horas", la cual permite contratar el sistema considerado a un costo inferior que en la contratación básica de 176 horas o de uso ilimitado de tiempo. Esta contratación puede ser verdaderamente beneficiosa para la Administración Pública, pues, en ciertas condiciones, podría permitir la adjudicación de sistemas más poderosos, que no estarían siendo utilizados a plenitud, en condiciones económicas similares a lo que costaría un equipo de menor capacidad o potencia.

Asimismo, cuando un despacho contrata bajo la modalidad de "uso ilimitado de tiempo" deberán considerarse con mayor flexibilidad las cláusulas relativas a créditos y mantenimiento. En todo caso, puesto que se requiere el visto bueno del Comité Consultivo de Computación para los proyectos de contrato, antes de ser remitidos a la Contraloría General de la República, según se desprende de la resolución del Consejo de Ministros del 3 de Agosto de 1965 ratificada en su sesión del 27 de agosto de 1969, se estudiará cada proyecto de contrato en particular y se considerarán situaciones especiales como las anotadas anteriormente.

Quedan así expuestas, en términos generales, las innovaciones y mejoras más relevantes del Contrato-tipo, elaborado por esta Comisión, el cual constituye uno de los primeros pasos en la formación

de una política uniforme sobre la contratación, por parte del sector público, de sistemas electrónicos. Cabe señalar por último, que sólo a través de la actuación combinada *del ente público contratante y el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública*, podrá lograrse que los fines a que está destinado el texto del mismo se cumplan cabalmente y se proporcione así a la Administración un instrumento a través del cual pueda plantear sus pretensiones a las compañías que manejan el mercado de sistemas computadores; en consecuencia, cualquier duda o problema que se plantee en relación a él debe ser puesta en conocimiento del órgano asesor a objeto de su aclaración o interpretación correcta.

IV. PROYECTO DE CIRCULAR SOBRE EL CONTRATO - TIPO

Caracas, mayo de 1972.

Ciudadano

Cumplo instrucciones del Ciudadano Presidente de la República, con el objeto de comunicarle que el Consejo de Ministros, en su sesión del 11 de abril próximo pasado, aprobó el Contrato-Tipo para el arrendamiento de sistemas de procesamiento electrónico de datos, elaborado por la Comisión de Administración Pública, y del cual se le envía copia adjunta.

En consecuencia, los Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y otros organismos del Ejecutivo Nacional, deberán utilizar dicho Contrato-Tipo para la celebración de convenios de adquisición y/o arrendamiento de equipos y servicios de procesamiento electrónico de datos, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Circular N° 152 de fecha 4 de agosto de 1965, de la Secretaría General de la Presidencia, la cual especifica que "...la incorporación de nuevo equipo, la instalación de equipo adicional o las modificaciones al equipo existente, sólo podrán hacerse mediante estudio previo del Comité Consultivo de Computación, por órgano de la Comisión de Administración Pública y en estrecha coordinación con CORDIPLAN".

La Comisión de Administración Pública deberá realizar periódicamente, y en estrecha relación con la Procuraduría General de la República, una revisión de las cláusulas contenidas en dicho Contrato-Tipo, con el fin de mantenerlo ajustado a las necesidades de nuestra administración pública y a los adelantos técnicos que puedan produ-

cirse en el área del procesamiento automático de datos. En tal sentido, los organismos del Ejecutivo Nacional deberán prestar la más amplia y efectiva colaboración a la Comisión de Administración Pública, suministrándole la información y documentación que ésta requiera acerca de la utilización de los sistemas de procesamiento automático de datos.

Mucho le estimo imparta las instrucciones pertinentes a objeto de que se le dé estricto cumplimiento al contenido de la presente Circular en el Despacho a su digno cargo y en los Institutos Autónomos y Empresas del Estado vinculados a él.

CUARTA PARTE
LA REFORMA DEL
REGIMEN JURIDICO DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO I

INTRODUCCION

577. La formación de la administración pública venezolana, a pesar de la influencia que sobre ella han tenido las vicisitudes de la vida política, no escapa a los patrones observados en la generalidad de los países que se dotaron de una organización política de tipo liberal. La integración aluvional de la estructura administrativa¹ corresponde a la evolución que, partiendo de una administración jurídica —o mejor, de una administración del derecho— lleva a una administración práctica, de suministro de prestaciones a los administrados; evolución que es el reflejo de la desaparición del Estado liberal abstencionista y de la tendencia a sustituirlo por un Estado benefactor, conformador del orden social y económico. En nuestra evolución constitucional, al fenómeno indicado se agrega la progresiva pérdida de contenido de la forma federal del Estado, plasmada en la Constitución de 1864.

En términos generales, la estructura y funciones que en la actualidad tiene la Administración son resultado de las modificaciones económicas, técnicas y políticas que llevan a una interesante interrelación entre actividad pública y actividad privada: por una parte, el Estado ha ido anexándose la potestad de intervenir en cada vez más sectores de la actividad privada; pero por la otra, esta ampliación de cometidos estatales ha conducido a la aplicación del derecho privado a actividades realizadas por la Administración, cuyo ejemplo más evidente es el que ofrecen las empresas públicas. Paralelamente, la administración federal se ha ido convirtiéndose en administración central, desbordados los estrechos moldes en los que el pensamiento federalista trató de insertarla.

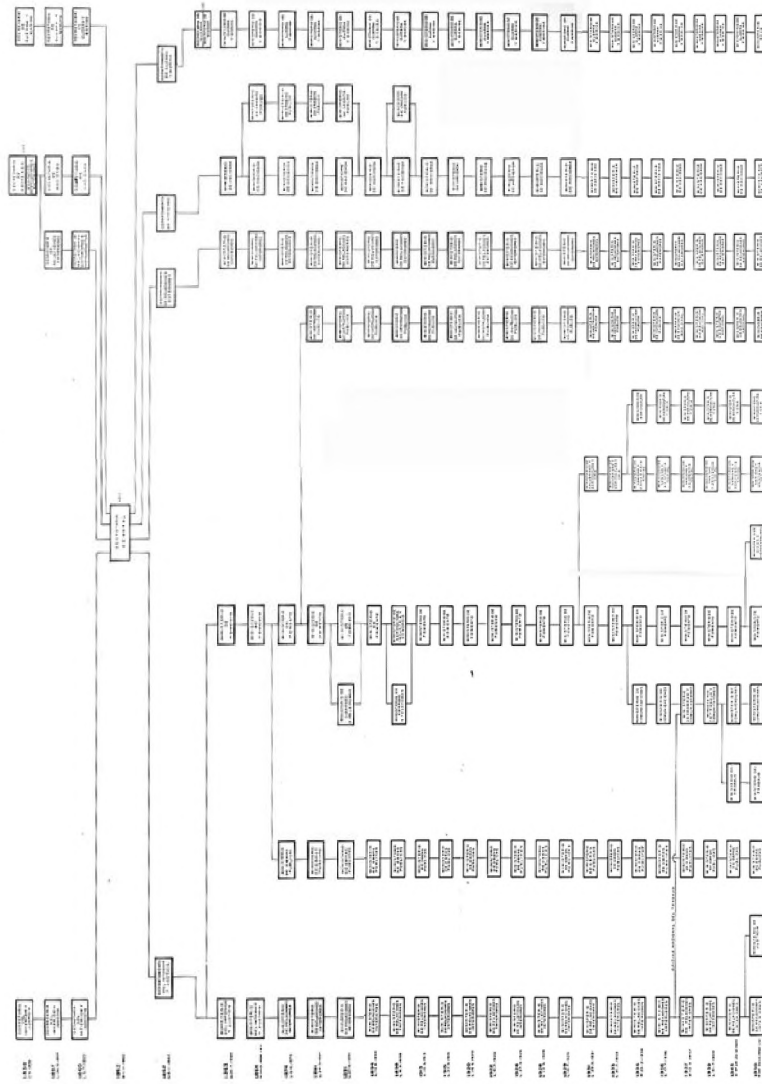
1. Véase Nos. 35 y siguientes; 179 y siguientes y en especial N° 200 y siguientes.

Un examen somero de los textos constitucionales en relación a la evolución de la Administración Pública, refleja el proceso indicado anteriormente, lo que se confirma observando la cronología de la creación de los Ministerios, la cual pone de manifiesto la prioridad que se le dio a los departamentos ministeriales —llamados antes de la Constitución federalista, Secretarías— cuya actividad recubría el ejercicio de una función del Estado, y la ulterior aparición de Ministerios técnicos, como una especie de emanaciones de los primeros, para la realización de cometidos concretos.

La primera categoría de reparticiones ministeriales aparece en nuestro país —al menos en los textos— con la declaración de independencia. Nuestra primera Constitución —la de 1811— menciona expresamente seis Secretarías, con la posibilidad de agrupar dos de ellas en una: Relaciones Exteriores; Interior; Justicia; Hacienda; y Marina y Guerra; es decir, aquellas organizaciones necesarias para la existencia misma del Estado y que corresponden a funciones esenciales del mismo. En la enumeración que hace la Constitución grancolombiana de 1821 desaparece el rubro de Justicia. La Constitución de 1830 es el último texto que enumera el número y competencia genérica de los departamentos ministeriales, pues en la siguiente (1857) se indica tan solo el número de Secretarios, remitiendo a la Ley en lo que toca a la competencia de cada uno y a partir de la de 1858 se adopta la fórmula que con variantes menores es la actual: el número y competencia de las Secretarías lo indicará la Ley. Las seis Secretarías indicadas en nuestra primera Constitución son reducidas a tres en la de 1830: Interior y Justicia; Hacienda; y Guerra y Marina, pues la materia de Relaciones Exteriores sería agregada a alguna de estas Secretarías, como en efecto sucedió. Hasta 1851, aquella funcionó con la de Hacienda y de allí hasta 1857, anexada a la del Interior y Justicia.

El Ministerio de Fomento, en el cual puede verse un organismo de transición entre los Ministerios tradicionales —políticos— y los Ministerios técnicos, fue creado por Decreto del General Falcón, Presidente Provisional de la República, el 25 de julio de 1863, y reorganizado por otro Decreto, de 18 de enero de 1865. Entre 1898 y fines de 1899 se lo denominó de "Agricultura, Industria y Comercio". Los Ministerios de Obras Públicas y de Instrucción Pública fueron creados bajo el Gobierno de Guzmán Blanco, en las leyes de Ministerios de 1874 y de 1881, respectivamente. En el siglo pasado no se crearon otros departamentos ministeriales, si exceptuamos dos, de efímera existencia: el de Crédito Público, creado el 30 de mayo de 1864, refundido en el de Hacienda el 7 de octubre de 1892 y restablecido desde el 9 de marzo de 1898 al 23 de octubre del año siguiente, y el Ministerio de Correos y Telégrafos, creado por Decreto Legislativo el 27 de junio de 1891 y refundido en el de Fomento el 12 de marzo de 1893.

EVOLUCION HISTORICA DE LOS MINISTERIOS (1830 - 1950)



COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN PÚBLICA
1971

GRAFICO 400

344

No es sino hasta la tercera década de este siglo cuando aparecen nuevas reparticiones ministeriales en la organización administrativa venezolana; por Decreto de 11 de agosto de 1830, el Ministerio de Salubridad y de Agricultura y Cría; por Decretos de 25 de febrero de 1836, los de Sanidad y Asistencia Social; de Agricultura; y de Comunicaciones. El mismo año, el de Agricultura pasa a llamarse de Agricultura y Cría.²

La Ley de Ministerios de 1839 agrega a la competencia del Ministerio de Comunicaciones la relativa al trabajo, denominándolo Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones y en 1946 dicha competencia es atribuida a un Ministerio especial, con el mismo nombre. En 1950 es promulgado el aún vigente Estatuto Orgánico de Ministerios, en el que el número de Ministerios se lleva a trece, con la creación de las carteras de Justicia y de Minas e Hidrocarburos, atribuyéndoles sectores de actividad ejercidas anteriormente por los Ministerios de Relaciones Interiores y de Fomento, respectivamente.

578. En todo caso, es de observar que a pesar del crecimiento explosivo de las tareas asumidas por la Administración Pública, la regulación de la organización administrativa venezolana ha permanecido estática, hasta el punto de que es sólo en 1971 cuando se reglamenta el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950.³

La organización de las Secretarías, primero, y de los Ministerios, luego, no fue nunca objeto de una regulación sistemática, que abarcase tanto la estructura como el funcionamiento de aquellas, salvo en lo relativo a la Hacienda Pública, objeto de particular atención a la que más adelante se hará referencia. Nuestra primera Ley de Ministerios, promulgada en 1874 se limita —de la misma manera que la vigente— a señalar el número de éstos, e indicar que estarán divididos en Direcciones, remitiendo al Reglamento —dictado el 24 de agosto del mismo año— para todo lo relativo a la estructura y competencia de cada Despacho y los deberes y atribuciones de los funcionarios y empleados. Con anterioridad a la ley de 1874 —y remontándonos solamente hasta la separación de Venezuela de la Gran Colombia— las diversas leyes que organizaron las Secretarías de Estado se extendían —al menos parcialmente— a la organización interna de las mismas.⁴

La Ley de Ministerios de 1874 es derogada en 1881. La única diferencia entre ambas es la creación del Ministerio de Instrucción

2. Véase Hernández Ron, J. M. *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Tomo I, Tipografía Americana, Caracas, 1937, páginas 238 y 239).

3. Véase en Apéndice N° 6 de la Segunda Parte de este Informe. Véase además Nos. 321 y siguientes.

4. Leyes de 2 de marzo de 1836; 12 de mayo de 1840; 10 de mayo de 1841; 24 de marzo de 1851; 25 de mayo de 1857 y 6 de julio de 1860. Véase en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XIV.

Pública, afirmación que puede extenderse al reglamento de dicha Ley, promulgado el 31 de marzo de 1882, respecto del reglamento de la ley anterior. En la Ley de Ministerios de 1891 desaparece la remisión al reglamento respecto de la estructura de los Despachos, entrando ella misma a determinar el número y la competencia específica de las Direcciones que los integran; pero aparecen mencionados los reglamentos internos de cada Ministerio, consagración de una competencia reglamentaria de segundo grado ya tradicional en materia organizativa en nuestro país. La Ley de 1891 es similar a la que deroga —salvo que desaparece el Ministerio de Crédito Público— y el mismo sistema se continúa en las de 1894, 1898 y 1913. La Ley de Ministerios de 1915, si bien continúa las anteriores al señalar directamente la organización y competencia específica al interior de cada Ministerio, faculta al Ejecutivo Nacional para crear nuevas Direcciones en los Ministerios —tal vez para evitar la acelerada sucesión de leyes— e incorpora a su texto la regulación de las Memorias y Cuentas que los Ministros deben presentar al Congreso.

El texto legal siguiente, de 1920, vuelve al principio de repartir la disciplina de la organización administrativa entre la Ley y el Reglamento Ejecutivo, conservando la figura de los Reglamentos internos de cada Ministerio; la enunciación de la competencia es realizada por Ministerios y no ya por sus Direcciones, lo cual se deja al Reglamento y además, contiene la enumeración de las atribuciones comunes a todos los Ministros.

La ley de 1920 es reglamentada dos años después, y en el mismo Reglamento aparecen preceptos sobre el funcionamiento de las reparticiones administrativas, así como una sumaria indicación de las atribuciones de los funcionarios de la jerarquía. La formulación establecida en la Ley de 1920 y su reglamento es, prácticamente, la vigente hoy día y se repite en las leyes de 1922, reglamentada en 1923; de 1926; de 1928; de 1929, reglamentada los años 1929 y 1930; de 1931, reglamentada el mismo año y en 1933; la de 1933, reglamentada en 1936; la ley de 1936, reglamentada el mismo año y luego en 1937; la de 1939, reglamentada en 1940; y, por fin, el vigente Estatuto Orgánico de Ministerios, de 1950, reglamentado en 1971.

La proliferación de textos legales y reglamentarios se estima que no obedeció a un esfuerzo de reflexión sistemática sobre la estructura administrativa, sino a modificaciones concretas, en el deseo de mantener la correspondencia entre la estructura real de la Administración y la postulada por los instrumentos legales y reglamentarios. En este orden de ideas, bajo la vigencia del Estatuto Orgánico de Ministerios y especialmente a partir de 1958, se observa un retroceso, en el sentido de que las modificaciones internas en los departamentos ministeriales no han sido objeto de previsión —salvo

excepciones— en textos orgánicos, sino que se ha acudido a la autorización de gastos de la Ley de Presupuesto como medio sustitutivo, con el inconveniente de que en dichas leyes no hay —ni podían encajarse en ellas— referencias a las competencias de las dependencias creadas. Esta práctica ha originado que hoy día la estructura real de la administración venezolana no coincida con la que aparece en los textos legales que la rigen, lo cual es por sí solo suficiente para concluir en la necesidad de la reforma de éstos.⁵

La ya mencionada potestad de dictar reglamentos internos que a partir de la Ley de Ministerios de 1891 se atribuye al Ministro fundamenta uno de los textos más avanzados, no solamente para la fecha de su creación —1940— sino hoy día, como es el Reglamento Interno del Ministerio de Hacienda, aún vigente. Dicho texto contiene una regulación sistemática de la estructura y el funciona-

5. Por ello la inconveniencia, desde el punto de vista jurídico-organizativo, del artículo 16 del Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto que puede verse en el Apéndice N° 2 de la Tercera Parte de este Informe.

En relación a lo planteado en el texto, a título de ejemplo basta analizar los Presupuestos desde 1961 hasta 1969 para darse cuenta de lo siguiente:

En el *Ministerio del Trabajo*, mediante el Presupuesto de 1966 se creó la Dirección de Empleo y mediante el Presupuesto de 1967 se creó la Dirección de Estadísticas Laborales. En el *Ministerio de Educación*, mediante el Presupuesto de 1962 se creó la Dirección General. En cuanto al *Ministerio de Relaciones Interiores* mediante el Presupuesto de 1963 se refundieron la Dirección de Identificación y la Dirección de Extranjería en una Dirección Nacional de Identificación y Extranjería; y mediante el Presupuesto de 1968 la Imprenta Nacional salió del Ministerio de Relaciones Interiores y se integró a la Oficina Central de Información. En el *Ministerio de Relaciones Exteriores*, mediante el Presupuesto de 1962, desapareció la Dirección de Protocolo, la cual reapareció en el Presupuesto de 1967; la Dirección de Organismos Internacionales y la Dirección de Información Exterior, desaparecieron mediante el Presupuesto de 1966; en el mismo Ministerio, mediante el Presupuesto de 1968 se crearon la Dirección de Comercio Exterior y la Dirección Especial para las cuestiones de límites con Guyana, y mediante el Presupuesto de 1969 se creó la Dirección de Integración Económica. En el *Ministerio de Minas e Hidrocarburos*, mediante el Presupuesto de 1962, desapareció la Dirección de Economía y se crearon la Oficina de Economía Petrolera y la Oficina de Economía Minera. En el *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*, mediante el Presupuesto de 1965, se creó la Dirección General, la Oficina de Planificación Sectorial, la Oficina de Salud Pública Internacional y la Dirección de Servicios Regionales. En el *Ministerio de Agricultura y Cría*, mediante el Presupuesto de 1962 se creó la Dirección de Ingeniería Agrícola, la cual mediante el Presupuesto de 1963 se transformó en Oficina Asesora y reapareció como Dirección en el Presupuesto de 1969; mediante el Presupuesto de 1967 se creó la Oficina de Planificación Sectorial; y mediante el Presupuesto de 1968 se crearon la Oficina de Sistemas de Riego, la Oficina de Administración de Centros de Recría y la Oficina de Sanidad Animal. En el *Ministerio de Justicia*, mediante el Presupuesto de 1963, se creó la Dirección General; mediante el Presupuesto de 1965 se creó la Dirección de Cultos; y por el Presupuesto de 1968 se eliminó la Comisión Indigenista y se creó la Oficina Central de Asuntos Indígenas. En el *Ministerio de Obras Públicas*, mediante el Presupuesto de 1962, se eliminó la Dirección de Puertos y Aeropuertos y la Dirección de Carreteras y se creó la Dirección de Vialidad; y mediante el Presupuesto de 1965 se eliminó la Dirección de Administración y se crearon la Dirección de Finanzas y la Dirección de Bienes y Servicios.

miento del Despacho, que abarca incluso la disciplina de los recursos administrativos. Se estima que la notable superioridad técnica de este Reglamento respecto de los instrumentos jurídicos de índole general —leyes de Ministerios y reglamentos ejecutivos— no puede desvincularse del particular esfuerzo de reflexión y síntesis realizado a lo largo de nuestra historia republicana en lo relativo a la organización de la Hacienda Pública, que culmina durante el siglo pasado con la codificación de 1873, “piedra angular de la legislación hacendaria”⁶ y en el presente, con la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1918 que, salvo la reforma de 1938 —en la que se creó la hoy Contraloría General de la República— no ha sido objeto sino de modificaciones de detalle. En la legislación de Hacienda aparece en nuestro país la primera regulación de los procedimientos administrativos; la determinación precisa de la estructura orgánica de las atribuciones de los funcionarios y empleados de esta naturaleza, regulaciones que la evolución del derecho administrativo ha llevado a la Administración como totalidad, en otros países, pero que en el nuestro permanecen limitadas a la Hacienda Pública.

Ello no significa que, especialmente en materia de procedimiento administrativo, no existan normas de índole legal o reglamentaria, sino que aquellas han sido establecidas con ocasión de la regulación sustantiva de sectores de actividad de la administración entre otros en materia de Minas y de Hidrocarburos; en lo relativo al aprovechamiento de recursos naturales renovables; al control sobre ciertas actividades de particulares, bien por razones de sanidad (Ley de Sanidad Nacional y una multiplicidad de reglamentos), de interés social (regulación de inquilinato, de institutos financieros, de seguros, etc) o de policía, general o especial (de armas, de extranjeros). Ello ha derivado en una pluralidad de normación cuyas diferencias muchas veces no responden a imperativos técnicos, junto con un vacío legislativo sobre los cauces y las formas de la acción de la administración, en la ejecución de todas aquellas actividades que no tengan una regulación especial.

En todo caso, es de destacar que en ausencia de textos legales precisos, las bases del derecho administrativo en Venezuela se han venido construyendo por la formidable labor de la actual Corte Suprema de Justicia en Sala Plena y en Sala Político Administrativa, y de las antiguas Corte Federal y Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa. Puede decirse que en la actualidad, dicha jurisprudencia y los desarrollos que ha tenido en la doctrina,⁷

6. Ver René Lepervanche Parparcén. *Ley Orgánica de la Hacienda Nacional*. Caracas, Imprenta Nacional. 1956.

7. Véase particularmente Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964; en especial las páginas 39 a 43.

son el mejor basamento para acometer el proceso de reforma del régimen jurídico de la Administración, cuyo inicio se plasma en los proyectos que se comentan a continuación. En este sentido, los proyectistas han procurado en todo momento recoger en los proyectos la rica doctrina jurisprudencial de nuestro máximo Tribunal sentada en los últimos cuarenta años.

579. La necesidad de la reforma de la estructura y el funcionamiento de la Administración, sobre la cual se ha insistido a lo largo de este Informe, plantea con carácter urgente la de los instrumentos que la rigen, vale decir, la reforma del régimen jurídico. Esta es la finalidad del conjunto de proyectos de ley que se presentan,⁸ con los comentarios que se formulan a continuación como exposiciones de motivos.

El desarrollo precisa no solamente dotar al Estado de los mecanismos que le permitan su actuación como agente de aquél, sino además establecer aquellos otros que garanticen a los particulares la defensa de sus derechos e intereses, pues la seguridad jurídica es indispensable para la armoniosa colaboración del sector público y del sector privado para el logro del bien común. Por tal razón, los proyectos que se publican en este Informe y por ello, que se someten a la consideración de los interesados, abarcan tanto la regulación de la Administración —leyes orgánicas de la Administración Pública Nacional y de Entidades Descentralizadas— como la conciliación entre la actividad de la misma y los derechos de los particulares —Leyes de Procedimientos Administrativos, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de la Jurisdicción Constitucional.

8. Véanse los Apéndices de esta Cuarta Parte del Informe.

CAPITULO II

EL REGIMEN JURIDICO ORGANICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

I. INTRODUCCION

580. Con el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional que se incluye en el Apéndice de esta Cuarta Parte del Informe,⁹ se busca regular el Régimen Jurídico Orgánico de lo Administración Pública Nacional.

Con la presentación de este Proyecto se da el primer paso para el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 193 del texto constitucional, cuando expresa en su párrafo final que: "La Ley Orgánica determinará el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros", lo que implica la sustitución del viejo Estatuto Orgánico de Ministerios. Este proyecto de Ley, en tal sentido, responde en su totalidad y bajo el punto de vista jurídico, a los aspectos fundamentales esbozados en las partes Segunda y Tercera del presente Informe sobre la Reforma de Administración Pública Nacional,¹⁰ y ha sido estructurado en seis Títulos denominados así: I. Disposiciones Fundamentales; II. De la Presidencia de la República; III. De los Ministerios; IV. Del Régimen de la Actividad Administrativa; V. De la Responsabilidad de la Administración Pública Nacional y VI. Disposiciones Finales y Transitorias.

9. Véase en Apéndice N° 1 de esta Cuarta Parte del Informe. El referido Proyecto se publica en la versión preparada en la Comisión de Administración Pública en 1971. El mismo tiene su origen en un Anteproyecto elaborado para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia por el Dr. Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública, en 1965, el cual fue posteriormente revisado y reelaborado a partir de 1967, en la referida Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, y sometido al estudio de la Procuraduría General de la República.

10. Véase Nos. 35 y siguientes y 341 y siguientes.

A continuación se exponen los elementos que han motivado la preparación de este Proyecto:

II. LAS DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

581. En este Título del Proyecto se han incorporado las normas jurídicas de mayor trascendencia relativas al régimen jurídico de la Administración Pública Nacional centralizada, al mismo tiempo que su contenido da una idea general de la estructura del Proyecto.

A través de diversas disposiciones, tanto constitucionales como legales, se evidencia que toca al Poder Ejecutivo ejercer primordialmente funciones administrativas, esto es, realizar los cometidos estatales por medio de la ejecución de actos jurídicos y operaciones materiales y, se dice primordialmente, porque dicha función es ejercida, ocasionalmente y en grado menor, por las otras dos ramas del Poder Público Nacional, en otras palabras, por el Poder Legislativo y por el Poder Judicial. De allí que el principio de la división de poderes no se logra nunca en forma plena, pues la actividad de éstos no es puramente administrativa, legislativa o jurisdiccional, sino que cada uno de ellos aparece como sujeto de referencia de actividades análogas a las que ejecutan los otros dos, aparte de la función que por esencia les corresponde. Tal es el caso por ejemplo, de los actos de los poderes legislativo y judicial, relativos a su organización y personal.

De lo anteriormente señalado surge la redacción dada al artículo 1º: "La República de Venezuela cuando ejerce la función administrativa por órgano del Ejecutivo Nacional, se denomina Administración Pública Nacional". Se delimita en esta forma, la zona de actividad desplegada por el Ejecutivo que configura lo que se entiende como Administración Pública en sentido objetivo. Pero también el Proyecto acoge el criterio subjetivo, el sujeto de esa actividad, por lo que la Administración Pública queda como complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo, tal y como se desprende de las normas que conforman el Capítulo.

582. En esta forma, luego de fijar la noción de Administración Pública, el Proyecto consagra la estructuración de la Administración como una serie de órganos ordenados jerárquicamente, que actúa con personalidad jurídica única y es responsable en los términos que se señalan en él o en los textos de otras leyes. La ordenación piramidal de la Administración, responde al principio de que para realizar los cometidos a su cargo, la misma requiere de una dirección única en manos de un órgano principal o jerarca, al cual quedan subordinados los demás órganos y funcionarios que la integran.

Por lo que se refiere al principio de la personalidad jurídica única, se es consecuente con quienes quieren resolver el viejo

problema planteado por el desdoblamiento de la personalidad del Estado y por ende de la Administración, al actuar éste, en unos casos, sujeto a disposiciones de derecho público y en otros, a normas de derecho privado. Aun cuando la voluntad administrativa se impone, casi siempre, a las voluntades de los particulares, ello no obsta para que en otras oportunidades se iguale y actúe como un simple particular. En el primero de los supuestos mencionados, los sujetos, en su relación, estarán regidos por normas de Derecho Público, en el segundo por aquellas de Derecho Privado que les sean aplicables. Se destaca, entonces, la existencia de una misma forma jurídica, manifestándose en relaciones jurídicas de distinta naturaleza. En cuanto a la responsabilidad de la Administración, es éste uno de los puntos más innovadores del Proyecto, cuyo comentario se hará en el Título V.¹¹

En concordancia con lo establecido por los artículos 181 y 193 de la Constitución y siguiendo lo preceptuado por el dispositivo anterior, se determinan como órganos superiores de la pirámide jerárquica administrativa: el Presidente y los Ministros a quienes quedan sometidos todos los demás órganos, autoridades y funcionarios que la integran.

El Artículo 4º distingue, dentro del complejo orgánico que constituye la Administración, la administración central integrada por el Presidente y los Ministros y la administración descentralizada, compuesta por los establecimientos públicos, institutos autónomos y empresas del Estado, creados de conformidad con la ley respectiva, la cual, cabe señalar, no es otra que la Ley de Entidades Descentralizadas cuyo Proyecto se integra también en este Informe.¹² En esta forma, la realización de algunos de los cometidos a cargo del Estado se deja a la administración descentralizada, o sea, a aquellos órganos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo régimen de creación, funcionamiento y control se establecerá por leyes especiales además de la que fija los principios generales que los regirán de acuerdo con lo previsto por el Artículo 230 de la Constitución.

Con las disposiciones de los artículos 5º, 6º y 7º se trata de lograr una de las reformas fundamentales de la estructura ministerial al hacer que cada Ministerio se constituya como organismo clave (unidad central) de los sectores de actividad pública. Se ha integrado en la Ley el concepto de Sector (conjunto de programas de actividad pública) para señalar las parcelas de actividad en que puede dividirse la acción pública, situándose la responsabilidad de la formulación de la política sectorial en manos del titular de cada Ministerio. Se busca fortalecer así la condición de

11. Véase Nos. 597 y siguientes.

12. Véase Nos. 601 y siguientes. Véase además el Apéndice N° 2 de esta Cuarta Parte del Informe.

los Ministerios,¹³ pues, hasta ahora, la mayor parte de la ejecución de los programas se ha dejado a los entes descentralizados, quienes, en la mayoría de los casos, fijan sus políticas y programas de actividad con independencia absoluta del respectivo despacho de adscripción. En esta forma los entes descentralizados, quedarán como unidades importantes de ejecución de las actividades que el Ministerio, como eje del sector, tenga a su cargo.¹⁴

Asimismo, se acuña el concepto de sistema, entendido éste como el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a permitir que las instituciones públicas puedan lograr eficientemente sus fines institucionales, mediante la utilización adecuada de sus insumos, dejándose su dirección, coordinación y control a cargo de la Presidencia de la República y de los Ministerios de la Presidencia (el Ministerio de la Secretaría General y el Ministerio de Coordinación y Planificación) en combinación con las unidades sectoriales de cada despacho ministerial.¹⁵

III. EL REGIMEN RELATIVO A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

583. El Título del Proyecto relativo a la Presidencia de la República se ha ordenado en cinco capítulos, denominados así: I. Disposiciones Generales; II. Del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República; III. Del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República; IV. Disposiciones Comunes a las Oficinas Centrales de la Presidencia y V. De las Comisiones Presidenciales e Interministeriales.

Ahora bien, aun cuando el artículo 193 de la Constitución manda a organizar el Consejo de Ministros por medio de normas legales, la Comisión de Administración Pública sólo ha desarrollado en el Capítulo I, de este Título, algunas disposiciones muy generales acerca de su integración (artículo 9º), quienes deben asistir a sus reuniones (artículo 10), el voto salvado y el secreto de sus deliberaciones (artículo 11); ello en virtud de la discusión que originó la estructuración de la sección "De la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros", en el Proyecto que se elaboró en el Ministerio de Justicia, en 1968 y 1969. En efecto, los redactores de aquél, sostenían la tesis de que, si bien el Consejo de Ministros es una de las formas en que actúa el Presidente de la República y carece de atribuciones propias, no puede considerarse únicamente como órgano asesor de éste, puesto que no se justificaría entonces la disposición prevista en el artículo 196 de la Constitución que señala expresamente que los Ministros son

13. Véase Nos. 97 y siguientes; y 232 y siguientes.

14. Véase N° 232.

15. Véase Nos. 341 y siguientes.

solidariamente “responsables por las decisiones tomadas en Consejo de Ministros” como lo son individualmente cuando refrendan los actos del Presidente, lo que significa que el voto de los mismos, actuando en Consejo tiene valor decisorio; así, por ejemplo, el Procurador General de la República puede asistir a sus reuniones con *derecho a voz*, es decir, a emitir opinión, como órgano asesor que es de la Administración Pública, pero no a *decidir*, esto es, *a votar*; de allí que los Ministros, miembros natos del Consejo, tienen no sólo derecho a voz, sino también al voto, *porque participan en las decisiones del Consejo*”.¹⁶

Ante esta tesis, la Procuraduría General de la República sostuvo que: “En Consejo de Ministros es el Presidente quien decide, sin que los Ministros puedan imponerle su opinión, aunque sea mayoritaria. En efecto, estos últimos no son sino órganos del Presidente, subordinados suyos, y en consecuencia mal podrían llegar a imponerle sus pareceres; afirmar lo contrario equivaldría a sostener que por sobre la autoridad del Presidente de la República existiría en el ámbito del Poder Ejecutivo otra superior, que sería la del Consejo de Ministros... De este modo aunque en el texto mismo de la Constitución se hable del voto ministerial (artículo 196) y el artículo 203 de la misma puede hacer pensar lo contrario, las razones expuestas son tan poderosas que, a juicio de este Despacho, el vocablo “voto” debe ser entendido, en el tema objeto de estos comentarios, en su acepción de parecer o dictamen sobre la materia, sin virtud decisoria...”.¹⁷

Como se observa, ante esta disparidad de opiniones, en el Proyecto que ahora se presenta, sólo se ha establecido la obligatoriedad del voto y se han suprimido gran parte de las disposiciones que en el proyecto mencionado organizaban el funcionamiento del Consejo. Cabe notar, sin embargo que tal confusión deriva de la contradicción de algunas normas constitucionales, que no precisan la naturaleza del “órgano” Consejo de Ministros, ya que algunas de ellas se limitaron a copiar instituciones de otros países, sin pensar en la pronunciada condición presidencialista de nuestro régimen de gobierno.

Las demás disposiciones de este Capítulo se refieren a la estructuración de la Presidencia de la República y a los órganos que la integran: El Ministerio de la Secretaría General; el Ministerio de Coordinación y Planificación; la Secretaría Privada; los Comisionados Presidenciales y la Guardia Presidencial. De los Ministerios tratan los Capítulos subsiguientes y en cuanto al Despacho del Presidente se recoge la idea según la cual, el mismo debe estar integrado directamente por el menor número de unidades a fin

16. Véase Exposición de Motivos del Proyecto citado. Año 1969, página 18-19.

17. Dictamen III 6.565 del 15 de noviembre de 1968, Procuraduría General de la República.

de que el Presidente pueda ejercer fácilmente las funciones superiores inherentes a la Jefatura del Estado y del Ejecutivo Nacional (artículo 181 Constitución). Así, la Secretaría Privada atendería los asuntos personales del Presidente, principalmente la correspondencia y las audiencias, absorbiendo, por lo demás, muchas funciones de Secretaría Privada, que en la actualidad, desempeña el Secretario General;¹⁸ igualmente la Casa Militar y el Destacamento de la Guardia de Honor en razón de sus funciones: velar por la vida y seguridad del Presidente de la República, se vinculan directamente con el despacho de éste.

584. En virtud de la importancia de las funciones de la Secretaría General de la Presidencia de la República, como órgano de ejecución de las decisiones y órdenes del Presidente de la República y de coordinación administrativa de la ejecución de las decisiones presidenciales por parte de los Ministerios, se ha reconocido en el Proyecto la condición que, de hecho, ya tiene, esto es la de unidad ministerial. Por ello, conforme a lo ya indicado en la Segunda Parte de este Informe,¹⁹ el Capítulo II de este Título trata del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, a cuyo cargo está el Ministro Secretario General, quien debe reunir las condiciones que la Constitución exige para ser Ministro y tiene las atribuciones que le señala el artículo 16 del Proyecto.

El Ministerio de la Secretaría sería el Órgano Central de los sistemas nacionales de Comunicación Pública y Personal y estaría integrado por la Oficina Central de Información y por la Oficina Central de Personal.²⁰ En las Secciones segunda y tercera de este Capítulo se determina la competencia de cada uno de estos dos órganos. De conformidad con el artículo 20, se transfieren a la Oficina Central de Información algunas funciones atribuidas por el Estatuto Orgánico de Ministerios al Ministerio de Relaciones Interiores, aparte de las que ya tiene en la actualidad y a la Oficina Central de Personal se le otorgan las que le señala la vigente Ley de Carrera Administrativa del 4 de setiembre de 1970.

Se pretende derogar así la Ley de la Secretaría del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela del 26 de julio de 1937, que regula teóricamente la Secretaría General.

Como se observa del articulado de la Ley, se ha dejado al Reglamento la regulación minuciosa de la organización y funcionamiento de los órganos de la Presidencia.

18. Véase Nos. 58 y siguientes.

19. Véase Nos. 62 y siguientes.

20. Véase Nos. 67 y siguientes y 72 y siguientes.

585. El Capítulo III se refiere al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República y al vincularlo directamente a ésta, se persigue el permitir al Presidente ejercer adecuadamente las funciones de planificación, dirección, coordinación, control y evaluación de toda la actividad de la Administración Pública que le corresponden como Jefe del Ejecutivo Nacional.

De este modo, luego de señalar las atribuciones del Ministro de Coordinación y Planificación (artículo 29) el Proyecto determina los órganos que integran el Ministerio, a saber: la Oficina Central de Planificación; la de Presupuesto; la de Estadística y la de Informática y Documentación y será asesorado por las comisiones que se estimen convenientes (como la Comisión Asesora del Presupuesto) y las demás que determinen las leyes y los reglamentos. Asimismo, se le adscribe la Escuela Nacional de Administración Pública encargada de la dirección del Sistema Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios Públicos, cuyas funciones específicas se señalan en cinco ordinales en el artículo 23.²¹

Con esta estructuración se quiere lograr la integración de los sistemas a cargo de cada una de las oficinas citadas. En consecuencia, ninguna de las Oficinas Centrales de los sistemas se agotará en sí misma ni funcionará aislada de la Administración ejecutiva, pues se vinculará con ésta a través de las oficinas ministeriales o sectoriales ubicadas en cada despacho ejecutivo.²²

La organización básica de estas oficinas se deja también al Reglamento, limitándose el Proyecto a indicar los ramos de competencia a su cargo (artículos 25, 26, 27, 29 y 30). Cabe observar que al texto de este Capítulo se han incorporado las disposiciones del Decreto 492 de fecha 30 de diciembre de 1958, creador del Sistema Nacional de Planificación.

Como organismo director del Sistema Nacional de Planificación Económica y Social y de Planificación administrativa, la Oficina Central de Planificación absorbe las funciones relativas a la planificación nacional y regional que en la actualidad ejerce la Oficina Central de Coordinación y Planificación y las de planificación de la reestructuración de la Administración Pública Nacional, central y descentralizada, en todos sus niveles, sistemas y sectores que en la actualidad ejerce la Comisión de Administración Pública.²³

Como organismo director del Sistema Nacional de Presupuesto, la Oficina Central de Presupuesto absorbe las atribuciones que en la actualidad ejerce el Ministerio de Hacienda por medio de su Dirección Nacional de Presupuesto.²⁴ En relación a esta Oficina

21. Véase Nos. 76 y siguientes.

22. Véase N° 88.

23. Véase Nos. 79 y siguientes y 371 y siguientes.

24. Véase N° 85.

debe observarse que ha sido prevista en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto,²⁵ por lo que será necesario realizar ciertas modificaciones para adaptar los dos textos legales y evitar la duplicidad de regulaciones.

Con la dependencia de las dos oficinas centrales de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia, se logra por una parte, que el sistema presupuestario sea reflejo y consecuencia del sistema de planificación y por la otra, el que una función de estado mayor de la Administración Pública Nacional, como es la de presupuesto, se ejerza desde un órgano adscrito directamente a la Presidencia de la República.²⁶

La Oficina Central de Estadística como organismo director del Sistema Nacional de Estadística, absorbe las funciones que actualmente competen a la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento.²⁷

Por último, la Oficina Central de Informática y Documentación, como organismo director del Sistema Nacional de Informática y Computación, actuará como autoridad gubernamental en materia de informática, intervendrá en todo lo relativo a la utilización de sistemas electrónicos de datos en la administración pública y dirigirá el sistema nacional de documentación; absorbe de este modo, las atribuciones del Centro de Información y Computación que opera actualmente en la Oficina Central de Coordinación y Planificación y las del Comité Consultivo de Computación que funciona en la Comisión de Administración Pública.²⁸

El Capítulo IV está destinado a regular las atribuciones comunes de cada uno de los jefes de las Oficinas Centrales, a los cuales se les ha dado rango de Director General (artículo 31).

586. Termina el Título con el Capítulo V que trata de las Comisiones Presidenciales e Interministeriales previstas a fin de aliviar al Presidente de la República cuando actúa en Consejo de Ministros, de la consideración de asuntos de menor o secundaria importancia, sea por su carácter sectorial o por su propia naturaleza.

De este modo, se han institucionalizado los gabinetes reducidos o comités del Consejo de Ministros que en algunos casos funcionan en la actualidad para el conocimiento de asuntos especializados. En consecuencia, se establecen las Comisiones Presidenciales como órganos consultivos o asesores encargados de examinar en conjunto, materia o materias determinadas y de la elaboración, por consiguiente, de recomendaciones o propuestas al Presidente de la República, solo o en Consejo de Ministros. Se pueden crear con

25. Véase N° 443. Véase en el Apéndice N° 2 de la Tercera Parte del Informe.

26. Véanse Nos. 382 y siguientes.

27. Véanse Nos. 86 y 467 y siguientes.

28. Véanse Nos. 87 y 565.

carácter permanente o temporal para el estudio de asuntos determinados. Al respecto se constituyen Comisiones Permanentes para cada uno de los grupos de sectores de actividad de la Administración Pública que aparecen detallados en el Título II del Proyecto.²⁹ Dichas Comisiones se integrarán con los Ministros a cuyo cargo estén los sectores respectivos y podrán ser presididas por el propio Presidente o por el Ministro que designe.

Por otra parte, se da facultad a los Ministros para crear mediante Resolución conjunta, Comisiones Interministeriales para estudiar asuntos que exijan soluciones comunes, las cuales se integrarán por los funcionarios que al efecto se designen. En ambas clases de comisiones las propuestas o conclusiones se tomarán por mayoría absoluta de votos y su organización y funcionamiento se establecerán a través de los respectivos Decretos y Resoluciones de creación.

IV. EL REGIMEN RELATIVO A LOS MINISTERIOS

587. El Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional encuentra en su Título III su punto de coincidencia con el Estatuto Orgánico de Ministerios vigente, que busca derogar. En efecto, en este Título se trata de los grandes sectores de actividad de la administración en combinación con los Despachos que constituyen sus unidades centrales, tal y como se expresó anteriormente.³⁰ De este modo el Título contiene los siguientes Capítulos: I. De los Sectores de Actividad de la Administración Pública y de la Competencia de los Ministerios; II. De los Ministros; III. De la Organización y Funcionamiento de los Ministerios; IV. De las Memorias y Cuentas y V. De la Administración Consultiva.

El Capítulo I de este Título trata de "Los Sectores de Actividad de la Administración Pública y de la Competencia de los Ministerios". De conformidad con los resultados de los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública, a los que se hace referencia en la Segunda Parte de este Informe,³¹ en el Proyecto se han consagrado, cuatro grandes grupos de sectores de actividad pública, a saber: a) grupo de política, defensa y seguridad pública, que comprende los sectores de: política interior, política exterior, defensa y justicia; b) grupo de desarrollo económico, que comprende los sectores de finanzas, desarrollo industrial, comercio, turismo, hidrocarburos y minería y desarrollo agropecuario; c) grupo de desarrollo social, que comprende los sectores de protección y promoción social, desarrollo cultural, asuntos laborales, previsión y seguridad social, educación y salud y d) grupo de desarrollo

29. Véase N° 94.

30. Véase N° 582.

31. Véase Nos 102 y siguientes.

físico y ordenación territorial, que comprende los sectores de vivienda y urbanismo, transporte, comunicaciones y recursos naturales renovables.

Teniendo en consideración los grupos de sectores enunciados, los sectores por ellos contenidos y sus programas básicos de actividad, en el Proyecto se ha previsto la realización de tales actividades por medio de catorce ministerios: de Relaciones Interiores; de Relaciones Exteriores; de Defensa; de Justicia; de Hacienda; de Industria y Comercio; de Minas e Hidrocarburos; de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales; de Desarrollo Social; de Educación; de Sanidad; de Vivienda y Urbanismo y de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, con lo que se ha aumentado en uno el número de los actualmente existentes, salvo por lo que respecta a los Ministerios de la Presidencia de la República.³²

Las secciones de este Capítulo se destinan a detallar la competencia de cada uno de los despachos nombrados, en relación a lo cual se estima conveniente señalar que en esas secciones se han incluido las competencias atribuidas originalmente, por el Estatuto Orgánico de Ministerios, con las adaptaciones que a través de Leyes sucesivas han sufrido las mismas y con las variaciones que se ha estimado conveniente introducir mediante la normativa de este Proyecto. Todo ello ha dado como resultado que sin aumentar el número de Ministerios existentes se han demarcado, con mayor precisión, las atribuciones de cada uno de ellos, (artículos: 38 al 52).

588. El Capítulo II se refiere a los Ministros, a quienes como órganos directos del Presidente de la República (artículo 183 de la Constitución) y superiores jerárquicos de sus respectivos Despachos, se les señalan en 25 ordinales (artículo 54), las atribuciones que se les confieren. Se han integrado a este Capítulo, por ser el lugar apropiado, las disposiciones que el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios contiene sobre los Ministros de Estado, aparte de que se desarrolla con ello el principio contemplado por el artículo 194 del texto constitucional que expresa que "El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado. Además de participar en el Consejo de Ministros y de asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe, los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley".

589. En el Capítulo III, se da cabida a uno de los fines fundamentales, perseguidos por la Comisión de Administración Pública en su programa de reforma administrativa, esto es el régimen de la organización y funcionamiento de los Ministerios. Se han

32. Véase Nos. 62 y siguientes y 584 y siguientes.

consagrado en él los principios generales sobre la estructura orgánica de los Ministerios, dejando a la normativa reglamentaria el desarrollo ulterior de la organización interna de los mismos.³³

Los objetivos perseguidos por la Comisión de Administración Pública en la reforma ministerial pueden resumirse como sigue: el fortalecimiento de la estructura ministerial a través de la dirección de la planificación sectorial y de la ejecución de los programas de actividad pública y, el otorgamiento de una mayor relevancia de aquella en relación a la administración descentralizada, lo que envuelve directamente la necesidad de la reforma interna de la estructura en cada despacho ejecutivo.³⁴

Hasta no hace mucho, la estructura de cada Ministerio respondía básicamente al esquema siguiente: Un Ministro, un Director General del Ministerio y una serie de direcciones de difícil justificación desde el punto de vista programático.³⁵

Por consiguiente, la Comisión de Administración Pública, concibió en el proyecto de Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios,³⁶ ahora vigente desde 1971, que el despacho del ministro estuviera constituido por las unidades de apoyo o estado mayor de éste y organizó en base a los programas que a cada Ministro corresponde realizar, grandes Direcciones Generales que formarían los ejes más importantes de la acción del Ministerio.³⁷

Lo antedicho llevó a incluir en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional los principios fundamentales de organización ministerial ya concebidos por la Comisión de Administración Pública en el Reglamento citado y a los cuales se ha hecho referencia³⁸ a fin de darles mayor fuerza al ser establecidos mediante normas de rango legal, dejando el detalle al Reglamento de esta Ley y a los Reglamentos Orgánicos respectivos.

La Sección Segunda del Capítulo que se comenta trata de las Oficinas Sectoriales de los Sistemas. En virtud de la integración de los órganos centrales de los sistemas de planificación, presupuesto, estadística e informática y documentación en el Ministerio de Coordinación y Planificación, es evidente que éstas otras oficinas a nivel ministerial deberán estar en conexión íntima y permanente con aquellas, como órganos de enlace de los sistemas funcionales dirigidos por dichas Oficinas y de las cuales se hizo el comentario respectivo al analizar el Título II del Proyecto.³⁹ En consecuencia,

33. Véase Nos. 322 y siguientes y N° 578.

34. Véase Nos. 97 y siguientes y 233 y siguientes.

35. Véase Nos. 99 y 320.

36. Véase en Apéndice N° 6 de la Segunda Parte de este Informe. Véase además Nos. 317 y siguientes.

37. Véase N° 320.

38. Véase Nos. 97 y siguientes y 317 y siguientes.

39. Véase Nos. 584 y siguientes.

se señalan, en esta sección, las atribuciones respectivas de estas unidades y se las hace depender como es lógico para la mejor coordinación de sus servicios, del Despacho del Ministro. Por otra parte, y en virtud de la importancia de la función de asesoría jurídica que prestan las Consultorías Jurídicas en cada Despacho ministerial, se ha hecho especial referencia a las atribuciones que corresponden al funcionario director de esa dependencia y dada su estrecha vinculación con el nivel de toma de decisiones, se le ha hecho depender directamente del despacho del Ministro.

En el Capítulo IV de este Título, se ha dado cabida a la regulación que el texto constitucional y el Estatuto Orgánico de Ministerios prevén para la formulación de memorias y cuentas de los despachos ministeriales. No se han introducido muchas modificaciones en relación a la situación existente, atendiendo a que la práctica administrativa ha demostrado que las normas a ellas relativas han dado, hasta ahora, buenos resultados. Se han variado tan sólo aquellas fallas de redacción que se estimó conveniente mejorar.

590. Por otra parte, la Administración consultiva tiene por primera vez en un texto legal disposiciones expresas consagradas a ella. La estructura de cualquier administración nos muestra esquemáticamente la existencia de tres tipos de funciones: la activa, la deliberante y la consultiva, a cada una de las cuales corresponde un órgano determinado; de la conjunción de la primera y de la última funciones, resulta el principio de "Staff and line" o de "estado mayor y mando de línea", por medio de la cual se articulan las actividades del jefe ejecutivo y su equipo técnico, asistido aquél por éste a través de consejos, planes e informaciones. De esta manera, la administración activa es ilustrada, con carácter previo, acerca de los actos y resoluciones que debe adoptar para el mejor cumplimiento de sus funciones. De allí que la actividad de la Administración consultiva sea una actividad "interna" de la administración y la misma no se ejerza de oficio sino a requerimiento de un órgano ejecutivo. En aplicación de estos principios, en el Proyecto se han consagrado disposiciones relacionadas con las funciones propias de dicha administración, el carácter de sus pareceres y opiniones, la clase de órganos que la constituyen, haciendo una especial referencia al principal órgano de asesoría jurídica de nuestra administración, esto es, a la Procuraduría General de la República y dejando, por último, a leyes especiales la estructuración y funcionamiento de los órganos consultivos.

V. EL REGIMEN RELATIVO A LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

591. Este Título IV del Proyecto comprende cuatro Capítulos destinados a regular: (I) la competencia; (II) la descentralización

administrativa; (III) la desconcentración administrativa regional y (IV) los archivos de la Administración Pública Nacional.

En cuanto al Capítulo relativo a la competencia, se parte del principio de que la misma es el conjunto de poderes y atribuciones señaladas a determinado órgano que constituye su límite de acción y supone no sólo la posibilidad de actuar sino una verdadera obligación de hacerlo. Viene dada siempre por el derecho objetivo, por lo que su alteración no procede sino por texto legal expreso; de allí el principio de su "improrrogabilidad". En esta forma, en este Capítulo se han incluido los dispositivos necesarios para regular la actuación de las personas públicas y, en consecuencia, de sus órganos, los cuales ejercerán las potestades que la ley les confiere para la realización de sus fines, llevando a cabo actividades específicas dentro de un determinado ámbito territorial.

Por otra parte se prevé que la competencia es irrenunciable, pues si se ha establecido en función del interés público, no puede ser objeto de acuerdos o convenios de ninguna clase.

592. En virtud de los principios aquí enunciados se establece en este Capítulo una sección especialmente dedicada a la Delegación de Atribuciones. No sólo motivos jurídicos han llevado a incluir en el Proyecto esta figura, sino también razones de orden práctico derivadas de la realidad del actuar administrativo. Su inclusión responde a requerimientos vitales de nuestra Administración Pública, con el objeto de salvar los obstáculos que opone a su mejor funcionamiento, la concentración de facultades en las personas de los Ministros del Despacho.

La delegación de atribuciones es el acto a través del cual el órgano superior traslada la competencia que le es propia a un órgano inferior para el conocimiento y decisión de un determinado asunto. Implica, como puede observarse, una prórroga de la competencia, por lo que es de aplicación restrictiva, de allí que como ésta deriva siempre de una norma legal la delegación procederá sólo si una disposición de igual rango la autoriza. La delegación funciona siempre en relación a la competencia por grado o competencia vertical, de allí que guarda íntima relación con el principio de la jerarquía, al cual se refiere la sección segunda de este Capítulo.

Como puede apreciarse, las normas dedicadas a regir la delegación de atribuciones, constituyen una innovación importantísima en nuestro ordenamiento jurídico puesto que, hasta la fecha, en Venezuela sólo ha procedido la "delegación de firma" que establece el numeral 9º del artículo 10 del Estatuto Orgánico de Ministerios, cuya reglamentación ha sido hecha a través de las normas del Decreto N° 140, sobre Delegación de Firmas de los Ministros del

Ejecutivo Nacional, de 17 de setiembre de 1969.⁴⁰ Dado el carácter restrictivo de esta figura jurídica se ha fijado taxativamente, en ocho artículos, lo relativo a quiénes pueden delegar atribuciones; la forma de hacerla; los límites de la delegación; los asuntos que no pueden delegar los Ministros; la delegación de firma y la constancia expresa de que se actúa por delegación.

593. La relación jerárquica es el vínculo por medio del cual, los diversos órganos de la Administración Pública armonizan el ejercicio de las competencias a ellos atribuidas; de allí que el dispositivo contemplado en el artículo 76 exprese que "la relación jerárquica existe entre superior e inferior, cuando ambos desempeñan funciones de igual naturaleza y la competencia del primero abarca la del segundo". Como se observa la jerarquía aparece entre los distintos órganos administrativos, cuando entre ellos existe idéntica competencia funcional y material y, cuando la voluntad del órgano superior prevalece sobre la del inferior en relación a un mismo objeto. El principio de jerarquía se concreta en una relación de subordinación que supone esencialmente el poder regular la actividad de los órganos inferiores por medio de normas generales.

Siguiendo los conceptos anotados, se han previsto las atribuciones que, en su calidad de tal, corresponden al superior jerárquico; así una de ellas, la más esencial: la de dictar órdenes y emitir instrucciones o circulares sobre el ejercicio de las funciones a cargo del inferior, así como vigilar y controlar la ejecución de aquellas. Recuérdese que las instrucciones o circulares son las normas mediante las cuales el órgano superior dirige la acción de los órganos administrativos inferiores para asegurar el buen funcionamiento de los servicios; son en definitiva, indicaciones sobre cómo deben actuar, que los órganos superiores dan a los inferiores, en ejercicio del poder jerárquico y que éstos están obligados a cumplir. Entre las demás atribuciones que se señalan al superior jerárquico se citan: el ejercicio de la potestad disciplinaria, la revocación, anulación o reforma de las decisiones de los órganos subordinados, bien de oficio o por decisión de un recurso administrativo, y la decisión de los conflictos de competencia, que se originen entre órganos inferiores. Igualmente se prevé la figura de la avocación, de contenido totalmente diferente a la delegación de atribuciones, pues consiste en el acto mediante el cual el órgano superior atrae a su conocimiento un asunto cuya resolución corresponde al órgano inferior.

594. Debe llamarse la atención sobre otra de las secciones de este capítulo, y que es la que se refiere a la creación de órganos administrativos; en ella se ha querido poner punto final al malen-

40. Véase en el Apéndice N° 2 de la Segunda Parte de este Informe. Véase además Nos. 319 y siguientes.

tendido originado por la noción de "servicio público", de acuerdo con el cual se discute si la creación de dependencias administrativas de un Ministerio, constituye o no la creación de servicios públicos, tesis esta última que entraba definitivamente la actividad de la administración y sobre la cual ya se ha argumentado suficientemente en la Segunda Parte de este Informe.⁴¹

En virtud de dichos argumentos, se ha estimado que el funcionamiento de los Ministerios está íntimamente ligado a la organización de sus servicios y ésta le corresponde al Poder Ejecutivo en ejercicio de la función administrativa, lo cual supone, además que el servicio ya ha sido creado. Por ello, el Ejecutivo tiene la facultad de organizar los servicios específicos de cada Ministerio, adecuando los medios necesarios para su funcionamiento efectivo. En este aspecto, al crearse un Despacho ministerial, la distribución de competencia interna, la organización del mismo por parte del Ejecutivo se configurará como ejecución de la ley de creación, y no otra cosa se ha hecho al promulgarse el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios y el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas.⁴²

Sin embargo, la Comisión de Administración Pública para obviar inconvenientes ha incluido en el Proyecto, a fin de darles rango legal, las disposiciones de acuerdo con las cuales, el Ejecutivo Nacional podrá crear, modificar y suprimir los órganos necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública Nacional, de conformidad con lo establecido en el texto de la Ley.

La sección cuarta que se refiere a la organización y funcionamiento de los cuerpos colegiados, unifica a través de sus disposiciones, el régimen relativo a los mismos, el cual es objeto de tratamiento diverso en diferentes textos legales y reglamentarios. Sus normas se refieren a la convocatoria de sus miembros; su constitución; las deliberaciones; la mayoría necesaria para la adopción de sus acuerdos; etc.

595. A fin de facilitar el cumplimiento de los cometidos a cargo de la Administración Pública, el Proyecto regula en dos capítulos de este Título la descentralización y la desconcentración administrativas.

Como es sabido, el proceso de descentralización administrativa tiene por fin último separar facultades del poder central para conferirlas a otros órganos administrativos, los cuales estarán dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, requisitos indispensables para el cumplimiento de los cometidos a su cargo. Su régimen jurídico se remite al Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descen-

41. Véase Nos. 322 y siguientes.

42. Véase Apéndice Nos. 4, 6 y 7 de la Segunda Parte de este Informe.

tralizadas que se comenta en el Capítulo III de esta Cuarta Parte del Informe⁴³ por lo que en este Proyecto se han señalado tan sólo, cuáles actividades pueden ser objeto de descentralización, entre ellas: las de seguridad social; de defensa; de beneficencia; de educación; la prestación de servicios públicos; las actividades de naturaleza industrial, financiera o comercial, etc., y que las mismas se adjudicarán bien a institutos autónomos, bien a sociedades de capital público o mixto; de acuerdo con lo que aconsejen las circunstancias.

En lo que se refiere a la desconcentración administrativa, se prevé en realidad la repartición de competencias dentro de una misma persona jurídica, produciéndose así un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores a costa de la competencia jerárquica de los superiores. Del concepto señalado se deduce que para que exista la desconcentración es necesario: la atribución de una competencia en forma exclusiva a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía pero que esté encuadrado dentro de la misma, y un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que se le atribuye.

Dado que la desconcentración implica un reparto de competencias, ella deberá establecerse a través de reglas jurídicas, cuyo rango dependerá del de la norma atributiva de aquellas, pues dicho reparto se hace de manera permanente y definitiva, en virtud de la cual el órgano desconcentrado deviene en único y exclusivo titular de la competencia.

Como antecedente de este Capítulo puede citarse el Decreto 72 del 11 de junio de 1969 relativo a la Regionalización Administrativa⁴⁴ y la Instrucción Presidencial RA-1 del 13 de mayo de 1970,⁴⁵ que en su párrafo 17 expresa la necesidad de proceder a iniciar un proceso de desconcentración administrativa, a realizarse, no sólo en los altos niveles o de dirección del organismo respectivo en la capital de la República, sino en los niveles regionales del mismo organismo, de conformidad con el Decreto mencionado.⁴⁶ La Comisión de Administración Pública a través de este texto inició el esfuerzo requerido en materia de desconcentración, en virtud de la impresionante amplitud que han alcanzado hoy los cometidos a cargo de la Administración, por lo que, en la presente oportunidad y a través de este Proyecto, se han establecido en este Capítulo las disposiciones necesarias para proceder a efectuar la desconcentración administrativa regional. En esta forma, estas normas, al elevarse de rango, no encontrarán los

43. Véase Nos. 601 y siguientes.

44. Véase en Apéndices Nos. 7 y 11 de la Segunda Parte de este Informe.

45. Véase en el Apéndice N° 7 de la Primera Parte de este Informe.

46. Véase Nos. 282 y siguientes.

múltiples obstáculos que se han opuesto al proceso que ha venido llevando a cabo el Ejecutivo Nacional en materia de regionalización y que apenas se esboza en los Reglamentos orgánicos de los despachos ministeriales, sin que sobre la materia se haya logrado uniformar criterios.

Las directrices de esa desconcentración como lo expresó la Instrucción Presidencial RA-1 no son otras que: la de concentrar en los niveles de jefatura la toma de decisiones básicas y la formulación de políticas que sirvan de marco de referencia a las actividades a ser desempeñadas por los diversos niveles administrativos, conservando en ellas la supervisión y evaluación de actividades; reducir al mínimo el trabajo meramente operativo o rutinario en los niveles de jefatura importantes; establecer una clara definición de deberes y responsabilidades de los diferentes niveles de supervisión de manera de otorgar la autoridad necesaria, etc.

Por ello, a fin de facilitar la labor de desconcentración administrativa regional se dejó a la ley especial la determinación de los límites de las regiones, así como la estructuración, atribuciones y funcionamiento de los órganos que en ellas se constituyan.

596. En el Capítulo IV, relativo a los Archivos de la Administración Pública Nacional, se han incorporado las normas que al respecto contiene el Estatuto Orgánico de Ministerios. Se consagra para los archivos el carácter de reservados para el uso oficial; la autorización previa que debe expedirse para su consulta; el secreto que sobre ellos deben guardar los funcionarios so pena de la aplicación de las sanciones administrativas a que haya lugar; la expedición de copias certificadas; el derecho de los particulares a tener acceso al expediente de conformidad con lo que establece el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que se comenta en el Capítulo IV de esta Cuarta Parte del Informe;⁴⁷ el procedimiento a seguir para la expedición de copias certificadas de planos y diseños; la devolución a los interesados de los documentos presentados por ellos, previa certificación en el expediente, etc.

Se estima conveniente destacar especialmente el aparte único del artículo 112 del Proyecto, en el cual se establece que: "podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y se ejecutará la providencia a menos que, por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo, resuelva que dicho documento, libro, expediente o registro es de carácter reservado o confidencial". Esta disposición es, en esencia, la misma que contiene el artículo 34 del Estatuto Orgánico de Ministerios vigente, que en su aparte final dice: "Podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, li-

47. Véase Nos. 622 y siguientes; en especial el N° 635.

bro o registro y se ejecutará la providencia a menos que el Ejecutivo Federal resuelva que dicho documento, expediente, libro o registro sea de carácter reservado o confidencial”.

La lectura de las disposiciones citadas evidencia que la que se incluye en el Proyecto, contiene, las modificaciones siguientes:

A continuación de las palabras “a menos que” se ha intercalado la frase “por razones de seguridad u oportunidad para el Estado” con la finalidad de limitar la absoluta discrecionalidad que otorga la norma vigente a los personeros del Ejecutivo Nacional frente a las autoridades judiciales, cuando éstas de oficio o a petición de parte, han acordado la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y no pueden ejecutar la correspondiente providencia por haber resuelto aquellos, a su libre arbitrio, que dichos medios probatorios son de carácter reservado o confidencial. En efecto, conforme a la norma vigente el carácter reservado o confidencial no está vinculado a la conveniencia de ningún sujeto en particular, razón por la cual reina en la práctica la más completa incertidumbre, ya que la generalidad con que está concebida hace difícil precisar a quien está referido el interés de que dichos elementos probatorios tengan carácter reservado o confidencial.

Se estima sin embargo y en ello se concuerda con la opinión predominante en la doctrina, que el interés está definitivamente referido al Estado y en tal sentido al acogerse así expresamente en la disposición que se comenta, se observa además, que dicho interés está circunscrito a superiores razones de seguridad u oportunidad, únicas que, pueden condicionar la facultad que para los jueces consagra el artículo 63 de la Constitución Nacional que copiado a la letra dice:

“La correspondencia en todas sus formas es inviolable. Las cartas, los telegramas, papeles privados o cualquier otro medio de correspondencia no podrán ser ocupados sino por la autoridad judicial, con el cumplimiento de las formalidades legales y guardándose siempre el secreto respecto a lo doméstico y privado que no tenga relación con el correspondiente proceso. Los libros, comprobantes y documentos de contabilidad sólo estarán sujetos a la inspección o fiscalización de las autoridades competentes, de conformidad con la Ley”.

Este artículo concebido en términos semejantes en las Constituciones de 1936 y 1947 y referido a la correspondencia privada, seguramente que fue fuente inspiradora de la norma contenida en el artículo 34 del Estatuto Orgánico de Ministerios.

Otra diferencia entre la norma vigente y la del Proyecto está en la sustitución de las palabras “Ejecutivo Nacional” que aparecen en el artículo 34 del Estatuto, pues ha parecido más conveniente

utilizar la frase "el órgano superior respectivo". Ello porque el Estatuto Orgánico se limita a señalar el funcionamiento y organización de los Ministerios, en cambio, este Proyecto de Ley, dada su condición de Ley Orgánica, abarca la competencia, organización y funcionamiento de los órganos de la Administración Pública Nacional centralizada en su totalidad.

Cierra este capítulo una disposición de gran importancia y cuya inclusión obedece a razones de orden práctico. En efecto, el artículo 114 prevé la posibilidad de conservar los expedientes de los archivos de la Administración Pública, mediante sistemas fotográficos de reproducción. A tales fines, la norma reglamentaria determinará las formalidades a cumplirse para la reproducción de documentos y expedientes, así como para la desincorporación y destrucción de los originales. Con ello se quiere dar cabida en nuestra administración a un procedimiento que se aplica en los sistemas de archivos modernos y que además de economizar espacio, permitirá salvaguardar para el futuro documentos importantes.

VI. EL REGIMEN RELATIVO A LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

597. El Título V del Proyecto constituye otra de las innovaciones fundamentales del mismo, acaso la más importante.

Actualmente, el artículo 47 de nuestra Constitución Nacional expresa que: "En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública". Esta norma apareció por vez primera en la Constitución de 1901 (artículo 14, inciso único) redactado así: "En ningún caso podrán pretender tanto los nacionales como los extranjeros, que la Nación y los Estados les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no se hayan ejecutado por autoridades legítimas obrando en su carácter público", y fue reproducida de igual modo en los textos constitucionales de 1904, 1914 y en el de 1922. En la Constitución Nacional de 1922 se agregó a las "Municipalidades" conservándose igual redacción para los textos de las Constituciones de 1928, 1929, 1931, 1936, 1945 y 1947. En la Constitución de 1953 se expresaba: "Los venezolanos y los extranjeros no tendrán derecho en ningún caso a que la Nación, los Estados o las Municipalidades les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones, que no hayan sido ejecutados por autoridades competentes en ejercicio de sus atribuciones legales".

En este precepto, se operó un cambio sustituyendo "autoridades legítimas" por "autoridades competentes" y "obrando en su carácter

público” por “en ejercicio de sus atribuciones legales”. Con dichas modificaciones se pretendía ampliar la garantía otorgada a las personas morales de carácter público (Nación, Estados, Municipalidades) contra reclamaciones injustificadas, ya que se excluían de ella todos los actos realizados por autoridades legítimas fuera del límite de su competencia.

Se aprecia así el propósito del constituyente de limitar en dicho texto, la responsabilidad estatal por daños y perjuicios causados a particulares por actos de la Administración Pública, a los casos en que los mismos fueran originados por actos de los órganos competentes de la Administración Pública realizados dentro de los límites de su competencia. Sin embargo, como puede observarse a primera vista la norma constitucional de 1961, volvió a consagrar los términos utilizados en anteriores oportunidades, esto es: “autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública”, con lo que se amplió considerablemente la responsabilidad estatal. Indirectamente consagrada así la responsabilidad estatal en nuestra Ley fundamental, el primero de los artículos de este Título del Proyecto establece que, “la Administración Pública Nacional es responsable por los daños y perjuicios que sufran las personas en sus bienes o derechos, cuando hayan sido causados por autoridades legítimas en ejercicio de la función administrativa”.

Rechazada originalmente, la responsabilidad del Estado ha venido a consagrarse a partir de la elaboración hecha por la jurisprudencia y la doctrina francesa de la teoría de la falta del servicio y la falta personal del funcionario. Se produce la primera cuando el servicio por haber funcionado mal, no haber funcionado o haberlo hecho tardíamente, ha causado un daño no imputable a culpa de la víctima, en cuyo caso la Administración está obligada a repararlo. Existe por el contrario falta personal del funcionario cuando provoca un daño a terceros por circunstancias que, intelectual o materialmente, son separables del servicio e imputables a él, esto es, cuando el daño producido por su actuación personal no tiene relación con el servicio, o no se originó con ocasión de la función pública que desarrolla. Aquí el funcionario responde personalmente por su hecho ilícito, puesto que el daño sufrido por el particular ha sido causado por su imprudencia o negligencia manifiestas, o bien intencionalmente; en este caso es necesario entonces individualizar al funcionario que ha intentado comprometer la responsabilidad de la Administración.

598. En esta forma, es requisito fundamental para que opere, en Venezuela, la responsabilidad de la Administración, que el acto dañoso emane de autoridad legítima, es decir fundada en un título jurídico válido y por consiguiente, los daños causados por una autoridad usurpada no comprometen la responsabilidad de la Administración puesto que sus actuaciones son jurídicamente nulas;

y que el daño haya sido causado en ejercicio de la función administrativa. En esta forma, los actos ajenos a ésta, sólo harán responsable al funcionario por su falta personal pero no a la Administración.

Regular la responsabilidad de la República cuando ejerce la función administrativa, es precisamente, el único propósito que, dada la naturaleza del Proyecto, persigue el Título que se comenta. En efecto, no puede pretenderse, sin caer en excesos, que el Proyecto abarque la responsabilidad de la República cuando sus autoridades legítimas ejercen la función pública en general, es decir, que regule las situaciones de responsabilidad que pudieran presentarse por actos legislativos o jurisdiccionales, materias que excederían el ámbito del Proyecto y que prevé el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional que se comenta en el Capítulo VI de esta Cuarta Parte del Informe.⁴⁸ Por otra parte, conforme a lo establecido en el artículo 14 del Código Civil los otros aspectos de la responsabilidad estatal (la derivada de la guarda de cosas o de los hechos ilícitos cometidos por personas que ella tenga bajo su dependencia, etc.) se rigen por el Derecho Común.

Se ha excluido igualmente, la responsabilidad que atañe a las personas públicas administrativas con personalidad jurídica y patrimonio propio, esto es, los Institutos Autónomos, pues conforme a la naturaleza del Proyecto, la Ley Orgánica prevista en la Constitución (artículo 230) y a las Leyes especiales respectivas, deben regular la normativa referente a esos Institutos, que queda por lo tanto, fuera de la presente Ley.

Por otra parte, para que proceda la responsabilidad administrativa, se exige también que el daño sea cierto, o sea, que haya certidumbre sobre su existencia misma, presente o futura; evaluable económicamente e individualizado con relación a una misma persona o grupo de personas, es decir, que esté referido concretamente a la persona o personas damnificadas, a los intereses personales que les corresponden.

Por último, se ha dejado establecido en este Título que la simple revocación en vía administrativa o anulación por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa de un acto administrativo no presupone derecho a indemnización; la ilegalidad que ha originado la revocación o anulación del acto debe haber producido un daño cuya existencia será necesario probar para que opere la indemnización a favor del presunto perjudicado.

599. Por otra parte, se legisló igualmente, sobre la responsabilidad de las autoridades, funcionarios, empleados y agentes de la Administración Pública, dejando abierta a los interesados la posi-

48. Véase Nos. 664 y siguientes.

bilidad de exigir de éstos el resarcimiento de los daños que les hayan causado, en ejercicio de sus funciones, cuando hayan mediado intención o culpa grave. Opera aquí una distinción respecto a la norma que encabeza el título en la cual se establece que la responsabilidad de la Administración se hallará comprometida por *cualquier actuación* de sus autoridades legítimas en ejercicio de la función administrativa, sin que sea necesario entrar en la calificación de si el acto fue doloso o culposo en el grado previsto. Ahora bien, es justo, (y en esta hipótesis funciona la tesis de la falta personal creada por la doctrina y jurisprudencia francesa) que si el funcionario ha producido el daño intencionalmente o por negligencia o imprudencia graves, el tercero perjudicado pueda ejercer, optativamente, su acción bien contra la Administración bien contra aquél directamente.

Consecuencia lógica de lo anterior es la norma del artículo 118 relativa a la facultad que tiene la Administración para repetir las cantidades que hubiere pagado en los casos en que sus autoridades, funcionarios, empleados o agentes, con intención o culpa grave, hubieren causado daños a terceros.

600. Finaliza el Proyecto con las disposiciones derogatorias del Estatuto Orgánico de Ministerios y de todas aquellas otras que colidan con su normativa. Antes de terminar debe hacerse especial mención del artículo 120 que contiene una disposición transitoria, establecida a fin de evitar un vacío legal, mediante la cual se dejan en vigencia los Capítulos V al XVII del Estatuto Orgánico de Ministerios, hasta tanto el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria, dicte las medidas necesarias para adaptar los Ministerios, actualmente existentes, a las modificaciones pautadas por esta Ley Orgánica.

CAPITULO III

EL REGIMEN JURIDICO ORGANICO DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

I. INTRODUCCION

601. La regulación de la estructuración y el funcionamiento de la Administración Pública Nacional no puede limitarse a la del conjunto de órganos agrupados en departamentos ministeriales, porque la extensión del ámbito de actividades de la Administración ha ido acompañada con la creación de entidades *ad-hoc* —generalmente órganos personificados— que tienen en común, en muchos casos, solamente la personalidad jurídica independiente de la del ente territorial del cual emanaron.⁴⁹ Por ello suele hablarse de tales órganos como una “administración descentralizada”, “institucional” o “indirecta” para poner de relieve su integración dentro de un todo: la Administración. Dotados de personalidad jurídica o no, los órganos de la Administración no pueden desplegar las actividades que les están atribuidas de manera independiente pues, en lo relativo a la planificación y control de las mismas, al menos, la responsabilidad corresponde a las instancias superiores del Ejecutivo Nacional.

602. Ahora bien a once años de la entrada en vigencia de la Constitución, la norma de su artículo 230 sigue esperando instrumentación: “Sólo por ley y en conformidad con la Ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos”. De ahí el origen del Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas que se publica en el Apéndice N° 2 de esta Cuarta Parte del Informe, y que se comenta a continuación.⁵⁰ Sin embargo este proyecto

49. Véase Nos. 189 y siguientes.

50. El Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tiene como antecedente más lejano el “Anteproyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas”, que acom-

no se limita a la figura tradicional en nuestro derecho de los institutos autónomos, sino que comprende además otras organizaciones, cuya existencia está postulada en el aparte del artículo constitucional citado: "Los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en *corporaciones o entidades de cualquier naturaleza*, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca".⁵¹

603. La estructuración de un régimen general que abarque el funcionamiento y el control de las instituciones autónomas es tanto más urgente cuanto que con la creación de las existentes —hechas caso por caso, para atender a necesidades concretas— se ha llegado a una multiplicidad de regímenes, cuya especificidad no se justifica en muchos casos, lo que dificulta la coordinación y el control de las actividades de la competencia de las diversas entidades, con el corolario de duplicaciones, ineficiencia y aumento del gasto no reproductivo.

Es evidente la necesidad de una regulación general de las entidades descentralizadas, que respete las diferencias entre las diversas categorías de aquellas, y asimismo propenda a su armoniosa inserción en la Administración Pública, concebida como una totalidad dirigida a la realización de actividades concretas, respecto de la cual la atribución de personalidad jurídica a algunos de sus órganos no dervirtúe la colaboración de todos ellos en la realización de los fines y cometidos del Estado.⁵² Muestra patente de la necesidad de armonización en referencia la encontramos en el Reglamento sobre Administración, Coordinación y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, promulgado por Decreto Ejecutivo N° 280, del 8 de abril de 1970,⁵³ cuyos segundo y tercer considerandos expresan, textualmente: "Que las actividades de los Institutos Autónomos deben desarrollarse en un todo de acuerdo con las metas trazadas en el Plan de la Nación y conforme a las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional, de modo de contribuir eficazmente al desarrollo económico y social

pañado de un magistral "Informe sobre las Organizaciones Autónomas" presentara el profesor Antonio Moles Caubet a la Comisión de Administración Pública, en 1961. Dicho Anteproyecto fue seguido de un "Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado", redactado por un grupo de trabajo en la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda en 1968, del cual fue ponente el Dr. Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública, y el cual, incorporadas muchas de las observaciones formuladas tanto por la Contraloría Jurídica del Ministerio de Hacienda y la Procuraduría General de la República, fue presentado a la consideración del Congreso por el Ministro de Hacienda en 1968. Véase en el Apéndice N° 2 de esta Cuarta Parte del Informe.

51. Véase Nos. 188 y siguientes.

52. Véase Nos. 208 y siguientes.

53. Véase en el Apéndice N° 3 de la Segunda Parte de este Informe. Véase además Nos. 219 y siguientes.

del país”; “Que la autonomía que le ha sido concedida a los Institutos Autónomos tiene por finalidad realizar, de una manera especializada, los servicios atribuidos a la Administración Pública Nacional y, en consecuencia, son entes instrumentales de la misma, sujetos al control del Poder Ejecutivo...”

La estructura del Proyecto de Ley que se presenta refleja la opción de base de los redactores, concretada en el Título I —Disposiciones Fundamentales— y desarrollada a través de la regulación en forma separada de las tres figuras organizativas consideradas relevantes: Institutos Autónomos (Título II); Servicios autónomos sin personalidad jurídica (Título III) y Empresas del Estado (Título IV). Respecto de los mecanismos de control de todas las entidades reguladas se prefirió un tratamiento unitario, contenido en el Título V. El Título VI del Proyecto recoge, con algunas modificaciones, la materia actualmente regulada por la “Ley sobre representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado” y el Título VII contiene disposiciones destinadas a facilitar la transición del régimen actual al proyectado, mediante la aplicación progresiva de la Ley y el otorgamiento de facultades excepcionales al Ejecutivo Nacional para proceder, por vía de Decreto, a la armonización de las diversas leyes existentes con las disposiciones de la Ley Orgánica.

II. LAS DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

604. Ciertamente que desde el punto de vista teórico el primer aspecto a dilucidar es el relativo a la tipología de personas públicas no territoriales en nuestro ordenamiento y determinar cuáles deben ser objeto de regulación conjunta. Además del artículo 230 constitucional, diversas disposiciones legales, y la realidad jurídica de nuestro país, llevan a la conclusión de que los institutos autónomos no son sino una especie del género “personas públicas no territoriales”, el que, evidentemente, no agotan. En efecto, el artículo 19 del Código Civil agrupa, en su ordinal 2º a las personas públicas institucionales, en contraposición con las territoriales, enumeradas en el ordinal anterior: “Las iglesias, de cualquier credo que sean, las universidades y, en general, todos los seres o cuerpos morales de carácter público”. Concordante mente, el artículo 528 *efusdem* dispone que “Los bienes pertenecen a la Nación, a los Estados o a las Municipalidades, a los *Establecimientos Públicos* y demás personas jurídicas y a los particulares”. Esta pluralidad de personas públicas está igualmente reconocida —si bien de manera indirecta— por el artículo 124 de la Constitución, cuando expresa que “nadie que esté al servicio

de la República, de los Estados, de los Municipios y demás *personas jurídicas de derecho público*, podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí, ni por interpuesta persona, ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes”.

Aplicando a nuestra realidad jurídica las categorías elaboradas por la doctrina del derecho administrativo, puede afirmarse que las personas públicas no territoriales (establecimientos públicos) consagradas por nuestro derecho encajan en alguno de estos tipos: a) Establecimientos públicos fundacionales o institucionales (Institutos Autónomos); b) establecimientos públicos corporativos (universidades, colegios profesionales, academias) y c) establecimientos públicos asociativos (personas públicas con forma societaria de derecho privado).⁵⁴

La regulación de los establecimientos públicos corporativos no corresponde en nuestro criterio, a la materia de una ley dirigida a disciplinar la actividad de entes instrumentales de la Administración, pues los primeros tienen un sustrato sociológico —la existencia de un conjunto de personas vinculadas por intereses comunes— que excluye la igualdad de régimen para unos y otros. Es por ello que los numerales 1, 2 y 3 del artículo 5º del Proyecto excluyen del ámbito de aplicación de la ley a los colegios profesionales, las universidades y las academias. Se establece además (numeral 4) que las disposiciones del Proyecto no son aplicables al Banco Central de Venezuela, no ya por el carácter no estatal, como en los supuestos anteriores, sino por la especialísima condición de tal ente, en virtud de la actividad y de los fines que le han sido conferidos.⁵⁵

605. Hecha esta primera determinación del ámbito de aplicación del Proyecto, deben dilucidarse cuáles son las formas organizativas que han de ser reguladas, así como el criterio de distinción entre las mismas, o en otros términos —para utilizar la terminología del artículo 230 constitucional— entre los institutos autónomos (establecimientos públicos fundacionales o institucionales) y las “corporaciones o entidades de cualquier naturaleza” en las que el Estado tenga intereses, a las que en el derecho comparado suele llamarse “Empresas del Estado”. En su ya citado informe, el profesor Moles Caubet llega a la conclusión de que “el criterio diferenciativo entre institutos autónomos y empresas nacionales ha de establecerse ‘ratione materiae’, por la índole de sus respectivas actividades”. Sin desconocer que tal es, en efecto, el único criterio que permite una comprensión y análisis exacto de la realidad organizativa de los estados modernos, los proyectistas estiman que el procedimiento casuístico que postula no permite su aplicación como

54. Véase Nos. 189 y siguientes. Véase además el Apéndice N° 9 de la Segunda Parte de este Informe.

55. Véase el Apéndice N° 9 de la Segunda Parte de este Informe.

principio ordenador u orientador de regímenes jurídicos en el texto de un cuerpo legal, pues conduciría a la superposición de éstos cuando la forma "instituto autónomo" recubra una actividad de orden empresarial. Por ello, se ha preferido construir los diversos regímenes que aparecen en el Proyecto a partir de calificaciones formales: la atribución de personalidad de carácter público a un servicio u órgano de la Administración (Institutos Autónomos, artículo 2º del Proyecto), o la sujeción a las formas organizativas de derecho mercantil, siempre que en la sociedad exista preponderancia del capital en manos públicas (empresas del Estado: artículo 4º del Proyecto). Correlativamente, en las disposiciones Transitorias se contemplan los mecanismos para proceder a las necesarias modificaciones de las diversas entidades descentralizadas que existen en la actualidad (artículos 105 y 106).

No se consideró útil distinguir entre empresas públicas y empresas de economía mixta, sino preferible un régimen unitario para todas las sociedades con forma mercantil en las que la República, directamente o a través de un Instituto autónomo u otra sociedad bajo el control de aquella o de éste, tenga una participación superior al cincuenta por ciento del capital. Se utiliza también la expresión "con forma mercantil" antes que la de "sociedad mercantil", para tener en cuenta que, conforme al derecho común, hay supuestos en los cuales la forma mercantil no atribuye naturaleza mercantil (sociedades anónimas agropecuarias o mineras, por ejemplo).

606. Merece destacarse que el Proyecto regula además el régimen de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, entendiendo por tales aquellas organizaciones que, integradas en la Administración centralizada, disponen de cierta autonomía funcional. Antes que una innovación, el Proyecto se limita a disciplinar una realidad que existe hoy día con violación de preceptos de la vigente Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En efecto, funcionan diversos "Fondos" que son verdaderos servicios o patrimonios autónomos sin personalidad jurídica, entre ellos, el "Fondo de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria."⁵⁶

A las tres formas organizativas consagradas —Institutos Autónomos; Servicios autónomos y Empresas del Estado— corresponden otros tantos regímenes, agrupados en sendos Títulos del Proyecto. El más detallado es el relativo a los Institutos Autónomos, por ser estas organizaciones de naturaleza eminentemente pública y, además, de las de mayor uso; de allí el propósito de los redactores de establecer un marco común para todos ellos, lo más completo posible, remitiendo a las respectivas leyes de creación tan sólo en lo

56. Véase Nos. 229 y siguientes.

atinente a los elementos diferenciales que deriven de la índole de la actividad que se les asigna. Por el contrario, se decidió limitar la regulación de las empresas públicas al mínimo indispensable, partiendo de la premisa de que la escogencia de una forma de derecho privado obedece al propósito del Estado de sujetarse al derecho común para el desarrollo de determinada actividad.

Para la creación de servicios autónomos sin personalidad jurídica, de la misma manera que para la de Institutos Autónomos, se requiere una ley especial, pero no respecto de la creación de empresas o de la participación en sociedades ya existentes, en cuyos casos se exige tan solo la decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros y ello aun cuando el titular de las acciones o participaciones en la sociedad sea un Instituto Autónomo u otras empresas del Estado, en virtud del carácter relevante de tal decisión.

III. EL REGIMEN RELATIVO A LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

607. Casi la mitad de las normas del Proyecto están destinadas a desarrollar la estructura y funcionamiento de los Institutos Autónomos, comenzando por la creación (Capítulo I: Disposiciones generales); el personal (Capítulo II); el régimen administrativo, presupuestario, financiero y contable (Capítulo III), hasta la intervención, disolución y liquidación (Capítulo IV). Las disposiciones que integran el Título II de la Ley han sido concebidas como un marco general para todos los Institutos Autónomos, dentro de cuyos lineamientos las leyes que organicen cada una de esas entidades establecerán el contenido específico para cada uno de ellos en función de la actividad que les sea atribuida.

Ha sido propósito de los redactores poner de manifiesto que la integral regulación de la estructura y del funcionamiento de cada Instituto Autónomo debe lograrse mediante la articulación de cuatro niveles normativos, debidamente jerarquizados: la ley orgánica, la ley de creación, los reglamentos dictados por el Ejecutivo Nacional y los reglamentos internos, sancionados por los órganos competentes del Instituto; todas estas normas constituyen el "estatuto de autonomía". De allí que el artículo 6º del Proyecto contenga un mandato dirigido al Legislador ordinario, en relación con los extremos que necesariamente han de ser materia de la Ley de creación de cada Instituto Autónomo: sus fines, funciones y cometidos; el sector y el Ministerio al que estarán adscritos; el ámbito de competencia territorial; la integración del patrimonio y la descripción de sus fuentes de ingresos; sus estructuras administrativas y la competencia acordada a sus diversos órganos, así como el procedimiento aplicable para la actuación de éstos; y en fin, los meca-

nismos especiales de control de tutela. El Proyecto prohíbe de manera expresa la creación de entes de esta naturaleza cuando ello acarree la duplicación de los servicios que presten otros ya existentes, a reserva de la precisa delimitación de los respectivos campos de actividades.

Para poner coto a la proliferación de sociedades creadas conforme al derecho privado por Institutos Autónomos, se exige que la Ley de creación contenga expresamente previsión al respecto, en ausencia de la cual dichos entes no podrán crear ni tomar participación en sociedades.

El Proyecto acoge la orientación tradicional de nuestro derecho, contenida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en el sentido de dejar a la decisión del Congreso, al crear cada Instituto Autónomo, el otorgamiento de las prerrogativas del Fisco Nacional; en caso de silencio, se entienden como no conferidas.

Es de mencionar, además, que se consagra de manera expresa la potestad de los órganos directivos de los Institutos Autónomos para dictar reglamentos internos, con sujeción a los dictados por el Ejecutivo Nacional, es decir, se consagra la potestad reglamentaria de segundo grado, con indicación de sus límites.

608. El Capítulo II regula de manera sucinta los principales aspectos relativos al personal de los Institutos Autónomos, limitándose al directivo, en razón de la existencia de un régimen unitario para todos los empleados de la Administración —central y descentralizada— contenido en la reciente Ley de Carrera Administrativa. Así, luego de establecer el criterio de calificación del personal directivo —la titularidad de órganos del ente que tengan atribuciones normativas o de decisión —se repite el precepto tradicional en cuanto a las condiciones mínimas para el ejercicio de destinos públicos: la nacionalidad venezolana y el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, remitiendo a las leyes de creación de los entes para la determinación de las competencias específicas exigidas, en atención a la actividad y fines de cada uno, fórmula que se consideró preferible a cualquier cláusula general cuya concretización, de todas maneras, debería siempre realizarse en un momento posterior.

En lo que concierne a inhabilitaciones especiales y a supuestos de incompatibilidad, el proyecto contiene previsiones bastante detalladas. Respecto de las primeras, el artículo 12 extiende la inhabilitación a quienes hayan sido administradores de alguna sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta, durante el período en el que se haya fijado la cesación de pagos de la sociedad, pues la experiencia revela que la formulación tradicional, referida a los comerciantes individuales, no cumple el fin perseguido porque en nuestro país el ejercicio del comercio se ha canalizado a través de la creación de sociedades mercantiles, hasta el

punto que muchas de ellas no son otra cosa, en la práctica, que patrimonios separados, en virtud de la permisón de que la totalidad de participaciones lleguen a estar en manos de una sola persona. Se contempla igualmente el caso de la condena penal como causa de inhabilitación para el ejercicio de cargos directivos, pero referida tan sólo a los delitos contra la cosa pública, la fe pública o la propiedad; y, en el mismo orden de ideas, la declaratoria de haber incurrido en enriquecimiento ilícito constituye otro de estos supuestos.

Los casos de incompatibilidad, por su parte, derivan del deber de dedicación al cargo pero también de la intención de evitar situaciones incompatibles con el correcto desempeño de aquél, como es la de tener interés —directa o indirectamente— en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las del Instituto. Este principio es instrumentado al regularse la contratación de los Institutos Autónomos, en el Capítulo III.

El Proyecto mantiene la forma tradicional de designación de los miembros del personal directivo de los Institutos Autónomos, remitiendo a la ley de creación por lo que concierne a los mecanismos de nombramiento y remoción, atribuido en forma general al Presidente de la República; declara a dichos directivos funcionarios públicos y, por lo que toca al resto de los empleados, hace una remisión general a la Ley de Carrera Administrativa y a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, esta última por lo que toca a la responsabilidad agravada de aquellos que tengan a su cargo la adquisición, custodia y manejo de bienes del Instituto.

609. El Capítulo III del Proyecto, bajo el título de “Del régimen administrativo” regula lo esencial de la actividad de estos entes: los acuerdos y decisiones de los órganos directivos, la contratación y el régimen presupuestario, financiero y contable, pero solamente en sus aspectos más generales, de manera de establecer un régimen de derecho común, aplicable a todos los Institutos Autónomos, sin perjuicio de la especialización funcional de cada uno de ellos.

En el tratamiento de los acuerdos y decisiones de los órganos directivos se quiso hacer énfasis en la responsabilidad personal de los titulares de aquellos, arbitrando una fórmula para que, en los de carácter colegiado, los directivos minoritarios puedan hacer reserva expresa de su responsabilidad. La insistencia en la responsabilidad personal de los directivos es tanto más necesaria cuanto que el principio general acogido en el Proyecto es que los actos de dichas entidades solamente son susceptibles de impugnación jurisdiccional, salvo expresas excepciones. Igualmente, la adecuación de la actividad de la entidad a las directrices de la Administración Central —por órgano del Ministro de tutela— se instrumenta a

través de la sujeción a los planes de actividad y al Presupuesto: toda decisión que lleve a erogaciones no presupuestadas acarrea la responsabilidad personal de quienes las hayan tomado.

610. Las normas sobre los contratos acogen la distinción tradicional entre contratos de derecho administrativo y contratos sujetos al derecho común, a partir de una enumeración no limitativa de los primeros, y la determinación de las facultades excepcionales del Instituto respecto de ellos, en especial, la de introducir alteraciones en su objeto, y el correspondiente derecho a indemnización del contratante, en caso de perjuicio directo. En este Capítulo se desarrolla la prohibición de contratar con el Instituto para quienes forman parte de su personal, en especial en lo relativo a la calificación de "personas interpuestas". Se establecen límites temporales en cuanto a las sociedades civiles, mercantiles o de hecho y las comunidades de las que formen parte el empleado o las personas físicas calificadas como interpuestas, a cuyo efecto se prevé tanto la situación de tener o haber tenido participación en aquellas sociedades o comunidades, como la de adquirirla con posterioridad a la celebración del contrato, salvo el caso de sucesión a título universal.

Los contratos de los Institutos Autónomos, tengan carácter administrativo o de derecho común, deben ser celebrados mediante licitación, la cual no podrá ser anunciada si no existe en el Presupuesto crédito suficiente para afrontar los gastos que aquellos originen. Como fórmula de transacción entre la rigidez del principio enunciado y la eventual urgencia o bien la imposibilidad práctica de ocurrir al procedimiento licitatorio, el Proyecto consagra el mecanismo de autorización por el Ministro de Tutela.

De la misma manera, se sujeta a permiso del Ministro la asunción de obligaciones que impliquen pagos por períodos que excedan el del ejercicio presupuestario, o cuyo importe sea superior del crédito consignado en dicho instrumento, sin perjuicio de la aplicación de la Ley de Crédito Público, en su caso.

Se prevé, por último, la posibilidad de celebrar contratos con Bancos comerciales para que éstos presten servicios de tesorería, norma destinada a agilizar la actividad de los Institutos Autónomos. Es de hacer notar que los proyectistas prefirieron no regular las operaciones de crédito público de dichos entes autónomos, remitiéndose al instrumento legal respectivo.

611. Al tratar, también de manera general, del régimen presupuestario, financiero y contable, el Proyecto reafirma una de las orientaciones a que se ha hecho referencia:⁵⁷ que la actividad de los Institutos Autónomos no puede separarse de los programas y objetivos definidos en el Plan de la Nación, pues aquellos, de la

57. Véase Nos. 214, 232 y 233 y siguientes.

misma manera que los otros organismos de la administración descentralizada, son entes instrumentales y su autonomía está referida a la ejecución de sus actividades y no puede constituir una finalidad. Por ello, la programación de sus actividades está sujeta, en última instancia, a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, de la misma manera que sus presupuestos anuales, cuya regulación forma parte del Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto,⁵⁸ junto con las precisiones sobre el régimen contable. Finaliza el Capítulo III con la enunciación de principios y procedimientos generales para la rendición de cuentas, tanto para los directivos del Instituto, como para los empleados encargados de la custodia y manejo de fondos. Sobre la Cuenta anual debe recaer el dictamen de un Organismo de control, informe que el Ministro respectivo hará del conocimiento del Congreso de la República, en la oportunidad de presentar la Cuenta del Ministerio.

Un conjunto de normas que revisten gran importancia es el relativo a la intervención, disolución y liquidación de Institutos Autónomos (Capítulo IV), en el cual se prevé la autoridad competente para decretar la primera —el Presidente de la República en Consejo de Ministros— y los supuestos en que dicha decisión puede ser acordada. En virtud de la intervención, los órganos directivos del ente son sustituidos por una junta, cuya finalidad principal es lograr la recuperación del Instituto. No se indica un término para la intervención, la cual se mantendrá hasta que se haya rehabilitado la situación del organismo, o bien se determine que lo procedente es su disolución y liquidación.

La disolución debe hacerse mediante Ley, y la liquidación por órgano de una Comisión designada al efecto por el Ejecutivo Nacional, la cual establecerá el correspondiente plan, sujeto a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros. El Ejecutivo Nacional podrá en todo caso celebrar convenios con los acreedores del Instituto, disposición que se justifica en razón de que, por una parte, la personalidad jurídica de estos entes no desvirtúa su pertenencia a la administración y por la otra, en virtud de que parte de los bienes del Instituto en liquidación pueden quedar fuera de ésta, en razón de su carácter indisponible, y revertir a la República o ser asignados a la institución autónoma que indique la ley que ordenó la disolución.

IV. EL REGIMEN DE LOS SERVICIOS AUTONOMOS SIN PERSONALIDAD JURIDICA

612. Como se indicó al comentar las disposiciones fundamentales del Proyecto,⁵⁹ la consagración de la figura organizativa “ser-

58. Véase el Apéndice N° 2 de la Tercera Parte de este Informe.

59. Véase Nos. 604 y siguientes.

vicios autónomos” no significa introducir ninguna novedad sino tan solo reconocer una realidad. En efecto, las causas que en la generalidad de los Estados modernos han llevado a la multiplicación de las actividades asumidas por la administración —y a la distinción entre administración directa e indirecta —se han manifestado igualmente en Venezuela, con la aparición, primero de los Institutos Autónomos (1928) y, luego, de sociedades de capital público y de economía mixta. En ambos casos, el dato común es la atribución de personalidad jurídica, única manera de eludir la aplicación del principio de la unidad del Tesoro (o unidad de Caja). La figura organizativa intermedia entre la administración general y la descentralizada, conocida en diversos países como Patrimonios, Haciendas o Servicios autónomos, que tiene como rasgos propios el disfrute de una cierta autonomía con la ausencia de personalidad jurídica propia, no ha encontrado consagración legislativa en nuestro país. En la carencia normativa indicada puede verse uno de los motivos de la proliferación de Institutos Autónomos, de fundaciones y de empresas del Estado, lo que ha llevado al desdibujamiento de dichas figuras, pero no ha impedido que al margen de la disciplina hacendaria la administración haya creado verdaderos patrimonios autónomos.⁶⁰

La autonomía que caracteriza a estos servicios se manifiesta en, al menos, cuatro aspectos, hablándose entonces de autonomía de gestión, financiera, presupuestaria y contable; y será mayor o menor en atención a la naturaleza de los fines perseguidos y a la capacidad de autofinanciamiento, entre otros factores. Estos grados de autonomía suponen derogaciones del régimen administrativo ordinario y de las reglas que lo rigen, constituyendo así una legalidad excepcional. Por este motivo, aunado al peligro de fraccionamiento de la organización administrativa que entraña el abuso de la indicada forma organizativa, el Proyecto exige que la creación de Servicios autónomos se realice mediante ley, la cual establecerá la medida de los diversos aspectos de la autonomía que tendrán.

Fundamentalmente, la existencia y funcionamiento de Patrimonios de la naturaleza indicada requiere consagrar excepciones a principios de orden financiero y presupuestario, en especial el de la unidad del Tesoro y los de la unidad y universalidad del Presupuesto, excepciones que deben ser consagradas además, en la Ley Orgánica de Presupuesto.

613. El Título III del Proyecto recoge las orientaciones expuestas, con el cuidado de dejar a la Ley ordinaria margen suficiente para adecuar la estructura y funcionamiento de los servicios, patrimonios o haciendas —pues tales expresiones se consideran equivalentes— autónomos a los requerimientos de cada caso. Por

60. Véase Nos. 229 y siguientes.

ello, la precisión del grado de autonomía— en sus varios aspectos— corresponde hacerla a la ley de creación, teniendo siempre como límite la integración de aquellos en la jerarquía de un departamento ministerial, con todas las consecuencias que ello implica, tanto en lo relativo a la dependencia directa del Ministro, como a la sumisión a iguales mecanismos de control —interno y externo— que los aplicables al resto de la administración centralizada.

En cuanto a la estructura de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, se indica tan sólo que estarán bajo la responsabilidad de un Director, designado por el Presidente de la República por órgano del respectivo Ministro y se enumeran las atribuciones comunes a todos aquellos. En lo relativo a los grados de autonomía y la forma en que la actividad de los servicios autónomos haya de ser ejercida, el Proyecto se limita a enunciar los principios aplicables y remitir a las respectivas leyes de creación, con el propósito de hacer posible la flexibilidad sin la que esta figura organizativa perdería gran parte de su utilidad e interés.

V. EL REGIMEN RELATIVO A LAS EMPRESAS DEL ESTADO

614. En el Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas la expresión "Empresas del Estado" no señala una realidad material —la tan discutida noción de empresa— sino que recoge una locución que ha entrado en el uso corriente, para designar aquellas sociedades de forma privada pero de capital total o parcialmente público; en otros términos, se ha partido de un criterio de calificación eminentemente formal.

La regulación de las empresas del Estado es muy breve, y comprende tan sólo los aspectos en los que se consideró imprescindible introducir alguna derogación al derecho común, pues el propósito del Proyecto, en esta materia, está enunciado de manera precisa al establecer, en el artículo inicial del Título IV, que "Las empresas del Estado se regirán por las disposiciones del derecho mercantil, civil y laboral, salvo expresa determinación en contrario de esta Ley". En forma coherente, se excluye a los funcionarios y empleados de estas empresas —salvo los integrantes de los órganos directivos— del régimen de los funcionarios y empleados públicos. La justificación de la opción del Proyecto se encuentra en el convencimiento de que, si la administración escoge una forma de derecho privado para el desarrollo de determinada actividad, es porque considera que la naturaleza de esta última requiere la aplicación de normas materiales de derecho privado, por una parte; y por la otra, que las potestades de dirección y de vigilancia —que deben quedar siempre a cargo del Ejecutivo Nacional— pueden y deben ser ejercidas a través de los mecanismos que

derivan del control de las sociedades, por lo que no se justifica la existencia de figuras de control de tutela u otras similares. En caso de estimarias necesarias, lo que debe revisarse es la adecuación de la forma privatista escogida con la naturaleza de la actividad.

615. Antes que derogaciones al derecho privado, se estimó preferible disciplinar la decisión de crear sociedades o de tomar participación en ellas. Así, se admiten sólo las formas anónima —con acciones nominativas, no convertibles al portador— o de responsabilidad limitada, con exclusión de cualesquiera otras; y la decisión de crearlas o de participar en alguna ya existente requiere siempre la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros, oído el organismo de control de las entidades descentralizadas. Se exceptúan tan sólo los casos en que la adquisición de acciones o de participaciones sea consecuencia de alguna dación en pago o de una condena por enriquecimiento ilícito; mas entonces el ente que las hubiera recibido debe desprenderse de ellas, salvo autorización del Ejecutivo Nacional, con iguales formalidades.

La sujeción al derecho privado plantea, respecto de las empresas del Estado, el problema abundantemente debatido en doctrina acerca de la aplicación a las mismas del procedimiento concursal. En esta materia, la consecuencia con la opción de base ya expuesta lleva a la posición afirmativa; mas la naturaleza de las personas titulares de las acciones o participaciones en que está representado el capital de aquellas, así como el interés público, abonan la conclusión contraria. En nuestro criterio, se trata de un problema eminentemente teórico, porque la experiencia —tanto en nuestro país como la que ofrecen otros Estados— revela que la Administración prefiere tomar todas las medidas necesarias para impedir que sus empresas sean sometidas al procedimiento de quiebra, inclusive las de reintegrar el capital: y absorber los déficit de operación si fuere el caso. Por tanto, cabe preguntarse si acordar una protección exorbitante a las empresas del Estado no lleva más bien a efectos contraproducentes, perjudiciales para los acreedores de aquellas y, a la larga, para las mismas empresas. Si la sujeción a la quiebra es en sí misma un elemento de disciplina de la actividad de los comerciantes, se justifica, en nuestro criterio, enfrentar a las empresas del Estado a tal eventualidad.

Pero, aceptado el principio de la plena aplicación del derecho mercantil a las empresas del Estado, el Proyecto introduce, a pesar de todo, dos excepciones: En primer lugar que, en caso de trabarse el procedimiento de quiebra, el Ejecutivo Nacional podrá hacer excluir de la masa de bienes de la fallida aquellos cuya liquidación considere inconveniente, siempre que al mismo tiempo reemplace su valor; y en segundo término, que en ningún caso

podrá acordarse la continuación del giro de la empresa del Estado.

En la forma expuesta se busca armonizar el interés público en juego con la sujeción al derecho privado; el Ejecutivo Nacional, por otra parte, tendrá siempre la posibilidad de impedir la quiebra de alguna empresa del Estado, pero a través de medidas que no desmejoren la situación de los acreedores de la misma.

VI. EL REGIMEN RELATIVO AL CONTROL DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

616. El Título V del Proyecto procura conciliar la autonomía de las entidades descentralizadas con el necesario control sobre las actividades de éstas, destacando por otra parte el carácter unitario que aquél debe revestir. Los dos primeros capítulos recogen y sistematizan mecanismos de control regulados actualmente en forma dispersa —el control parlamentario, directo e indirecto, y el de tutela —en tanto que el tercer y último capítulo crea una institución de control y de coordinación para las entidades descentralizadas —el Consejo de Control.

617. El control parlamentario sobre la actividad de las instituciones autónomas, de la misma manera que el que se realiza sobre la de la administración central, puede ser ejercido de manera directa, por las Cámaras o sus Comisiones especializadas, o en forma indirecta, a través del organismo auxiliar del Congreso: la Contraloría General de la República. En el primer caso, el control se realiza no sólo mediante el análisis de los presupuestos de los Institutos Autónomos y de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, los cuales deben acompañarse como anexos al Proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, de conformidad con la Ley Orgánica respectiva,⁶¹ sino también por la evaluación de la documentación de las empresas del Estado y de la de aquellas en las cuales la participación estatal sea superior al treinta por ciento del capital y que debe igualmente acompañarse en la misma oportunidad. Se establecen además obligaciones para los directivos de las entidades descentralizadas, tendientes a facilitar el control concomitante por el Congreso: la de suministrar información a éste o a sus comisiones y la de comparecer ante estas últimas, cuando sean requeridos.

Por lo que toca a la intervención de la Contraloría General de la República, el Proyecto contiene principios de carácter general, remitiendo, para la determinación de los mecanismos y los procedimientos de actuación de aquel organismo, a las previsiones de la Ley Orgánica respectiva. Entre dichos principios, merecen destacarse el de la sujeción de las entidades autónomas a la vigilancia

61. Véase Apéndice N° 2 de la Tercera Parte de este Informe.

de la Contraloría General de la República; la realización de auditorías de la contabilidad de aquellas, por lo menos una vez al año; y la aplicabilidad de los procedimientos de reparo.

En criterio de los proyectistas, la agilidad de la actuación de los Institutos Autónomos y de las empresas del Estado hace inconveniente someterlos al control previo. Por ello, el principio general acogido es la exclusión de dicha forma de control, de manera total cuando se trata de empresas del Estado, y con una importante excepción en lo que concierne a los Institutos Autónomos. En efecto, solamente estarían sujetos a control previo los contratos de los Institutos Autónomos que se indiquen en las respectivas leyes de creación y cuyo objeto verse sobre la construcción de obras o la adquisición o la enajenación de activos fijos.

618. El control administrativo o de tutela de las entidades descentralizadas ha sido objeto de detallada regulación en el Proyecto,⁶² cuyas orientaciones básicas pueden resumirse así: el ejercicio de dicho control corresponde al Ministro de adscripción, y se ejerce bien mediante actos generales, de instrucción y orientación; bien mediante actos individuales, de contenido autorizador o aprobatorio; o, por último, a través del ejercicio de la actividad de fiscalización. Se prevé en forma expresa que mediante Decreto en Consejo de Ministros respecto de ciertas categorías de actos de control de tutela, se acuerde injerencia al Ministro de Hacienda, caso en el cual aquellos habrán de ser dictados por Resoluciones conjuntas. La coordinación de las actividades de las entidades descentralizadas corresponde al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, al que el Presidente de la República puede, además, atribuir por Decreto en Consejo de Ministros, el ejercicio de todos o algunos de los actos de control que normalmente corresponden al Ministro de tutela.

La primera manifestación de la potestad de tutela que se establece reviste la forma de directivas generales que corresponde al Ministro dictar, sea para ciertos institutos y empresas, o para determinados sectores de la economía. Se sigue así la orientación utilizada con éxito en los sistemas británicos e italianos de control de las empresas públicas.

Por otra parte, se concreta la regulación del control de tutela a través de la determinación por vía general de los actos que han de ser autorizados o aprobados por el Ministro de adscripción, dejando a la Ley de creación del ente la posibilidad de extender a otros actos tales requisitos; así como mediante el otorgamiento a dicho Ministro de las más amplias potestades de control concomitante y posterior. Para facilitar el ejercicio de

62. Véase N°. 233.

dichos poderes, se lo autoriza para designar Comisarios de Gobierno, con el derecho de asistir —con voz, pero sin voto— a las reuniones de los órganos directivos de los Institutos o empresas; y para nombrar auditores o revisores contables para practicar exámenes de la contabilidad y estado financiero de aquellos organismos.

619. El Capítulo III de este Título crea un organismo especial de control de la actividad de la administración descentralizada, con un carácter eminentemente técnico y consultivo, asesor del Ejecutivo Nacional, al que corresponde siempre la responsabilidad de las decisiones propuestas por aquél. Con este cuerpo se busca además establecer una instancia de coordinación entre los poderes públicos —pues la separación de poderes consagrada constitucionalmente no excluye la colaboración entre ellos para el logro de los fines del Estado— a través de la forma de integración de aquél: al lado de representantes de diversos Ministerios y otros organismos vinculados al Ejecutivo Nacional, forman parte del Consejo de Control un diputado miembro de la Comisión de Finanzas de dicha Cámara y un funcionario de la Contraloría General de la República. El Consejo de Control dispondrá de los servicios técnicos que sean necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, bajo la dirección del Presidente y del Secretario del Consejo, cargos que exigen la dedicación exclusiva de sus titulares, los que serán designados por el Presidente de la República. Se prevé, para agilizar la actuación del Consejo, que algunas de sus facultades pueden ser atribuidas al Presidente, por decisión de una mayoría calificada —las dos terceras partes— de los miembros de aquél.

Las atribuciones y deberes del Consejo de Control lo califican como un organismo de carácter consultivo y no decisorio, cuya misión es la evaluación permanente de la actividad de la administración descentralizada, así como proponer las medidas pertinentes para el mejoramiento de aquella, e inclusive la intervención, disolución o liquidación de algún Instituto Autónomo o empresa del Estado. En diversos supuestos se exige, con carácter preceptivo, el dictamen u opinión del Consejo de Control.

Las facultades de información y revisión que corresponden al órgano en referencia, serán ejercidas con la intervención de funcionarios especializados, a quienes les serán asignados uno o varios Institutos Autónomos o empresas. Estos Comisionados de Control guardan cierta similitud, en cuanto a sus funciones, con los comisarios de las compañías anónimas; serán designados por el Consejo de Control, y dispondrán de las amplias facultades de información y revisión. Deben asimismo ser convocados a todas las reuniones de los órganos directivos de la entidad descentralizada, y tendrán acceso a toda la documentación de ésta. Los Comisionados de

Control no pueden, sin embargo, intervenir en la toma de decisiones de la entidad pues, en criterio de los proyectistas, aquella debe quedar atribuida de modo principal a los órganos regulares del ente, con las menores excepciones posibles.

VII. EL REGIMEN RELATIVO A LA REPRESENTACION DE LOS TRABAJADORES EN LOS ORGANOS DIRECTIVOS DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS Y DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

620. Con el propósito de evitar la dispersión en diversos textos de las normas aplicables a las entidades descentralizadas, en el Título VI del Proyecto se recogen, con algunas modificaciones, las contenidas en la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado, de 11 de julio de 1966 y que prevé la inclusión de una representación laboral en los cuerpos administrativos y directorios de los Institutos Autónomos y sociedades mercantiles de capital público o mixto. Siguiendo la orientación de la vigente ley, se fija como límite a la representación laboral el que no podrá disponer de más de un quinto de los votos del órgano directivo correspondiente, y se agrega que el Presidente de la República, por razones de conveniencia nacional, podrá excluir algunos Institutos Autónomos del régimen establecido en ese Título del Proyecto.

VIII. LA APLICACION PROGRESIVA DE LA LEY

621. El Proyecto contempla en su Título VII algunas disposiciones transitorias de importancia, para facilitar la implantación del régimen propuesto.

Se determinan, en primer término, lapsos dentro de los cuales las diversas entidades descentralizadas deben adaptarse a las previsiones de la Ley Orgánica, cuyas normas son de preferente aplicación respecto de las contenidas en las correspondientes leyes que rigen cada Instituto.

En segundo lugar, se establecen oportunidades para la entrada en vigencia de ciertas normas, como las de orden presupuestario y contable, que no podrían aplicarse durante los ejercicios en curso para la fecha de promulgación de la Ley Orgánica.

En tercer lugar, se fijan cometidos específicos al Poder Ejecutivo, no sólo para la clasificación y evaluación de las entidades descentralizadas que existen en la actualidad, sino también para elaborar

propuestas sobre la subsistencia, modificación, fusión o supresión de las mismas, en atención a las circunstancias de cada caso. Ahora bien, dado que la modificación de los Institutos Autónomos debe normalmente hacerse mediante ley, y que es esta categoría la de mayor importancia, desde el punto de vista económico y financiero; pero, por otra parte, en atención a que la reforma de aquellos debe verificarse con carácter urgente, el Proyecto prevé en forma expresa la habilitación legislativa necesaria para conciliar ambos imperativos, y permitir que la reforma de las entidades descentralizadas se realice mediante Decretos con valor de Ley, utilizando el mecanismo previsto en el ordinal 11º del artículo 190 de la Constitución.

En la forma expuesta es viable efectuar en un breve término la reorganización de la administración descentralizada, sobre cuya necesidad existe amplio consenso en el país.

CAPITULO IV

EL REGIMEN JURIDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

I. INTRODUCCION

622. La promulgación de una Ley de Procedimientos administrativos constituye uno de los aspectos de mayor importancia en la labor de integración del ordenamiento jurídico de la República, por cuanto que con leyes de esta naturaleza culmina el proceso de reducción del actuar administrativo a esquemas jurídicos de validez general, presupuesto necesario para la efectiva vigencia del Estado de Derecho.

Lo que hace apenas dos décadas aparecía como problemático, en el sentido de que muchos ordenamientos jurídicos se negaban a admitir la necesidad y la conveniencia de leyes de orden procedimental que sirvieran de marco para encauzar, mediante fórmulas precisas y determinadas, la multiplicidad de la actuación administrativa, es hoy realidad en diversos países, con prescindencia de su organización política y económica; hasta el punto que puede afirmarse que la tendencia expuesta cobra valor de axioma en el derecho comparado.

Una Ley de Procedimientos Administrativos aparece fundamentalmente dirigida a regular con carácter general el régimen jurídico de los actos administrativos, el que, junto con el del ejercicio de la potestad reglamentaria, constituye la manifestación fundamental de la actividad administrativa para el cumplimiento de los fines y cometidos que le asigna la conciencia política y jurídica en un país y una época determinados. Así, el Proyecto que se propone⁶³ tiene un carácter fundamentalmente adjetivo, pues el con-

63. El Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que se publica, elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tiene como antecedentes los siguientes: el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado

tenido y los fines de la actuación administrativa han de venir determinados, para los diversos sectores en los cuales se ejerce aquella⁶⁴ por las distintas leyes especiales. Lo que conviene resaltar es que, mediante la determinación por vía general de la forma, de los procedimientos y de los órganos que han de intervenir en la elaboración de los actos administrativos —entre cuyos aspectos debe destacarse el sistema de revisión de sus actos por la misma Administración— se trata de hacer reconducir al seno de la propia Administración los esquemas del Estado de Derecho, cuya eficaz protección judicial requiere el respeto de los mismos en el *iter* del acto. En efecto, la protección jurisdiccional de los administrados no representa una garantía suficiente para la salvaguardia del Estado de Derecho, cuando aquélla sólo se ejerce de manera esporádica, *a posteriori* y respecto de ciudadanos capaces de organizar una defensa contra la Administración.

623. La decisión de aplicar al actuar administrativo los principios generales del procedimiento —cuyo ejemplo más acabado lo constituye el proceso judicial, pero que son anteriores y más generales que éste— requiere atender a las dos vertientes de dichos principios: como mecanismos, fases del proceso de la toma de decisiones, lo que involucra aspectos lógicos y psicológicos; y como garantía de los derechos e intereses de los particulares y, en general, de la corrección y eficiencia del actuar de los órganos administrativos. La regulación del *processus* de emanación de los actos administrativos debe por tanto conciliar ambos extremos, de modo que la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos no sea obstáculo para la gestión eficaz, precisa y rápida de la Administración.

Ciertamente que no puede desconocerse el indudable valor de las técnicas organizativas y de gestión, pero tampoco debe perderse de vista su carácter instrumental, por lo que no debe continuarse con la tradición que relegaba todo el complejo de operaciones que preceden el acto administrativo al campo de la “técnica”, de lo prejurídico —o a-jurídico— en el cual la discrecionalidad es, muchas veces, ropaje de la arbitrariedad. En efecto, la consideración técnica del hecho administrativo no es incompatible con su valoración jurídica. Al contrario, la experiencia de los países que han adoptado regímenes generales de procedimientos administrativos —valga men-

en 1961 y 1962 por una comisión designada por la misma Comisión de Administración Pública, de la cual fue secretario el Dr. Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública; y el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia en 1965, por los Profesores Sebastián Martín-Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías. Véase en el Apéndice N° 3 de esta Cuarta Parte del Informe.

64. Véase Nos. 102 y 103.

cionar el caso de Austria, desde 1925, Estados Unidos de Norteamérica desde 1946 para la Administración federal, entre otros— demuestran cómo la adecuada regulación del actuar administrativo es presupuesto necesario para una administración pública eficaz.

624. El Proyecto que se propone, que se mantiene dentro del esquema clásico y común del derecho comparado, está dividido en cinco títulos: disposiciones fundamentales; de la actuación administrativa; de los procedimientos administrativos; de la revisión de los actos administrativos en vía administrativa; y disposiciones transitorias y finales.

En criterio de los proyectistas, la defensa del interés general no excluye el respeto de los derechos e intereses de los ciudadanos; por el contrario, debe verse en éstos unos colaboradores de la Administración y en ninguna manera sus contendores, ya que la participación de los administrados en la toma de decisiones administrativas sirve al interés general. En este orden de ideas, se han desarrollado en el Proyecto los siguientes principios básicos: 1) la acción administrativa no puede ser desarrollada sin el conocimiento de los interesados; 2) los interesados deben tener acceso al expediente administrativo, con las excepciones mínimas indispensables; 3) el funcionario encargado de decidir debe ser imparcial; 4) las decisiones deben ser motivadas, sobre todo cuando para dictarlas disponga la Administración de potestades discrecionales; 5) las decisiones deben ser estables, en el sentido de que los supuestos en los que proceda la revisión deben ser regulados, cuando dichas decisiones afecten derechos de los administrados; y 6) la renuencia a decidir por la Administración no puede constituirse en arbitrio para evitar el ejercicio de los recursos jurisdiccionales del administrado, para lo cual se consagra el silencio administrativo, con valor negativo; sin que ello releve a la Administración de su obligación de decidir, ni a los funcionarios de la responsabilidad por su omisión. La práctica del derecho comparado enseña que de la realización de los principios enunciados depende, en gran parte, la certidumbre de los administrados en sus relaciones con la Administración, su confianza en la acción del poder y, al mismo tiempo, la “buena administración” que están en derecho de exigir los ciudadanos.

II. LAS DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

625. El Título I del Proyecto recoge, en tres capítulos, normas concernientes al ámbito de aplicación de la Ley; a las formas y los requisitos para la validez y la eficacia de los actos administrativos; y a la calificación de los administrados, en sus relaciones concretas con la Administración, como “interesados”, vale decir, partes en causa.

El ámbito de aplicación de la ley está referido a la Administración Pública Nacional, de manera directa para la centralizada, y en forma supletoria para la descentralizada; por razones obvias, no se extiende la aplicabilidad de las normas a las Administraciones estatal y municipal. El Capítulo introductorio consagra además tres principios generales: el respeto de la competencia, el procedimiento y los fines de la actuación administrativa; la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos por la tramitación de los asuntos que les correspondan; y la fe pública que merecen las actuaciones que los órganos de la administración pública nacional realicen en ejercicio de sus funciones.

626. Con la norma indicada en último lugar se alude a la autenticidad que revisten, no solamente los actos administrativos, sino todas aquellas diligencias que los preceden o los continúan. Pero se trata de una autenticidad relativa, en el sentido de que las aserciones contenidas en aquellas, o la veracidad de su existencia pueden ser desvirtuadas por cualquier medio de prueba, dentro del procedimiento administrativo —constitutivo o de revisión— o ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se prefirió la formulación expuesta para indicar con ella la incongruencia de transplantar al ámbito de la actuación administrativa instituciones forjadas por el derecho privado y que carecen de sentido fuera del mismo, en concreto, la noción de “instrumento público”. La asimilación del “documento administrativo” al “documento público” del derecho privado reposa sobre el desconocimiento de las categorías administrativas que, sin embargo, han sido objeto de abundante análisis en nuestro país en ramas del derecho que, como el tributario, tienen una satisfactoria regulación adjetiva. En tal sentido, la jurisprudencia de los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, ratificada por la de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha calificado siempre a las actas que recogen diligencias realizadas por los funcionarios fiscales como documentos que acreditan la veracidad de los hechos y circunstancias a las cuales se contraen, cuando han sido establecidas regularmente (documentos auténticos); pero no han negado la libertad de prueba del contribuyente para impugnarlas, dentro del curso del proceso, sin necesidad de acudir a la figura de la “tacha de instrumentos públicos”. La disyuntiva de calificar a los documentos emanados de la administración como “documentos públicos” o “documentos privados” es falsa: no son ni lo uno ni lo otro. El concepto de “instrumento público” es indisociable, de la administración del derecho privado, es decir, de la intervención de un funcionario fedatario respecto de una actuación realizada total o parcialmente por particulares, para surtir efecto entre ellos y sujetándose a procedimientos y con garantías que justifican —amén del interés privado— el otorgar carácter solemne a dichas actuaciones y asimismo limitar

los supuestos de impugnación y la oportunidad de hacerlas, en aras de la seguridad del comercio jurídico. La autenticidad que debe proteger a las actuaciones administrativas es de otro signo, y persigue distintas finalidades, por lo que no debe buscarse la aplicación a ellas de categorías elaboradas por el derecho privado.

627. El Capítulo II de la Disposiciones Fundamentales contiene un conjunto de principios de carácter material referido al acto administrativo, comenzando por la reiteración del principio de legalidad, que consiste no sólo en el respeto de la ley, sino también la sujeción de los actos de contenido individual a las previsiones de los de carácter general, aún en el supuesto de que los primeros emanen de autoridad de igual o superior rango a la que dictó el segundo. En cuanto a la jerarquía de los actos de la administración, ella viene dada por la de la autoridad que los emana: Decretos, Resoluciones y órdenes, las que pueden adoptar la forma de instrucciones o de circulares de servicio, o bien de reglamentos de organización interna. Se acoge igualmente el principio universal admitido en cuanto a la eficacia de los actos administrativos, la que requiere la publicación o la notificación de aquellos, en atención a que su contenido sea general o individual.

628. Un principio sobre el cual debe llamarse especialmente la atención es el que impone la obligatoriedad de motivar los actos de contenido individual, lo que se aparta de la tendencia a confundir el ejercicio de potestades discrecionales con la no motivación de los actos administrativos, a pesar de que la Corte Federal, primero y la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, luego, han acogido de manera reiterada el principio conforme el cual es respecto de aquella categoría de actos que la motivación debe ser exigida, pues su ausencia traería como consecuencia que el control jurisdiccional fuera poco menos que ilusorio. La obligación de motivar los actos administrativos no solamente constituye una necesaria garantía de los derechos de los administrados, sino también un eficaz mecanismo de profilaxis para la adecuación de las actividades administrativas a los fines perseguidos. Por otra parte, la obligación de motivar guarda estrecha relación con la publicidad de los actos administrativos, la cual sería incompleta sin la primera. En cuanto a la amplitud de la motivación, el proyecto se cuida de establecer fórmulas detalladas, como por ejemplo la transposición pura y simple de los preceptos que sobre la materia contiene nuestra legislación procesal y se limita a sentar el principio de que los actos administrativos deberán contener una referencia a los hechos y a los fundamentos legales de la decisión. Será en última instancia la jurisprudencia administrativa la que podrá establecer la amplitud de la motivación para las diversas categorías de actos administrativos. El propósito de la norma es que el funcionario

debe decir —y decirse— los motivos que justifican la decisión tomada, así como que el destinatario de ésta pueda conocerlos y, eventualmente, atacarlos.

629. El Proyecto contiene una previsión dirigida a acotar el concepto de discrecionalidad, inspirada, por una parte, en diversos principios establecidos por nuestra jurisprudencia a propósito del control de los hechos por el juez administrativo; y por la otra, en una disposición que aparece en un texto especial —el Reglamento General de Alimentos— pero que tiene valor de principio general del derecho, y que el Proyecto formula en los siguientes términos: “Cuando una disposición legal o reglamentaria deja alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dichas medidas o providencias deben estar fundadas en principios, normas o apreciaciones de carácter técnico y en todo caso guardar la debida proporcionalidad y adecuación con la situación de hecho y con los fines señalados por la norma”.

630. Para completar la regulación sustantiva del acto administrativo, el Proyecto disciplina los supuestos de nulidad y anulabilidad de éstos, siguiendo la tendencia generalmente admitida de limitar los casos de nulidad a los taxativamente enumerados y, paralelamente, señalar los supuestos en los que los vicios de forma del acto pueden dar lugar a la anulabilidad, todo ello dentro del propósito de conciliar la estabilidad de las decisiones administrativas con el respeto de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

En lo que concierne a la mutabilidad de la acción administrativa, ella se consagra en forma plena respecto de los actos que no originen derechos o intereses legítimos, personales y directos para algún particular, los cuales podrán ser revocados en cualquier momento. En caso contrario, los administrados tienen derecho a la estabilidad de los actos administrativos, salvo cuando éstos estén viciados de nulidad, conforme se señala en el Proyecto al tratar de la revisión de los actos administrativos en vía administrativa.⁶⁵

Las disposiciones fundamentales del Proyecto concluyen con la regulación del carácter de “interesado”, objeto del Capítulo III del Título I. Luego de la reafirmación del derecho constitucionalmente consagrado a dirigir instancias o peticiones a las autoridades públicas y a obtener oportuna respuesta, se vincula el carácter de interesado —y, en consecuencia, el ejercicio de los derechos que el proyecto consagra— a la legitimación derivada de la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, personal y directo que pueda resultar afectado con la decisión. Las condiciones de capacidad, por el contrario, quedan referidas al derecho común,

65. Véase Nos. 639 y siguientes.

a reserva de expresas excepciones en algún texto especial. Se establece igualmente la posibilidad para los interesados de hacerse representar, con el cumplimiento de las formalidades del derecho común, así como la de estar asistido de abogado. En todo caso, la designación de representante no releva al particular de la obligación de comparecer personalmente, cuando ello le fuere exigido en virtud de ley o disposición reglamentaria.

III. EL REGIMEN RELATIVO A LA ACTUACION ADMINISTRATIVA

631. El Título II del Proyecto contiene un conjunto de preceptos destinados a regular, en primer término, la articulación de las técnicas de organización y racionalización del actuar administrativo con los imperativos de la sujeción al derecho; en segundo lugar, las garantías de imparcialidad de los funcionarios administrativos, mediante el recurso a las figuras de la inhibición y la recusación; en tercer lugar, lo relativo al cómputo de los términos y plazos; y, por último, las formalidades mínimas en cuanto al ingreso de documentos, instrumento de la seguridad jurídica de los ciudadanos.

La economía, la celeridad y la eficacia deben ser los criterios que orienten la actividad administrativa, los que además orientarán la interpretación y aplicación de las normas procedimentales. El Proyecto parte del postulado de la necesidad de sujetar la actuación administrativa a esquemas jurídicos, pero no a formalismos paralizantes, en la convicción de que una clara y precisa regulación de las etapas procedimentales disminuye el papeleo inútil y agiliza la acción de las autoridades administrativas. Es por ello que se impone una interpretación finalista de las normas procedimentales.

Los progresos de las ciencias de la información no son incompatibles con el respeto de los derechos e intereses de los ciudadanos, como no lo son tampoco los de las técnicas de organización y de gestión. La mecanización y demás adelantos técnicos, bien aplicados, facilitan la humanización de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, lo cual es necesario para lograr que éstos, antes que contendores, sean colaboradores de aquella.

632. La garantía de la imparcialidad de los funcionarios administrativos está resuelta en el Proyecto —siguiendo con ello las orientaciones del derecho comparado— con el uso de mecanismos perfeccionados por la legislación procesal: la inhibición y la recusación. Luego de consagrar la obligación de inhibirse que tienen las autoridades administrativas, se indican los supuestos en los cuales aquella opera y se arbitra un procedimiento sumario para que el superior jerárquico decida. Simétricamente, se consagra el derecho del interesado a recusar al funcionario incurso en algún supuesto

de inhibición y el procedimiento aplicable. Sin embargo, y por cuanto la agilidad del procedimiento administrativo y la estabilidad de los actos de la Administración así lo exigen, se da un tratamiento apropiado a las consecuencias de los principios expuestos. Así, la no inhibición del funcionario en los casos que ésta procediere compromete la responsabilidad del mismo, pero no implica necesariamente la invalidez de los actos en que hubiera intervenido; de la misma manera, no obstante la inhibición o la recusación, el funcionario deberá realizar las actividades que no puedan sufrir demora.

633. El Capítulo III del Título II contempla, por un deseo de unidad, algunas reglas sobre la forma cómo han de computarse los términos y plazos, de contenido similar a las tradicionalmente previstas en el Código Civil. Merece destacarse, sin embargo, el principio que ordena que el inicio de todo término opera desde el día siguiente a la publicación o la notificación del acto administrativo de que se trate y que, salvo disposición en contrario, se computarán tan sólo los días hábiles, asimilando tal noción a la de día laborable.

En lo que concierne a la recepción de documentos, el Proyecto establece las bases para un desarrollo reglamentario de esta actividad, cuya importancia práctica es innegable en la medida que de ella depende la constancia del oportuno o extemporáneo ejercicio de recursos por los ciudadanos. Por ello, se consideró indispensable indicar al menos las necesarias formalidades de garantía de que debe estar revestida tal actividad, entre ellas, la obligación de dar recibo al presentante de todo documento, con indicación del número de registro que le corresponda.

IV. EL REGIMEN RELATIVO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

634. El Título III del Proyecto regula de una manera flexible las etapas y las formalidades conforme a las cuales ha de desarrollarse la actividad administrativa, refiriéndose, en otros tantos Capítulos, al procedimiento ordinario, al procedimiento sumario, a la publicación y notificación de los actos administrativos y a la ejecutoriedad de dichos actos.

Ha sido intención de los redactores establecer esquemas generales, aplicables a la multiplicidad de campos que abarca la acción administrativa, pero solamente en la medida que se proyecte hacia el exterior, es decir, cuando aquella culmine en actos susceptibles de afectar la esfera de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Es por ello que quedan fuera del ámbito de aplicación del proyecto, por una parte, todo el sector de actividad —cuantitativamente muy importante— que se desenvuelve dentro

de la propia Administración y comprende las relaciones interorgánicas— en especial, la emanación de reglamentos.

Si una decisión administrativa puede lesionar los derechos o los intereses legítimos de algún ciudadano, el mecanismo para la producción de aquella ha de adecuarse a las previsiones del Capítulo I —del procedimiento ordinario— mediante el cual se persigue conciliar la celeridad y eficacia de la acción administrativa con el respeto de la esfera de libertad del ciudadano. Se regulan de manera sucinta las etapas lógicas y cronológicas del procedimiento: la iniciación, que puede ser de oficio o a solicitud del interesado; la sustanciación, vale decir, el acopio de todas las informaciones y circunstancias de hecho que han de ser valoradas como elementos de la decisión; y la terminación, que puede revestir una forma normal —la decisión expresa— o anómala —la implícita —o bien puede derivar de la renuncia o desistimiento del particular o de la inacción de éste, para el caso de que el procedimiento haya sido iniciado a su instancia. El respeto del procedimiento encuentra su correspondencia práctica en la necesidad de formar expedientes que recoja las fases de aquél. El Capítulo I del Título III, en sus diversas Secciones resume, el *iter* de la decisión y establece los mecanismos de articulación de la actividad del particular en la actividad administrativa.

635. Además de la referencia a las formas de iniciación del procedimiento, se indican los extremos que han de llenar las instancias de los administrados, así como la obligación del funcionario a quien correspondiere el inicio de la tramitación de indicar al interesado las fallas u omisiones que observare, devolviéndole la solicitud para que aquellas sean subsanadas. Por razones de elemental justicia, se prevé que si el particular rectifica los defectos de su solicitud y la presenta de nuevo dentro de los diez días siguientes a la fecha en que le hubiere sido devuelta, se considerará que la presentación fue realizada en la primera oportunidad; caso contrario, se presumirá el desistimiento del interesado.

La sustanciación del procedimiento está siempre a cargo de las autoridades administrativas, quienes deben impulsarlo de oficio en todas sus etapas, y llevar a cabo todas las diligencias necesarias para la determinación de las circunstancias relevantes para la decisión. Los interesados, por su parte, tienen el derecho de conocer el estado en que se encuentre el expediente, de dirigir las comunicaciones que estimen pertinentes y de aportar las probanzas de que dispongan. En cuanto a los medios de prueba, son aplicables todos los del derecho común. Sin embargo, para respetar el propósito que guía el Proyecto, no se prevé que necesariamente deba abrirse un período de pruebas en todo procedimiento, sino que se deja al criterio del funcionario sustanciador —de oficio o a solicitud de parte— la apertura de aquél. En tal caso, el lapso no podrá

exceder de veinte días, con una eventual prórroga por veinte días más, si la complejidad del asunto lo justificare.

Aun cuando el proyecto abarca sólo la regulación adjetiva de las actividades de relación, es decir, las dirigidas hacia el exterior y no a las que tienen carácter interno, es preciso sentar aunque sea un conjunto mínimo de preceptos respecto de las actividades internas en cuanto preparatorias de una decisión administrativa que habrá de proyectarse fuera del ámbito del órgano. Dichas previsiones comprenden, por una parte, el régimen de la solicitud y evacuación de informes, con indicación de términos breves para ello y los principios de que los informes, salvo disposición legal en contrario, no tienen carácter vinculante para la autoridad que hubiere de decidir el expediente; y que la omisión de los mismos no paraliza la tramitación del asunto, salvo cuando la ley les acuerde carácter preceptivo, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda al funcionario por la omisión o demora. En este sentido, se consagra el carácter preceptivo del informe que debe emitir la Consultoría Jurídica respectiva y la oportunidad en que debe hacerse.

La normativa de la sustanciación del procedimiento finaliza con el desarrollo del principio de la libertad de acceso al expediente, así como el derecho de obtener copia de cualquier pieza, con las siguientes excepciones: a) cuando se trate de documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico del organismo; b) cuando la divulgación de un documento pueda causar perjuicio a algún tercero; y c) respecto de los proyectos de resoluciones y de los informes de órganos consultivos. La decisión que niegue el acceso al expediente deberá ser motivada. En todo caso, las excepciones enunciadas son de interpretación restrictiva y postulan el señalamiento de pautas generales, por las autoridades administrativas competentes, sobre los criterios de calificación de la "confidencialidad". La norma comentada viene a llenar un vacío en nuestro derecho, pues siempre ha regido el principio contrario —el no acceso al expediente— conforme con la orientación tradicional de nuestras leyes de organización administrativa, en especial, del Estatuto Orgánico de Ministerios, que consagra el carácter reservado de los archivos de la Administración.

Ahora bien, el carácter reservado en referencia —que subsiste en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional** —no excluye ni puede excluir la garantía fundamental de acceso al expediente, sin la cual es ilusoria la defensa de los derechos e intereses de los particulares. Ambos principios encuentran su conciliación con solamente hacer referencia al carácter general del primero, que está referido a todos los administrados y a la naturaleza especial del segundo, aplicable a una categoría concreta y determinable de ciudadanos: los intere-

66. Véase N° 596.

sados afectados por la misma. Es inadmisibles hoy día el extendido y antiguo prejuicio de la Administración de considerar el secreto como una virtud y una necesidad para su actuación, prejuicio que dificulta la plena vigencia del Estado de Derecho, afirmada, sin embargo, en los propios textos constitucionales.

636. El término para la conclusión del procedimiento ordinario no puede exceder de seis meses, contados a partir de la solicitud del interesado o de la notificación que se le haga en el supuesto de acción de oficio, salvo que medien causas excepcionales que justifiquen la prórroga, de la cual se deberá notificar. Luego de establecer los elementos mínimos que debe contener toda decisión administrativa, el Proyecto consagra de manera general la figura conocida en el derecho comparado como "silencio administrativo" acordándole valor negativo: la ausencia de respuesta a una instancia del particular en el término indicado o en la prórroga que se hubiere acordado antes de fenecer aquél, equivale a la negativa. Esta figura no es extraña en nuestro país, pues ha sido consagrada por lo menos en dos textos, el uno de rango legal —la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, respecto de las reclamaciones previas al ejercicio de acciones contra la República— y el otro de rango reglamentario —el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, respecto a la solicitud de autorización para arrendar un inmueble por un canon convencional—. La consagración del silencio administrativo tiene por finalidad salvaguardar los derechos de los administrados y preservar la seguridad jurídica, abriendo el camino para el ejercicio de recursos —administrativos o jurisdiccionales— por los interesados; en manera alguna puede verse en ella licencia para la inactividad de los órganos y funcionarios administrativos, cuya responsabilidad por la omisión o la demora les será siempre exigible. De la misma manera, el acordarle un valor al silencio no impide la posibilidad y no releva de la obligación de decidir en forma expresa, solamente que, si esta última es negativa, los términos para los eventuales recursos comenzarán a contarse de nuevo, esta vez a partir de la decisión.

Otra eventual forma de terminación del procedimiento es la renuncia o el desistimiento del interesado, cuando aquél haya sido iniciado a instancias de éste. El desistimiento o renuncia, sin embargo, no determina necesariamente la conclusión del procedimiento pues, en caso de pluralidad de interesados, ha de continuarse la tramitación si los demás así lo solicitaren y, en todo caso, la Administración puede llevarla adelante si juzga que existen para ello razones de interés general.

A pesar del principio ya enunciado conforme al cual el procedimiento ha de impulsarse de oficio, el Proyecto acoge, en aras de la estabilidad de las relaciones jurídicas, la figura de la peren-

ción: la inactividad del particular, su desinteresamiento, da lugar a que se considere finalizado el procedimiento iniciado a sus instancias. En este orden de ideas, se establece que el procedimiento perime si permanece paralizado durante tres meses por causa imputable al solicitante, contados a partir del apercibimiento que debe hacerle la autoridad administrativa correspondiente. Naturalmente, la previsión anotada no es aplicable cuando la ausencia de gestiones del interesado obedezca al transcurso del término fijado para la decisión, pues en dicho supuesto se presume la existencia de una decisión denegatoria. En cuanto a los efectos de la perención, su declaratoria no extingue los derechos y acciones del interesado, pero si hace desaparecer la interrupción que respecto del término de prescripción de las mismas haya significado la solicitud que originó el procedimiento perimido.

En los casos en que no sea de obligatoria observancia el procedimiento ordinario, las autoridades administrativas podrán adoptar uno de carácter sumario, tipificado por la brevedad del término para decidir —treinta días— y por la omisión de pruebas o defensas aportadas por los eventuales interesados, pues el respeto de las garantías de defensa se reporta al momento que precede la decisión, una vez instruido el expediente. Es en dicha oportunidad cuando los posibles interesados serán oídos, concediéndoles al efecto un término de cinco días, contados a partir de su notificación.

637. El Capítulo III del Título que se analiza contiene principios relativos a la publicación y notificación de los actos administrativos, las cuales se califican como requisito esencial para la eficacia de los mismos. La publicación procede respecto de los actos de contenido general así como de aquellos que puedan afectar a un grupo indeterminado de personas. La notificación, por su parte, es obligatoria respecto de todo acto que afecte los derechos o intereses de algún particular y deberá contener la transcripción completa del acto que se notifica, indicar si el mismo es definitivo y los recursos que procedan, con indicación del término para ejercerlos y de los órganos o Tribunales competentes. La notificación que no contemple todos los extremos indicados no surtirá efectos sino vencidos quince días de practicada. Con esta norma se busca proteger a los administrados, pues si bien la ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento, hay que reconocer que la multiplicidad de textos en materia administrativa restan credibilidad, en la práctica, al postulado que fundamenta el principio ya expuesto. En el mismo orden de ideas, si la errónea o extemporánea interposición de un recurso contra algún acto es consecuencia de una información equivocada en la notificación del mismo, el particular podrá proponerlo de nuevo, computándose el

término para hacerlo a partir de la resolución o sentencia que hubiere declarado la incompetencia del órgano o la extemporaneidad del recurso.

En cuanto a los medios idóneos para practicar la notificación, se establece una amplia gama, exigiéndose tan sólo que quede constancia de la fecha de recibo de la comunicación y del contenido de ésta. Cuando el interesado haya efectuado señalamiento de un lugar al que le deberá ser dirigida toda correspondencia —como se establece en el Proyecto, al señalar los requisitos que deben llenar las instancias o solicitudes dirigidas a la Administración— se presume válida la notificación practicada a cualquiera de las personas que se encuentren en dicho lugar. Si no es posible la notificación personal, se podrá verificar mediante la publicación del acto en cuyo caso se entenderá consumada una vez transcurridos quince días a contar de la fecha de la publicación.

638. El Título III finaliza con el establecimiento de los principios generales que deben guiar la ejecución de las decisiones administrativas. Se reafirma, en primer lugar, que la decisión expresa es el fundamento necesario de cualquier actividad material de los órganos o funcionarios administrativos que menoscabe o perturbe el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; más, correlativamente, que toda decisión administrativa es susceptible de inmediata ejecución, por lo que la interposición de cualquier recurso no la suspende ni paraliza. Este principio tradicional en derecho administrativo tiene como justificación la necesaria celeridad y eficacia de la acción administrativa, pero no excluye la posibilidad de que, en casos justificados, el funcionario o su superior jerárquico puedan ordenar la suspensión de la ejecución pudiendo a tal efecto exigir la constitución de garantía suficiente.

La ejecución de oficio procede solamente ante la renuencia del destinatario de la orden, una vez apercibido, con las siguientes excepciones: 1) si se tratare de la entrega de cuerpos ciertos, o bien de cantidades de dinero u otros bienes fungibles; y 2) si una norma legal hace obligatoria la intervención de la autoridad judicial. La ejecución forzosa por la Administración, teniendo en cuenta el carácter personalísimo o no de la prestación a cargo del particular, se realizará bien mediante la sustitución de la actividad del obligado por la de la Administración, o de un tercero, por cuenta del primero, o si tal sustitución no es posible, mediante la imposición de multas coercitivas, siempre que una norma de derecho material lo autorice. De la manera expuesta, se procura conciliar la garantía de la propiedad, mediante la intervención de la autoridad judicial y con las garantías y defensas del proceso, con la realización práctica y expedita de la actividad de la Administración.

V. EL REGIMEN RELATIVO A LA REVISION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

639. Como es evidente, el Proyecto se limita a la revisión de los actos administrativos en vía administrativa, acudiendo a la distinción tradicional entre la revisión de oficio y la provocada por el administrado mediante el ejercicio de algún recurso.

Los supuestos contemplados en lo relativo a la revisión de oficio son los dirigidos a señalar la latitud administrativa en el uso de su potestad revocatoria, la que solamente puede operar respecto de los actos que no sean declarativos o constitutivos de derechos para los particulares. Sin embargo y siguiendo con ello la orientación del derecho italiano, se estima que los actos nulos —por alguno de los motivos indicados en el Proyecto— no pueden haber creado válidamente derechos, por lo que pueden ser revocados por la propia Administración, en cualquier tiempo.

640. Objeto de especial atención fue la disciplina de los recursos administrativos, contenida en el Capítulo II de este Título, en el cual se regulan, sucesivamente, los aspectos comunes a todos los consagrados y, en el mismo orden, la de los dos recursos ordinarios —jerárquico y de reconsideración— y la del recurso extraordinario de revisión. El carácter excepcional de este último viene dado no solamente por los términos especiales para su interposición, sino fundamentalmente por la enumeración taxativa de los supuestos en los cuales es admisible.

La orientación que guía al Proyecto en esta materia es la de ofrecer mecanismos ágiles para la revisión de los actos administrativos y evitar que el particular tenga como única vía de remedio la jurisdiccional, más lenta y costosa. Se prevé, además, la necesaria articulación de los recursos administrativos ordinarios con el recurso jurisdiccional, bajo la exigencia —desarrollada en la ley respectiva— del agotamiento de la vía administrativa. A tal fin, es obligatoria la interposición del recurso jerárquico, salvo expresa declaratoria en contrario de un texto legal, o bien cuando el acto emane directamente de la máxima autoridad del organismo. Por el contrario, no se establece la obligatoriedad del ejercicio del recurso de reconsideración, pero se determina un término preclusivo para ello —más corto, evidentemente, que el del recurso jurisdiccional— para evitar que el uso de aquel recurso sirva para reabrir este último.

Las disposiciones generales de este Capítulo determinan el campo de aplicación de los recursos administrativos: para los ordinarios, en forma amplia —además de los actos que pongan fin a un procedimiento, aquellos que impidan su continuación, dejen indefenso al interesado o, en fin, prejuzguen la resolución definitiva— y en

forma taxativa para el extraordinario de reconsideración, como se indica en la Sección respectiva.

Luego de la enunciación de los requisitos que debe llenar todo escrito mediante el cual se proponga algún recurso, se dispone expresamente que el error en la calificación del mismo no impide su tramitación, siempre que del escrito presentado pueda deducirse el carácter de aquél.

Por virtud de la ejecutoriedad de los actos administrativos, la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución, principio que tiene como correctivo la posibilidad del funcionario de paralizar aquella, en casos justificados.

El desplazamiento de la competencia del órgano inferior hacia el superior, que es de la naturaleza de los recursos jerárquico y de revisión, explica la prohibición expresa de resolver por delegación recursos de esta índole contra actos dictados en ejercicio de atribuciones propias del órgano delegatario. Si por el contrario el acto impugnado fue tomado en virtud de delegación, el problema ni siquiera se plantea, porque en estos casos se entiende que el acto ha emanado del delegante, a todos los efectos.

641. Al regular en forma concreta el recurso jerárquico, el Proyecto indica los órganos competentes para conocer, en función de la estructura administrativa adoptada en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional,⁶⁷ y limita el ejercicio a uno solo, señalando a tal efecto que el acto dictado en resolución de algún recurso jerárquico agota la vía administrativa.

El término para recurrir es de quince días, contados a partir de la notificación del acto y el de resolución del recurso de tres meses, acordándose valor negativo al silencio. El procedimiento aplicable para la tramitación es el señalado con carácter ordinario en el Proyecto.⁶⁸

El recurso de reconsideración —que se interpone ante el mismo órgano que dictó la resolución—, solamente procede respecto de aquellas decisiones que pongan fin a la vía administrativa, es decir, no susceptibles de recurso jerárquico, siempre que el acto no sea a su vez la resolución de uno de estos recursos. El término de interposición es también de quince días, pero el de la tramitación administrativa. No pueden solicitarse ulteriores reconsideraciones lo que se justifica tanto por la celeridad de la actuación administrativa como por el deseo de lograr la estabilidad de los actos en los que se manifiesta aquella.

El recurso de revisión, a cuyo carácter extraordinario se ha hecho referencia, está dirigido a prever algunas situaciones simila-

67. Véase Nos. 580 y siguientes.

68. Véase Nos. 634 y siguientes.

res a las resueltas en nuestro derecho procesal a través del juicio de invalidación de sentencia. Este recurso ha de proponerse para ante la máxima autoridad jerárquica —el Ministro— en alguno de estos supuestos excepcionales: el hallazgo de documentos desconocidos para la época de la tramitación del acto, que tengan valor esencial para la resolución del asunto; la declaratoria judicial de falsedad de documentos o testimonios que hubieren influido de manera decisiva en la resolución que se impugna; y por último, la declaratoria judicial de que la decisión administrativa fue adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta. El término para ocurrir en solicitud de revisión es de tres meses, contados a partir de la publicación de las sentencias, o del conocimiento de los documentos, en sus casos.

VI. LA APLICACION PROGRESIVA DE LA LEY

642. La multiplicidad de procedimientos consagrados de manera casuística en textos de valor legal o reglamentario plantea el espinoso problema de la aplicación de las normas del Proyecto, una vez promulgado. Se ha considerado muy difícil la solución directa, en el texto del mismo por lo que se prefirió establecer indicaciones al Poder Ejecutivo, para el desempeño de tal labor, partiendo de que la solución se reduce a un mes, vencido el cual opera el silencio del principio de la aplicación subsidiaria de los procedimientos de la ley, respecto de las actuaciones disciplinadas también por Ley, reduciendo por tanto el ámbito de la armonización a los establecidos reglamentariamente. Para estos últimos, se impone un término —un año —al Ejecutivo Nacional para unificar los procedimientos que no tengan carácter especial, lapso durante el cual se acuerda una *vacatio legis*. Para facilitar la determinación de los procedimientos especiales, las disposiciones transitorias contienen una enumeración bastante amplia, complementada en todo caso por la atribución que se otorga al Ejecutivo Nacional para agregar otros casos a esta categoría.

La total vigencia del Proyecto, una vez promulgado, requerirá la voluntad decidida de la Administración de poner al día y someter a esquemas comunes sus diversas actividades, para lo que el Proyecto ofrece esquemas suficientemente flexibles.

CAPITULO V

EL REGIMEN JURIDICO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

I. INTRODUCCION

643. El régimen jurídico de la jurisdicción contencioso-administrativa establecido en el Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción contencioso-administrativa⁶⁹ abarca por una parte, la organización de los Tribunales contencioso-administrativos y, por la otra, el procedimiento contencioso-administrativo y sus requisitos procesales, los cuales apenas han sido previstos en la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953, complementados con las normas del Código de Procedimiento Civil y elaborados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.⁷⁰ Una vez redactado el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, cuya exposición se ha hecho en el Capítulo I de esta cuarta parte del Informe,⁷¹ se ha querido desarrollar a través de la normativa

69. El Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que se cometa y el cual se publica en el Apéndice N° 4 de esta Cuarta Parte del Informe, ha sido elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, y tiene los siguientes antecedentes inmediatos: el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1961 y 1962, por una Comisión designada por la Comisión de Administración Pública, de la cual fue secretario el Dr. Allan-R. Brewer-Carías actual Presidente de la Comisión de Administración Pública, y el Proyecto de Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa elaborado para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia por los Profesores Sebastián Martín-Retortillo B., Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías, en 1965, el cual revisado en dicha Consultoría Jurídica y en la Procuraduría General de la República, fue presentado a la consideración del Congreso por el Ministro de Justicia en 1965.

70. Véase Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964.

71. Véase Nos. 580 y siguientes.

que ahora se comenta, el principio que establece el control jurisdiccional sobre la legalidad y legitimidad de la actividad que ejecuta la Administración Pública (artículo 206 de la Constitución vigente) como lógica consecuencia del sometimiento de la actividad estatal al principio de legalidad. De él surge precisamente la necesidad de la existencia de un régimen de contralor jurisdiccional de la Administración, que determine las reglas que rijan las reclamaciones en los casos en que el ejercicio de la actividad administrativa viole la Ley o afecte un derecho o un interés legítimo de los administrados.

644. El Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción contencioso-administrativa se aparta de la regulación de la antigua Ley Orgánica de la Corte Federal actualmente vigente, regulando con mayor amplitud y precisión la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que ha sido estructurado en cuatro Títulos denominados: Título I: Disposiciones Fundamentales; Título II: De los Organos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; Título III: Del Procedimiento Contencioso-Administrativo; y Título IV: Disposiciones Transitorias y Finales; cuyo comentario se hará más adelante. Del análisis de su contenido podrá observarse que el Proyecto, de ser aprobado, constituirá uno de los más eficaces instrumentos de garantía para los administrados y de la adecuación al derecho de la actividad de la Administración Pública.

Ahora bien, debe aclararse desde el inicio que en Venezuela no está consagrada la distinción francesa entre la "jurisdicción administrativa" y la "jurisdicción judicial", al contrario, nuestra jurisdicción contencioso-administrativa está articulada orgánicamente dentro del Poder Judicial, teniendo en cuenta que la razón última de la procedencia de la acción contencioso-administrativa es siempre, y en todo caso, la misma, esto es, la no conformidad con el derecho de lo actuado por la Administración y consecuentemente la posibilidad de declarar su nulidad, todo ello sin perjuicio de que los Tribunales que lleven a cabo tal confrontación, en su caso, puedan determinar de modo expreso lo necesario en orden al restablecimiento de las situaciones jurídicas individualizadas que hayan podido resultar lesionadas. Sobre la unidad sustancial con que en todo caso se presenta en el Proyecto el recurso contencioso-administrativo, debe aclararse que las diferencias que puedan indicarse en razón de los dos tipos de recursos tradicionalmente admitidos —recurso de anulación y recurso de plena jurisdicción— no son, en modo alguno, bastantes para justificar la regulación de dos tipos de recursos independientes y diferenciados.

Por otra parte, vigente, como se ha dicho, el principio de la unidad de jurisdicción en el ordenamiento jurídico venezolano, al elaborarse el Proyecto se ha tenido clara conciencia de que la jurisdicción contencioso-administrativa no es más que una especie

de la genérica función jurisdiccional que ejerce el Estado, en cuya virtud la naturaleza de los procesos que ella conoce no difiere, esencialmente, de los demás procesos de conocimiento. Por ello en el Proyecto se han recogido las especialidades que una y otros ofrecen, remitiendo en lo demás a las leyes orgánicas y procesales comunes (Ley Orgánica del Poder Judicial, Código de Procedimiento Civil, etc.), cuyas normas se aplicarán con carácter supletorio y atendiendo a las particulares características y principios que gobiernan la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 61º).

II. LAS DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

645. El Título I relativo a las Disposiciones Fundamentales, se divide en tres Capítulos, a saber: I: Disposiciones generales, II: De las Partes; y III: Del objeto del recurso contencioso-administrativo.

Las primeras disposiciones de este Título van dirigidas a señalar la especialidad de la jurisdicción contencioso-administrativa pues si bien, como se ha afirmado, la función jurisdiccional es una, ello no impide que a determinados órganos jurisdiccionales se les atribuya el conocimiento de materias especiales y se les estipule un particular procedimiento. De allí que se considere como de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan contra la Administración Pública, fundadas en preceptos de Derecho Administrativo; en otras palabras, las pretensiones que se deducen con ocasión de las relaciones jurídico-administrativas surgidas entre la Administración Pública y otro sujeto; entendiéndose por Administración Pública a los efectos del texto legal: la Administración Pública Nacional; Estadal o Municipal; los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las corporaciones o entidades de derecho público que desempeñen funciones públicas o que tengan a su cargo la representación o defensa de intereses de carácter general, profesional o corporativo (artículo 3º). La legitimación de estas últimas en el proceso proviene, precisamente, de que actúan en defensa de los intereses por los que deben velar según sus normas reguladoras.

En el artículo 2º de este Capítulo se ha desarrollado la disposición del artículo 206 de la Constitución que expresa: "La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder;

condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Como se observa, se ha hecho una modificación al hablar de “disposiciones reglamentarias”, en sustitución de “actos administrativos generales”, habida cuenta de la discusión planteada sobre la naturaleza de los reglamentos, en la doctrina administrativa. Al ser los reglamentos normas jurídicas subordinadas a la Ley, el principio de legalidad juega respecto a ellos de igual manera a como lo hace respecto de los actos administrativos, pero por su *carácter material* (son normas de rango sub-legal), su impugnación puede hacerse, además, cuando se trate de reglamentos ejecutivos por vía de inconstitucionalidad tal y como se ha consagrado en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional, del que se habla en el Capítulo VI de esta Cuarta Parte del Informe.⁷² Debe anotarse, por otra parte, que ante un reglamento, o ante una disposición de carácter general, es decir, las disposiciones dictadas por la Administración Pública en ejercicio de la potestad normativa o reglamentaria, siempre es admisible la impugnación directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa y así se consagra en la normativa del Proyecto.

646. Se ha dicho ya, que la jurisdicción contencioso-administrativa, conoce de las pretensiones que se deduzcan contra la Administración, sometidas al Derecho Administrativo y se hace tal precisión, porque si bien la personalidad jurídica del Estado (administración) es una,⁷³ él se desenvuelve a través de relaciones de derecho público y de derecho privado. Por ello se han excluido del conocimiento de esta jurisdicción especial las pretensiones que se deduzcan contra la Administración, cuando actúa como cualquier otro sujeto de derecho, verbigracia: pretensiones procesales civiles, laborales o mercantiles o aquellas otras que aún estando fundadas en normas de derecho administrativo, la ley exceptúa.

Se incorpora en este primer Capítulo además, la disposición relacionada con el recurso contencioso-administrativo de interpretación, cuya interposición sólo será posible en los casos en que la Ley lo prevea expresamente. En el sistema francés, donde tiene origen el recurso contencioso-administrativo de interpretación, se le consagra no sólo para decidir cuestiones prejudiciales sino también para la interpretación de actos y contratos administrativos.⁷⁴

72. Véase Nos. 664 y siguiente.

73. Véase N° 582.

74. Véase “El Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación en el Sistema Jurídico Venezolano”, por Allan-R. Brewer-Carías y E. Pérez Olivares, *Revista de la Facultad de Derecho* N° 32, Caracas 1965, págs. 103 a 126.

En Venezuela en cambio, dicho recurso ha sido reducido a los casos de las cuestiones prejudiciales. En efecto, se estima, el recurso de interpretación debe proceder cuando la autoridad judicial ordinaria está obligada a suspender el proceso porque una cuestión de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es decisiva para su solución definitiva, aparece en el curso del mismo. De este modo, el juez contencioso-administrativo decide sobre la interpretación de un contrato o acto oscuro o sobre la apreciación de su legalidad, cuando se le pide resolver si el acto que alguna de las partes tacha de ilegal, lo es o no. En consecuencia, el juez ordinario basará su decisión en la interpretación que el juez contencioso-administrativo haya hecho. Sin embargo, como se ha dicho antes, la doctrina francesa ha aceptado la interposición de dicho recurso en forma directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En todo caso, cabe indicar que el Proyecto no consagra el recurso de interpretación en términos generales, sino que hace remisión a lo que se establezca por Ley especial. Como antecedente legal en Venezuela, debe citarse el recurso de interpretación que consagra la Ley de Carrera Administrativa de 1970, en su artículo 64.

Por otra parte, se establece igualmente, que la jurisdicción contencioso-administrativa, conocerá de asuntos de naturaleza civil, mercantil o laboral, cuando los mismos se planteen como cuestiones prejudiciales o incidentales a la decisión de un recurso contencioso-administrativo. Recuérdese que la cuestión prejudicial es aquella cuyo conocimiento corresponde a otra jurisdicción, pero que está tan íntimamente ligada a la que se ventila en el proceso que su decisión puede influir en la resolución final de éste. De este modo, los proyectistas en vez de adoptar el criterio de suspender la tramitación del procedimiento en que dicha cuestión se plantea, optaron por atribuir competencia al juez contencioso-administrativo, para decidir sobre ella, a los solos fines de resolver la pretensión que éste conoce y reduciendo sus efectos a ese particular proceso. En tal virtud, las declaraciones que los tribunales contencioso-administrativos hagan sobre dichas cuestiones, podrán ser revisadas, a su vez, por la jurisdicción ordinaria.

El artículo 5º del Proyecto se contrae a determinar la "improrogabilidad" de la competencia de los tribunales contencioso-administrativos. La competencia por tanto, además de ser un requisito procesal (uno de los elementos que deben concurrir para que el órgano jurisdiccional pueda examinar la pretensión en cuanto al fondo), podrá ser apreciada de oficio por el órgano jurisdiccional, en cuyo caso, la resolución que sobre ello se adopte deberá ser fundada con indicación del órgano que se estima competente para conocer de la materia.

647. El Capítulo II se refiere a las partes; en otras palabras, a las personas públicas o jurídicas que se constituyen en sujetos de un proceso, para pretender en él la tutela de sus derechos e intereses legítimos. En tal virtud, los artículos de este Capítulo se contraen a determinar quiénes están legitimados para solicitar la anulación de los actos y disposiciones contrarias a derecho, esto es, las personas que tuvieren en ello un interés legítimo, personal y directo y las que hubieren sido afectadas en sus derechos subjetivos, aun cuando en este último caso, el recurrente podrá solicitar el reconocimiento de su situación jurídica individual y el restablecimiento de la misma cuando hubiere sido lesionada por el acto o disposición recurridos. Como se observa, el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, viene dado por un criterio de legitimación, esto es, la titularidad de un derecho subjetivo lesionado o de un interés personal, legítimo y directo.

En virtud del sistema consagrado en el Proyecto, se conjuga en una sola norma la legitimación necesaria para recurrir contra un acto administrativo contrario a derecho y la requerida para reclamar derechos subjetivos lesionados, de acuerdo con las dos clases de pretensiones que pueden aducirse: las de anulación y las de plena jurisdicción.

Respecto de la existencia del interés personal, directo y legítimo para demandar la anulación de un acto ilegal, puede decirse que ella se ha establecido a fin de evitar que cualquiera pueda acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, con una pretensión por la que no tiene interés alguno o tiene un simple interés, lo que complicaría además la buena marcha de la Administración entrabándola con el ejercicio de recursos sin fundamento alguno. Así pues, habrá interés legítimo (protegido por el ordenamiento jurídico), personal y directo para solicitar la anulación de un acto administrativo, cuando de prosperar la acción entablada se derive un beneficio a favor del recurrente.

Por lo que toca al reconocimiento de una situación jurídica individual y a su restablecimiento, la ley exige que el recurrente ostente un derecho subjetivo reconocido por el ordenamiento jurídico que se ha impugnado. En esta forma, quien reclame el reconocimiento de una situación jurídica, será incuestionablemente quien ostente su titularidad o aquél a quien se le haya cedido o transmitido (artículo 9º).

La parte demandada será la Administración Pública (artículo 3º) pero no abstractamente considerada, sino una persona jurídica concreta, es decir, la entidad de la cual emanó el acto que se recurre y siempre y cuando se hubiere agotado la vía administrativa. En este sentido, se entenderán igualmente como demandadas las personas que sean titulares de derechos en virtud del acto impugnado o deriven de él intereses personales, legítimos y directos.

En cuanto a la norma prevista en el artículo 13 del Proyecto debe señalarse que de acuerdo con el artículo 68 de la Constitución: "Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la Ley..." de donde resulta el derecho que asiste a cualquier particular de comparecer directamente ante los jueces en defensa de sus intereses. Sin embargo, en la actualidad, dada la complejidad de los problemas jurídicos que pueden surgir en la tramitación de un juicio, la tendencia es que las partes no comparezcan directamente sino que lo hagan a través de profesionales del derecho. En esta forma en el citado artículo del Proyecto se ha previsto que "Los administrados que como demandados o demandantes, fueran partes ante esta jurisdicción, deberán estar en todo caso representados o asistidos de abogado", con lo que se repite el principio consagrado en la primera parte del artículo 4º de la Ley de Abogados vigente que expresa: "Toda persona puede utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Sin embargo, quien sin ser abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de contrato, deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso..."

648. El Capítulo termina con las normas relativas a la representación de la administración demandada, por lo que en concordancia con la Ley de la materia, se deja al Procurador General de la República la representación y defensa de ésta, previéndose que las demás administraciones (artículo 3º) serán representadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa por quienes corresponda, de acuerdo con lo previsto en las leyes que las rijan.

Debe hacerse especial consideración del modo en que el Proyecto destaca la actuación del Procurador General de la República, al que además del desempeño de sus funciones como parte, cuando sea demandada la República, se le concede la facultad de dictaminar en todos los recursos contencioso-administrativos (artículo 15) y la de formular más tarde, en tales casos, la apelación correspondiente. Ello es consecuencia de las funciones que al Procurador General de la República le corresponden como vigilante del recto obrar jurídico de la Administración, permitiéndosele, incluso la formulación de los correspondientes recursos en interés de la ley. La colaboración que en su misma continuidad puede prestar a estos efectos la actuación del Procurador de la República, como punto de arranque para instar el establecimiento de un cuerpo uniforme de doctrina en materia contencioso-administrativa, es realmente inestimable, por lo que se refiere al afianzamiento y desarrollo de esta jurisdicción.

649. El Capítulo III se refiere a uno de los puntos más importantes a que se contrae la normativa de la Ley, esto es, "el objeto del recurso contencioso-administrativo".

En efecto, para que se admita una pretensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es necesaria la existencia previa de un acto administrativo y que aquella se deduzca precisamente en relación a éste ya sea para solicitar la declaración de su no conformidad con el derecho, ya para exigir el reconocimiento de una situación jurídica individual y la adopción de las medidas necesarias a su restablecimiento (artículo 2º).

La función administrativa, como las demás funciones estatales se realiza a través de una sucesión de actos que culmina con el acto estatal contentivo de la declaración plena de la función que se ejerce. De allí que se considere acto administrativo toda manifestación de voluntad del órgano administrativo actuando en función administrativa, creadora de efectos jurídicos. En esta sucesión de actos cabe formular una distinción fundamental: en primer lugar, nos encontramos con los actos que constituyen un simple presupuesto de la decisión en que se concreta la función administrativa a cargo del órgano competente; ellos preparan la resolución administrativa y han sido denominados "actos de trámite". En segundo lugar, los actos administrativos "definitivos", que constituyen la manifestación final de la acción administrativa. Partiendo de las categorías antes citadas, el Proyecto admite el recurso contencioso-administrativo frente a los actos administrativos definitivos y contra los actos administrativos de trámite, sólo cuando pongan término al procedimiento administrativo o impidan su continuación, siempre que no pueda ejercerse recurso jerárquico contra ellos, esto es, cuando el acto decida directa o indirectamente sobre el fondo del asunto. Por ejemplo, aquellos actos que subordinan la decisión de un procedimiento a la realización de hechos eventuales o indeterminados, o los que suspenden la tramitación de un expediente por tiempo indefinido. La frase final del artículo 17 del Proyecto: "siempre que no pueda ejercerse recurso jerárquico contra ellos", expresa en otras palabras el principio del agotamiento de la vía administrativa, es decir, cuando el acto de que se trate, no sea susceptible de ulterior recurso ordinario, porque haya sido dictado por la autoridad de grado superior en la escala jerárquica, y respecto del cual sólo podrá recurrirse en vía jurisdiccional.

650. En el artículo 18 se consagra el importante principio de que los reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter general podrán ser objeto de una pretensión procesal administrativa de anulación, extendiéndose la posibilidad de impugnar hasta los actos administrativos dictados en aplicación de tales reglamentos o disposiciones generales, cuando el fundamento del recurso sea el de que ellas son contrarias a derecho. Con esto,

se admite además de la impugnación directa de los reglamentos y disposiciones generales, el recurso que la doctrina ha denominado "recurso contencioso-administrativo indirecto", esto es, aquél mediante el cual se recurre del acto que aplica un reglamento con infracción del ordenamiento jurídico. Su inclusión constituye una garantía más para los administrados, ya que éstos, normalmente, no se preocupan de la existencia de reglamentos ilegales, ni tienen conocimiento de ellos, hasta que no sufren las consecuencias con motivo del acto que los aplica.

El artículo 19 declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra aquellos actos que reproduzcan, confirmen o sean aplicación o ejecución de precedentes resoluciones administrativas firmes o cuya validez hubiere sido declarada por la jurisdicción contencioso-administrativa. Las razones de la improcedencia del recurso en esos casos son las que sucintamente se exponen a continuación: En primer lugar, respecto de los actos que reproduzcan o confirmen otros, porque el acto es dictado en presencia de los mismos hechos, en base a fundamentos iguales, en el mismo expediente y en relación a los mismos interesados. Como se observa juega aquí el principio de la cosa juzgada administrativa: identidad en cuanto a los sujetos, en cuanto a la pretensión y en cuanto al fundamento de ésta. En segundo lugar, respecto del acto que sea aplicación o ejecución de una resolución administrativa ya firme, porque el mismo sólo es consecuencia de un acto consentido, no recurrido en tiempo hábil. Y en tercer lugar, respecto de aquél cuya validez ha sido declarada por la jurisdicción contencioso-administrativa, porque es obvio que no procede el interponer recurso alguno ante dicha jurisdicción, si ésta ya ha opinado sobre la validez de dicho acto.

651. El Proyecto consagra un lapso de seis meses como plazo válido para la interposición del recurso, el cual ha sido calificado por la doctrina, como perentorio o preclusivo, pues una vez transcurrido, fenece, es decir, se produce la caducidad. Debe advertirse que la previsión legal elimina la dualidad de plazos que existe en la Ley Orgánica de la Corte Federal en sus artículos 7º, numerales 9º y 25º, y sobre la cual la Corte ha decidido aplicando siempre el más amplio, esto es, el de seis meses.

El plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, como todo plazo, ha de tener una fecha inicial de referencia, la cual variará según los casos; así lo prevé el artículo 20 del Proyecto. En consecuencia, para solicitar la anulación de una disposición reglamentaria o de un acto administrativo general o particular, el plazo comenzará a correr a partir de la publicación o notificación del acto. Sin embargo, dada la unificación del procedimiento del recurso contencioso-administrativo que establece el Proyecto, no escapó a sus redactores la injusticia que se cometería en caso

de estipular sólo un plazo de seis meses para la interposición del recurso dirigido a obtener la cancelación de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios o el restablecimiento de situaciones jurídicas individuales lesionadas por la actividad administrativa. En este caso, la disposición expresa que dicho plazo comenzará a contarse a partir del día en que se desestime la reclamación administrativa previa de que habla el artículo 30 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, reclamación que podrá interponerse dentro del término de prescripción de las acciones respectivas, de conformidad con el Código Civil, esto es, diez años para las acciones personales y veinte años para las acciones reales; de allí que la norma estipule, además, que la no impugnación del acto administrativo no impide el ejercicio de dichas acciones.

Comentario especial merece la excepción de ilegalidad que se consagra en este artículo. En efecto, expresa en el segundo párrafo de su encabezamiento que: "la ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la ley disponga lo contrario". Con ello, los proyectistas recogieron el dispositivo contemplado en el artículo 7º ordinal 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

Esta disposición responde al aforismo QUAE TEMPORALIA SUNT AD AGENDUM, PERPETUA SUNT AD EXCIPIENDUM, en otras palabras, los argumentos jurídicos que no puedan ser invocados en justicia en tiempo determinado, pueden serlo siempre como excepción. La existencia de la excepción de la ilegalidad dentro del procedimiento contencioso administrativo obedece a la circunstancia de que la ilegalidad que afecta al acto de que se trate, no desaparece por el hecho de haber transcurrido el lapso legal para interponer recurso en su contra. Respecto de los actos administrativos individuales, en contra de los cuales puede intentarse el recurso de anulación, ha sido establecido un lapso determinado de caducidad, en virtud del cual no podrán impugnarse por vía de acción después de vencido el lapso correspondiente. Sin embargo, el acto administrativo anulable, de efectos individuales podrá ser impugnado siempre por la vía de excepción.

652. Por otra parte, se establece en este Capítulo que la sola declaratoria de nulidad de las disposiciones o actos impugnados, no presupone derecho a indemnización, pues aquél debe haber producido un daño cierto, evaluable económicamente e individualizado para que opere la indemnización a favor del presunto perjudicado.

La norma final del Capítulo, consagra en primer lugar, la posibilidad de acumular en un recurso las pretensiones, no incompatibles entre sí, deducidas contra un mismo acto o una misma disposición o que referidos a varios actos tengan entre ellos conexión

directa e inmediata: tal es el caso de la reclamación de daños y perjuicios en virtud de la ejecución de un acto ilegal; y en segundo lugar, la facultad del órgano jurisdiccional para ordenar la acumulación en uno solo, de varios recursos contencioso-administrativos, lo cual es admisible en virtud de la unificación de los recursos contencioso-administrativos que plantea el Proyecto. Se nota aquí, de nuevo, otra diferencia con el régimen vigente establecido en la Ley Orgánica de la Corte Federal, de acuerdo con el cual el procedimiento de anulación y el de plena jurisdicción, son completamente diferentes. Con esta previsión, se persigue disminuir el número de procesos, esto es, lograr la economía procesal e impedir que se dicten decisiones contradictorias sobre pretensiones conexas.

III. EL REGIMEN RELATIVO A LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

653. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 206, 215 y la Disposición Transitoria décimoquinta de la Constitución, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que señale la Ley; en tal virtud, el Título II del Proyecto se contrae a determinar cuáles son los órganos que integran dicha jurisdicción, a cuyos fines señala como tales: a) la Corte Suprema de Justicia, b) el Tribunal Superior de la Carrera Administrativa y c) los Tribunales contencioso-administrativos y los Tribunales contencioso-fiscales. En los Capítulos II, III y IV de este Título se regulan, en líneas generales, la competencia y organización de los mismos.

654. El Proyecto ha establecido el principio de la doble instancia, como fórmula que permitirá asegurar al máximo la protección de los derechos e intereses de los administrados.

El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo ocupa grado intermedio entre la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales inferiores, a través de lo cual se persigue: por una parte, facilitar una segunda instancia frente a los recursos formulados contra la actuación de la Administración Pública Nacional, al reservarse la instancia superior a la Corte Suprema de Justicia; y por la otra, descongestionar al máximo órgano jurisdiccional, pues se sustraen de su conocimiento, las apelaciones hechas contra las decisiones de los tribunales inferiores. Todas estas normas persiguen como finalidad fundamental la de acelerar la administración de justicia, tan esencial para su acierto y efectividad.

655. Como aspecto resaltante de este Título debe señalarse el de las condiciones exigidas para ser magistrado del Tribunal Su-

perior y de los Tribunales administrativos y fiscales. Se desea con ello reclutar el personal más idóneo para lograr la especialización que requiere la naturaleza específica de esta jurisdicción; de allí que, además del régimen ordinario aplicable a los jueces, ya previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, se prevean en el Proyecto los siguientes requisitos: ser mayor de treinta años, el haber ejercido la docencia universitaria en materia de derecho público o, haber desempeñado funciones de asesoría jurídica o de gestión en la administración pública por más de cinco años, en un caso, o de tres en el otro o, haber sido magistrado de otros Tribunales administrativos. La Ley da cabida con ello a las "especiales condiciones de aptitud" de que habla el artículo 112 de la Constitución vigente.

IV. EL REGIMEN RELATIVO AL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

656. En el sistema vigente en Venezuela, el procedimiento contencioso-administrativo, constituye uno de los aspectos peor regulados, por lo que es precisamente este vacío el que principalmente quiere llenarse con el Proyecto que se comenta a través de las disposiciones consagradas en su tercer Título, dividido en cinco Capítulos denominados así: I: Disposiciones Generales; II: Del procedimiento ordinario en primera o única instancia; III: Del procedimiento en segunda instancia; IV: De la ejecución de la Sentencia y V: De los procedimientos especiales fiscales.

Se contemplan en el primero de sus Capítulos las disposiciones generales relacionadas con la suspensión de la ejecución del acto administrativo y con el carácter inquisitorio del proceso contencioso-administrativo.

Debe recordarse aquí que el acto administrativo una vez dictado, se revela como acto obligatorio cuyos efectos vinculan tanto al órgano del cual emana como a las personas a quienes va dirigido. En consecuencia, cualquier acto administrativo se tiene por válido y productor de efectos jurídicos en tanto su validez no quede desvirtuada ante los órganos jurisdiccionales competentes, esto es lo que se ha denominado en la doctrina "principio de la presunción de legitimidad de los actos administrativos", del cual deriva la ejecutividad de los mismos y la posibilidad de ejecución forzosa a cargo de la Administración (ejecutoriedad). En tal sentido, se entiende por ejecutividad del acto administrativo su cualidad jurídica para habilitar a la Administración a los efectos de que pueda proceder a realizar los actos y operaciones necesarias a su ejecución, en otras palabras, que el acto sea cumplido. De este principio de la ejecutividad del acto administrativo resulta la

regla de que los recursos administrativos o jurisdiccionales que contra ellos se interpongan no tendrán carácter suspensivo, así se ha establecido en los artículos 90 y 98 del Proyecto de "Ley de Procedimientos Administrativos" cuyo comentario se ha hecho en el Capítulo III de esta Cuarta Parte del Informe.⁷⁵ Al respecto expresan los mencionados artículos que "Los actos administrativos una vez que fueren publicados o debidamente notificados serán inmediatamente ejecutivos, por lo que conforme se establece en el artículo 98 de esta Ley, la interposición de cualquier tipo de recurso no suspenderá la ejecución del acto" y el 98: "la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado salvo previsión legal en contrario... El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamenta en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho a que se refiere el Título I de esta Ley. En estos casos, el órgano respectivo podrá exigir a tal efecto, si lo estima conveniente, la constitución de la caución que se considere suficiente".

Del mismo modo, el Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, prevé en el primero de los artículos de este Capítulo que el Tribunal acuerde la suspensión del acto cuando su ejecución pueda causar gravamen irreparable o de difícil reparación y se otorgue, a petición del tribunal, caución suficiente, esto en virtud de la especial gravedad de los daños y perjuicios que su ejecución irrogaría al administrado, gravedad que será apreciada por el órgano jurisdiccional en cada caso.

657. Respecto a la facultad que se da a los tribunales de esta jurisdicción para que de oficio o a instancia de parte puedan ordenar la práctica de cualesquiera diligencias que tengan relación con los puntos controvertidos, debe señalarse que ello no es otra cosa, que el reconocimiento de la naturaleza inquisitoria del procedimiento contencioso-administrativo. En efecto, en él juega papel preponderante el juez en la búsqueda de las pruebas y en la dirección del proceso, carácter que lo diferencia del procedimiento que puede denominarse ordinario, en el cual, la conducción del proceso y la producción de las pruebas queda en manos de la parte y el juez aparece tan sólo como árbitro del debate. Estos poderes del juez contencioso-administrativo serán mayores cuando se trate de la acción contra una disposición reglamentaria o un acto administrativo contrario a derecho.

En razón de que el Título contempla dos clases de procedimiento: el ordinario o en única instancia y, el procedimiento en segunda

75. Véase N° 638.

instancia, la norma que finaliza este Capítulo hace referencia al caso de los recursos contencioso-administrativos sin procedimiento especial, los cuales se regirán por las disposiciones del Capítulo relativo al procedimiento ordinario y que serán, en todo caso, supletorias de las que regulen los procedimientos especiales.

658. El Capítulo Tercero merece especial atención pues desarrolla en seis secciones, las fases más importantes por las que atraviesa el procedimiento contencioso-administrativo. Las secciones se han titulado: de la interposición del recurso; de la admisión del recurso; de la contestación de la demanda; de las pruebas y de la relación del juicio, de la sentencia y, de las otras formas de terminación del procedimiento.

Es notable la diferencia entre el régimen que el Proyecto consagra y las disposiciones que actualmente rigen esta materia. En efecto la Ley Orgánica de la Corte Federal apenas manifiesta en seis artículos cuál es el procedimiento a seguir para los casos que contemplan los numerales 8º, 9º, 10º, 11º y 12 de su artículo 7º, es decir, entre otras, para la interposición del recurso (numeral 9º) contra los actos administrativos ilegales o para exigir de la Administración el pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios o el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los actos, hechos o actuaciones de la Administración Pública sometidos al Derecho Administrativo. En efecto, dicha Ley Orgánica prevé lo siguiente en su "Artículo 25: "En los casos a que se refiere el numeral 9º del artículo 7º de esta Ley, y en los no previstos, se seguirá el siguiente procedimiento: El recurso se interpondrá ante la Corte dentro de los tres meses siguientes a la decisión impugnada. Introducido el recurso, la Corte pedirá a la autoridad administrativa que dictó la decisión, el envío de los autos respectivos. Recibido el expediente y hecha la notificación exigida por el artículo 27 la Corte emplazará por cartel que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, a todos los que se crean interesados, a fin de que concurran dentro de un lapso prudencial —indicado en el cartel— a hacerse parte del recurso. Vencido este lapso de emplazamiento, los interesados promoverán dentro de las cinco audiencias siguientes las pruebas que estimen pertinentes, las cuales se evacuarán dentro de las diez audiencias posteriores al vencimiento de las cinco dichas, sin concederse término de distancia. Si no se hubieren promovido pruebas, o si promovidas, hubiese transcurrido el lapso de evacuación, comenzará la relación durante la cual podrán evacuarse las pruebas de confesión, experticia e inspección ocular, que se hubieren promovido dentro del primer lapso de cinco audiencias. Terminada la relación, se oirán los informes de los interesados y se procederá a dictar sentencia, pudiendo antes la Corte dictar auto para mejor proveer. En la resolución del

recurso la Corte podrá confirmar la decisión impugnada o reponer el procedimiento. En todo caso se aplicará en cuanto a costas las reglas del Código de Procedimiento Civil”.

La transcripción de dicho artículo es importante hacerla antes de entrar a analizar el articulado de este Capítulo, a fin de anotar las modificaciones y ampliaciones de la normativa del Proyecto que versa sobre el procedimiento contencioso-administrativo.

En efecto, si el proceso es una institución de satisfacción de las pretensiones que una parte aduce contra otra, es lógico que su iniciación se haga a través del acto que impulsa la actuación del órgano jurisdiccional, en otras palabras, mediante la demanda. Dada la distinción que se ha hecho en el derecho y legislación comparados, entre el escrito de interposición del recurso y la demanda propiamente dicha, esto es, el acto mediante el cual se formula la pretensión, los proyectistas han redactado la disposición que inicia el Capítulo cubriendo ambos supuestos (artículo 42). En este sentido se habla del escrito de interposición del recurso en el que se identificará el recurrente, se señalará el objeto del recurso y se expresará la pretensión del recurrente, los motivos que en derecho la fundamentan, así como cualquier otra cuestión cuyo conocimiento proponga a los Tribunales de esta jurisdicción, indicándose, en los casos que la Ley lo exija, la cuantía del recurso. Esta norma se completa con otro artículo que prevé la posibilidad de ampliar el escrito, la cual se comenta más abajo.

Interpuesto el recurso se dará recibo por Secretaría y el Presidente del Tribunal, designará el Magistrado ponente.

Al escrito, deberán acompañarse los siguientes documentos: a) el poder que acredite la representación del compareciente cuando no sea el mismo interesado, b) la copia del acto y si hubiere sido publicado, un ejemplar del diario o Gaceta Oficial en la que tal publicación se efectuó, o en su defecto, el número y fecha de la edición respectiva.

A continuación se establece la obligación a cargo de la autoridad administrativa de remitir el expediente donde consten todas las diligencias que se hubieren realizado en la tramitación del procedimiento administrativo, envío que se producirá dentro de un plazo no menor de diez ni mayor de 15 días continuos, a contar de la fecha de recibo del oficio que al efecto se remita. En esta forma el órgano jurisdiccional podrá conocer y utilizar todos los datos que figuran en dicho expediente, aun cuando las partes no las hayan hecho valer en el proceso. Como se observa, la misión inquisidora del juez contencioso-administrativo logra su plenitud, pues revisará no sólo el acto cuya impugnación se interpone, sino hasta las actuaciones administrativas que lo originaron.

Ante la importancia que reviste el expediente administrativo para el proceso contencioso-administrativo, la Ley establece una

sanción de multa al funcionario responsable del retraso en enviarlo y arresto de ocho días para quienes se opusieren o impidieren su actuación. En caso de venir el expediente incompleto, el juez podrá requerir de la Administración que sea completado en la misma forma y bajo los mismos apercibimientos que el artículo indica.

Debe destacarse que es éste uno de los puntos en que la ley establece sanciones para el caso del incumplimiento de sus disposiciones. En esta forma, la responsabilidad juega aquí para el funcionario que no remita al Tribunal en debido tiempo y forma el expediente administrativo correspondiente, en cuanto que como es obvio, el conocimiento del mismo es en principio el mejor camino para pronunciarse sobre la acomodación al derecho del acto o disposiciones recurridos. Ahora bien, la ley prevé también otros dos casos de responsabilidad; el primero para los jueces que no sentenciaren oportunamente y el segundo, para quienes no acaten el cumplimiento a lo ordenado por los tribunales contencioso-administrativos, a fin de llevar a cabo la ejecución de las sentencias dictadas por ellos. (Artículos 66, 84 y 85).

Una vez recibido el expediente, el recurrente podrá, dentro de las cinco audiencias siguientes, ampliar o reformar su escrito inicial; ello porque a la vista de dicho expediente aquél podrá completar su información mediante los nuevos datos puestos a su disposición a través del conocimiento del mismo. Por esta vía, el recurrente podrá ampliar su pretensión dándole una mejor y más acabada fundamentación.

659. La sección segunda que trata de la admisión del recurso, envuelve una importante modificación al sistema actual, en el cual la declaratoria de inadmisibilidad se hace al decidirse el recurso. En tal sentido, el proyecto dispone que dentro de las tres audiencias siguientes al vencimiento del término para reformar el escrito o, la fecha de presentación del mismo, el juez sustanciador admitirá el recurso o lo declarará inadmisibile mediante decisión motivada. Esta declaración procede: por extemporaneidad del recurso, por incompetencia del tribunal, por carencia de legitimación del recurrente si éste o su representante no tienen cualidad para comparecer en juicio.

La modificación señalada involucra, por lo demás que sea sólo después de dictada la declaratoria cuando se haga la comunicación al representante de la entidad de que se trate, emplazándola para contestar la demanda al décimo día hábil siguiente a su notificación, la cual se entenderá realizada una vez transcurridos 15 días a contar de la fecha del recibo del oficio.

La sección tercera comprende la normativa destinada a regular el acto de contestación a la demanda y las formalidades a cumplirse,

y la sección cuarta está referida a las pruebas y a la relación del juicio. Esta requiere un comentario especial.

En efecto, la actividad probatoria dentro del proceso tiene como finalidad fundamental la de convencer al juez contencioso-administrativo de la existencia o inexistencia de los datos procesales que han de servirle para fundar su decisión. La Ley Orgánica de la Corte Federal, apenas hace mención de este importante aspecto del proceso cuando en su artículo 25 dispone . . . "Vencido este lapso de emplazamiento; los interesados promoverán dentro de las cinco audiencias siguientes las pruebas que estimen pertinentes, las cuales se evacuarán dentro de las diez audiencias posteriores al vencimiento de las cinco dichas, sin concederse término de distancia". En el Proyecto, por el contrario, además de ampliarse el término de promoción (10 audiencias) y de evacuación (20 audiencias) se regula más detalladamente su tramitación. En consecuencia, las reglas que rigen la prueba en el proceso civil y señalan la admisibilidad de ésta cuando se está ante hechos dudosos o controvertidos, deben aplicarse al proceso administrativo y así lo han hecho los proyectistas (artículos 59-63); en esta forma, habrá que acudir, en lo no previsto por la Ley, a las normas procesales comunes.

Debe hacerse hincapié en que la Ley consagra amplias facultades a los órganos de esta jurisdicción para que puedan disponer de todos los elementos necesarios a los efectos de constatar la adecuación o no al derecho, de lo que, en cada caso, configura la materia del recurso. En tal sentido, tienen marcada relevancia las facultades que el Proyecto contiene en relación a la fase probatoria, ya que, frecuentemente, es en la precisión y análisis de los hechos que han fundamentado el acto administrativo impugnado, donde radica la posibilidad de determinar si éste es ilegal o no. Conviene recordar, por otra parte, que el control de los hechos constituye en la actualidad el punto álgido de esta jurisdicción, a cuyo fin la normativa que se analiza pretende dotar a los Tribunales de los medios necesarios para llevar a cabo las verificaciones respectivas. Se ha procurado también que los plazos y términos, aún siendo suficientes, no sean excesivamente amplios hasta el extremo de retardar en su efectividad las consecuencias a percibir del ejercicio de esta jurisdicción.

Una vez finalizado el período de prueba en sus dos fases de promoción y evacuación o, el día siguiente de haberse contestado la demanda, el tribunal procederá a dictar auto en el que declarará abierta la relación del juicio, señalando fecha para la práctica de los informes en un término no mayor de 15 días. Realizado el acto de informes, continuará la relación por un término no superior a quince días. Acabada la relación y en caso de no haberse dictado auto para mejor proveer, el Tribunal fijará un lapso no superior a 10 días para dictar sentencia.

660. La sección quinta, de la sentencia, establece que para que la misma produzca sus efectos normales será necesario que concurren en ella ciertos elementos que el derecho procesal exige. En consecuencia, aparte de las normas procesales comunes que le sean aplicables, el Proyecto fija que la misma decidirá sobre todas las cuestiones debatidas y contendrá decisión clara y precisa con alguno de los pronunciamientos que señala en cinco ordinales el artículo 67.

Si bien el Tribunal no puede modificar la sentencia una vez dictada, si puede hacer las aclaraciones o ampliaciones que estime oportunas en los términos establecidos por el Código de Procedimiento Civil (artículo 70). Estas aclaratorias o ampliaciones se harán a instancia de parte y versarán sobre puntos que puedan presentar ambigüedad u oscuridad. (artículo 164 del Código de Procedimiento Civil).

La sección sexta remite a las normas del Código de Procedimiento Civil en materia de desistimiento y perención de la instancia. En cuanto al primero, juega el concepto común de que él se produce cuando el demandante renuncia a la petición de la pretensión deducida en un proceso; no hay renuncia del fundamento de su pretensión de manera que siempre podrá alegar el mismo fundamento en apoyo de una nueva demanda. Sin embargo, debe señalarse que el plazo para la interposición del recurso es muy breve (6 meses), de allí que, en materia contencioso-administrativa, tal desistimiento implique materialmente la imposibilidad de demandar nuevamente, pues normalmente dicho plazo habrá transcurrido.

El Capítulo III de este Título, trata del "procedimiento en segunda instancia". Su previsión en la Ley obedece, como se ha afirmado anteriormente,⁷⁶ a la finalidad de garantizar en mayor grado no sólo el acierto de las decisiones de los órganos de esta jurisdicción, sino la efectiva protección de los derechos e intereses de los administrados. Al respecto, la normativa del Capítulo remite al Código de Procedimiento Civil y concreta ciertos puntos de manera especial, tales como las pruebas a admitirse, el término de apelación, etc.

661. El Capítulo IV, de la ejecución de la sentencia, trata de conciliar el status privilegiado de la Administración con la realización práctica de la pretensión del recurrente, cuya satisfacción es —en último término— la razón de ser del proceso.

Respetando las reglas de la inejecutabilidad de los bienes de las personas públicas, el Proyecto, siguiendo en ello la orientación tradicional del derecho procesal, regula la ejecución de la sentencia en atención al contenido del fallo: por ejemplo la que pronuncia la nulidad de un acto no ofrece mayores problemas en cuanto a su

76. Véase N° 654.

ejecución. Es posible sin embargo, que tal declaratoria en sí misma no sea suficiente y que deba la Administración realizar medidas para llevar a la práctica el contenido de la decisión. En este supuesto, que es también el del restablecimiento de situaciones jurídicas lesionadas, el proyecto parte de consideraciones similares a las que informan el cumplimiento de las obligaciones personalísimas, habida cuenta de que por virtud de la separación de poderes no puede el juez sustituirse a la Administración. Si hubiere renuencia en cumplir lo ordenado, se prevé como medida coadyuvante el establecimiento de la responsabilidad civil y penal de los funcionarios a quienes compete la realización de las medidas indicadas en el fallo. En especial, el artículo 85 del proyecto tipifica como delito contra la administración de justicia la desobediencia del funcionario a las órdenes indicadas por el Tribunal, tal y como se ha comentado al hablar de la responsabilidad que toca al funcionario negligente en la remisión del expediente administrativo.⁷⁷

En los supuestos de sentencia de condena, el Proyecto toma en cuenta el carácter fungible o no fungible de los bienes objeto de la prestación, siguiendo en ello la regulación que contempla nuestro Código de Procedimiento Civil. Así, cuando se trata de la condena a entregar un cuerpo cierto, el Tribunal pondrá en posesión del mismo al demandante; en tanto que si se trata del pago en cantidades de dinero, la satisfacción del actor debe realizarse a través de los mecanismos usuales, vale decir, la respectiva previsión presupuestaria. Sin embargo, aún en el caso de la condena a entregar un bien determinado, puede llegarse al cumplimiento por equivalente, es decir la indemnización al demandante pero sólo si el bien estuviere afectado al uso público, a un servicio público o a una actividad de interés público. En todo caso, la declaratoria del Tribunal que impone la sustitución de la obligación de entregar el bien por la del pago de una indemnización—que presupone la ilegitimidad de la apropiación de dicho bien—no convalida la irregularidad de la conducta de los funcionarios administrativos cuya responsabilidad civil y penal puede serles exigida.

En cualquiera de los supuestos de ejecución se prevé la responsabilidad concurrente de los funcionarios administrativos a quienes compete cumplir lo ordenado por el Tribunal. Además merece particular atención el dispositivo consagrado en el artículo 84 del proyecto, que recoge la figura de la multa de apremio relativamente nueva en nuestro derecho.

662. Los procedimientos fiscales están regulados en el Capítulo V del Proyecto, partiendo de la especificidad de los mismos, y del interés fiscal en la pronta recaudación de las contribuciones. Es

77. Véase Nº 658.

este último aspecto el que explica, por una parte, los términos más breves para recurrir y, por la otra, la mayor celeridad del procedimiento. Destaca en este punto el propósito de los proyectistas de reducir los distintos procedimientos a un marco común conservando tan sólo la especialidad de los juicios de cuenta.

Un aspecto sobre el cual debe llamarse la atención es el propósito del proyecto de separar los procedimientos para reprimir las infracciones fiscales de aquellos que atienden al contenido sustancial de la obligación tributaria. Sin que ello signifique ningún pronunciamiento sobre la especialidad del ilícito fiscal como categoría perfectamente delimitable del penal, se consideró conveniente, por razones de tradición y de práctica forense, conservar la competencia de los funcionarios administrativos y de los Tribunales de Hacienda en la represión del contrabando. De la misma manera, se consideró que no cabía en este Proyecto la regulación sustantiva del ilícito tributario, remitiéndose en ello a la vigente Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Es esta razón la que explica que al determinar la competencia por razón de la materia de los Tribunales fiscales (artículos 35 y 88 del proyecto, en especial del primero de los artículos mencionados), se prefirió una cláusula residual: conocer de los procesos por infracción de leyes tributarias o fiscales, cuando ello no esté atribuido a otras autoridades.

En la sección segunda del Capítulo V se consagra la unificación del procedimiento conforme al cual deben ventilarse los asuntos de la competencia de los tribunales fiscales, con la sola excepción de los reparos a las cuentas de gastos y los procesos por infracción de leyes tributarias o fiscales, a los cuales ya nos hemos referido. Se consideró conveniente que a la unidad de jurisdicción correspondiera, en la medida de lo posible, la unidad de procedimiento.

En esta materia, el Proyecto distingue entre el anuncio del recurso —que debe hacerse ante el funcionario liquidador— de la proposición del mismo, que se hará ante el Tribunal fiscal. Solamente respecto del segundo se exige la fundamentación de la pretensión deducida y para el caso de que el acto impugnado tuviera un contenido monetario, se conserva el principio *solvo et repete*, atenuándolo en el sentido de admitir caución sustitutiva. A diferencia de la situación actual, la calificación de la caución ofrecida corresponde al Tribunal y no a la Administración tributaria, previéndose una articulación breve para permitir al recurrente la sustitución de la caución, si la misma fuere considerada inaceptable o insuficiente.

El procedimiento fiscal sigue de cerca al contencioso-administrativo: así el Tribunal debe pronunciarse previamente sobre la admisibilidad o no del recurso, exigiendo, en su caso, la remisión del expediente administrativo; recibido éste, se abre la causa a

pruebas o se declara no haber lugar a tal fase del proceso, pasándose a la relación de la causa.

Como puede observarse, se prescinde de la contestación a la demanda, siguiendo en ello la experiencia de los actuales Tribunales fiscales especiales y en concreto, la de los del Impuesto sobre la Renta.

Los aspectos señalados son los que diferencian este procedimiento del contencioso-administrativo pues, desde la apertura del término probatorio en adelante, se ordena seguir el juicio de la misma manera que el contencioso-administrativo.

Dentro de las previsiones del Proyecto solamente se le dio perfil propio como procedimiento fiscal especial, a los juicios de cuenta y en general a los que se sigan para exigir la responsabilidad civil de los empleados de hacienda o de las personas calificadas como tales y la de los funcionarios o empleados públicos.

La regulación del Proyecto no difiere esencialmente del actualmente en vigor conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, salvo por lo que respecta a la continuación del juicio después de la apertura del término de pruebas, cuya regulación es similar a la del procedimiento contencioso-administrativo.

V. DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS DEL PROYECTO

663. La transición del régimen actual al del Proyecto plantea aspectos de delicada solución, contempladas en el Título IV del mismo. En efecto, se dispone que en tanto la Ley respectiva determine la organización de la Corte Suprema de Justicia, la competencia que a ésta atribuye el Proyecto será ejercida por la actual Sala Político-Administrativa. Basándose en esta razón, no se indica en el Proyecto el procedimiento aplicable ante nuestro máximo Tribunal.

Por último, la creación de los tribunales a que se refiere el Proyecto no puede ser objeto de una regulación rígida, por lo cual se prefirió dejar al Ejecutivo Nacional suficiente margen de acción dentro de un lapso razonable —seis meses —para la implantación progresiva de los mismos así como la transferencia a ellos de la competencia ejercida en la actualidad por los tribunales contencioso-administrativos y fiscales especiales.

CAPITULO VI

EL REGIMEN JURIDICO DE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

664. La creciente racionalización de la vida política de nuestro tiempo lleva consigo, como consecuencia ineluctable, una progresiva juridificación de todos los ámbitos del convivir social. Cada vez es mayor el imperio del Derecho, menor el campo de acción de los poderes no reglados y más acuciante la exigencia de someter el ejercicio de la autoridad, incluso en sus más altos niveles, a las pautas trazadas por la Constitución. Este movimiento de los tiempos se manifiesta claramente a través de un doble fenómeno que caracteriza al Derecho Público actual. Por una parte, los textos constitucionales cambian de carácter, su parte dogmática se aumenta y enriquece y la decisión política fundamental que toda Constitución implica no queda ya reducida al enunciado de unos pocos postulados formales y al establecimiento del modo de elección y el ámbito de competencia de los titulares del poder, sino que comprende también un rico repertorio de principios de justicia material que prescriben en lo esencial el contenido del ordenamiento. Por otro lado, esta mayor concreción y riqueza del texto constitucional envuelve la necesidad de arbitrar procedimientos eficaces y, en lo posible, inmunes a los cambios políticos, que aseguren el respeto de los principios y normas constitucionales por parte de los poderes supremos del Estado.

Esta tendencia a la instauración de formas jurídicas del control de constitucionalidad, que constituye uno de los rasgos definitorios del Derecho Público de nuestra época, no es, sin embargo, una novedad absoluta para la tradición jurídica occidental. Si bien en los países europeos la jurisdicción constitucional no aparece hasta después de concluida la Primera Guerra Mundial y no se difunde hasta después de acabada la Segunda, en el hemisferio americano la atribución de estas competencias a los órganos judiciales su-

premos constituía ya una práctica generalizada mucho tiempo antes, y puede afirmarse sin temor a exagerar que la sujeción de los actos del poder a un control jurisdiccional de constitucionalidad, es una de las aportaciones y no la menor, que América ha hecho a la cultura jurídica de Occidente.

665. En Venezuela, concretamente, la jurisdicción constitucional tiene ya tras sí una larga historia. La Constitución de 1855 (artículo 113, ordinal 8º) atribuyó a la Corte Suprema la facultad de declarar la nulidad de los actos legislativos sancionados por las Legislaturas provinciales, a petición de cualquier ciudadano, cuando fueran contrarios a la Constitución y si bien este precepto no fue recogido por los posteriores de 1864, 1874, 1881 y 1891, que limitaban las facultades al respecto de la Alta Corte Federal a "declarar cual sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o estas con las de los Estados o las de los mismos Estados" (artículo 89, ordinal 9º de las de 1864 y 1874 y artículo 80, ordinal 8º de las de 1881 y 1891), en la práctica no se alteró la situación creada en 1855 y la Corte Federal, en repetidas sentencias, continuó atribuyéndose competencia para declarar la nulidad de las leyes estatales que violasen la Constitución, apoyándose para ello en la obligación en que los Estados estaban de "cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y Leyes de la Unión", según norma que recogen entre las Bases de la Unión todas las Constituciones citadas (artículo 13, ordinal 11º de las Constituciones de 1864 y 1874 y artículo 13, ordinal 17º de las de 1881 y 1891).

Para el control de constitucionalidad de las leyes nacionales, por el contrario, no se disponía de otro medio que el de un largo y complicado procedimiento político, en el que la iniciativa correspondía exclusivamente al Ejecutivo Nacional y la decisión a las Legislaturas estatales, reduciéndose el papel de la Corte Federal a la homologación de los resultados. La situación cambió radicalmente con la Constitución de 1893, que en su artículo 110, ordinal 8º, atribuyó a la Alta Corte Federal la competencia para "declarar cual sea la ley, decreto o resolución vigente, cuando estén en colisión las nacionales entre sí, o estas con las de los Estados, o las de los mismos Estados, o cualquiera con esta Constitución".

Con este precepto, mantenido en su esencia por todas las Constituciones posteriores, se introdujo en nuestro ordenamiento una muy progresiva modalidad del control jurisdiccional de la constitucionalidad que, al conceder a la Corte Federal la facultad de declarar la nulidad de las normas inconstitucionales y no simplemente su inaplicación al caso controvertido, se adelantaba en muchos años a la evolución que después ha tenido lugar más allá de nuestras fronteras. La norma constitucional no fue objeto,

sin embargo, de desarrollo legislativo y la institución sólo lenta y trabajosamente ha ido afirmándose en nuestra tradición por obra de una jurisprudencia que no siempre ha logrado darle perfiles precisos.

666. Hoy es ya hora de transformarla en el instrumento moderno, ágil y eficaz que los tiempos requieren y de ahí el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional que aquí se comenta.⁷⁸ Para ello se ha tenido en cuenta, en primer lugar, la creación erigida por la jurisprudencia sobre las pocas normas de nuestras Constituciones, actuando más con ánimo de sistematizar que de innovar la realidad asentada por una tradición ya casi centenaria. En tal virtud, sacrificando a veces las enseñanzas del Derecho Comparado y de la doctrina universal, se ha mantenido abierta a todos los residentes en el País (artículo 3º), por ejemplo, la acción popular y, en la medida de lo posible, la no caducidad de la acción, eliminada sólo para la impugnación por causa de vicio formal, en donde su conservación hubiera sido resueltamente nociva (artículo 4º).

En todo caso, allí en donde la elaboración jurisprudencial, contraria al genio de nuestro derecho o viciada, además, en muchos casos, por los avatares de la tumultuosa historia política patria ha parecido inconsistente o injustificada, los proyectistas han recurrido, sin precipitación, pero también sin temor, a las formas más progresivas de la realidad legislativa contemporánea. Importa señalar, sin embargo, que la novedad en apariencia más grave y extensa por sus repercusiones, como es la remisión de las excepciones de inconstitucionalidad como cuestiones prejudiciales, al conocimiento de la Corte Suprema (Título I, artículo 2º y Título II, Sección 2º), no hace sino recoger, mejorándolo, el sistema de nuestra Constitución de 1901 (artículo 106), que introdujo también la posibilidad, igualmente acogida por la Ley, de que la autoridad judicial suscitase de oficio ante la Corte la cuestión de constitucionalidad como recurso en interés del ordenamiento. La justificación de esta vuelta a los orígenes parece evidente. Basta decir que este sistema, similar al adoptado por la ley italiana de 11 de marzo de 1953, es el que con mayor economía y diafanidad permite unificar la jurisprudencia en esta delicadísima materia. No se desvirtúa con él la norma que impone la aplicación preferente de la Constitución (artículo 7º del Código de Procedimiento Civil).

78. El Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional que se publica en el Apéndice N° 5 de esta Cuarta Parte del Informe en versión de la Comisión de Administración Pública, fue elaborado por los profesores Sebastián Martín-Retortillo B., Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública, en 1965, para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia. Una vez revisado por dicha entidad, fue presentado en 1967, por el Ministro de Justicia, a la consideración del Congreso.

puesto que el Juez *a quo* conserva la potestad de admitir o rechazar la excepción, según que la encuentre o no suficientemente fundada y relevante (artículo 23), sin que se le fuerce tampoco, aún en ausencia de excepción, a aplicar en contra de su convicción la norma de dudosa legitimidad, gracias a la posibilidad que se le concede de poner ésta en cuestión ante la Corte Suprema de Justicia (artículo 25).

Se trata, simplemente, de afrontar sin ambages la realidad de que las eventuales violaciones de la Constitución, que no son en la abrumadora mayoría de los casos contradicciones flagrantes y brutales de sus principios y normas, sino más bien ataques solapados, sólo pueden ser establecidas y contrarrestadas por una interpretación autorizada y preeminente. La escasa vigencia que en nuestra práctica han tenido las excepciones de inconstitucionalidad, sometidas a la decisión del juez que concede el juicio o limitadas en sus efectos al litigio en que se suscitan, es demostración patente de la insuficiencia del anterior sistema. El adoptado por el Proyecto, al invertir en cierto sentido el largo y enfadoso procedimiento de la casación, ahorrando a los justiciables, tiempo y esfuerzo y agilizando la administración de justicia, acrecienta así, haciéndolas más vivas y eficaces, las facultades judiciales que pudieran temerse disminuidas o eliminadas y perfila con mayor nitidez los rasgos característicos de nuestro sistema, librándolo de la hibridación reinante como consecuencia de haber mantenido una forma de control indirecto, de tipo norteamericano, al tiempo que se acogía una modalidad de control directo con la que nuestro Derecho se anticipaba en treinta años al de algunas naciones europeas. De acuerdo a lo prescrito en la Constitución, el Proyecto de Ley se limita a distribuir las competencias entre el Pleno y la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de que la futura Ley Orgánica de la Corte pueda redistribuir las una vez se cree la proyectada Sala Federal (artículos 7º, 9º, 30, 37, 45 y 48).

667. Si el procedimiento de prejudicialidad puede ampararse en antecedentes de nuestra historia constitucional, no los tiene por el contrario, ni en la legislación ni en la jurisprudencia, la posibilidad de recurrir contra normas o actos que ya antes fueron objeto de impugnaciones infructuosas. La irrevocabilidad de las sentencias afirmativas de la constitucionalidad, lejos de ser consecuencia lógica de las fuerzas nulificadora y *erga omnes* que las negativas poseen, constituye una doctrina carente de fundamentación teórica y cargada de nocividad práctica, una vez, sobre todo, que se concentra la competencia sobre litigios de constitucionalidad en las manos de la Corte Suprema de Justicia. Con ella, en efecto, no sólo se corre el riesgo de que recursos mal fundamentados puedan dar lugar a la convalidación de normas ilegítimas, sino que se olvida y este es su defecto básico, que la sensibilidad

jurídica se muda con el espíritu de los tiempos y aprovecha de distinto modo las virtualidades normativas de los textos, encontrando tal vez colisiones en donde antes se vio acorde pleno.

La experiencia ganada en otros países permite suponer que, ni la posibilidad abierta por el Proyecto de intentar repetidamente la impugnación de una misma norma, ni la adopción del sistema de prejudicialidad, crearán un entorpecimiento a la buena marcha de nuestro Alto Tribunal. En todo caso, para poner coto a una improbable avalancha de recursos reiterados con el mismo objeto, o al abuso de la vía de excepción, se ha dotado a la Corte (artículos 5º y 10) de la facultad de imponer sanciones a quienes usaren mal de esta perenne cuestionabilidad de las normas o de la potencialidad dilatoria de la excepción. La utilización mesurada y decidida de este instrumento permitirá a nuestro órgano judicial supremo encauzar adecuadamente la práctica si se presentase este peligro que, como antes se señala, no ha llegado a concretarse en ordenamientos de características análogas.

En el mismo sentido de magnificar la función de la Corte, al tiempo que se la dota de mayor agilidad, va la posibilidad, que igualmente se le concede (artículo 17, párrafo 2º), de poder declarar no sólo la inconstitucionalidad de la norma objeto del recurso, sino también, en su caso, la de todas aquellas que por derivación resultaren viciadas. Podrá así obviarse la necesidad de muchos recursos, facilitando la acción purificadora del ordenamiento que la Corte debe llevar a cabo, salvaguardando sin embargo al máximo su calidad de órgano judicial, pues su acción habrá de reducirse siempre a constatar la existencia o inexistencia de colisiones con la Constitución, absteniéndose de decidir en base a consideraciones sobre la oportunidad y conveniencia con que los poderes públicos hacen uso de sus facultades, según preceptúa en el Proyecto (artículo 6º), que no hace con ello sino recoger una doctrina establecida ya de tiempo atrás por nuestra mejor jurisprudencia.

668. Tras el Título I, consagrado a los enunciados generales que establece con el objeto, la naturaleza y las formas del recurso de inconstitucionalidad, el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional consagra un Título distinto a cada uno de los posibles sujetos de recurso, distinguiendo además, mediante Capítulos separados dentro de cada Título, donde ello es necesario, las vías de acción y de excepción con la que, en lo procesal, viene a identificarse sustancialmente la cuestión suscitada de oficio.

Este esquema sistemático repite la estructura del artículo 1º del Proyecto y ofrece así grandes ventajas para distinguir nitidamente las diferentes especies de recursos en razón de su materia, y definir con entera precisión los variados tipos de normas y actos susceptibles de impugnación por causa de inconstitucionalidad. Con él

se logra delimitar en forma sumamente clara el objeto del recurso de inconstitucionalidad, especialmente en aquellas áreas (ordenanzas y actos municipales, reglamentos presidenciales, actos del Ejecutivo) en donde dicho recurso coexiste con el contencioso-administrativo.⁷⁹

En ellas sólo la inconstitucionalidad directa, inmediata, puede ser invocada y declarada en el recurso ante la jurisdicción constitucional. La inconstitucionalidad indirecta, mediada por la ilegalidad, será, por el contrario, objeto del recurso contencioso-administrativo, reduciendo así el de inconstitucionalidad a los justos términos que permiten mantener incólumes su dignidad, su eficacia y su preeminencia.

669. Excluidos del recurso de inconstitucionalidad, incluso en caso de violación directa e inmediata de la Constitución, sólo están los actos administrativos y los del Poder Judicial, es decir, sustancialmente los actos de concreción y aplicación individualizada de la norma. Razones evidentes de doctrina jurídica, en general, y de economía procesal, en particular, aconsejan esta solución que, por lo que a los actos del Poder Judicial toca, parece además ineludible en nuestro sistema, dada la unicidad de la Corte Suprema, que reúne en su seno la jurisdicción constitucional y la de casación.

No están exentos en cambio del mismo ni las leyes nacionales ni las estatales, sea cuales fuere su forma y naturaleza. Nuestra práctica, no ha sido uniforme al respecto, pues ha habido ocasiones en que se han establecido excepciones por lo que se refiere a las leyes aprobatorias de los contratos de interés público y de los Tratados Internacionales, como es la situación actual. Los Proyectistas sin embargo, estiman que en ninguno de los dos casos la excepción parece justificada: por lo que a las leyes aprobatorias de los contratos de interés público se refiere, todos los derechos e intereses resultan suficientemente salvaguardados al conceder voz en el recurso a las personas o entidades que hubieran celebrado con la Administración el contrato aprobado por la ley impugnada, o hubieran sucedido a aquéllas en sus derechos (artículo 12, párrafo 2º), sin que pueda pretenderse, en aras de ese respeto por los derechos adquiridos, subordinar a estos el interés superior de la pureza del ordenamiento. En lo que a los Tratados internacionales toca, la necesidad de someter a la jurisdicción constitucional las leyes que autorizan su ratificación o la decisión presidencial de ratificarlos cuando, por su naturaleza, no requieren de ley aprobatoria previa, parece fuera de toda duda. Sin ello se estaría abriendo al principio de primacía constitucional una brecha peligrosa, tanto más ancha y amenazante cuanto es grande la interdependencia de los Estados en nuestra época, aun cuando de otra parte, al admitir

79. Véase N° 649.

la posibilidad de control y con ella la de invalidación de un tratado internacional con el consecuente surgimiento de responsabilidad para la República, se estén corriendo riesgos que no tengan solución fácil y cómoda en el Derecho Internacional de nuestros días.

670. Si bien, en principio, el recurso de inconstitucionalidad en cualquiera de sus formas sólo procede contra las leyes y actos normativos que hubieren alcanzado fuerza obligante, el Proyecto, teniendo en cuenta las previsiones que al respecto establece la Constitución, arbitra el procedimiento necesario para que la Corte pueda pronunciarse, aún antes de la promulgación, sobre la constitucionalidad de aquellos textos que hubieran sido objetados por la instancia ejecutiva competente para promulgarlos (artículos 20, 32 y 40). Aunque sea, cuestionable desde luego que la acción de la Corte en estos casos pueda equipararse, en cuanto a su naturaleza y efectos, con la que se lleva a cabo en los recursos ordinarios, ha parecido preferible sacrificar el prurito de pureza teórica a los requerimientos de claridad y precisión, e incluir en consecuencia estos procedimientos dentro de la sistemática general de la ley. En ellos se recoge, pura y simplemente, el precepto constitucional, sin introducir más novedad que la de facultar a la Corte para conceder, dentro de límites muy estrictos, una ampliación del plazo establecido para la promulgación de leyes estatales. Quizás la reciente experiencia en esta materia,⁸⁰ sin embargo, aconseje ampliar el contenido de esas normas.

671. Por analogía con el procedimiento anteriormente comentado, el Proyecto introduce también una modalidad especial, consistente en la posibilidad de suspender la aplicación de la norma recurrida, en aquellos casos en que es el Ejecutivo Regional quien ataca la constitucionalidad de una ordenanza u otro acto de un órgano municipal (artículo 39). Ciertamente es que esta impugnación no se distingue en cuanto a su naturaleza de cualquiera otra en la que el actor fuese un simple particular. Sin embargo, son evidentes los graves perjuicios, demoras y pérdidas para la cosa pública que pudieran seguirse de no arbitrar algún medio con el que se imposibilite la aplicación de normas que tal vez nacieron viciadas y que como tales, fueron atacadas desde su aparición por el órgano supremo del Ejecutivo Regional. Colocado este instrumento en las manos prudentes de la Corte Suprema de Justicia, puede estimarse razonablemente que no ha de producir jamás abusos ni será nunca utilizado para privar a los Concejos Municipales de las facultades que constitucionalmente les están atribuidas.

80. El veto presidencial a la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1970.

672. El procedimiento establecido por la ley para los recursos ordinarios además de conservar los rasgos de gratitud (artículo 51), sencillez y popularidad (artículo 3º) que caracterizan la práctica ya existente, está principalmente inspirado por dos preocupaciones básicas: la de conseguir el máximo de rapidez compatible con una concienzuda administración de la justicia y la de asegurar al máximo la publicidad y la participación en el procedimiento de todos los interesados. Para lograr el primer objetivo se establecen plazos muy firmes y determinados para los diversos trámites del proceso, creando además, con la decisión previa sobre la admisibilidad del recurso (artículo 11), un eficaz medio de aligerar la carga que sobre la Corte pesa, sin que ello implique menoscabo a las garantías de los justiciables.

Para alcanzar la segunda finalidad se instituye un amplísimo sistema de publicidad que asegura a todos los ciudadanos, no sólo la posibilidad de conocer los recursos incoados, sino incluso la de manifestarse respecto de los mismos (artículo 13). Al mismo tiempo se le da participación en todos los procedimientos a los órganos a los que la Constitución encomienda específicamente la defensa del ordenamiento (artículo 12), ofreciendo igualmente a los Cuerpos Legislativos pertinentes, ocasión de pronunciarse cuando las normas atacadas hubieren tenido en ellos su origen (artículo 12). A estos órganos se unen, en los recursos promovidos por vía de excepción, las partes en el juicio *a quo*, de manera que quede máximamente garantizado su derecho (artículo 27).

673. El Título II, relativo a la Inconstitucionalidad de las leyes y Actos del Poder Legislativo, como lo indica su denominación, se contrae a determinar el procedimiento general (artículos 8º al 27) para la impugnación de las leyes nacionales y otros actos del Poder Legislativo, cuyo conocimiento compete a la Corte Suprema de Justicia en pleno.

Los Títulos sucesivos (III, IV, V y VI) van señalando, junto con la definición pormenorizada de los posibles objetos del recurso, bien se trate de leyes y actos de las Asambleas Legislativas, de las Ordenanzas Municipales, o de los Reglamentos Ejecutivos, las modalidades que en cada uno de los casos, la propia naturaleza de éstos impone al procedimiento.

Finalmente el Título VII, denominado Disposiciones Finales, contempla en cinco artículos normas de aplicación general a los distintos procedimientos previstos en el Proyecto y la previsión de sanciones para quienes recurran temerariamente.

APENDICES
CUARTA PARTE

APENDICE N° 1

PROYECTO DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL ⁸¹

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1º La República de Venezuela, cuando ejerce la función administrativa por órgano del Ejecutivo Nacional, se denomina Administración Pública Nacional.

Artículo 2º La Administración Pública Nacional, cuya estructura general, competencia y funcionamiento regula la presente Ley y sus Reglamentos se constituye por órganos ordenados jerárquicamente, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única, y es responsable en los términos señalados por la presente Ley y las otras que le sean aplicables.

Artículo 3º Los órganos superiores de la Administración Pública Nacional son el Presidente de la República y los Ministros del Despacho.

Todos los demás órganos y autoridades de la Administración Pública Nacional, se hallan bajo la dependencia del Presidente de la República y del Ministro respectivo.

Artículo 4º La Administración Pública Nacional está integrada por la Administración Central que comprende a la Presidencia de la República y a los Ministerios, y por la Administración Descentralizada compuesta por los Establecimientos Públicos, Institutos Autónomos y Empresas del Estado creados de conformidad con la Ley Orgánica respectiva.

81. Este anteproyecto elaborado en la Comisión de Administración Pública, tiene como antecedente el Anteproyecto elaborado para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia en 1963, por el Dr. Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública. Véase Nota N° 9 de esta Cuarta Parte del Informe.

Artículo 5º La actividad de la Administración Pública Nacional se desarrolla por sectores y mediante sistemas.

Los sectores permiten la integración de políticas y acciones homogéneas para el logro de los fines del Estado, y los sistemas son los medios e instrumentos para la consecución de dichos fines.

Artículo 6º Cada sector de actividad pública tiene a un Ministerio como unidad central del sistema sectorial, y en la realización del mismo contribuyen los entes descentralizados que le estén adscritos.

Los sectores que concurren al logro de fines similares se integrarán en grupos, conforme se determina en esta Ley.

Artículo 7º Los sistemas instrumentales son comunes a los diferentes sectores, y agrupan dependencias ubicadas en cada uno de los organismos que los integran.

La dirección, coordinación y control de los sistemas instrumentales está a cargo de la Presidencia de la República y de los Ministerios que determine la presente Ley.

TITULO II

DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 8º En el ejercicio de sus atribuciones, el Presidente de la República actúa por sí mismo, en Consejo de Ministros y con cada uno de los Ministros.

Artículo 9º El Consejo de Ministros está integrado por el Presidente de la República y por los Ministros titulares o encargados, quienes tendrán voz y voto. Cuando un Ministro estuviere encargado de otro Ministerio, tendrá doble voto.

El Gobernador del Distrito Federal asistirá al Consejo de Ministros, con derecho a voz; y, en lo relativo al gobierno del Distrito Federal tendrá voz y voto.

El Ministro Secretario General de la Presidencia será el Secretario del Consejo de Ministros.

Artículo 10 El Fiscal General de la República, el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, los Gobernadores de Estado, los Directores de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República o de los órganos ase-

sores de la Administración Pública Nacional y los Presidentes o Directores de Institutos Autónomos o Empresas del Estado, deberán asistir al Consejo de Ministros cuando sean especialmente convocados.

Podrán también ser oídas en Consejo de Ministros, las personas cuyo asesoramiento o informe sobre determinados problemas se considere importante conocer. La presencia de aquellas se limitará a la exposición del asunto sobre el cual fueron consultadas.

Artículo 11. En las deliberaciones del Consejo de Ministros, ninguno de sus miembros podrá abstenerse de votar. A los efectos de dejar a salvo su responsabilidad solidaria, cualquiera de ellos hará constar su voto adverso o negativo, el cual deberá razonar en la misma sesión o dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Las deliberaciones del Consejo de Ministros son secretas. El Presidente de la República podrá disponer que se mantenga también en secreto lo resuelto, cuando así lo considere conveniente.

Artículo 12. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá disponer que la decisión de determinados asuntos se adopten por las Comisiones Permanentes del mismo, establecidas en el Artículo 33 de la presente Ley.

Artículo 13. La Presidencia de la República estará integrada por las dependencias y servicios necesarios para lograr la eficaz conducción de la Administración Pública Nacional. La organización, competencia y funcionamiento de las dependencias y servicios que integran la Presidencia de la República, se determinan en la presente Ley, en su Reglamento y en los respectivos Reglamentos Orgánicos.

Artículo 14. Forman parte de la Presidencia de la República: el Ministerio de la Secretaría General, el Ministerio de Coordinación y Planificación, la Secretaría Privada, los Comisionados Presidenciales y la Guardia Presidencial.

El Secretario Privado es el secretario personal inmediato del Presidente y desempeñará las labores que éste le señale.

Los Comisionados Presidenciales son asesores especiales del Presidente de la República en las materias que éste les indique.

CAPITULO II

Del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 15. El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República estará a cargo del Ministro Secretario Ge-

neral de la Presidencia, quien deberá reunir las condiciones que la Constitución exige para ser Ministro.

Artículo 16. Son atribuciones y deberes del Ministro Secretario General de la Presidencia de la República:

1. Ejecutar las órdenes y decisiones del Presidente de la República.
2. Coordinar las actividades a cargo de las Oficinas Centrales de Información y de Personal.
3. Ejercer la Secretaría del Consejo de Ministros.
4. Coordinar, conforme a las instrucciones del Presidente de la República, la ejecución de las decisiones presidenciales a cargo de los Ministros.
5. Actuar como órgano de comunicación y enlace, conforme a las instrucciones del Presidente de la República, entre éste y los demás organismos y funcionarios nacionales, estatales y municipales.
6. Coordinar los trabajos para la preparación del anteproyecto de presupuesto del Despacho Presidencial.
7. Ordenar los gastos del Ministerio de la Secretaría General; y
8. Las demás que le señalen las Leyes y los Reglamentos.

Artículo 17. El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia tendrá a su cargo las funciones de órgano central de los Sistemas Nacionales de Información y Personal, y estará integrado por la Oficina Central de Información y por la Oficina Central de Personal.

Artículo 18. El Secretario General de la Presidencia de la República estará asistido del Sub-Secretario General de la Presidencia de la República; y el Ministerio estará integrado por las demás unidades que se determinen en su Reglamento Orgánico.

Sección Segunda: De la Oficina Central de Personal

Artículo 19. Como organismo director del sistema de administración de personal corresponde a la Oficina Central de Personal:

1. Preparar y organizar el sistema de administración de personal y supervisar su aplicación y desarrollo. A tal fin elaborará normas de procedimiento de clasificación de cargos, remuneración, reclutamiento, selección y empleo, becas y cualesquiera otros planes, normas y procedimientos inherentes al sistema.
2. Prestar asesoría y asistencia técnica a todos los organismos y Despachos de la Administración Pública Nacional, en la organización del sistema de administración de personal, así como a los otros poderes públicos, cuando le sea solicitada.

3. Evacuar las consultas que le formulen los organismos públicos en relación con la administración de personal y la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos.

4. Llevar y mantener al día el censo nacional de funcionarios públicos, conforme a los reglamentos respectivos.

5. Solicitar de todos los organismos de la Administración Pública Nacional las informaciones que en materia de administración de personal pueda requerir para el cabal desempeño de sus funciones.

6. Vigilar porque la creación de los cargos de carrera responda a necesidades reales de los servicios, a cuyo fin deberá establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las correspondientes oficinas de organización.

7. Participar, conjuntamente con los órganos a quienes compete, en la preparación de las normas destinadas a regir la administración de personal en los organismos nacionales cuyo personal no esté sujeto a la presente Ley.

8. Convocar y reunir, conforme a las instrucciones del Presidente de la República, a los jefes de las oficinas de personal, para considerar las cuestiones relacionadas con la administración de personal en sus respectivas dependencias y formular las observaciones que estime pertinentes.

9. Presentar al Presidente de la República, un informe anual contentivo de las actividades desarrolladas por la misma.

10. Las demás que le señalen las leyes y sus reglamentos.

Sección Tercera: De la Oficina Central de Información

Artículo 20. Como organismo director del Sistema Nacional de Información, corresponde a la Oficina Central de Información:

1. La divulgación de las labores del Ejecutivo Nacional a través de los medios de comunicación social y la promoción y ejecución de las relaciones públicas a nivel nacional.

2. La información a los ciudadanos sobre la actividad de la Administración Pública y la coordinación de las actividades que en tal sentido realicen las oficinas de información de los diversos organismos de la Administración.

3. Las relaciones con la prensa local y extranjera.

4. La organización, dotación y funcionamiento de las radios y Televisora Nacionales.

5. La Imprenta Nacional.

6. La centralización de la impresión, edición y venta de todas las publicaciones de la Administración Pública Nacional y todo lo relativo a las publicaciones oficiales.

7. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

CAPITULO III

Del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 21. El Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, estará a cargo del Ministro de Coordinación y Planificación, quien tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

1. Ejecutar las órdenes y decisiones del Presidente de la República, a quien dará cuenta de su actuación.

2. Coordinar las actividades a cargo de las Oficinas Centrales de Planificación, de Presupuesto, de Estadística y de Informática.

3. Ordenar los gastos del Ministerio.

4. Resolver por sí todo asunto de su despacho que no requiera la intervención del Presidente de la República.

5. Elaborar conforme a la Ley, el anteproyecto de presupuesto del Ministerio.

6. Celebrar, previo el cumplimiento de las formalidades legales, los contratos relacionados con asuntos propios de su oficina.

7. Ejercer la supervisión sobre las direcciones, dependencias, servicios y personal de su oficina.

8. Presentar memoria y cuenta anuales de las actividades a cargo de la Secretaría; y

9. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 22. El Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República tendrá a su cargo las funciones de órgano central de los Sistemas Nacionales de Planificación, Económica y Social y Administrativa, de Presupuesto, de Estadística e Informática; y estará integrado por la Oficina Central de Planificación, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadística y la Oficina Central de Informática y por las demás dependencias que determine su Reglamento Orgánico.

Corresponde además al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República la coordinación de las ac-

tividades de asistencia técnica que se presten a la Administración Pública Nacional.

En el ejercicio de sus atribuciones, el Ministerio de Coordinación y Planificación estará asesorado por la Comisión de Administración Pública, la Comisión Asesora del Presupuesto, y los demás órganos asesores que se determinen por las leyes y reglamentos.

Artículo 23. La Escuela Nacional de Administración Pública estará adscrita al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, y tendrá a su cargo la dirección del Sistema Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios Públicos, a cuyos fines deberá:

1. Programar, dirigir y realizar cursos de capacitación y formación de personal de todos los niveles, y coordinar de acuerdo con la Oficina Central de Personal, las actividades de adiestramiento que se realicen en la Administración Pública Nacional.

2. Realizar investigaciones administrativas y sociales de interés para los planes docentes de la Escuela y para los diferentes programas de reforma administrativa.

3. Realizar seminarios y cursos breves o intensivos sobre temas de Administración Pública.

4. Colaborar con las Universidades, Institutos y Asociaciones Científicas nacionales o extranjeras y participar en sus actividades en cuanto pueda ser útil a los fines del intercambio y difusión de experiencias y conocimientos en la materia o para la realización de programas conjuntos de capacitación e investigación en Administración Pública.

5. Las demás atribuciones y deberes que le señalen las leyes y los reglamentos.

Sección Segunda: De la Oficina Central de Planificación

Artículo 24. Corresponde a la Oficina Central de Planificación la dirección de los sistemas de planificación económica y social y de planificación administrativa.

Artículo 25. Como organismo director del Sistema Nacional de Planificación Económica y Social, corresponde a la Oficina Central de Planificación:

1. Elaborar estudios sobre el desarrollo económico y social de la Nación, preparar las respectivas proyecciones y alternativas y mantener al día el plan general de desarrollo social y económico de la Nación.

2. Estudiar e informar sobre las implicaciones en el sector público de las medidas de política económica y social que adopte el Gobierno Nacional.

3. La identificación y formulación de programas, actividades y proyectos.

4. La definición, identificación y compatibilización de los diferentes programas entre sí y de éstos con los planes del gobierno.

5. Proponer los lineamientos de la planificación general, sectorial, física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciere a nivel regional y urbanístico a través de los organismos sectoriales y regionales de planificación.

6. Opinar previamente sobre la creación, reorganización o eliminación de oficinas sectoriales y regionales de planificación y presupuesto.

7. Promover la rotación de funcionarios de planificación de los diversos Ministerios dentro del Sistema Nacional de Planificación, previa aprobación de los Ministros respectivos.

8. Controlar la ejecución de programas y emitir opinión acerca de los reajustes que afecten a los planes respectivos.

9. Supervisar y coordinar el uso de técnicas de programación en la Administración Pública.

10. Emitir opinión previa a la contratación o iniciación de estudios vinculados al desarrollo económico y social y opinar sobre programas de desarrollo económico y social de carácter internacional.

11. Promover la formación y capacitación de funcionarios de planificación.

12. Prestar la ayuda técnica necesaria para el desempeño de sus funciones que soliciten las Comisiones del Congreso; y

13. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 26. Como organismo director del sistema de planificación administrativa corresponde a la Oficina Central de Planificación:

1. La elaboración de planes para reestructurar la Administración Pública Nacional, central y descentralizada, en todos sus niveles, sistemas y sectores; con vista a su adaptación a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social.

2. La tecnificación de los métodos y procedimientos empleados en la Administración Pública.

3. La reorganización administrativa y, en particular, la descentralización, coordinación y desconcentración.

4. El establecimiento de un sistema de procedimientos y recursos administrativos.

5. La asistencia técnica a los otros poderes públicos, cuando éstos la soliciten.

6. Dirigir la política de reforma administrativa y las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 27. En materia de asistencia técnica corresponde a la Oficina Central de Planificación:

1. Estudiar las peticiones de asistencia técnica que formulen los Despachos ministeriales e Institutos Autónomos, teniendo en cuenta las necesidades del desarrollo económico y social del país y el orden de prelación asignado a las distintas actividades.

2. Formular, en estrecha colaboración con los Despachos Ejecutivos y los Institutos Autónomos interesados, los programas de asistencia técnica y someterlos a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

3. Considerar y estudiar las facilidades de asistencia técnica que Venezuela pueda ofrecer a los gobiernos extranjeros o a los organismos internacionales y las que éstos puedan ofrecer al país.

4. Vigilar el desarrollo de los programas y proyectos de asistencia técnica que se ejecuten en el país y promover la evaluación de los resultados que se obtengan.

5. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Sección Tercera: De la Oficina Central de Presupuesto

Artículo 28. Como organismo director del Sistema Nacional de Presupuesto corresponde a la Oficina Central de Presupuesto:

1. El estudio de los ingresos fiscales para preparar, con los Despachos del Ejecutivo, el Proyecto de Ley de Presupuesto, así como coordinar las normas e instrucciones para su elaboración.

2. Estimar los ingresos y registrar la ejecución de los gastos.

3. Estudiar e informar sobre la determinación del nivel del gasto del sector público.

4. Informar previamente sobre las solicitudes de transferencias de partidas de la Ley de Presupuesto.

5. Estudiar las consecuencias generales de la actividad económica y financiera del sector público sobre el resto de la economía.

6. Opinar previamente sobre las solicitudes de créditos adicionales.

7. Controlar la ejecución de los programas.

8. Dictaminar sobre la inclusión de cualquier gasto de capital o de servicios esenciales en el Proyecto de Ley de Presupuesto.

9. Presentar anualmente, previo examen de los anteproyectos remitidos por los Despachos Ministeriales, un proyecto de prelación de gastos fiscales.

10. Presentar anualmente al Congreso en la oportunidad de introducirse el proyecto de Ley de Presupuesto, un informe analítico de los planes en ejercicio y de sus relaciones con las rentas generales previstas.

11. Consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presenten los Ministros y preparar, como parte de un presupuesto-programa permanente de cinco (5) años, el presupuesto-programa anual.

12. Asesorar a los Institutos Autónomos y entidades regionales en la elaboración del presupuesto-programa.

13. Las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos.

Sección Cuarta: De la Oficina Central de Estadísticas

Artículo 29. Como organismo director del Sistema Nacional de Estadística, corresponde a la Oficina Central de Estadísticas:

1. Recopilar, analizar, elaborar y publicar las estadísticas demográficas, económicas, comerciales, sociales y administrativas, que propicien las entidades públicas y privadas.

2. Realizar análisis estadístico-económicos y socio-económicos de los resultados censales.

3. Actuar como órgano de dirección y orientación en todo lo relacionado con la producción de informaciones estadísticas.

4. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

Sección Quinta: De la Oficina Central de Informática y Documentación

Artículo 30. Como organismo director del Sistema Nacional de Informática y Computación, corresponde a la Oficina Central de Informática:

1. Actuar como autoridad gubernamental en materia de informática.

2. Intervenir en todo lo relacionado con la utilización de sistemas automatizados de procesamiento de datos en la Administración Pública.

3. Dirigir el sistema nacional de documentación.

CAPITULO IV

Disposiciones Comunes a las Oficinas Centrales de la Presidencia

Artículo 31. Son deberes y atribuciones de los Directores Generales de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que le comunique el Ministro de Coordinación y Planificación, a quien darán cuenta de su actuación.
2. Resolver por sí todo asunto de su despacho que no requiera intervención directa del Ministro de Coordinación y Planificación.
3. Ordenar los gastos de la Oficina, por delegación del Ministro.
4. Elaborar y presentar conforme a la Ley, el anteproyecto de presupuesto de la Oficina y remitirlo, para su estudio y tramitación ulterior al Ministro.
5. Celebrar, previo cumplimiento de las formalidades legales, los contratos relacionados con asuntos propios de su oficina.
6. Suscribir los actos y correspondencia de la Oficina a su cargo.
7. Ejercer la supervisión general sobre todas las direcciones, dependencias, servicios y personal de su oficina.
8. Ejercer las potestades disciplinarias y correctivas con arreglo a la Ley.
9. Delegar atribuciones conforme a lo establecido en la Ley.
10. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

CAPITULO V

De las Comisiones Presidenciales e Interministeriales

Artículo 32. Las Comisiones Presidenciales son organismos de coordinación, cuyo objeto es el examen en conjunto de materia o materias determinadas y la presentación de propuestas al Presidente de la República o al Consejo de Ministros.

Las Comisiones Presidenciales son permanentes o para el estudio de un determinado asunto.

Artículo 33. Se constituyen Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros para cada uno de los grupos de sectores indicados en el artículo 36 de la presente Ley. Estas Comisiones estarán integradas por los Ministros a cuyo cargo estén los respectivos sectores, y serán presididas por el Presidente de la República o el Ministro que él indique.

La coordinación de las actividades de las comisiones presidenciales permanentes corresponde al Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros podrá crear otras comisiones permanentes del mismo con la integración que se determine.

Artículo 34. El Presidente de la República, mediante Decreto, podrá crear comisiones para el estudio de asuntos determinados, integradas por Ministros u otras personas, funcionarios o no. En el Decreto respectivo se indicará quién ha de presidirlas.

Los Ministros, por resolución conjunta, podrán crear Comisiones Inteministeriales para el estudio de determinados asuntos que requieran una solución común. Las Comisiones Interministeriales estarán integradas por los funcionarios que al efecto se designen.

Artículo 35. En las comisiones a que se refieren los artículos anteriores, las propuestas o conclusiones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

TITULO III

DE LOS MINISTERIOS

CAPITULO I

De los Sectores de Actividad de la Administración Pública y de la Competencia de los Ministerios

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 36. La actividad de la Administración Pública Nacional se realiza a través de los siguientes sectores: a. Sectores de administración general, que comprenden los sectores de política interior, política exterior, defensa y justicia. b. Sectores de desarrollo económico, que comprenden los sectores de finanzas, desarrollo industrial, comercio, turismo, hidrocarburos y minería y desarrollo agropecuario. c. Sectores de desarrollo social, que comprenden los sectores de protección y promoción social, desarrollo cultural, asuntos laborales, previsión y seguridad social, educación y salud; y d. Sectores de desarrollo físico y ordenación territorial que comprenden los sectores de vivienda y urbanismo, transporte, comunicaciones y recursos naturales renovables.

Artículo 37. La Administración Pública Nacional realiza sus actividades por órgano de los siguientes Ministerios: Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Minas e Hidrocarburos, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones.

Sección Segunda: Del Ministerio de Relaciones Interiores

Artículo 38. Corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector

de política interior que comprende las relaciones políticas de éste con los demás organismos del Poder Público, la seguridad y el orden público y en particular, las siguientes actividades:

1. La orientación política del Gobierno.
2. La organización de la República conforme al ordenamiento constitucional.
3. Lo relativo a los derechos políticos de los venezolanos y a los derechos civiles de los venezolanos y extranjeros.
4. La coordinación de las medidas a tomar en el caso de que haya estallado una guerra civil o internacional que afecte a la República, o de epidemia o de cualquier otra calamidad pública.
5. Lo relativo a la tramitación y ejecución de los decretos de suspensión y restricción de las garantías constitucionales.
6. La tramitación de la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.
7. La tramitación de la denuncia ante la Corte Suprema de Justicia, por medio del órgano competente, de las colisiones que ocurran entre los ordenamientos jurídicos de los Estados y las Municipalidades.
8. Las relaciones administrativas con los Territorios y Dependencias Federales.
9. El Registro Civil.
10. Las relaciones económicas con los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, por lo que respecta al Situado Constitucional.
11. El cumplimiento de las Leyes de Pensiones vigentes.
12. Lo relativo al aseguramiento del orden y la tranquilidad en todo el territorio de la República y la protección de la seguridad del Estado.
13. La fiscalización de la importación, fabricación, instalación, tenencia y porte de armas, municiones y explosivos no considerados como material de guerra.
14. La cooperación en la vigilancia y represión del tráfico ilícito de estupefacientes.
15. La admisión, salida, naturalización, registro, actividades y expulsión de extranjeros, así como las reclamaciones que éstos intenten por vía administrativa.
16. La identificación y cedulaación de todos los ciudadanos que habitan el territorio nacional; así como lo relacionado con la expedición de certificados de antecedentes penales y pasaportes venezolanos y de emergencia.

17. El ceremonial de los actos que preside el Ejecutivo Nacional, salvo el diplomático.
18. La convocatoria y organización de las convenciones de Gobernadores de las Entidades Federales.
19. Las condecoraciones: Orden del Libertador y Francisco de Miranda; honores y recompensas.
20. Las Fiestas Nacionales, Conmemoraciones Públicas, Recepciones Oficiales y Duelos Públicos y Oficiales.
21. Los Emblemas de la República: Himno, Escudo y Bandera Nacional.
22. La coordinación de las relaciones con la Sociedad Bolivariana en Venezuela y en el exterior.
23. La legalización de firma de los funcionarios de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados; de los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en documentos que vayan a producir efecto fuera de Venezuela.
24. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Tercera: Del Ministerio de Relaciones Exteriores

Artículo 39. Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector política exterior que comprende la formulación de la política exterior de la República y el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con otros Estados u organismos internacionales y, en particular, las siguientes actividades:

1. La negociación, firma, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, reservas, prórrogas, canje, depósito, ejecución, suspensión y terminación de tratados, convenciones, protocolos, declaraciones, actas, cartas, pactos, acuerdos y demás instrumentos internacionales.
2. La representación de la República en conferencias y cualesquier otros actos internacionales.
3. La protección de los derechos e intereses de los venezolanos en el exterior, conforme al Derecho Internacional.
4. Las relaciones con los organismos de dirección, coordinación y centralización de la política de comercio exterior y de integración a efectos diplomáticos.
5. La representación y defensa de los intereses de la República en las controversias internacionales.
6. La notificación del estado de emergencia internacional. Las cuestiones relativas a neutralidad y beligerancia. El mantenimiento de los derechos de la República en tales casos.

7. El establecimiento, delimitación y demarcación de fronteras y la supervisión de los asuntos que a ellas se refieren.
8. El establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares y la creación, organización, dirección, modificación y supresión de misiones diplomáticas y oficinas consulares, delegaciones y agencias.
9. Las relaciones con las misiones diplomáticas acreditadas ante el Gobierno Nacional.
10. La admisión de cónsules, concesión y cancelación de exequatur a los mismos y la supervisión de las relaciones consulares.
11. El protocolo y ceremonial diplomático.
12. La tramitación para el otorgamiento de condecoraciones y honores a funcionarios y personalidades extranjeras.
13. La legalización de firmas de los Ministros del Despacho, y de los altos funcionarios que actúen por delegación expresa de aquéllos, en documentos otorgados en el país y que deban producir efecto en el exterior. La de funcionarios diplomáticos y consulares extranjeros acreditados ante el Gobierno Nacional, en documentos que deban producir efecto en Venezuela.
14. La difusión de informes útiles al fomento de las relaciones comerciales, culturales y de cualquier otro orden que interese a Venezuela.
15. La colaboración en la vigilancia de todo lo relativo a derechos y deberes de los extranjeros en la República.
16. La tramitación internacional de las solicitudes de extradición, exhortos, comisiones, rogatorias y solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales.
17. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Cuarta: Del Ministerio de la Defensa

Artículo 40. Corresponde al Ministerio de la Defensa la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de defensa que comprende la defensa terrestre, aérea, naval y de cooperación y el mantenimiento de la soberanía nacional y, en particular, las siguientes actividades:

1. La organización, adoctrinamiento, disciplina, instrucción, dotación, control, fiscalización, empleo y mando de las Fuerzas Armadas Nacionales.
2. El funcionamiento de los servicios comunes y particulares de las Fuerzas Armadas Nacionales.
3. La supervisión de la organización y dotación de los Cuerpos de Policía de la República.

4. La ejecución de la Ley de Servicio Militar Obligatorio. Reclutamiento de personal especial.
5. La fabricación, importación, exportación, registro, comercio, transporte, almacenamiento, empleo y vigilancia del material de guerra.
6. El estudio militar del país y la supervisión del levantamiento de las cartas militares de la República.
7. La preparación de la movilización general de la Nación y la información a la Junta Superior de Defensa Nacional.
8. La elaboración de programas, aprobación de proyectos y supervisión de todo lo relacionado con la construcción, reforma y conservación de edificios y establecimientos militares y demás obras que interesen a los fines de la defensa nacional.
9. La ejecución o supervisión de trabajos hidrográficos y sondeos marítimos, fluviales y lacustres. La aprobación y supervisión de las construcciones adyacentes a las bases aéreas, navales y cualesquiera otras instalaciones militares.
10. La supervisión de trabajos aerofotográficos.
11. Lo relativo a los polvorines y depósitos de explosivos y fabricación, importación y control de estos últimos.
12. Lo relacionado con los institutos de capacitación profesional de las Fuerzas Armadas Nacionales y la aprobación de la creación, organización y funcionamiento de liceos militares particulares.
13. Las pensiones y asignaciones militares. Las condecoraciones y distinciones militares.
14. Los reglamentos militares.
15. La información militar. Estadística militar. La justicia militar.
16. La cooperación en el mantenimiento de la seguridad y orden público en el territorio nacional, desplegando las actividades tendientes a asegurar el resguardo fronterizo, forestal; el control de licores; caza y pesca y desempeñar servicios especiales de vialidad, vigilancia de establecimientos penales y servicios de utilidad nacional.
17. El control de la importación y uso del material y equipo de comunicaciones electrónicas cuando el empleo de éstos pueda afectar la seguridad o defensa nacional.
18. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Quinta: Del Ministerio de Justicia

Artículo 41. Corresponde al Ministerio de Justicia la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de justicia,

que comprende las relaciones con el Poder Judicial, la legislación y seguridad jurídica, la prevención y represión del delito y las relaciones con los cultos establecidos en el país y en particular, las siguientes actividades:

1. Las relaciones con el Ministerio Público.
2. Las relaciones con el Consejo de la Judicatura. La dotación de los tribunales ordinarios y de los especiales, con excepción de los tribunales militares.
3. La tramitación administrativa de las solicitudes de extradición, exhortos, comisiones, rogatorias y solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales, sin perjuicio de las tramitaciones internacionales que requieran dichas solicitudes.
4. El cumplimiento y ejecución de las disposiciones legales sobre vigilancia y protección de los menores de 18 años.
5. La tramitación de indultos, cumplimiento, conversión y conmutación de penas.
6. El servicio de registro de los reclusos en general. Antecedentes penales de los procesados. Estadística del ramo de prisiones. Patronato de presos y libertados.
7. Los institutos para la formación y capacitación del personal de prisiones.
8. La policía judicial. Estudios criminológicos y colaboración con los organismos internacionales del ramo en la prevención y represión del delito.
9. Las relaciones con los Colegios de Abogados e Institutos afines.
10. El Archivo General de la Nación y la Junta Superior de Archivos.
11. El registro público.
12. La prevención de la delincuencia.
13. La inspección de cultos.
14. El resguardo, protección y civilización de indígenas. Las Misiones. La Comisión Indigenista.
15. Las relaciones con la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento ilícito.
16. Los intérpretes públicos. La propiedad intelectual.
17. Las Notarías y el Registro Mercantil.
18. La codificación y la recopilación y publicación de la Jurisprudencia Nacional.
19. La organización y fomento del trabajo agropecuario, industrial y artesanal en los establecimientos penitenciarios y carcelarios,

así como en los correccionales para vagos y maleantes, con fines de educación y laborterapia.

20. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Sexta: Del Ministerio de Hacienda

Artículo 42. Corresponde al Ministerio de Hacienda, la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de finanzas que comprende la formulación de la política económica y financiera del país y la intervención del Estado en los asuntos monetarios, crediticios y financieros y, en particular, las siguientes actividades:

1. La realización de estudios e investigaciones sobre la Hacienda Pública Nacional.
2. El servicio de percepción de todos los ramos de renta que constituyen el Tesoro Nacional, custodia del mismo y servicio de pagos que de él deban hacerse.
3. La racionalización y control del gasto y patrimonio del Estado.
4. El estudio de los proyectos de leyes de contribución para su presentación al Congreso y financiamiento de todos los gastos del Estado.
5. Tesorería Nacional, Banco Auxiliar, Agencias del Tesoro, recepción de fondos.
6. El servicio de recaudación, inspección, fiscalización y resguardo de todos los ramos de rentas nacionales.
7. Las aduanas y derechos y contribuciones aduaneras. La política aduanera, su aplicación y proyección en los tratados comerciales. Los servicios aduaneros de puertos, aeropuertos, muelles, embarcaderos y obras de desembarque de los puertos. Almacenes generales de Depósito y Caletas.
8. La intervención para fines fiscales en la navegación marítima, fluvial, lacustre y aérea así como el cobro de derechos de peaje por autopistas, puentes y otras obras construídas por el Estado que no estén atribuidas por ley a otra entidad pública.
9. Todo lo relativo a crédito público, así como los servicios de emisión, conversión, amortización e intereses de la deuda pública.
10. El servicio de contabilidad pública.
11. La distribución del Situado Constitucional entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales.
12. El programa de intervención y control de las actividades aseguradoras. La Superintendencia de Seguros.

13. La intervención del Estado en la política monetaria, bancaria y crediticia. La Superintendencia de Bancos. El sistema de ahorro y préstamo.

14. El régimen, organización, fiscalización y control de Bancos, Casas de Cambio e Instituciones de Crédito. Las relaciones con el Banco Central de Venezuela.

15. El programa de regulación y control del mercado de capitales y de inversiones extranjeras. La Comisión Nacional de Valores.

16. Las leyes monetarias y la acuñación de monedas.

17. La emisión de especies fiscales valoradas.

18. La administración de los bienes a que se refiere la Ley de Administración y Disposición de los Bienes Restituidos del 8 de septiembre de 1945.

19. El régimen de registro, inspección y vigilancia de las cooperativas, cajas de ahorro; fondos de empleados y similares.

20. La fiscalización de todas las actividades financieras de los entes públicos.

21. Las demás que le señalen las leyes.

Corresponde además al Ministerio de Hacienda realizar las actividades de órgano central de los sistemas financiero, de contabilidad pública y de compras y suministros, conforme se establece en las leyes y reglamentos.

Sección Séptima: Del Ministerio de Industria y Comercio

Artículo 43. Corresponde al Ministerio de Industria y Comercio la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de industria, de comercio y de turismo.

Las actividades en el campo del sector industria, comprenden lo relativo al desarrollo industrial del país y a la intervención del Estado en la promoción, protección, financiamiento y producción industrial y, en particular, las siguientes actividades:

1. La coordinación del desarrollo económico e industrial, con la producción agrícola, pecuaria y minera.

2. La planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, protección y desarrollo de la producción industrial.

3. La coordinación del crédito suministrado por el Estado y sus dependencias en el ramo de crédito industrial.

4. Las relaciones con el Consejo de Economía Nacional y con los entes públicos de financiamiento industrial.

5. La administración de industrias ejercidas por el Estado, que no estén atribuidas a otros despachos.

6. Lo relativo a exposiciones, ferias, mercados, jornadas y otras actividades que promuevan el desarrollo industrial. Las Asociaciones de Industriales.

7. La política de exoneraciones para la importación de materias primas, maquinarias, utensilios y equipos para la industrialización nacional. El control de las materias primas exoneradas.

8. La administración de subsidios industriales.

9. La productividad industrial.

10. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de comercio comprenden lo relativo a la regulación, promoción, protección y control del comercio interior y exterior y, en particular, las siguientes actividades:

1. La coordinación de las actividades comerciales con la producción agrícola, pecuaria y minera.

2. La intervención en la planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, protección, desarrollo y ejercicio del comercio, interior y exterior; la promoción de exportaciones.

3. Las relaciones con las Cámaras y Bolsas de Comercio. Asociaciones de Comerciantes.

4. El programa de integración económica. El estudio e intervención, en coordinación con las otras entidades públicas, en la negociación, firma y ejecución de tratados, acuerdos o convenios económicos internacionales.

5. Lo relativo a exposiciones, ferias, mercados, jornadas y otras actividades que promuevan el desarrollo comercial.

6. El sistema métrico decimal. El régimen de pesas y medidas. El control del contenido neto de productos envasados.

7. El control de la propaganda comercial.

8. Las patentes de invención y marcas de fábrica y de comercio, denominaciones comerciales y marcas de agricultura, silvicultura e industria animal. Mejoras y dibujos industriales. Lemas.

9. La fijación de precios y tarifas de fletes; el abastecimiento.

10. El control de importaciones y exportaciones; licencias, cupos y demás restricciones a la importación y exportación. Fomento de exportaciones. Control de calidad de los productos.

11. La coordinación del crédito suministrado por el Estado y sus dependencias en el ramo mercantil.

12. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector turismo comprenden la planificación, desarrollo, coordinación y control de la actividad turística y, en particular, las siguientes actividades:

1. La supervisión y el control de todas las actividades relacionadas con el turismo.

2. La concesión de créditos para el estudio, proyecto, ejecución, mantenimiento y operación de toda clase de establecimientos turísticos.

3. La promoción externa e interna del turismo.

4. La operación hotelera.

5. Los servicios turísticos.

6. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Octava: Del Ministerio de Minas e Hidrocarburos

Artículo 44. Corresponde al Ministerio de Minas e Hidrocarburos la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de hidrocarburos y minería que comprende lo relativo al desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de las industrias minera y petrolera y en particular las siguientes actividades:

1. La fijación y ejecución de la política de investigación, fiscalización y desarrollo de la industria petrolera y minera.

2. El fomento de la exploración minera y de hidrocarburos, así como la explotación de ambos recursos.

3. La inspección y fiscalización de las empresas petroleras y mineras y de aquellas que ejerzan cualesquiera otras actividades conexas. La liquidación de las rentas correspondientes al ramo de minas e hidrocarburos.

4. El control de la administración de las explotaciones establecidas o que estableciere el Estado sobre yacimientos o industrias conexas con la minería o los hidrocarburos. Concertar los arreglos con el capital privado cuyo concurso sea necesario para dichas explotaciones.

5. Los estudios geológicos. La investigación de recursos mineros y petroleros. La elaboración de cartas y la evaluación cualitativa y cuantitativa de los yacimientos.

6. La elaboración del catastro nacional de bienes afectos a reversión y el control de los mismos.

7. Los programas de producción minera. El estudio de mercados y el análisis de precios de los productos de la minería y del petróleo.

8. El estudio del estado económico-financiero de las industrias petroleras y mineras existentes en el país. La investigación y el análisis en materia de economía petrolera y minera y la intervención en la conservación y el comercio de los recursos naturales no renovables del país así como de sus derivados. El estudio y evaluación de los proyectos mineros y petroleros.

9. Las relaciones con el Consejo Nacional de Energía.

10. La intervención en todo lo relativo a los acuerdos, tratados o convenios internacionales en materia de minas e hidrocarburos en los que la República sea parte. Las relaciones de la República con los países productores de petróleo.

11. La prevención de la contaminación de las aguas por el petróleo.

12. La adopción de las medidas que juzgue convenientes acerca de las solicitudes relativas a contribuciones sobre la industria minera.

13. La verificación de si los trabajos de los concesionarios se ejecutan de conformidad con las disposiciones aplicables, a los efectos de negar o no la ejecución de las obras o su destrucción o traslado, cuando puedan ser afectados los yacimientos o la explotación, manufactura o transporte mismos.

14. El ejercicio de la vigilancia sobre los bienes legalmente adscritos a las concesiones mineras y de hidrocarburos y de aquellos de que trata el numeral 5º) de la letra d), ordinal 2º, Artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos, y hacer que ellos sean oportunamente incorporados a los bienes nacionales, a la extinción de las correspondientes concesiones o convenios, o cuando fueren desafectados de los mismos y no se autorizare su traslado para el servicio de otra concesión.

15. La planificación y desarrollo de las industrias mineras, petroleras y petroquímicas del Estado.

16. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Novena: Del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales

Artículo 45. Corresponde al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de desarrollo agropecuario y de recursos naturales renovables.

Las actividades en el campo del sector de desarrollo agropecuario comprenden el desarrollo agrícola y pecuario del país, la reforma

agraria y los programas de financiamiento y mercadeo agropecuario y, en particular, las siguientes actividades:

1. El fomento, desarrollo y protección de la producción nacional en materia agrícola y pecuaria.
2. Coordinar y controlar los organismos ejecutores de la reforma agraria y coordinar las actividades de las instituciones de crédito agrícola y pecuario.
3. La promoción de granjas, campos de demostración, estaciones experimentales y de alimentación relacionadas con la agricultura, la selvicultura y la explotación animal.
4. La garantía del buen estado de los productos a través de acciones de Sanidad vegetal y Sanidad animal.
5. La realización de exposiciones y ferias agropecuarias.
6. La dirección y administración de subsidios agropecuarios.
7. Las tierras baldías.
8. La divulgación de conocimientos teóricos y prácticos en materia agropecuaria. Investigación científica en materia de calidad de productos agropecuarios y los estudios económicos sobre la rentabilidad del producto y su ubicación en el mercado.
9. El desarrollo de programas de asistencia técnica integral, incluyendo en éstos las actividades de extensión e investigación aplicadas al mejoramiento de los métodos de producción.
10. La construcción de las obras de infraestructura que sean requeridas para el mejor cumplimiento de los programas trazados. Los servicios de ingeniería agrícola y pecuaria.
11. El programa de promoción y desarrollo ganadero y las actividades de financiamiento al desarrollo agropecuario.
12. Los programas de mercadeo agrícola, incluyendo las actividades de almacenamiento y conservación (silos y frigoríficos) de los productos agropecuarios que lo requieran.
13. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de recursos naturales renovables comprenden el desarrollo y protección de los recursos naturales renovables, la elaboración y ejecución de los programas de regulación, aprovechamiento y uso de las aguas, los bosques y los suelos; el catastro; la protección y control de la pesca y la caza, los parques nacionales y, en particular, las siguientes actividades:

1. La construcción de obras para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos.
2. El aprovechamiento y administración de las aguas.

3. La regulación y control de los recursos hidráulicos. Aguas subterráneas.
4. El inventario de los recursos naturales renovables del país.
5. La prevención y extinción de incendios forestales y la regulación y control del aprovechamiento de los recursos forestales.
6. La protección y control de la fauna y flora. La caza y la pesca.
7. La protección y control de la pesca.
8. La formulación de la política para el fomento, conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
9. El catastro de suelos. La regulación y control de los suelos, los estudios edafológicos de calidad de los suelos.
10. La regulación y control del uso de pesticidas y productos químicos de fumigación.
11. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima: Del Ministerio de Desarrollo Social

Artículo 46. Corresponde al Ministerio de Desarrollo Social la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de promoción y protección social y desarrollo cultural.

Las actividades en el campo del sector de protección y promoción social comprenden la promoción, protección y el bienestar social, el desarrollo de la cultura popular, el fomento cooperativo y desarrollo de la comunidad y en particular las siguientes actividades:

1. Los programas de financiamiento del desarrollo social y las relaciones con los entes públicos que realicen actividades en la materia.
2. Los programas de asistencia y bienestar social.
3. La promoción social. La coordinación de todas las actividades que en el campo realicen otros organismos.
4. El programa de desarrollo de la comunidad.
5. La protección y asistencia a los ancianos e inválidos.
6. La protección y asistencia a los menores y las relaciones con los organismos creados o que se crearen para la protección de los mismos.
7. La promoción del deporte y la recreación popular.
8. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de desarrollo cultural comprenden los programas de fomento de la cultura nacional y, en particular, las siguientes actividades:

1. El estímulo, formación y fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, como las artes plásticas, el teatro, la música, la danza el cine.

2. La defensa, conservación y promoción del patrimonio cultural e histórico de la Nación. El folklore, el lenguaje, la literatura. Los Monumentos Públicos Nacionales.

3. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Primera: Del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

Artículo 47. Corresponde al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de asuntos laborales y de seguridad y previsión social.

Las actividades en el campo del sector de asuntos laborales comprenden la formulación de la política laboral del país, la regulación de las relaciones obrero-patronales, y los organismos sindicales y, en particular, las siguientes actividades:

1. Fomentar el mejoramiento de las condiciones económicas, morales e intelectuales de los trabajadores.

2. Favorecer el desarrollo de la contratación colectiva, como medio para lograr el pacífico entendimiento entre patronos y trabajadores.

3. Intervenir en la legalización, registro y clasificación de los organismos sindicales. Los programas de seguridad laboral y de higiene y seguridad industrial.

4. Controlar y coordinar las actividades de las inspectorías y comisionadurías del trabajo a fin de que se cumplan las disposiciones legales referentes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores y, en general, velar por la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia laboral.

5. Centralizar y coordinar las relaciones de Venezuela con la Organización Internacional del Trabajo y demás organismos internacionales en materia laboral.

6. Conciliación y arbitraje en materia laboral. El servicio nacional de empleo.

7. Las procuradurías de trabajadores.

8. El mercado del trabajo.

9. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de seguridad y previsión social comprenden la formulación y ejecución de los programas de previsión y seguridad social, las relaciones con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Segunda: Del Ministerio de Educación

Artículo 48. Corresponde al Ministerio de Educación la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector educación que comprende, la programación, promoción, desarrollo y aplicación de la educación en todos sus aspectos y niveles y, en particular, las siguientes actividades:

1. La elaboración y ejecución de los programas de educación básica y de educación media diversificada.
2. La elaboración y ejecución de los programas de educación permanente de adultos.
3. La elaboración y ejecución de los programas de control y evaluación educativa. Las relaciones con el Instituto Nacional de Cooperación Educativa.
4. La elaboración y ejecución de los programas de desarrollo científico y tecnológico. Las relaciones con las instituciones públicas de investigación científica.
5. La elaboración y ejecución de los programas de educación tecnológica superior. Las relaciones con los Institutos Politécnicos y Universitarios de Tecnología.
6. Los programas de educación superior. Las relaciones con las Universidades oficiales y privadas.
7. El sistema de crédito educativo.
8. La creación, dotación, organización y funcionamiento de escuelas, instituciones y servicios educativos y culturales de carácter oficial. Los planes y programas de estudio.
9. La supervisión general de la enseñanza. La inspección y vigilancia de cátedras y demás establecimientos educativos de carácter privado.
10. La orientación escolar. La investigación y la experimentación pedagógicas.
11. El conferimiento de diplomas, títulos y certificados oficiales y el referendo de los que expidan las Universidades privadas.
12. La equivalencia de estudios y la reválida de certificados y títulos extranjeros.
13. Los libros de textos y el material de lectura y de enseñanza en general. La orientación de los programas educativos y culturales de radiodifusión y televisión.
14. Las colonias escolares. Los roperos escolares.
15. La profesionalización y el mejoramiento del personal técnico-docente.

16. Las condecoraciones por servicios a la educación y a la cultura. Distinciones por antigüedad al personal administrativo.

17. La coordinación de la asistencia técnica en materia educativa.

18. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Tercera: Del Ministerio de Sanidad

Artículo 49. Corresponde al Ministerio de Sanidad la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de salud que comprende la prevención, promoción y recuperación de la salud, los programas de saneamiento ambiental y la atención médica y, en particular, las siguientes actividades:

1. La protección, fomento, conservación y restitución de la salud.

2. Los programas, proyectos, organización, dirección técnica, administración e inspección de todos los servicios nacionales destinados a la protección, fomento, conservación y restitución de la salud. El Servicio Nacional de Salud.

3. La coordinación, reglamentación, supervisión, inspección técnica y orientación de las actividades y servicios nacionales, estatales, municipales y privados en materia de salud pública y asistencia social.

4. La aprobación de los programas y proyectos de construcción, remodelación o ampliación de edificios destinados a servicios de salud y de asistencia social, públicos o privados.

5. La formulación, evaluación y mantenimiento al día de los planes de salud y de asistencia social y la ejecución de los que le correspondan.

6. El establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento, en todo lo referente a los alimentos destinados al consumo humano.

7. El establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento en todo lo referente al suministro de agua potable y a la producción y venta de productos farmacéuticos, cosméticos y sustancias similares de uso humano.

8. El registro y control de títulos de profesiones médicas y paramédicas y la inspección y vigilancia del ejercicio de toda profesión o actividad que en alguna forma tenga relación con la atención a la salud así como la aprobación de los estatutos o reglamentos internos de los respectivos Colegios y sus Federaciones, de acuerdo con las leyes respectivas.

9. El establecimiento de normas técnicas sanitarias sobre cualquier género de edificaciones e instalaciones para uso humano y, en general, sobre higiene pública y social.

10. La organización y dirección de los servicios de veterinaria que tengan relación con la salud pública y la inspección y asesoramiento técnico-sanitario de los que funcionen adscritos a dependencias gubernamentales o dependencias de entidades privadas.

11. Colaborar en la planificación y dirección de la asistencia de las comunidades en situaciones de emergencia, tales como brotes epidémicos, terremotos, inundaciones, maremotos y en general, en catástrofes o calamidades en las cuales estén en peligro la salud o el bienestar público, así como en la coordinación de las actividades que a tales fines desarrollen entidades nacionales, estatales, municipales y privadas.

12. Las actividades de saneamiento del medio y la construcción de obras relacionadas con dichas actividades que no estén atribuidas a otras entidades gubernamentales.

13. El asesoramiento técnico-sanitario y la aprobación de todas las obras de saneamiento ambiental que sean ejecutadas por otros organismos públicos o privados.

14. El establecimiento de normas técnicas sanitarias en el campo de la higiene ocupacional y la vigilancia sanitaria en el desarrollo de las actividades en los ambientes laborales.

15. El establecimiento de normas técnicas sanitarias dirigidas a evitar o reducir los riesgos para la salud que implique la realización de los procesos de industrialización, de desarrollo agrícola, de desarrollo urbanístico y otros.

16. La promoción y utilización de los servicios de ayuda técnica o material convenidos con organismos extranjeros o internacionales en el campo de la salud o de la asistencia social.

17. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Cuarta: Del Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano

Artículo 50. Corresponde al Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano, la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector vivienda y urbanismo que comprende los programas de desarrollo urbano, ordenación territorial, régimen y uso del suelo; financiamiento y construcción de viviendas, y regulación y control de alquileres y, en particular, las siguientes actividades:

1. La planificación urbanística. El establecimiento y la aplicación de las normas sobre régimen y uso del suelo con fines urbanísticos.

2. El programa de urbanización y renovación urbana.

3. El programa de desarrollo, construcción, regulación, mantenimiento y control de los servicios de acueductos y cloacas incluidos

los rurales y la coordinación de las actividades relativas al desarrollo y prestación de los servicios urbanos.

4. La planificación de la vialidad urbana y los programas de vialidad general.
5. El financiamiento y construcción de la vivienda popular.
6. La orientación y regulación del sistema de financiamiento a la vivienda y de crédito inmobiliario, desarrollado por particulares.
7. La regulación y el control de los alquileres de viviendas y locales.
8. El establecimiento de normas técnicas relativas a urbanismo, arquitectura, construcción, mantenimiento y conservación de edificios y obras urbanas.
9. Las demás que señalen las leyes.

Sección Décima Quinta: Del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones

Artículo 51. Corresponde al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de transporte y comunicaciones y las construcciones de edificios públicos y demás obras que determine el Ejecutivo Nacional.

Las actividades en el campo del sector de transporte comprenden la elaboración y ejecución de los programas de regulación y control del transporte terrestre, marítimo y aéreo y la vialidad y, en particular, las siguientes actividades:

1. La construcción y mantenimiento de carreteras y vías de transporte terrestre.
2. La regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre.
3. La prestación de los servicios de transporte terrestre.
4. La construcción y operación de aeródromos y aeropuertos.
5. La regulación y control de la navegación y transporte aéreo.
6. La prestación de los servicios de transporte aéreo.
7. La construcción y operación de puertos y canales de navegación.
8. La formulación de normas técnicas para la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura vial y para el manejo y administración de los terminales de pasajeros para los diversos tipos de transporte.

9. La regulación y control de la navegación y transporte marítimo.

10. La prestación de los servicios de transporte marítimo y fluvial.

11. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de comunicaciones comprenden la regulación, control y prestación de los servicios de telecomunicaciones y correos y en particular las siguientes actividades:

1. La regulación y control de los medios de comunicación social, a cargo de particulares. La radiodifusión y la televisión.

2. La regulación, control y prestación de los servicios de teléfonos, telégrafos y correos.

3. Las demás que le señalen las leyes.

Artículo 52. La creación y dotación de nuevos Ministerios, la supresión o cambio en la denominación de uno o varios de los existentes, así como la modificación en su competencia específica que implique ampliación de la misma, supresión parcial y atribución de parte de ella a otro Ministerio, se hará por Ley ordinaria.

CAPITULO II

De los Ministros

Artículo 53. Los Ministros como órganos directos del Presidente de la República y superiores jerárquicos de sus respectivos Despachos, son responsables de las actividades de éstos y actúan en las materias de sus competencias para promover y formular la política general de los sectores a su cargo, de conformidad con el plan de desarrollo económico y social de la Nación.

Artículo 54. Son atribuciones y deberes comunes de los Ministros:

1. Orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio.

2. Representar administrativamente a su Despacho.

3. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que le comunique el Presidente de la República, a quien deberán dar cuenta de su actuación.

4. Asistir a las reuniones del Consejo de Ministros.

5. Remitir y sostener ante el Poder Legislativo los correspondientes proyectos de ley que, por su órgano, presentare el Poder Ejecutivo.

6. Cuidar de la ejecución de los actos que deba refrendar, así como de la promulgación y ejecución de las Resoluciones que corresponda dictar a su Despacho.

7. Preparar y redactar la Memoria y Cuenta de su Ministerio y elevarlas a la consideración del Congreso.

8. Elaborar y presentar, conforme a la ley, el anteproyecto de presupuesto de su Ministerio y remitirlo, para su estudio y tramitación al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

9. Ejercer la superior administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de renta del despacho a su cargo.

10. Ejercer sobre los Institutos Autónomos y demás empresas del Estado adscritos o dependientes del Despacho, las funciones de tutela administrativa que le correspondan conforme a la Ley Orgánica respectiva y a las leyes especiales correspondientes.

11. Ordenar los gastos de su Ministerio, e intervenir en la tramitación de créditos adicionales y demás modificaciones al presupuesto del Despacho.

12. Otorgar, previo cumplimiento de las formalidades de ley, los contratos relacionados con asuntos propios de su Despacho.

13. Comunicar al Procurador General de la República, las instrucciones concernientes a los asuntos en que éste deba intervenir en las materias de la competencia del Despacho.

14. Dar cumplimiento a las obligaciones legales respecto de la Fiscalía General de la República y de la Contraloría General de la República.

15. Suscribir los actos y correspondencia del despacho a su cargo.

16. Resolver en último grado, dentro de la vía administrativa, los recursos administrativos promovidos contra los actos y decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio a su cargo, de acuerdo con la ley.

17. Llevar a conocimiento y resolución del Presidente de la República, todo asunto o solicitud que requiera la intervención del mismo.

18. Legalizar la firma de los funcionarios dependientes o adscritos a su Despacho.

19. Resolver los conflictos de competencia entre funcionarios de su Despacho y ejercer las potestades disciplinarias, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias.

20. Ejercer la superior fiscalización de todas las direcciones departamentales, oficinas, divisiones, secciones y personal de su ministerio.

21. Solicitar los servicios de profesionales o de técnicos extraños al despacho o contratarlos por tiempo determinado, o para una obra determinada.

22. Excusarse ante el Presidente de la República, de conocer en todo asunto de su competencia cuando tenga interés, aunque sea indirecto, en las resultas del mismo.

23. Permitir o negar actuaciones judiciales en los archivos del Ministerio.

24. Delegar atribuciones y la firma de documentos, conforme a lo establecido en la presente Ley.

25. Las demás que les señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 55. Los Ministros de Estado tendrán las siguientes atribuciones:

1. Participar en el Consejo de Ministros.

2. Asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe.

3. Someter al Consejo de Ministros aquellas materias que les sean confiadas por el Presidente de la República o que les atribuya la ley.

4. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que les comunique el Presidente de la República.

5. Refrendar los decretos del Presidente de la República, en sus casos.

6. Estudiar, tramitar y presentar a resolución del Presidente de la República las materias que éste les confíe.

7. Las demás que les señalen las leyes y los reglamentos.

El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado el estudio de materias atribuidas directamente a la Presidencia de la República o a los Ministros del Despacho.

Artículo 56. El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado la coordinación de diversos servicios, dependencias o Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional. En ejercicio de esta función, los Ministros de Estado podrán proponer todas las medidas que contribuyan a una eficaz prestación de los servicios de la Administración Pública Nacional.

CAPITULO III

De la Organización y Funcionamiento de los Ministerios

Sección Primera: De la Estructura Orgánica de los Ministerios

Artículo 57. Cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro, por el Despacho del Director General del Ministerio,

por las Direcciones Generales, por las Direcciones y por las otras dependencias de rango equivalente que sean necesarias para el cumplimiento de sus cometidos y que se determinen en los respectivos Reglamentos Orgánicos. En los Ministerios cuyas particularidades así lo justifiquen se podrá prescindir de las direcciones generales y disponerse que determinadas direcciones dependan directamente del Ministro.

En los Ministerios funcionarán además, las unidades de asesoramiento o coordinación que sean necesarias, que se llamarán: Oficinas, Consejos, Comités o Comisiones.

Las unidades operativas o de ejecución estarán integradas en orden jerárquico descendiente así: direcciones, divisiones, departamentos, secciones y servicios.

Artículo 58. Corresponde al Director General de cada Ministerio:

1. Asistir al Ministro, conforme a las instrucciones que éste le imparta, en la formulación de la política y planes de acción del sector y auxiliarlo en la dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades del Ministerio.
2. Representar al Ministro en las oportunidades que éste le señale.
3. Cumplir con los cometidos que le delegue el Ministro.
4. Ejercer las demás atribuciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 59. Los directores generales tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes:

1. Responder ante el Ministro y darle cuenta del cumplimiento de las actividades asignadas a la dirección general.
2. Dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades de la dirección general y las de las diversas direcciones que de ella dependan.
3. Asesorar y asistir al Ministro en la formulación de los planes de acción en las materias de su competencia.
4. Ejecutar y hacer ejecutar las instrucciones escritas o verbales del Ministro, relativas a los servicios a su cargo.
5. Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo de los empleados.
6. Firmar la correspondencia y los demás documentos de la dirección general.
7. Excusarse ante el Ministro de conocer los asuntos de su competencia en que tengan interés personal, aunque sea indirecto.
8. Elaborar un informe anual sobre las actividades de la dirección, a los fines de la preparación de la Memoria del Ministerio.

9. Representar al Ministro en las oportunidades que éste señale.
10. En general, desempeñar todas aquellas funciones que el Ministro les encomiende.
11. Ejercer las demás atribuciones que les otorguen las leyes y los reglamentos.

Artículo 60. Los directores tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes:

1. Dar cuenta al respectivo director general.
2. Ejecutar o hacer ejecutar las instrucciones escritas o verbales del director general de quien dependan, relativas a los servicios a su cargo.
3. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de gastos de la dirección y remitirlo a la dirección general correspondiente.
4. Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo de los empleados.
5. Firmar la correspondencia y los demás documentos de la dirección.
6. Excusarse ante el respectivo director general de conocer los asuntos de su competencia en los que tenga interés personal, aunque sea indirecto.
7. Elaborar un informe anual sobre las actividades de su dirección a los fines de la preparación de la Memoria del Ministerio.
8. Representar al Ministro o al respectivo Director General en las oportunidades que éstos señalen.
9. Ejercer las demás atribuciones que les confieran las leyes y los reglamentos.

Sección Segunda: De las Oficinas Sectoriales de los Sistemas

Artículo 61. Las Oficinas Sectoriales de los Sistemas de Planificación y Presupuesto, de Estadística, de Informática, de Planificación Administrativa, de Administración de Personal y de Información, funcionarán en el Despacho del Ministro. Asimismo, funcionará en el Despacho del Ministro la Consultoría Jurídica.

Artículo 62. Corresponde al Consultor Jurídico:

1. Asesorar jurídicamente al Ministerio y emitir dictamen sobre todo asunto que le sea sometido a consideración por el Ministro, el director general del Ministerio, los directores generales y los directores.
2. Participar en la redacción de los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, circulares, instrucciones de servicio y en la de otros documentos relacionados con los diferentes servicios del despacho.

3. Preparar y revisar los documentos relativos a los contratos y demás actos jurídicos en que deba intervenir el Ministerio.
4. Coordinar las relaciones del Ministerio con la Procuraduría General de la República.
5. Ejercer las demás atribuciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 63. Corresponde a las Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto:

1. Asistir al Ministro en materia de planificación, presupuesto, estadística e informática y reforma administrativa.
2. Actuar como órgano de enlace entre el Ministerio y las Oficinas Centrales de Coordinación y Planificación y de Presupuesto del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.
3. Dictar normas e instrucciones en las materias de su competencia, velar por su cumplimiento y asesorar a las unidades administrativas del Ministerio en la ejecución de las mismas.
4. Coordinar los trabajos correspondientes a planificación y programación presupuestaria del Ministerio y proponer las asignaciones de recursos necesarios para cada programa en función de las metas previstas en el Plan de la Nación y en el Presupuesto Programa.
5. Evaluar la ejecución de los programas desarrollados en el Ministerio, así como los programas que sean desarrollados en forma conjunta con otros Ministerios o Institutos Autónomos.
6. Ejercer las demás atribuciones que les señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 64. Corresponde a las Oficinas de Personal:

1. Asistir al Ministro en materia de administración de personal.
2. Actuar como órgano de enlace entre el Ministerio y la Oficina Central de Personal del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República.
3. Dictar normas e instrucciones en las materias de su competencia, velar por su cumplimiento, y asesorar a las unidades administrativas del Ministerio en la ejecución de las mismas.
4. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Ley de Carrera Administrativa y los reglamentos.

Artículo 65. Corresponde a las Oficinas Sectoriales de Información:

1. Dirigir bajo la orientación del Ministro, las relaciones del Ministerio con los medios de comunicación social y con la colectividad en general.

2. Actuar como órgano de enlace entre el despacho y el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

3. Informar al público acerca de las actividades que desarrolla el Ministerio y de los fines, sede, competencia y funcionamiento de sus dependencias.

4. Dictar normas e instrucciones en las materias de su competencia y velar por su cumplimiento.

5. Tramitar las iniciativas y sugerencias, quejas y reclamos que se formulen por los particulares o funcionarios respecto del funcionamiento del Ministerio.

6. Ejercer las demás atribuciones que les señalan las leyes y los reglamentos.

CAPITULO IV

De las Memorias y Cuentas

Artículo 66. Las Memorias que los Ministros deben presentar a las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, conforme a lo dispuesto en la Constitución, contendrán la exposición razonada y documentada de la gestión de cada Despacho en el año civil inmediatamente anterior, pero si posteriormente a la terminación de dicho año civil ocurrieren actos o hechos que por su importancia merecieran ser llevados a conocimiento de las Cámaras Legislativas, así se hará. En la próxima Memoria se incorporarán los actos y hechos de los cuales se haya dado información en la parte suplementaria a que se refiere este artículo.

Las Memorias deberán contener además una exposición razonada y suficiente de lo que se crea conveniente hacer en el respectivo Despacho, así como de los planes de cada uno de ellos para el año siguiente.

Artículo 67. La aprobación impartida a las Memorias no comprende la de las convenciones y actos contenidos en ellas que requieran especial aprobación legislativa. Se insertarán en las Memorias los documentos que fueren necesarios para la mejor comprensión de lo expuesto en ellas y se señalarán a la atención de las Cámaras los actos que requieran aprobación especial.

Artículo 68. La Cuenta de cada Despacho se dividirá en dos secciones: Cuenta de Rentas y Cuentas de Gastos; deberá ser precedida de una exposición y expondrá en estados mensuales el resultado de las contabilidades ordenadas por la Ley. La cuenta del Ministerio de Hacienda comprenderá además la Cuenta General de Rentas y Gastos Públicos, la cual centralizará el movimiento general de todos los ramos de rentas y gastos y la Cuenta de

Bienes Nacionales adscritos a los diversos Despachos que deberá exponer el movimiento de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Nación.

CAPITULO V

De la Administración Consultiva

Artículo 69. La administración consultiva tiene como función propia ilustrar a los órganos de la administración activa, mediante el estudio y formulación de pareceres, opiniones, planes y programas.

El requerimiento de opiniones, pareceres, planes y programas será facultativo, salvo que la ley haga su consulta obligatoria; y aquéllos tendrán carácter vinculante, cuando la ley lo establezca expresamente.

Artículo 70. Los órganos de la administración consultiva son generales y especiales o técnicos y podrán crearse con carácter permanente o temporal.

Se consideran órganos de la administración consultiva la Procuraduría General de la República y los demás organismos creados o que se crearen con tal carácter.

La estructura y funcionamiento de los órganos de la administración consultiva, se establecerán en las respectivas leyes.

TITULO IV

DEL REGIMEN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

De la Competencia

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 71. La competencia de los órganos de la Administración Pública Nacional está delimitada por las normas legales y reglamentarias aplicables.

La competencia es irrenunciable y no puede ser objeto de acuerdo o convenio.

Artículo 72. La competencia se ejercerá por el titular del órgano respectivo, salvo caso de avocación o delegación, de acuerdo con lo establecido por esta Ley.

Artículo 73. Todo el personal, sea o no funcionario público, que desempeñe funciones administrativas, deberá considerar de oficio

la competencia territorial y material que pudiera corresponderle en todas y cada una de sus actuaciones.

Artículo 74. La incompetencia puede declararse de oficio o a solicitud de parte interesada.

El órgano administrativo que se considere incompetente para conocer de un determinado asunto, remitirá directamente el expediente al órgano que considere competente para conocer, si depende del mismo Ministerio.

Artículo 75. Ningún órgano podrá requerir de incompetencia a otro de superior jerarquía. En todo caso, se limitará a exponer las razones que le asisten para conocer del asunto y el superior resolverá lo procedente.

Si un órgano superior se considera competente para conocer de un asunto que tramita un órgano inferior, solicitará de éste, en un plazo de diez días, información, indicándole además las razones que le asisten para conocer del asunto.

Con vista del informe, el órgano superior resolverá lo procedente.

Sección Segunda: De la Jerarquía Administrativa

Artículo 76. La relación jerárquica existe entre superior e inferior, cuando ambos desempeñan funciones de igual naturaleza y la competencia del primero abarca la del segundo.

Artículo 77. Son atribuciones del superior jerárquico:

1. Dar órdenes y emitir instrucciones o circulares sobre el ejercicio de las funciones a cargo del inferior, así como vigilar y controlar la ejecución de aquéllas.

2. Ejercer la potestad disciplinaria.

3. Revocar, anular o reformar las decisiones de los órganos subordinados, de oficio o en virtud de decidir recursos administrativos; y

4. Dirimir los conflictos de competencia o de cualquier otra índole que se originen entre los órganos inferiores.

Artículo 78. La autoridad administrativa, cuando así lo estime conveniente a los intereses de la Administración Pública Nacional y mediante resolución motivada, podrá avocarse al conocimiento y resolución de las cuestiones cuyo conocimiento correspondería ordinariamente a órganos jerárquicamente inferiores o sometidos a su vigilancia y control.

Sección Tercera: De la creación de órganos administrativos

Artículo 79. El Ejecutivo Nacional podrá crear, modificar y suprimir los órganos necesarios para el funcionamiento de la Ad-

ministración Pública Nacional, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Artículo 80. Al crearse un órgano administrativo se determinará expresamente el Ministerio en el que se integra.

Previamente a la creación de cualquier órgano administrativo, deberá realizarse un estudio de los costos de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios.

No se podrán crear nuevos órganos que signifiquen duplicación de los existentes, salvo que éstos sean suprimidos o se les restrinja su competencia.

Artículo 81. Son órganos centrales aquellos cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional.

Los órganos regionales ejercerán su competencia dentro de la jurisdicción de cada una de las regiones administrativas.

Sección Cuarta: De los Organos Colegiados

Artículo 82. En los órganos colegiados, el Presidente tendrá como función propia la de asegurar el cumplimiento de las normas que regulen su actividad, y la conducción de las deliberaciones.

Artículo 83. La convocatoria de los miembros de los órganos colegiados corresponde al Presidente, la cual se notificará con cuarenta y ocho horas de antelación, salvo los casos de urgencia. En la convocatoria se indicará el orden del día.

Artículo 84. Para la constitución y deliberación de los órganos colegiados, se requiere la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes, salvo lo que dispongan las leyes especiales.

En caso de urgencia, el órgano podrá constituirse dos horas después de la señalada en la convocatoria, con los miembros presentes.

Artículo 85. Los acuerdos de los órganos colegiados se tomarán por mayoría absoluta de los miembros presentes. Los empates serán decididos por el voto del Presidente.

No podrán ser objeto de acuerdo los asuntos que no se hubieren incluido en el orden del día, salvo que presentes todos los miembros del órgano colegiado, se declare la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría.

Artículo 86. Los órganos colegiados nombrarán de entre sus miembros un Secretario.

De cada sesión se levantará acta, que contendrá la indicación de las personas que hayan concurrido, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de

deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.

Las actas serán firmadas por el Secretario con el visto bueno del Presidente y se aprobarán en la misma sesión o en la posterior.

Artículo 87. Los miembros del órgano colegiado podrán hacer constar en acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, dentro de los siete días siguientes.

Quienes dejen constancia razonada de su oposición, quedarán exentos de la responsabilidad que, en su caso, pueda derivarse del acuerdo del órgano colegiado. Cuando se trate de órganos colegiados que hayan de formular propuestas, los votos particulares de sus miembros se harán constar junto con aquélla.

Sección Quinta: De la Delegación de Atribuciones

Artículo 88. Las autoridades de la Administración Pública Nacional, bajo su responsabilidad, podrán delegar las atribuciones que les son propias en sus inmediatos inferiores, cuando ambos ejerzan funciones de igual naturaleza.

Artículo 89. La delegación se publicará, señalando en forma precisa y con carácter taxativo, la extensión de la misma.

Los actos y documentos que se decidan y firmen por delegación se considerarán emanados de la autoridad delegante, a los efectos del ejercicio de recursos administrativos.

Artículo 90. La autoridad delegante, previa participación escrita al delegado, podrá conocer y resolver, cuando lo considere necesario, algún asunto de los comprendidos en la delegación, siempre que la decisión correspondiente no haya sido publicada o notificada, según el caso. El ejercicio de esta facultad no implica revocatoria de la delegación.

Artículo 91. La delegación tendrá siempre los siguientes límites:

1. Podrá ser revocada, total o parcialmente, en cualquier momento;
2. No podrán subdelegarse las atribuciones delegadas;
3. No podrá hacerse una delegación total; y
4. No habrá delegación sino entre órganos vinculados jerárquicamente.

En caso de revocatoria ésta se publicará igualmente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 92. Los Ministros no podrán delegar los siguientes asuntos:

1. Los que deban someter a la decisión o conocimiento del Consejo de Ministros;

2. Aquellos sobre los cuales deban informar, dar cuenta o tramitar ante las Cámaras Legislativas o sus Comisiones.

3. Aquellos cuya resolución deban suscribir conjuntamente con el Presidente de la República y, en general, los atinentes a las relaciones del Despacho con aquel, con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y con los Presidentes de las distintas Salas de la misma;

4. Los que deban tramitar directamente con otros Ministros o con el Fiscal General de la República, con el Contralor General de la República y con el Procurador General de la República.

5. El conocimiento y decisión de los recursos interpuestos contra decisiones emanadas del propio ministro;

6. El conocimiento y decisión del recurso jerárquico interpuesto contra las decisiones de los directores dictadas en virtud de sus propias atribuciones; y

7. Las atribuciones que otras leyes prohiban delegar.

Artículo 93. El funcionario delegado dará cuenta al delegante, y será responsable personalmente por las decisiones que tome.

Artículo 94. El funcionario delegante cuando lo estime conveniente, podrá delegar solamente la firma de documentos, en cuyo caso será el único responsable y el delegado no podrá decidir, limitándose a firmar lo decidido por aquél. Esta delegación deberá ser publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, así como su revocatoria.

Artículo 95. En las decisiones que se tomen y en los documentos que se firmen por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia.

CAPITULO II

De la Descentralización Administrativa

Artículo 96. La distribución de funciones administrativas se ajustará a un sistema combinado de descentralización y desconcentración que facilite el cumplimiento de los cometidos a cargo de la Administración Pública Nacional.

Artículo 97. Podrán ser objeto de administración descentralizada:

1. Las actividades de seguridad social, de beneficencia, de educación y similares;

2. La prestación de servicios públicos;
3. Las actividades de naturaleza financiera, industrial o comercial; y
4. Todos aquellos servicios que no comprendan el ejercicio de actividades reguladoras o normativas.

Artículo 98. Los establecimientos públicos y los institutos autónomos son órganos descentralizados de la Administración Pública Nacional y se rigen por la Ley Orgánica respectiva y sus leyes de creación.

Artículo 99. Para la administración de actividades financieras, industriales o comerciales, la descentralización podrá llevarse a cabo a través de la creación de sociedades de capital público o mixto, de conformidad con la Ley.

CAPITULO III

De la Desconcentración Administrativa Regional

Artículo 100. A los fines de la desconcentración de las actividades que la Administración Pública Nacional tiene a su cargo, el territorio nacional se divide en regiones administrativas.

Las regiones constituyen áreas de jurisdicción de los organismos administrativos nacionales desconcentrados y centros de enlace con las administraciones estatales municipales y la colectividad.

Artículo 101. En cada una de las regiones administrativas, las dependencias ministeriales están bajo la autoridad de un Director Regional.

Artículo 102. Los límites de las regiones administrativas, así como la estructura, atribuciones y funcionamiento de los órganos que en ellas se constituyan, serán establecidos a través de Ley especial.

CAPITULO IV

De los Archivos de la Administración Pública Nacional

Artículo 103. Los archivos de la Administración Pública Nacional son por su naturaleza reservados para el servicio oficial.

Para la consulta de los mismos por otros funcionarios o particulares, deberá recaer autorización previa, especial y concreta del órgano superior respectivo.

El carácter reservado de los archivos de la Administración Pública Nacional, no excluye el derecho de los particulares de tener

acceso a los expedientes de conformidad con lo que establezca la Ley respectiva.

Artículo 104. En la Presidencia de la República, en cada Ministerio y demás órganos de la Administración Pública Nacional, habrá un archivo general donde se conservarán los expedientes que tengan más de tres años de terminados o paralizados en los archivos de cada una de sus dependencias y todas las gacetas y demás publicaciones que deban ser archivadas.

Artículo 105. El Reglamento de la presente Ley y los Reglamentos Orgánicos internos respectivos, determinarán la organización y funcionamiento de los archivos de la Administración Pública así como los funcionarios que tienen acceso a los mismos.

Artículo 106. Se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos conservar para sí papel alguno de los archivos y tomar o publicar copia de ellos sin previa autorización del órgano superior respectivo. Les está prohibido asimismo, revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o hayan tramitado en sus respectivas oficinas, salvo cuando por cualquier circunstancia se hubieren hecho públicos.

Artículo 107. Las copias certificadas que solicitaren las personas que acrediten interés legítimo o cualquier autoridad, sólo se expedirán por orden expresa del órgano superior respectivo y serán firmadas por el funcionario correspondiente, salvo que por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que los documentos cuya certificación se solicita son de carácter reservado o confidencial.

Artículo 108. Para expedir copias certificadas de planos y diseños por procedimientos que requieran conocimientos técnicos especiales, el órgano superior respectivo nombrará un experto para ejecutar la copia, quien deberá prestar juramento de cumplir fielmente su cometido, antes de realizar el trabajo.

Los honorarios del experto se fijarán previamente en acto verificado ante el funcionario correspondiente y serán por cuenta del solicitante, quien deberá consignarlos en la oficina respectiva de la expedición de la copia. La copia que se obtuviere la certificará el funcionario correspondiente con constancia del nombramiento del experto, de la aceptación del cargo, de la prestación de juramento y con declaración del experto que lo haya ejecutado de ser copia fiel del original y demás especificaciones tendientes a identificarlo. El experto deberá firmar la copia.

Artículo 109. Se prohíbe la expedición de certificaciones de mera relación, es decir, aquellas que sólo tengan por objeto hacer constar el testimonio u opinión del funcionario declarante sobre algún hecho o dato de su conocimiento de los contenidos en los expedientes archivados o en curso o de aquellos asuntos que hubiere presenciado con motivo de sus funciones.

Sin embargo, podrán expedirse certificados sobre datos de carácter estadístico, no reservados, que consten en expedientes o registros oficiales, que no hayan sido publicados y siempre que no exista prohibición expresa al respecto.

Artículo 110. Los documentos originales emanados de los interesados y dirigidos a los órganos de la Administración Pública, para la tramitación de un asunto, deben devolverse a sus presentantes si así lo solicitaren y se dejará, siempre, copia certificada de ellos en el expediente.

Artículo 111. Todo aquel que presentare petición o solicitud ante la Administración Pública, tendrá derecho a que se le expida copia certificada de dicha solicitud, de los documentos acompañados y de la providencia que hubiere recaído; pero no de los informes, exposiciones y opiniones de los funcionarios u organismos que hubieren intervenido en la tramitación del asunto, ni de los recaudos que la dependencia oficial hubiere agregado.

Artículo 112. No se podrá ordenar la exhibición o inspección general de los archivos de ninguna de las dependencias de la Administración Pública Nacional sino por los organismos a los cuales la Ley atribuya específicamente tal función.

Podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y se ejecutará la providencia a menos que, por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que dicho documento, libro, expediente o registro es de carácter reservado o confidencial.

Artículo 113. Los gastos y derechos que ocasionen la expedición de copias certificadas conforme a lo establecido en los artículos anteriores serán por cuenta de los interesados.

Artículo 114. Los expedientes de las diversas dependencias de la Administración Pública Nacional podrán ser conservados mediante sistemas fotográficos de reproducción. En estos casos, podrá procederse a la desincorporación y destrucción de los documentos originales.

El reglamento determinará las formalidades que han de cumplirse para la reproducción de documentos y expedientes mediante tales sistemas, así como aquellas relativas a la desincorporación y destrucción de los originales.

TITULO V

DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Artículo 115. La Administración Pública Nacional es responsable por los daños y perjuicios que sufran las personas en sus bienes

o derechos, cuando hayan sido causados por autoridades legítimas en ejercicio de la función administrativa.

El daño deberá ser, en todo caso, cierto, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

Artículo 116. La simple revocación de un acto en vía administrativa, o anulación por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no confiere derecho a indemnización.

Artículo 117. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 115 de esta Ley, el reclamante podrá optar por exigir de las autoridades, funcionarios, empleados y agentes de la Administración Pública Nacional, el resarcimiento de los daños y perjuicios que en ejercicio de sus funciones hayan causado en sus bienes y derechos, con intención o por culpa grave.

En caso de que el reclamante haya accionado contra el funcionario, la demanda contra la República sólo podrá ser admitida cuando la sentencia definitivamente firme que hubiere declarado con lugar la acción contra aquel no pudiere ser ejecutada y se haya agotado la vía administrativa.

Artículo 118. La Administración Pública Nacional podrá repetir de sus funcionarios, empleados y agentes el monto de la indemnización que hubiere pagado a los reclamantes, en los casos en que, por intención o culpa grave de aquellos, hubiere quedado comprometida su responsabilidad.

TITULO VI

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 119. Por medio de la presente ley se autoriza al Presidente de la República en Consejo de Ministros, conforme a las previsiones del ordinal 8° del Artículo 190 de la Constitución, para que en el lapso de un año, contado a partir de su promulgación dicte mediante Decreto con valor de ley, las medidas a que haya lugar con motivo de la fusión, supresión o modificación de los Ministerios actualmente existentes. Hasta tanto dichos Decretos sean dictados continuarán en vigencia los Capítulos V al XVII del Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950.

Artículo 120. Salvo lo establecido en el artículo anterior, se deroga el Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950, así como todas las disposiciones que colidan con la presente ley.

APENDICE Nº 2

PROYECTO DE LEY ORGANICA DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS ⁸²

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1º La presente Ley determina el régimen de creación, funcionamiento y control de los institutos autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y las empresas del Estado.

Artículo 2º Son institutos autónomos los servicios u órganos de la Administración Pública Nacional dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, para realizar un cometido estatal, creados conforme a las previsiones de la presente Ley.

Artículo 3º Son servicios autónomos los órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, carentes de personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, para realizar un cometido estatal.

Artículo 4º Son empresas del Estado las sociedades con forma mercantil en las cuales la República directamente o por intermedio de algún instituto autónomo o de otra empresa bajo su control tenga una participación superior al cincuenta por ciento del capital.

Artículo 5º Las disposiciones de la presente ley no son aplicables a los siguientes establecimientos públicos:

82. Tal como se señaló en la Nota Nº 50 de esta Cuarta Parte del Informe, este Proyecto elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tiene los siguientes antecedentes: el anteproyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas elaborado por el Dr. Antonio Moles Caubet en 1961 para la propia Comisión y el Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, elaborado en la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda en 1968 y del cual fue ponente el Dr. Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública.

1. Los colegios profesionales;
2. Las academias nacionales;
3. Las universidades nacionales autónomas;
4. El Banco Central de Venezuela.

TITULO II

DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 6º Los institutos autónomos será creados y organizados por ley, en la cual se establecerá:

1. Los fines que les corresponda cumplir y el sector y el Ministerio al cual estarán adscritos.
2. La sede central y el área a la cual se extiendan sus actividades, la que servirá de ámbito de competencia territorial.
3. La descripción pormenorizada de la forma como se integrará su patrimonio y la de sus fuentes ordinarias de ingresos.
4. El señalamiento de las funciones administrativas o cometidos específicos que correspondan al instituto.
5. El señalamiento de las competencias atribuidas para dictar actos reglamentarios y de decisión, así como el procedimiento aplicable.
6. Su estructura administrativa y la determinación de sus órganos, con señalamiento de las atribuciones y deberes de sus titulares.
7. Los mecanismos de control de tutela.
8. Los demás extremos que hayan de figurar en el Estatuto de Autonomía, de acuerdo con las prescripciones de esta ley.

No se crearán nuevos institutos autónomos que acarreen duplicación de los servicios que prestan otros ya existentes, si al propio tiempo no se suprimen éstos o se restringen o delimitan debidamente sus objetivos.

Artículo 7º Los institutos autónomos no podrán crear ni tener participación en sociedades de derecho privado, salvo que sus leyes de creación los autoricen expresamente.

Artículo 8º Los institutos autónomos no gozarán de los privilegios y prerrogativas que el Título I de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional acuerda al Fisco Nacional, salvo previsión en contrario de la ley que los cree.

Artículo 9º Los institutos autónomos se regirán por las normas de la presente ley, por las prescripciones de las leyes que los creen, por las normas reglamentarias dictadas por el Ejecutivo Nacional y por las disposiciones de los reglamentos internos de cada instituto.

CAPITULO II

Del personal

Artículo 10. Pertenecen al personal directivo los titulares de los distintos órganos, deliberantes o ejecutivos, a los que corresponda dictar actos reglamentarios o de decisión.

Artículo 11. Para ser miembro del personal directivo de un instituto autónomo se requiere ser venezolano y estar en ejercicio de los derechos civiles y políticos.

La ley de creación determinará las condiciones especiales exigibles en cada caso.

Artículo 12. No pueden pertenecer al personal directivo aquellas personas comprendidas dentro de algunos de los siguientes supuestos:

1. Haber sido condenado por delitos contra la cosa pública, la propiedad o la fe pública.
2. Haber sido declarado responsable de enriquecimiento ilícito.
3. Haber sido declarado en quiebra sin estar rehabilitado o haber sido administrador de una sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta, durante el período en el que se haya fijado la cesación de pagos de la sociedad.

Artículo 13. El ejercicio de cualquier cargo de elección popular o de cargos de autoridad, sea en el orden judicial o en el administrativo nacional, estatal o municipal, es incompatible con el de miembro del personal directivo de un instituto autónomo.

Artículo 14. Los miembros del personal directivo de los institutos autónomos no podrán tener intervención, directa o indirecta, manifiesta o encubierta, en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las que son propias del instituto autónomo, o de sus empresas filiales, so pena de remoción del cargo.

Artículo 15. Los integrantes del personal directivo de los institutos autónomos tendrán el carácter de funcionarios públicos y serán designados y removidos por el Presidente de la República, conforme a la ley.

Artículo 16. Los empleados de los institutos autónomos son funcionarios públicos y estarán sometidos a las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa.

Aquellos que tengan a su cargo la adquisición, custodia, administración, entrega o inversión de fondos o bienes del instituto se considerarán, además empleados de hacienda.

CAPITULO III

Del Régimen Administrativo

Sección Primera: De los acuerdos y decisiones

Artículo 17. Los distintos acuerdos y decisiones de los institutos autónomos se adoptarán por los órganos competentes, con sujeción a las formalidades prescritas en la ley.

Las responsabilidades personales que pudieran derivar de tales acuerdos y decisiones alcanzarán a quienes haya correspondido adoptarlos.

Cuando se trate de un órgano colegiado no serán responsables los directivos que votaren en contra o aquellos que, no habiendo concurrido a la sesión, hicieran constar su disentimiento dentro de los ocho días siguientes.

Artículo 18. El ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en la presente ley, quedará subordinada a la observancia y prelación de los reglamentos que, para la ejecución de las leyes o la coordinación de los servicios, dicte el Ejecutivo Nacional.

Artículo 19. Los acuerdos y decisiones adoptados por los institutos autónomos en materias de su exclusiva competencia, sólo podrán impugnarse mediante el procedimiento contencioso-administrativo pertinente; sin perjuicio de las atribuciones que para vetarlos, anularlos o suspenderlos incumban al Ministro de tutela, en su caso.

Artículo 20. Los actos de los institutos autónomos en virtud de los cuales se contraigan obligaciones que ocasionen gastos, sin existir para satisfacerlos créditos suficientes a ello destinados en el presupuesto, acarrearán la responsabilidad individual de quienes los hubieran dispuesto.

Sección Segunda: De los contratos de los institutos autónomos

Artículo 21. Son contratos administrativos de los institutos autónomos:

1. Los contratos de obras públicas;
2. Los contratos que tuvieren por objeto el uso de bienes del dominio público.
3. Los contratos que tuvieren por objeto el aprovechamiento, la explotación o el uso preferencial o exclusivo de recursos naturales, renovables o no.
4. Los contratos en los cuales la obligación principal del contratante constituya la prestación de un servicio público, o esté directamente relacionado con el mismo.
5. Los contratos que tengan por objeto la realización de operaciones de crédito público.
6. Los que por su naturaleza revistan dicha característica.

Artículo 22. Estarán sometidos al régimen de derecho común, los contratos celebrados por los institutos autónomos que, conforme a esta ley, no sean contratos administrativos.

Artículo 23. Nadie que esté al servicio de los institutos autónomos podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí, ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones establecidas en esta o en otras leyes.

Se exceptúan de la prohibición establecida en este artículo, los contratos que tuvieren por objeto la compra, construcción, refacción o arrendamiento de vivienda para uso de las personas mencionadas o de su familia, o los convenios relativos a enajenación de bienes por causa de utilidad pública.

La prohibición establecida en este artículo alcanza a quienes hubieren estado al servicio de las entidades mencionadas hasta un año antes de la fecha en que se pretenda celebrar el contrato.

Artículo 24. A los fines de la prohibición contemplada en el artículo anterior se consideran personas interpuestas el padre, la madre, los descendientes y el cónyuge de la persona respecto de la cual obra la prohibición y las sociedades civiles o mercantiles, o de hecho y las comunidades, en las cuales dichas personas o las consideradas interpuestas, hayan tenido, hasta un año antes de la celebración del contrato o hayan adquirido, dentro del año siguiente a la misma, el treinta por ciento, por lo menos, de su capital social o del valor de la cosa común, según el caso, salvo que lo hubieren por herencia.

Artículo 25. Las enajenaciones realizadas en contravención a lo dispuesto en los artículos anteriores son nulas de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades en que los contraventores incurran conforme a ésta y otras leyes.

Artículo 26. Los órganos competentes de los institutos autónomos determinarán las condiciones especiales a que estarán sujetos los contratos administrativos que corresponda celebrar al instituto.

Artículo 27. Los institutos autónomos podrán introducir alteraciones en el objeto del contrato administrativo; pero si de tales alteraciones se deriva algún perjuicio directo para el contratante, éste tendrá derecho a una justa y razonable indemnización.

Artículo 28. Los contratos de los institutos autónomos deberán ser celebrados mediante licitación o concurso. En caso de no ser posible utilizar este procedimiento, el instituto deberá obtener autorización del Ministro de tutela, previo dictamen del Consejo de Control y participarlo a la Contraloría General de la República.

Artículo 29. Cuando el contrato haya de obligar al pago de alguna cantidad no podrá anunciarse la licitación si no existe en el presupuesto el crédito suficiente.

Artículo 30. Siempre que haya de contraerse una obligación en virtud de la cual deban efectuarse los pagos por períodos superiores a un año, o bien el importe de los mismos excediera del crédito consignado en el presupuesto vigente, será necesario obtener la autorización del Ministro de tutela para distribuir la cantidad complementaria en los presupuestos sucesivos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 34 de la Ley de Crédito Público.

Artículo 31. Los institutos autónomos podrán contratar con bancos o institutos de crédito los servicios de tesorería de sus presupuestos, ordinarios o extraordinarios, comprendiendo:

1. Las operaciones de ingresos, pagos y custodia de fondos.
2. La apertura de un crédito que nunca deberá exceder de la sexta parte del presupuesto en curso y a saldar trimestralmente con los intereses y otros devengos, pagaderos dentro del ejercicio.

Artículo 32. Corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa, el conocimiento de las acciones sobre nulidad, interpretación, cumplimiento o resolución de contratos administrativos.

Sección Tercera: Del régimen presupuestario, financiero y contable

Artículo 33. Los institutos autónomos, como organismos de la administración descentralizada, participarán en la formulación del Plan de la Nación en el área de su competencia y adecuarán sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho Plan.

Artículo 34. Los institutos autónomos, al iniciar su funcionamiento establecerán un índice de previsiones donde se consigne, en forma ordenada, el conjunto de actividades que, de acuerdo con el Plan de la Nación, hayan de desenvolverse progresivamente en los sucesivos programas anuales.

El índice de previsiones se someterá al dictamen del Consejo de Control y su aprobación corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 35. La gestión financiera de cada instituto autónomo durante el ejercicio presupuestario se regirá por su respectivo presupuesto ordinario, coincidente en el tiempo con el Presupuesto Nacional.

Artículo 36. La formulación, aprobación y ejecución del presupuesto de los institutos autónomos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 37. Los institutos autónomos están obligados a llevar contabilidad en la que se refleje su gestión y su situación financiera, con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 38. Los directivos de los institutos autónomos rendirán cuenta formal y justificada de las operaciones efectuadas en cada ejercicio, con los documentos que acrediten su exactitud y legalidad.

La estructura de dicha cuenta general se ajustará al modelo que disponga la Contraloría General de la República.

Artículo 39. Los cajeros, depositarios o habilitados y cuantos custodien fondos de los institutos autónomos, aparte de rendir al órgano directivo las cuentas que reglamentariamente se le exijan, le someterán una recapitulación de las cuentas anuales, con los datos del arqueo, dentro de los treinta días siguientes a la expiración del ejercicio económico.

Artículo 40. La cuenta general deberá formalizarse dentro de los sesenta días siguientes a la terminación del ejercicio económico, para ser entregada, al finalizar dicho plazo, al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República.

Artículo 41. Corresponde al Consejo de Control efectuar el análisis de los resultados de la gestión anual de los institutos autónomos, estableciendo, con el examen de la cuenta general, la relación entre las inversiones o gastos y los beneficios logrados, en el más amplio sentido del término.

Los Ministros someterán al Congreso la cuenta de los institutos autónomos que les estén adscritos, acompañada del Informe del Consejo de Control.

CAPITULO IV

De la intervención, disolución y liquidación de los institutos autónomos

Sección Primera: De la intervención

Artículo 42. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá acordar, por su propia iniciativa o a propuesta del Consejo de Control, la intervención de un instituto autónomo, en los siguientes casos:

1º Cuando liquide tres presupuestos ordinarios, bien sean consecutivos o en un período de cinco años, con un déficit superior, en cada uno de ellos, a un quince por ciento del total de los ingresos efectivos;

2º Cuando liquide cualquier presupuesto ordinario con un déficit superior a la tercera parte de los ingresos efectivos;

3º Cuando, en virtud de decisiones judiciales definitivamente firmes, se le hubiere condenado al pago de deudas cuya cuantía total exceda en un ochenta por ciento del monto de ingresos consignados en el presupuesto;

4º Cuando tenga pérdidas superiores al cincuenta por ciento de su capital o de su patrimonio.

Artículo 43. El decreto donde se acuerde la intervención, dispondrá que durante el plazo de la misma, los órganos directivos del instituto autónomo sean sustituidos por una Junta Interventora de tres o cinco funcionarios técnicos de la administración, cuyo nombramiento y revocación hará el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Hacienda.

Artículo 44. La Junta Interventora procederá a redactar y ejecutar uno o varios presupuestos sucesivos de rehabilitación, tramitados por los demás, conforme lo preceptuado en la Ley Orgánica de Presupuesto.

La Junta Interventora se circunscribirá a realizar los actos de administración estrictamente necesarios para mantener la continuidad del instituto intervenido, proveyendo al cumplimiento de sus obligaciones y adoptando las medidas conducentes a evitarle cualquier perjuicio.

Artículo 45. El Consejo de Control examinará los antecedentes que hayan motivado la intervención del instituto autónomo y en méritos a sus resultados decidirá si procede exigir alguna responsabilidad de orden penal, civil o administrativo a los componentes de los órganos directivos.

Artículo 46. La gestión de la Junta Interventora cesará tan pronto haya logrado rehabilitar la hacienda del instituto intervenido.

El decreto del Consejo de Ministros en el que se acuerde restituirlo a su régimen normal dispondrá lo procedente respecto a la integración de los órganos directivos.

Sección Segunda: De la disolución y liquidación

Artículo 47. Los institutos autónomos únicamente se disolverán mediante una ley, cuando no les sea posible continuar cumpliendo el objeto para el cual fueron creados o bien resultaren, de alguna manera, perjudiciales o carentes de utilidad.

Artículo 48. Al declararse la disolución de un instituto autónomo el Ejecutivo Nacional designará inmediatamente una comisión liquidadora compuesta por cinco funcionarios de la administración, a los que el Ministro o jefe de quien dependan debe autorizar, y en su caso obligar, al preferente desempeño de la misión asignada.

Artículo 49. La comisión liquidadora, además de realizar los actos de administración imprescindibles, establecerá el pasivo del instituto, redactando un informe que contenga la mejor manera de saldar las obligaciones pendientes.

El informe de la comisión liquidadora será considerado por el Consejo de Control el cual fijará las bases de la liquidación que deberá ser aprobada, con las modificaciones oportunas, por el Consejo de Ministros.

Artículo 50. Una vez establecidas las bases de la liquidación conforme al artículo anterior, el monto exacto de los saldos acreedores, los medios de pago y sus correspondientes plazos podrán estipularse en un convenio celebrado entre la República y los acreedores del instituto.

Respecto de los bienes pertenecientes al patrimonio del instituto autónomo disuelto, atendiendo a su naturaleza jurídica, se clasificarán en disponibles e indisponibles, según sean o no afectables a la liquidación.

Los bienes indisponibles se reintegrarán al patrimonio de la República o de la institución autónoma indicados en la propia ley que ordenó la disolución.

TITULO III

DE LOS SERVICIOS AUTONOMOS SIN PERSONALIDAD JURIDICA

Artículo 51. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica dependen jerárquicamente de un Ministro y, deberán ser creados y organizados por ley, en la cual se establecerá el grado de autonomía administrativa, financiera y de gestión que se les acuerde, conforme a lo previsto en esta ley.

A los fines de esta ley, se consideran equivalentes las expresiones patrimonios autónomos, cajas autónomas, haciendas autónomas y servicios autónomos.

Artículo 52. La administración y gestión de los servicios autónomos, estará a cargo de un Director nombrado por el Presidente de la República por órgano del respectivo Ministro.

Artículo 53. Son atribuciones del Director:

1. Presentar a la aprobación del Ministro el programa de actividades del servicio, conforme a lo previsto en el Plan de la Nación.

2. Elaborar el proyecto de presupuesto anual del servicio y someterlo a la aprobación del Ministro.

3. Gestionar la obtención de recursos financieros.

4. Presentar a la consideración del Ministro la Memoria y Cuenta anual del respectivo servicio.

5. La gestión diaria de las actividades del servicio, dentro de los límites señalados en la ley de creación.

6. Las demás que le señalen las leyes y su reglamento.

Artículo 54. Los servicios autónomos gozan de autonomía administrativa y el Ministro de quien dependan determinará el monto de los ingresos y egresos de aquellos.

Artículo 55. Los servicios autónomos gozan de autonomía financiera y sus ingresos no formarán parte de la masa del Tesoro, ni sus gastos se girarán contra ésta.

La ley respectiva determinará el destino que haya que darse a los beneficios obtenidos en la gestión anual del servicio, y podrá afectar al mismo determinados ramos de rentas.

Artículo 56. Los servicios autónomos gozan de autonomía de gestión de conformidad con la ley que los cree.

Artículo 57. La administración de los servicios autónomos estará sometida al control de la Contraloría General de la República, de conformidad con la ley.

TITULO IV

DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Artículo 58. Las empresas del Estado se registrarán por las disposiciones del derecho mercantil, civil y laboral, salvo expresa determinación en contrario de esta ley.

Artículo 59. Los funcionarios o empleados de las empresas del Estado no tendrán el carácter de empleados públicos, salvo los integrantes de sus órganos directivos, a quienes es aplicable lo previsto por los artículos 11, 12, 13 y 14 de esta ley.

Artículo 60. Las empresas del Estado sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas con acciones nominativas, no convertibles al portador o de sociedades de responsabilidad limitada, y deberán ser creadas conforme a lo previsto en el Código de Comercio.

Artículo 61. La creación de empresas o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades ya existentes, bien por la República, un instituto autónomo u otra empresa pública, requiere la decisión previa del Presidente de la República en Consejo de Ministros, oído el Consejo de Control.

Se exceptúa de lo previsto en este artículo las adquisiciones que deriven de una dación o pago o sean consecuencia de una condenatoria por enriquecimiento ilícito. En estos casos, el Ejecutivo Nacional o el ente que hubiere recibido las acciones o participaciones deberá desprenderse de las mismas, salvo que el Presidente de la República en Consejo de Ministros determine lo contrario, oído el Consejo de Control.

Artículo 62. Los derechos que correspondan a la República como titular de acciones o de cuotas de participación serán ejercidos por el Ministro o Ministros que se indiquen en el decreto que ordene la creación de la sociedad o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades existentes.

Artículo 63. Se deberá notificar al Procurador General de la República de toda demanda contra una empresa del Estado.

Artículo 64. En caso de quiebra de una empresa del Estado, si el Ejecutivo Nacional considerase conveniente hacer excluir de la masa de la quiebra algunos bienes de la fallida, lo indicará al juez de la causa, expresando la forma como habrá de reemplazar el valor de los bienes excluidos.

Artículo 65. En ningún caso podrá el juez de la quiebra autorizar la continuación del giro de la empresa del Estado fallida.

Artículo 66. El Presidente de la República en Consejo de Ministros, oído el Consejo de Control, podrá acordar la liquidación de las empresas del Estado que se encuentren en alguno de los supuestos previstos por el artículo 42 de esta ley.

En estos casos, el Ministro o el ente que ejercite los derechos societarios tendrá a su cargo la ejecución de lo acordado, a través de los órganos de la empresa.

Artículo 67. Las empresas del Estado deben remitir a la Contraloría General de la República y al Consejo de Control, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de terminación de su ejercicio anual, copias del Balance y del estado general de ganancias y pérdidas correspondiente a dicho ejercicio, adjuntos a un informe explicativo y ampliatorio de dichos documentos en el que se analice detalladamente la gestión y la situación de la entidad en dicho período.

TITULO V

DEL REGIMEN DE CONTROL

CAPITULO I

El control parlamentario

Sección primera: Del control del Congreso

Artículo 68. El Ejecutivo Nacional, en el momento de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto, deberá acompañar a dicho proyecto, como anexo, una lista detallada de todas las empresas en las que la República, los institutos autónomos o las empresas del Estado, tengan una participación superior al treinta por ciento del capital social, con la indicación, para cada una de ellas, del monto de la misma y de su naturaleza jurídica, objeto y filiales. En dicha lista se indicarán además, los nombres de los administradores de dichas empresas.

Respecto de las empresas del Estado se deberá adjuntar a dicha documentación el último balance y el estado de ganancias y pérdidas y en caso de que el proyecto de Ley de Presupuesto prevea algún aporte, donación o subvención del Estado a dichas empresas, deberán anexarse las previsiones de inversión de las cantidades indicadas.

Artículo 69. Los institutos autónomos y las empresas del Estado, deberán remitir a las Comisiones de los cuerpos legislativos nacionales, a su requerimiento, la nómina renovada de los componentes de sus órganos directivos, el índice de previsiones aprobado por el órgano respectivo, el programa de realizaciones anuales, el extracto del estado trimestral de las cuentas, así como copia autorizada de toda clase de documentos relacionados con el curso de sus actividades administrativas, económicas y financieras.

A su vez, el Consejo de Control comunicará a las mismas Comisiones los acuerdos y disposiciones que adopte de conformidad con lo previsto en el Capítulo III de este Título.

Artículo 70. Los miembros del Consejo de Control y de los órganos directivos de los institutos autónomos y empresas del Estado, están obligados a comparecer ante las Comisiones competentes de los cuerpos legislativos nacionales, cuando éstas se lo soliciten por escrito, para proporcionarles los datos e informaciones que ellas soliciten.

Sección segunda: Del control de la Contraloría General de la República

Artículo 71. La Contraloría General de la República tendrá las más amplias facultades de control fiscal, vigilancia y fiscalización

de los ingresos, gastos y bienes de los institutos autónomos y de las empresas en las cuales el Estado tenga una participación superior al cincuenta por ciento del capital social, así como de las operaciones que realicen, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y a las previsiones de este Capítulo.

Artículo 72. Sin perjuicio de las inspecciones y fiscalizaciones que en cualquier momento decida practicar, la Contraloría realizará anualmente auditorías en los institutos autónomos y en las empresas del Estado y ordenará los ajustes respectivos y las modificaciones o enmiendas pertinentes en los registros, cuando se comprueben errores en los asientos correspondientes.

Artículo 73. Cuando se evidencien irregularidades que causen perjuicios pecuniarios a los institutos autónomos o a las empresas del Estado, la Contraloría formulará los reparos correspondientes y se seguirá con respecto a ellos el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en cuanto fuere aplicable.

Artículo 74. Sólo estarán sujetos al control previo de la Contraloría General de la República aquellos contratos de los institutos autónomos que se indiquen en las respectivas leyes de creación y cuyo objeto se refiera a la ejecución de obras o a la adquisición o enajenación de activos fijos. En estos casos, los proyectos respectivos deben ser sometidos a la aprobación previa de la Contraloría, sin cuyo requisito serán nulos.

Artículo 75. La Contraloría examinará los proyectos de contratos a los cuales se refiere el artículo anterior, a fin de determinar si se han cumplido las disposiciones legales pertinentes, si se han previsto las garantías necesarias y suficientes para amparar las obligaciones que ha de asumir el contratante y si los precios son justos y razonables.

Artículo 76. La Contraloría enviará copia de todas las actuaciones que cumpla en relación con los institutos autónomos y empresas del Estado, al Congreso, al Ministro de tutela y al Consejo de Control.

CAPITULO II

Del control administrativo

Artículo 77. El control de tutela de los institutos autónomos se ejercerá por los Ministros, a quienes hayan sido adscritos o se adscriban, en los términos establecidos en la presente ley. Con tal carácter, los Ministros ejercerán permanentemente las funciones de

supervisión y control sobre los institutos autónomos adscritos a sus respectivos ministerios.

El Consejo de Ministros podrá disponer por decreto la intervención del Ministro de Hacienda en ciertos actos de control de tutela. En estos casos, el respectivo acto de control se tomará por resoluciones conjuntas.

Artículo 78. Los Ministros del Ejecutivo Nacional podrán dictar mediante resoluciones, directivas generales o normas que precisen la orientación de las actividades básicas de los institutos autónomos y de las empresas del Estado.

Artículo 79. Deberán ser autorizados por el Ministro de tutela respectivo, los siguientes actos de los institutos autónomos:

- a) Los compromisos financieros que excedan de un millón de bolívares.
- b) Las enajenaciones de bienes que constituyan parte del activo fijo.
- c) Los otros que determine esta ley y la respectiva ley de creación.

Artículo 80. Deberán ser aprobados por el Ministro de tutela respectivo, los siguientes actos y documentos de los institutos autónomos:

- a) El proyecto de presupuesto anual de gastos e ingresos.
- b) El balance y estado general de ganancias y pérdidas.
- c) Los reglamentos internos dictados por los órganos competentes de los institutos autónomos.
- d) Los nombramientos del personal que determine la respectiva ley de creación del instituto.
- e) Los otros que determine esta ley y la respectiva ley de creación del instituto autónomo.

Artículo 81. El Ministro de tutela respectivo tiene las más amplias facultades de fiscalización de los institutos autónomos y empresas del Estado.

En tal virtud, en cualquier momento puede designar Comisarios del Gobierno en quienes delegue dichas funciones, los cuales tendrán derecho a asistir, con voz, pero sin voto, a las deliberaciones de la respectiva Junta Administradora del instituto o empresa.

Asimismo, el Ministro de tutela puede designar al final de cada ejercicio del instituto o empresa del Estado, auditores o revisores contables para examinar la contabilidad y estado financiero del ente, con las más amplias facultades de revisión de documentos, correspondencia y todo tipo de escrituras. El resultado de dicha labor debe ser enviado por el Ministro de tutela respectivo al

Consejo de Control y al Congreso como anexo del proyecto de Ley de Presupuesto.

Artículo 82. El Ministro de tutela dará cuenta anual al Congreso, en la respectiva Memoria y Cuenta de su Despacho, del ejercicio de sus actividades de control administrativo sobre los institutos autónomos y empresas del Estado.

Artículo 83. La coordinación de las actividades de los institutos autónomos y empresas del Estado se realizará por el Ministerio de Coordinación y Planificación, quien velará porque las actividades de los mismos se ajusten a los programas previstos y en general al Plan de la Nación.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá disponer por decreto que todos o determinados actos de control de tutela ejercidos por los ministros respectivos, sean realizados por el Ministerio de Coordinación y Planificación.

Artículo 84. Los institutos autónomos y las empresas del Estado deberán ajustar su actividad económica y financiera a los planes que determine el Consejo de Ministros. En estos casos, dichos organismos no podrán realizar gastos, inversiones o asumir compromisos que no estén específicamente previstos, con carácter previo, en los planes a que se refiere este artículo.

CAPITULO III

Del Consejo de Control

Sección primera: Constitución, organización y atribuciones

Artículo 85. El funcionamiento de los institutos autónomos, de los servicios administrativos autónomos y de las empresas del Estado estará controlado de manera permanente por un Consejo de Control del cual formarán parte: un diputado, miembro de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados, designado por el Presidente de la Cámara, y sendos representantes de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Coordinación y Planificación, del Ministerio de Hacienda, de la Comisión de Administración Pública y del Banco Central de Venezuela, designados por el órgano directivo de cada uno de esos organismos. Formarán además parte del Consejo de Control su Presidente y su Secretario, nombrados por decreto del Presidente de la República.

El ejercicio de los cargos de Presidente y Secretario del Consejo de Control, es incompatible con el desempeño de cualquier otro cargo, remunerado o no.

Artículo 86. El Consejo de Control dispondrá de los servicios técnicos y funcionarios que sean necesarios, bajo la dirección del Presidente y del Secretario y sus gastos se incluirán en el Presupuesto Nacional con cargo al Ministerio de Coordinación y Planificación.

El Consejo de Control se reunirá, por lo menos, una vez mensualmente y cuando lo exigiera el curso de los asuntos sometidos a su consideración y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos.

Artículo 87. Son atribuciones y deberes del Consejo de Control:

1º Investigar el funcionamiento de los institutos autónomos, servicios autónomos y de las empresas del Estado, ordenando las inspecciones, auditorías y experticias que considere oportunas.

2º Obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios prestados por aquellos.

3º Exigir que se incluyan en el presupuesto las partidas destinadas a satisfacer las obligaciones pendientes.

4º Verificar las cuentas y redactar el informe previsto en el artículo 41 de esta ley.

5º Emitir dictamen respecto de la gestión de los directivos de los institutos autónomos y empresas del Estado, censurándola en su caso, y comunicarlo al Congreso Nacional, al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República, según los casos.

6º Solicitar del Ejecutivo Nacional que se proceda a la intervención de algún instituto autónomo.

7º Proponer al Ejecutivo Nacional la disolución y liquidación de algún instituto autónomo o de una empresa del Estado.

8º Ejercer las demás funciones señaladas en esta ley y en el reglamento del Consejo de Control.

Artículo 88. Deberá solicitarse la opinión del Consejo de Control para la realización por un instituto autónomo de cualquier acto en virtud del cual se contraiga obligaciones que hayan de originar pagos por períodos superiores al año económico en curso o exigieran gravar presupuestos futuros, conforme a lo indicado en el artículo 30 de esta ley.

Artículo 89. El Consejo de Control, por decisión de las dos terceras partes de sus miembros, podrá delegar en su Presidente el ejercicio de las facultades que se le atribuyen en la presente ley, en cuyo caso sus actos deberán estar refrendados por el Secretario.

Artículo 90. El Consejo de Control apreciará la responsabilidad de orden penal, civil o administrativo que pueda alcanzar a los

directores y administradores de los institutos autónomos, servicios administrativos autónomos y empresas del Estado como consecuencia de su gestión, incumbiéndole acordar que se promuevan contra ellos las acusaciones que procedan, pasando los antecedentes al Fiscal General de la República, al Procurador General de la República o al Contralor General de la República, en sus casos.

Artículo 91. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, reglamentará la organización y funcionamiento del Consejo de Control.

Sección segunda: De los comisionados de control

Artículo 92. Las facultades ordinarias de información y comprobación que correspondan al Consejo de Control serán ejercidas por intermedio de comisionados a quienes les serán asignados uno o más institutos autónomos o servicios autónomos, para su supervisión.

Las empresas del Estado tendrán asimismo asignados, individualmente o por sectores de la economía, un Comisionado de Control nombrado por el Consejo de Control.

Artículo 93. Podrán ser designados Comisionados de Control los funcionarios de los distintos organismos de la administración central, con suficiente capacidad comprobada en el campo del control administrativo, contable y financiero.

La designación de los Comisionados será hecha por acuerdo del Consejo de Control previa conformidad, en su caso, del Ministro o jefe del organismo de quien dependiera el propuesto. Su remoción es potestativa del Consejo de Control y deberán ser rotados cada dos años. De la misma manera se designarán, removerán y rotarán los respectivos suplentes.

Artículo 94. Los Comisionados de Control han de ser necesariamente convocados a todas las sesiones que celebren los órganos directivos de los institutos autónomos, servicios autónomos o empresas del Estado, a las cuales asistirán con derecho a voz pero sin voto y a su requerimiento se les remitirá copia autorizada de los acuerdos y decisiones que en cualquier circunstancia se adoptaren. Asimismo están autorizados para examinar los libros, archivos, contabilidad, comprobantes y demás documentos del instituto que se les haya asignado. Fuera de ello, los Comisionados de Control no tendrán ingerencia en la gestión de los institutos autónomos o empresas del Estado en los cuales actúen.

Artículo 95. Los Comisionados de Control están obligados a informar mensualmente al Consejo de Control, sobre la actuación de los institutos autónomos, servicios autónomos y empresas del

Estado. También pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Control todos los hechos que merezcan ser considerados por el mismo.

TITULO VI

LA REPRESENTACION LABORAL EN LOS INSTITUTOS AUTONOMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO

Artículo 96. En los directorios, juntas directivas o administradoras, o consejos de administración de los institutos autónomos y empresas del Estado habrá una representación de los trabajadores organizados, en la forma y condiciones establecidas en los artículos siguientes:

En ningún caso la representación laboral tendrá más de un quinto de los votos del organismo directivo correspondiente.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá establecer excepciones en cuanto a la aplicabilidad de esta norma respecto de ciertos institutos autónomos.

Artículo 97. La representación a que se refiere el Artículo anterior la ejercerá la confederación, federación o sindicatos más calificados o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial. Cuando haya dudas sobre el organismo que deba ejercerla, el Ministerio del Trabajo establecerá, por resolución especial, a cuál confederación, federación o sindicato debe corresponder la representación a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 98. A los efectos de la designación del representante de los trabajadores, el Ministro de tutela respectivo solicitará, por mediación del Ministerio del Trabajo, a la confederación, federación o sindicato a quien corresponda, una lista de cinco ciudadanos, de cuyo seno se designará un principal y un suplente. Los representantes de los trabajadores deberán ser venezolanos y mayores de edad.

La quinaria a que se refiere este artículo podrá estar formada por trabajadores u otras personas idóneas que gocen de la confianza de los respectivos organismos sindicales.

La designación del representante, se hará en un lapso de treinta días a contar desde la fecha del recibo de la lista correspondiente.

Artículo 99. El Ejecutivo Nacional podrá exigir la presentación de una nueva lista, cuando a su juicio la presentada en primer lugar no reúna las condiciones requeridas por esta ley.

Artículo 100. El representante laboral así designado, formará parte del órgano directivo en igualdad de condiciones que los demás miembros de ese organismo.

Artículo 101. Al ser removido en totalidad o en parte, el directorio, junta directiva o administradora o consejo de administración de los institutos autónomos o empresas del Estado, se procederá a renovar la representación laboral.

TITULO VII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 102. Los institutos autónomos existentes en la actualidad, continuarán ejerciendo sus funciones como hasta ahora, con arreglo a las normas específicas por las que se rijan, pero en el lapso de tres meses, contados a partir de la fecha de publicación de esta Ley en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, deberán ajustarse en su funcionamiento a las disposiciones de la presente Ley Orgánica.

El respectivo Ministro u órgano de tutela velará por el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

Artículo 103. Las normas relativas a presupuestos y contabilidad se aplicarán a partir del ejercicio económico siguiente al que estuviera en curso en la fecha de publicación de la presente Ley.

Artículo 104. Los correspondientes Ministerios o institutos autónomos que sean titulares de acciones en las empresas a que se refiere el artículo 4º de esta Ley, deberán, en el lapso de tres meses contados a partir de la publicación de la presente Ley, proceder a reformar los respectivos estatutos.

Artículo 105. El Presidente de la República designará, dentro del término de treinta días contados a partir de la publicación de esta Ley, una Comisión que estará presidida por el Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, e integrada por los miembros que juzgue conveniente. Dicha Comisión estará dotada de los servicios técnicos que sean necesarios y dependerá del Ministerio de Coordinación y Planificación.

Esta Comisión tendrá a su cargo la elaboración de un informe dentro del lapso que fije el Presidente de la República, sobre la clasificación, régimen jurídico y situación económica y financiera de los institutos autónomos, servicios autónomos sin personalidad jurídica y empresas del Estado, el cual contendrá, además, las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes, tendientes a la modificación, fusión, supresión o delimitación de competencias de los mismos.

Artículo 106. Con vista a las observaciones presentadas y a las propuestas formuladas por la Comisión a que se refiere el artículo anterior, el Presidente de la República propondrá al Consejo de Mi-

nistros la adopción de las medidas necesarias para la modificación, fusión o supresión de los institutos autónomos y servicios autónomos sin personalidad jurídica.

A tal efecto, por medio de la presente Ley se autoriza al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, conforme a lo establecido en el artículo 190, ordinal 8º de la Constitución, para que dicte mediante Decretos con valor de Ley, las medidas a que haya lugar, con motivo de la fusión, supresión o modificación de los institutos autónomos de acuerdo a lo establecido en este artículo. Estas facultades deberán ser ejercidas dentro del lapso de un año contado a partir del momento de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 107. Se deroga la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado de 11 de julio de 1966, así como todas las otras disposiciones legales que colidan con las de la presente Ley Orgánica.

APENDICE Nº 3

PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ⁸³

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º La Administración Pública Nacional ajustará su actuación a las prescripciones de la presente Ley, las cuales serán supletorias de las normas que rigen el procedimiento administrativo de los entes descentralizados.

Los procedimientos previstos en esta ley serán de obligatoria observancia cuando no hubiere alguno especialmente señalado por Ley.

Artículo 2º La actividad de la administración pública deberá ser desarrollada por el órgano competente, de conformidad con el procedimiento establecido y ajustándose su contenido en todo caso, a las normas y principios que integran el ordenamiento jurídico de la República.

Artículo 3º Los funcionarios y demás personas que presten servicio a la administración pública serán responsables de la tramitación de los asuntos cuyo conocimiento les corresponda.

83. Tal como se indicó en la Nota Nº 63 de esta Cuarta Parte del Informe, este Proyecto elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tiene los siguientes antecedentes: el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1961 y 1962 en la propia Comisión, y el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1965, para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, por los Profesores Sebastián Martín-Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública.

Los interesados podrán reclamar ante el superior jerárquico del funcionario responsable, de la tramitación de algún procedimiento, o bien la omisión de trámites esenciales.

La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, sin perjuicio de que sean subsanadas las fallas u omisiones y dará lugar a la imposición de las sanciones disciplinarias correspondientes al funcionario que resulte responsable de la infracción denunciada.

Artículo 4º Las actuaciones que los órganos de la Administración Pública Nacional realicen en ejercicio de sus funciones merecen fe pública.

CAPITULO II

De los actos administrativos

Artículo 5º Ningún acto administrativo podrá violar las normas y principios contenidos en la Constitución, en las leyes y en las disposiciones administrativas de carácter general, que la administración en modo alguno, podrá aplicar o interpretar arbitrariamente sino sólo de acuerdo con los fines señalados en las mismas.

Artículo 6º Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general.

Artículo 7º Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones ministeriales y órdenes dictadas por órganos y autoridades administrativas.

Artículo 8º Adoptarán la forma de decretos, las disposiciones emanadas del Presidente de la República.

Los decretos serán refrendados por aquél o aquellos de los Ministros a quienes corresponda la materia; o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros o, si a juicio del Presidente, la importancia del acto lo requiere.

Artículo 9º Las resoluciones son decisiones de carácter general o particular, adoptadas por los Ministros, por disposición del Presidente de la República.

Las resoluciones ministeriales deben ser suscritas por el Ministro respectivo.

Artículo 10. Cuando la materia de una resolución corresponda a más de un Ministro, ésta deberá ser suscrita por aquellos a quienes concierne el asunto.

Artículo 11. Las órdenes son mandatos de las autoridades administrativas, dirigidos a los particulares o a los funcionarios y empleados públicos. Las órdenes dirigidas a los funcionarios y empleados podrán adoptar la forma de reglamentos de organización interna, instrucciones o circulares de servicio.

La jerarquía normativa de las órdenes corresponderá a la de los funcionarios de quienes emanen.

Artículo 12. Para que produzcan efectos jurídicos, los actos administrativos de carácter general deberán ser publicados en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Los actos administrativos de carácter particular, deberán ser notificados personalmente a los interesados, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, cuando así lo disponga la ley o se lo considere conveniente.

Artículo 13. Los actos administrativos de carácter particular, excepto los de simple trámite y salvo expresa disposición legal en contrario, deberán ser motivados. A tal efecto, deberán contener una referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

Artículo 14. Cuando una disposición legal o reglamentaria deja alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dichas medidas o providencias deben estar fundadas en principios, normas o apreciaciones de carácter técnico y en todo caso guardar la debida proporcionalidad y adecuación con la situación de hecho y con los fines señalados por la norma.

Artículo 15. Los actos de la administración serán nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal.
2. Cuando resuelva un asunto precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos a particulares.
3. Cuando su contenido sea de imposible ejecución o bien conduzca a la comisión de hechos delictivos; y
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes o con prescendencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

Cualesquiera otros vicios de los actos administrativos, los harán anulables de acuerdo con el sistema de recursos consagrados por esta ley y por la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Artículo 16. Si cualquiera de los vicios señalados en el artículo precedente afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que puede ser independiente, continuará teniendo plena validez.

Artículo 17. Los vicios de forma de los actos administrativos darán lugar a la anulabilidad del acto en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de la ausencia total de la motivación, salvo que alguna disposición legal exima de la obligación de motivar; y

2. Cuando se haya producido indefensión del particular que resulte afectado por el acto en un derecho subjetivo o en un interés legítimo, personal y directo.

Artículo 18. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

Artículo 19. Los actos administrativos que no originen derechos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó o por el respectivo superior jerárquico.

Artículo 20. Ningún acto o disposición administrativa podrá crear penas, ni imponer contribuciones, tasas u otras cargas.

CAPITULO III

De los interesados

Artículo 21. Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan siempre que sean formuladas por personas directamente interesadas o bien declarar, en su caso, los motivos que hubiere para no hacerlo.

Artículo 22. Las personas que formulen a una autoridad administrativa una petición o recurso y aquellas otras a las que pueda dirigirse una determinada actividad de la administración, se considerarán interesados a los efectos de esta ley, siempre y cuando sean titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, personal y directo que puedan resultar afectados por la resolución administrativa.

Artículo 23. La condición de interesados la tendrán también quienes ostenten las condiciones de titularidad señaladas en el artículo anterior, aunque no hubieran intervenido en la iniciación del procedimiento, pudiendo en tal caso apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación.

Artículo 24. Por lo que se refiere a sus relaciones con la administración pública, las cuestiones relacionadas con la capacidad jurídica y la capacidad de obrar de los administrados serán las establecidas con carácter general en el Código Civil, cuando no se establezca expresamente de otro modo.

Artículo 25. Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los interesados o sus representantes legales podrán hacerse representar, entendiéndose en tal caso las actuaciones administrativas con quien de acuerdo con lo que establece el artículo siguiente fuera designado como representante.

Artículo 26. La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada en documento público o en documento privado en forma autenticada.

Artículo 27. En sus relaciones con la administración los interesados podrán estar asistidos por abogado, de conformidad con la ley que rige la materia.

Artículo 28. La designación de representante no excluye ni la posibilidad ni la obligación de intervenir por quien lo hubiere designado, así como el cumplimiento de las obligaciones que con carácter personal hubieran de ser realizadas.

Artículo 29. Los administrados están obligados a facilitar a la administración las respuestas, informes e investigaciones que aquella pueda ordenar siempre y cuando vengan establecidas por ley o por las disposiciones administrativas que en ejecución de las mismas puedan dictarse.

Artículo 30. Los administrados estarán obligados a comparecer en las oficinas públicas siempre y cuando fueran requeridos a hacerlo en base a una ley o a una disposición reglamentaria de carácter general.

TITULO II

DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 31. La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de este precepto que servirá de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento.

Este mismo criterio presidirá las tareas de normalización y racionalización a que se refieren los artículos siguientes.

Artículo 32. Los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización, para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formato.

Se procurará la racionalización de los trabajos burocráticos con vista a implantar una progresiva mecanización y automatización en las oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo lo justifique.

La normalización y racionalización serán establecidas para cada dirección por el Ministro respectivo, y cuando se trate de normas comunes a varios Ministerios, por la Presidencia de la República.

Las oficinas técnicas procederán a la revisión periódica de los cuestionarios y otros impresos con objeto de simplificarlos.

Artículo 33. En todo departamento ministerial, organismo autónomo y demás unidades administrativas, se informará al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado.

Artículo 34. En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden de su presentación, a menos que el jefe de la oficina, por resolución motivada de la cual se dejará copia en el expediente, resolviere alterar dicho orden cuando así lo aconsejaren especiales circunstancias del servicio. La infracción de lo aquí dispuesto acarreará responsabilidad para el funcionario.

Artículo 35. Los órganos administrativos utilizarán procedimientos sumarios de gestión para la solución de aquellos asuntos cuya frecuencia lo justifique. Cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, se podrán usar medios de producción en serie de aquellas, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados.

Artículo 36. De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la resolución, aunque deban intervenir en el procedimiento órganos de distintos ministerios o institutos autónomos, en sus casos.

CAPITULO II

De las inhibiciones y recusaciones

Artículo 37. Las autoridades administrativas deberán inhibirse del conocimiento de asuntos cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes supuestos:

1. Cuando personalmente o a través de terceros, tuvieren interés directo en el procedimiento o bien éste existiere por parte de su cónyuge o de sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

2. Cuando se encuentren con alguna de las partes en relación jurídica tal o en vinculación de hecho, suficientemente probada, que el resultado del procedimiento pueda influir en sus obligaciones, derechos o en sus simples intereses.

3. Que tal relación exista con el cónyuge o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

4. Tener parentesco con alguno de los interesados hasta el cuarto grado de consanguinidad o el segundo de afinidad, ambos inclusive, o tener amistad íntima o enemistad manifiesta con las personas que intervinieren en el procedimiento.

5. Que haya intervenido como testigo o perito en el expediente de cuya resolución se trate o que como funcionario hubiere manifestado su juicio en el mismo, de modo que pudiera prejuzgar ya la resolución del asunto, o si se tratase de un recurso administrativo, hubiera resuelto o intervenido en la resolución del acto que se impugna. Sin perjuicio de la revocación del oficio en su caso, y de la resolución del recurso de reconsideración.

6. Si uno de los interesados fuera superior jerárquico o existiera relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto.

Artículo 38. El funcionario que se encontrase en cualquiera de los casos previstos en el artículo anterior deberá inhibirse de conocer en el expediente de que se trate remitiéndolo al superior jerárquico, con resolución razonada en la que motive el fundamento de su inhibición.

Artículo 39. La autoridad superior, en el plazo de ocho días hábiles deberá decidir si la inhibición es o no procedente y si no hubiere resolución expresa en este plazo, se entenderá negada la inhibición.

En caso de aceptar la inhibición, el superior señalará el funcionario que conocerá del asunto, el cual en ningún caso podrá ser de categoría inferior a la del que formuló la inhibición.

En caso de que la inhibición no fuera aceptada, la autoridad superior devolverá el expediente para que el funcionario siga conociendo del mismo.

Artículo 40. La no inhibición por parte de las autoridades y funcionarios en los casos que proceda dará lugar a responsabilidad.

Artículo 41. La actuación de los funcionarios en los que concurren motivos de recusación no implicará necesariamente la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Artículo 42. Los órganos superiores podrán ordenar a los funcionarios incursos en las causales señaladas en el artículo 37 que se abstengan de toda intervención en el procedimiento.

Artículo 43. Cualquier interesado puede recusar al funcionario a quien correspondiere decidir un asunto, si existieren las causales de inhibición señaladas en el artículo 28 de esta ley y el funcionario no se hubiere abstenido.

La recusación será hecha por escrito, dirigida a un Notario o Juez de la localidad, quien la hará llegar, en la forma más rápida al funcionario recusado y trasladará copia al funcionario que se hubiese señalado en el escrito como superior.

El funcionario recusado, al recibir el escrito, decidirá el mismo día o al siguiente día hábil, si se abstiene o si considera infundada la recusación, remitiendo, en todo caso, el expediente al superior jerárquico inmediato.

El superior jerárquico, al recibir el expediente decidirá en la misma forma y términos establecidos en el artículo 39. Si declarare improcedente la recusación impondrá multa de dos mil a diez mil bolívares a quien la formuló.

Artículo 44. No obstante la inhibición o la recusación del funcionario éste deberá llevar a cabo las actividades cuya realización no pueda demorarse por razones de servicio. Asimismo, prestará la cooperación que le sea requerida por el funcionario a quien se hubiere encomendado la resolución del asunto.

CAPITULO III

De los términos y plazos

Artículo 45. Los términos y plazos establecidos en ésta y en otras leyes, obligan por igual y sin necesidad de apremio tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

Artículo 46. Los términos y plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate. Cuando vengán establecidos por días y no haya disposición en contrario, se computarán exclusivamente los días hábiles.

Si el plazo o término se fijare por semanas, meses o años se computarán de fecha a fecha de acuerdo con lo que establece el apartado primero de este artículo. Si tratándose de meses o años no hubiera día equivalente al que correspondiera al cumplimiento del término o plazo se entenderá entonces que expira el primer día hábil siguiente, criterio que en todo caso se seguirá cuando la conclusión del plazo o del término coincidiera con un día feriado.

A los efectos de esta ley, se entiende por día hábil el laborable.

Artículo 47. Se entenderán cumplidos los términos y plazos si los documentos de que se tratare, fueron remitidos por correo con anterioridad a la finalización de aquellos, siempre y cuando quede debida constancia de la fecha en que se hizo la remisión.

CAPITULO IV

De la recepción de documentos

Artículo 48. En todos los ministerios, organismos y dependencias a los que haya de aplicarse esta ley, habrá un registro de presentación de documentos en el que mediante el oportuno asiento se recogerán todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados, así como las comunicaciones que puedan dirigir otras autoridades.

La organización y el funcionamiento del registro se establecerán en el reglamento de esta ley.

Artículo 49. Los funcionarios del registro que reciban la documentación velarán por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Timbre Fiscal y advertirán a los interesados de las omisiones o irregularidades que observen.

Artículo 50. Se dará recibo de todo documento presentado, con indicación del número de registro que corresponda.

Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática de los documentos que se presenten, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del registro, previo cotejo con los originales.

TITULO III

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

Del procedimiento ordinario

Sección primera: Disposición general

Artículo 51. El procedimiento que se establece en este Capítulo es de obligatoria observancia si el acto final pudiere causar lesión de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos de un particular.

Sección segunda: De la iniciación del procedimiento

Artículo 52. El procedimiento administrativo se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita.

En el primer caso, se iniciará por decisión propia de la autoridad administrativa competente o como consecuencia de la orden de una autoridad administrativa superior.

Artículo 53. Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito que se presente deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado con expresión de sus nombres y apellidos, domicilio, profesión, estado civil y cédula de identidad, así como, en su caso, de la persona que actúe como representante, con expresa indicación de la dirección en la que han de llevarse a cabo las notificaciones pertinentes.
3. Los hechos, razones y pedido que contenga, expresando con toda claridad las pretensiones a que se aspira.
4. El lugar en que el escrito ha sido redactado, fecha de su presentación y firma de los interesados.
5. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales y reglamentarias expresas.

Artículo 54. Cuando en el escrito o solicitud dirigida a la administración pública faltare cualquiera de los requisitos exigidos en el artículo anterior, la autoridad que hubiere de iniciar las actuaciones procederá a devolverlo al presentante con indicación de las omisiones o faltas observadas, a fin de que en el plazo de diez días se proceda a su oportuna rectificación; si tal no se hiciere se presumirá que el interesado desiste del procedimiento respectivo.

Artículo 55. Los funcionarios administrativos procurarán evitar que se dicten decisiones contradictorias en un mismo asunto, o sobre asuntos conexos. Por ello cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina de la administración, tuviere relación íntima o conexión importante con cualquier otro asunto que se tramitare en la misma oficina, podrá el jefe de la dependencia ordenar la acumulación de ambos procedimientos.

Los particulares podrán solicitar también que tal acumulación sea acordada. La acumulación en ningún caso alterará o perjudicará la tramitación de cualquiera de los dos procedimientos en todo aquello que no afecte los derechos o intereses de los solicitantes.

Sección tercera: De la sustanciación del expediente

Artículo 56. Iniciado el procedimiento, se procederá a abrir el oportuno expediente en el que se recogerá toda la tramitación que al respecto se lleve a cabo.

De las comunicaciones entre las distintas autoridades así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen tanto de los actos que lo requieran como de las resoluciones que se adopten, se conservarán siempre las copias correspondientes.

Artículo 57. El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites.

La administración, de oficio o a instancia del interesado, llevará a cabo todos los actos necesarios para lograr la determinación precisa de las circunstancias en atención a las cuales deberá decidir.

Artículo 58. Los interesados tienen derecho a conocer el estado en que se encuentra la tramitación del expediente y a dirigir a la administración las comunicaciones que consideren pertinentes en defensa de sus derechos e intereses.

Artículo 59. La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente podrá solicitar de otras autoridades u organismos los informes que estime conveniente a efectos de la mejor resolución del asunto.

Artículo 60. Los informes deberán ser evacuados en el plazo máximo de diez días, si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo; o de quince, en los otros casos.

Si el funcionario requerido considerare necesario un plazo mayor, lo manifestará al requirente, con indicación del plazo que estime necesario, el cual no podrá exceder en ningún caso del doble del ya indicado.

Los informes serán breves, limitados a la información solicitada, sin incorporar a su texto los datos y actuaciones que aparezcan en el expediente.

Artículo 61. La omisión de los informes señalados en los artículos anteriores no suspenderá la tramitación, salvo que aquellos tuvieren carácter preceptivo, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión o demora.

Artículo 62. Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de resolver el expediente.

Artículo 63. El informe de la Consultoría Jurídica respectiva, es de carácter obligatorio en todos los procedimientos y recursos administrativos, salvo que la resolución del asunto consista en la simple verificación de datos. Este informe precederá inmediatamente a la resolución definitiva.

Artículo 64. Los hechos que se consideraren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en el Código Civil.

El funcionario sustanciador del expediente acordará de oficio o a solicitud del interesado, un lapso probatorio, si ello no fuere manifiestamente innecesario.

El lapso probatorio no podrá exceder de veinte días, salvo que se trate de asuntos de especial complejidad, en cuyo caso el lapso podrá prorrogarse por veinte días más.

Artículo 65. Los interesados y sus representantes tendrán derecho, en cualquier fase del procedimiento, a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma, salvo en los siguientes casos:

1) De los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico del organismo.

2) De los documentos cuyo conocimiento confiera al interesado alguna ventaja ilegítima en perjuicio de tercero.

3) De los proyectos de resolución, y de los informes de órganos consultivos o técnicos.

En los casos en que se refiere este artículo, se desglosarán del expediente los documentos respecto de los cuales se niegue el acceso. La decisión denegatoria deberá ser motivada.

Sección cuarta: De la terminación del procedimiento

Artículo 66. La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de seis meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acordare.

Artículo 67. El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del recibo de la solicitud o instancia del interesado o de la notificación de éste, cuando el procedimiento se hubiere iniciado de oficio.

Artículo 68. La resolución del procedimiento decidirá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

Artículo 69. La resolución deberá contener la determinación del órgano que la adopta, con indicación expresa, en su caso, de actuar por delegación; la expresión sucinta de los hechos; las razones que hubieren sido alegadas; los fundamentos legales oportunos y la decisión respectiva.

La resolución expresará, además, su fecha y el lugar en donde hubiere sido dictada y el original contendrá la firma autógrafa del funcionario o funcionarios que la hubieren adoptado y el sello de la oficina. En aquellas resoluciones cuya frecuencia lo justifique la firma del funcionario podrá ser estampada por medios mecánicos.

Artículo 70. Si en el término de seis meses indicado en el artículo 66 o en la prórroga que se haya acordado antes de finalizar aquel, la administración no resolviere sobre las solicitudes formuladas por particulares, las mismas se entenderán negadas y el interesado podrá ejercer los recursos pertinentes.

Artículo 71. Lo dispuesto en el artículo anterior no releva a las autoridades administrativas de su obligación de decidir en forma expresa, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario a quien sea imputable la omisión o la demora.

Artículo 72. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, se entenderá terminado el procedimiento por el desistimiento o la renuncia del interesado a la solicitud, petición o instancia que le hubiere dado inicio. El desistimiento o la renuncia deberá formularse por escrito.

En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes, conforme se dispone en el artículo siguiente.

Artículo 73. Recibida la declaración de desistimiento o renuncia, el funcionario competente la notificará a los demás interesados, si los hubiere. Si éstos no solicitaren la continuación del procedimiento, dentro de los diez días siguientes a dicha notificación, se lo declarará concluido.

Artículo 74. No obstante el desistimiento o la renuncia, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés general lo justificaren. En este caso, los efectos del desistimiento o de la renuncia se limitarán a sus consecuencias patrimoniales.

Artículo 75. El procedimiento iniciado a instancia de un particular perime si la tramitación se paraliza durante tres meses por causa imputable al interesado.

El término comenzará a contarse a partir de la fecha en que la autoridad administrativa apereciba al interesado.

La perención no operará cuando el interesado haya dejado de gestionar el asunto en virtud de haber transcurrido el término señalado en el artículo 70.

Artículo 76. La declaratoria de perención no extingue los derechos y acciones del interesado, pero el procedimiento perimido no interrumpirá el término de prescripción de aquellos.

CAPITULO II

Del procedimiento sumario

Artículo 77. En los supuestos distintos del previsto en el artículo 51 la administración podrá seguir un procedimiento sumario para

sus decisiones. El procedimiento sumario deberá concluirse en el término de treinta días.

Artículo 78. Iniciado el procedimiento sumario, el funcionario sustanciador, con autorización del superior jerárquico y previa audiencia de los interesados, podrá determinar que se siga el procedimiento ordinario, si la complejidad del asunto lo aconsejare.

Artículo 79. En el procedimiento sumario no habrá debates, defensas ni pruebas ofrecidas por las partes, pero la administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio relevantes.

Las pruebas se tramitarán sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de los interesados, salvo aquellos a quienes se convocare especialmente, a juicio de la autoridad administrativa.

Artículo 80. En el procedimiento sumario el órgano instructor ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna, determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de éstos.

Artículo 81. Instruido el expediente y previamente a su resolución, se notificará a los interesados, para que tomen conocimiento del asunto y formulen, dentro de los cinco días siguientes a la notificación, los alegatos y observaciones que creyeren pertinentes.

CAPITULO III

De la publicación y notificación de los actos administrativos

Artículo 82. Los actos administrativos deberán publicarse o ser notificados a los interesados, conforme se establece en el Título I de esta Ley.

La notificación y la publicación de los actos administrativos, en sus casos, es requisito necesario para su eficacia. Sin embargo, el conocimiento del interesado suple la falta de notificación.

Artículo 83. Los actos administrativos que puedan ser de interés general o que afecten a un grupo indeterminado de personas, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 84. Se notificará a los interesados toda resolución que afecte sus derechos o intereses.

La notificación deberá contener el texto íntegro de la resolución e indicar si el acto es definitivo; los recursos que contra el mismo procedan, con expresión de los términos para ejercerlos, y los órganos o tribunales ante los cuales deba interponerse.

Artículo 85. Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y sólo

producirán efectos una vez transcurridos quince días, a partir de la fecha de recibo por el interesado.

Artículo 86. En el caso que el recurso o el término para interponerlo, indicados en la notificación, fueren erróneos, los interesados podrán formular el recurso pertinente.

El plazo para la interposición de este último se contará a partir de la resolución o sentencia del recurso erróneamente propuesto, si ésta declarase la incompetencia del órgano o la extemporaneidad del recurso.

Artículo 87. La notificación se hará en el lugar que al efecto hubiere señalado el interesado o en su residencia, mediante oficio, carta o telegrama, dejando constancia de la fecha en que se lleva a cabo y del contenido de la resolución que se notifica.

Artículo 88. La notificación podrá hacerse a cualquiera de las personas que se encuentren en la dirección señalada por el interesado.

Si se tratare de interesados desconocidos o indeterminados o fuere imposible llevar a cabo la notificación en la forma señalada en el artículo anterior, se procederá a la publicación del acto.

En el caso de publicación se entenderá notificado el destinatario, vencidos que sean quince días a contar de aquella, de lo cual se hará expresa indicación.

CAPITULO IV

De la ejecutoriedad de los actos administrativos

Artículo 89. Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de derechos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la resolución que sirva de fundamento a aquellos.

Artículo 90. Los actos administrativos, una vez que fueran publicados o debidamente notificados serán inmediatamente ejecutivos, por lo que conforme se establece en el artículo 98 de esta ley, la interposición de cualquier tipo de recurso no suspenderá la ejecución del acto.

Artículo 91. La ejecución forzosa de los actos administrativos, previo el correspondiente apercibimiento a los obligados, será realizada de oficio por la propia administración, salvo el caso de que por expresa disposición legal, deba ser encomendada a la autoridad judicial.

La obligación de entregar cuerpos ciertos o cantidades de dinero u otros bienes fungibles será ejecutable por intermedio de la autoridad judicial competente, salvo las excepciones legales establecidas.

Artículo 92. La ejecución forzosa por la administración se llevará a cabo conforme a los siguientes procedimientos:

1. Cuando se trate de actos que no sean personalísimos al obligado, se procederá a la ejecución subsidiaria, por cuenta de aquel, bien por la administración o por la persona que ésta designe.

2. Cuando se trate del cumplimiento de obligaciones no susceptibles de ejecución subsidiaria, mediante la aplicación de multas coercitivas al obligado, que podrán ser reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, conforme se determine en la ley.

TITULO IV

DE LA REVISION DE LOS ACTOS EN VIA ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

De la revisión de oficio

Artículo 93. La administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado, declarar la nulidad de los actos a que se refiere el artículo 15 de esta Ley.

Artículo 94. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, la administración no podrá anular de oficio sus propios actos cuando fuesen declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado definitivamente firmes.

Artículo 95. La administración podrá, en cualquier momento, corregir errores materiales, de hecho o de cálculo en que hubiere incurrido en los actos administrativos.

CAPITULO II

DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Sección primera: Disposiciones generales

Artículo 96. Los interesados podrán interponer los recursos jerárquicos y de reconsideración contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o prejuzgue el definitivo.

Además y en los casos previstos en el artículo 111 de esta Ley, los interesados podrán interponer el recurso de revisión.

Artículo 97. Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito en el que se expresará el nombre y el domicilio del recu-

rente y el de su representante, si fuere el caso; el acto que se recurre; las razones en que se funda; la autoridad ante la cual se interpone y el organismo ante el cual se recurre, si tal es el caso. El lugar que señale el recurrente como domicilio será aquel donde habrá de ser notificado de cualquier acto.

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

Artículo 98. La interposición de cualquier recurso, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamenta en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho a que se refiere el Título I de esta Ley. En estos casos, el órgano respectivo podrá exigir a tal efecto, si lo estima conveniente, la constitución de la caución que se considere suficiente.

Artículo 99. No se podrán resolver por delegación recursos jerárquicos o de revisión contra actos dictados en ejercicio de las funciones propias del órgano al cual se han conferido las facultades delegadas.

Artículo 100. La autoridad que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente que, tanto de hecho como de derecho, hayan sido alegadas o no por los interesados. En este último caso se les oírán previamente.

Sección segunda: Del recurso jerárquico

Artículo 101. El recurso jerárquico será procedente contra todo acto administrativo que no ponga fin a la vía administrativa, en la forma siguiente:

1. Contra los actos administrativos dictados por órganos subalternos de los Ministerios, ante el Director respectivo.
2. Contra los actos administrativos dictados por los Directores de los Ministerios, ante el respectivo Director General.
3. Contra los actos administrativos dictados por los Directores Generales, ante el respectivo Ministro.
4. Contra los actos administrativos dictados por órganos subalternos de los institutos autónomos, ante el respectivo órgano superior.

Artículo 102. Se considera que agotan la vía administrativa los actos administrativos dictados en resolución de recursos jerárquicos.

Artículo 103. El recurso jerárquico deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto que se impugna.

Artículo 104. El recurso jerárquico se podrá interponer tanto ante el órgano que dictó el acto que se impugna como ante el superior jerárquico que debe decidirlo.

Artículo 105. La resolución del recurso jerárquico confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. La resolución del recurso podrá ordenar asimismo la reposición del procedimiento en caso de vicios de forma en la tramitación, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley sobre la convalidación de actos irregulares.

Artículo 106. Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso jerárquico sin que se notifique su resolución al interesado, se entenderá denegado y se considerará agotada la vía administrativa.

Sección tercera: Del recurso de reconsideración

Artículo 107. El recurso de reconsideración puede proponerse contra todo acto administrativo que ponga fin a la vía administrativa y contra el cual no proceda intentar el recurso jerárquico.

El recurso de reconsideración, sin embargo, no podrá interponerse contra aquellos actos que aún agotando la vía administrativa sean resolución de un recurso jerárquico.

Artículo 108. El recurso de reconsideración se resolverá por el mismo órgano que dictó el acto recurrido y deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación de éste.

Contra el acto que resuelve un recurso de reconsideración, no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

Artículo 109. La resolución del recurso de reconsideración confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. Se podrá ordenar además la reposición del procedimiento, en caso de vicios de forma en la tramitación, sin perjuicio de la convalidación, conforme a esta Ley.

Artículo 110. Transcurrido un mes desde la interposición del recurso de reconsideración sin que se notifique su resolución al interesado, se entenderá denegado y quedará expedita la vía contencioso-administrativa. Si recayere resolución expresa, el plazo para ocurrir a dicha vía se contará desde la notificación de aquella.

Sección cuarta: Del recurso de revisión

Artículo 111. Podrá intentarse recurso de revisión ante el Ministro respectivo contra aquellos actos administrativos firmes en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren aparecido documentos de valor esencial para la resolución del asunto, desconocidos para la época de la tramitación del expediente.
2. Cuando en la resolución hubieren influido en forma decisiva documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme.
3. Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiese quedado establecido en sentencia judicial definitivamente firme.

Artículo 112. El recurso de revisión no procederá sino dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los números 2 y 3 del artículo anterior o de haberse tenido noticia de la existencia de los documentos a que se hace referencia en el número 1 del mismo artículo.

TITULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 113. El Ejecutivo Nacional, dentro del término de un año a partir de la promulgación de esta Ley, adaptará los procedimientos creados reglamentariamente a los principios aquí desarrollados, unificando los que no tuvieren carácter especial por su naturaleza.

Artículo 114. Hasta tanto se proceda a su reforma o bien durante el término previsto en el artículo anterior, en sus casos, continuarán aplicándose los procedimientos establecidos reglamentariamente.

Artículo 115. Sin perjuicio de su reforma, no se aplicará el término previsto en el artículo 113 a los siguientes procedimientos especiales:

1. Los procedimientos en materia de expropiación forzosa.
2. Los relativos a contratos administrativos.
3. Los relativos a la inspección, vigilancia y fiscalización de bancos y otros institutos de crédito; de empresas de seguros y reaseguros, de entidades de ahorro y préstamo y de cooperativas.
4. El procedimiento sobre naturalización.

5. Los procedimientos de recaudación, inspección y fiscalización de ingresos y gastos públicos.
6. Los procedimientos para reprimir y sancionar los delitos y contravenciones fiscales.
7. Los procedimientos sobre extranjería.
8. Los procedimientos de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales.
9. Los procedimientos relativos a la propiedad industrial y al derecho de autor.
10. Los procedimientos relativos a la reforma agraria.
11. Cualesquiera otros que sean declarados especiales por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 116. Se derogan todas las disposiciones que colidan con la presente Ley.

APENDICE Nº 4

PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ⁸⁴

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º La jurisdicción contencioso-administrativa, a quien corresponde el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan contra la administración pública, con las excepciones señaladas en ésta u otras leyes, se regulará por lo previsto en la presente Ley.

Artículo 2º Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular las disposiciones reglamentarias y los actos administrativos contrarios a derecho; establecer la responsabilidad patrimonial de la administración pública; condenar a ésta al pago de cantidades de dinero y a la reparación de daños y perjuicios y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas, lesionadas por los hechos, actos y actuaciones de la administración pública, sometidos al Derecho Administrativo.

84. Tal como se indicó en la Nota Nº 69 de esta Cuarta Parte del Informe, este Proyecto, elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tiene los siguientes antecedentes: el Proyecto de Ley de Procedimientos administrativos elaborado en 1961 y 1962 en la propia comisión y el Proyecto de Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, elaborado en 1965 para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia por los Profesores Sebastián Martín-Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública.

Los recursos contencioso-administrativos de interpretación sólo podrán interponerse en los casos previstos expresamente en las leyes.

Artículo 3º A efectos de lo establecido en esta Ley, se entenderá por Administración Pública:

1. La Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal.
2. Los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos.
3. Las Corporaciones o entidades de derecho público que desempeñen funciones públicas, o que tengan a su cargo la representación o defensa de intereses de carácter general, profesional o corporativo.

Artículo 4º La jurisdicción contencioso-administrativa no conocerá de asuntos de índole civil, mercantil o laboral, aun cuando en ellos sea parte o haya de intervenir la administración pública, salvo que los mismos se planteen como cuestiones prejudiciales o incidentales a la decisión de un recurso contencioso-administrativo. Las decisiones que en tal sentido adopten los tribunales de esta jurisdicción, no producirán efectos fuera del proceso en que se dicten.

Tampoco corresponderá al conocimiento de los órganos de esta jurisdicción, los recursos atribuidos a la jurisdicción constitucional, salvo en lo referente a la determinación de la responsabilidad patrimonial a que pudieren dar lugar los actos impugnados.

Artículo 5º La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es improrrogable. Los órganos de la misma podrán apreciar, incluso de oficio, su falta de competencia. La resolución que a estos efectos adopten los tribunales contencioso-administrativos, siempre habrá de ser fundada e indicar la jurisdicción que se estima competente para conocer del asunto de que se trate. Si el recurrente compareciese ante esta última en el plazo de un mes, a contar desde la fecha de publicación de la resolución indicada, se entenderá como si lo hubiera hecho en el momento en que interpuso el recurso contencioso-administrativo.

Artículo 6º En lo no previsto en esta Ley regirán con carácter supletorio la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de Procedimiento Civil, cuyas normas, en todo caso, se aplicarán de acuerdo con las características y principios propios de esta jurisdicción.

CAPITULO II

De las partes

Artículo 7º La capacidad procesal exigida para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa será la que con carácter general establece el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 8º Están legitimados para solicitar la anulación de los actos y disposiciones contrarios a derecho:

1. Los que tuvieren en ello interés legítimo, personal y directo.
2. Los que hubieren sido lesionados en sus derechos subjetivos.

El recurrente podrá pretender además, en este segundo caso, el reconocimiento de su situación jurídica individual y el restablecimiento de la misma, cuando hubiera sido lesionada por el acto o disposición objeto del recurso.

Artículo 9º Cuando la legitimación derivase de alguna relación jurídica transmisible, quien se subrogue en ella podrá suceder a la persona que inicialmente hubiera actuado como parte, en cualquier estado del proceso.

Artículo 10. Las distintas administraciones públicas podrán impugnar ante esta jurisdicción los actos y disposiciones dictadas por otra administración cuando lesionen sus derechos o sus intereses, en los términos establecidos en el artículo 8º de esta Ley.

Artículo 11. Cuando se impugne un acto administrativo se considerarán como partes demandadas, tanto la respectiva administración, como las personas que deriven de aquel derechos o intereses legítimos, personales y directos.

Artículo 12. La administración autora de algún acto administrativo individual que fuera firme y creador de derechos a favor de particulares y que, por tanto, no pudiera por sí misma revocarlo, podrá también impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, si lo estimare contrario a derecho, previo informe favorable de la Consultoría Jurídica respectiva.

En tales casos se requerirá resolución previa en tal sentido del Ejecutivo Nacional, Estadal o del Distrito Federal tratándose de actos emanados de la administración nacional, estadal o del Distrito Federal respectivamente, del Concejo Municipal si se tratare de actos de la administración municipal, o de aquellos órganos que jurídicamente ostentan la representación de las mismas, tratándose de actos de las restantes entidades y corporaciones a que hace referencia el artículo 3, ordinales 2º y 3º de esta Ley.

La resolución a que se refiere el aparte anterior no podrá recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los que con ella puedan sentir lesionados sus derechos o intereses legítimos, podrán sin embargo actuar como partes en el proceso que a tal fin se inicie.

Artículo 13. Los administrados que, como demandados, o demandantes, fueran partes ante esta jurisdicción, deberán estar en todo caso representados o asistidos de abogado.

Artículo 14. La representación y defensa de la República corresponderá al Procurador General de la República, de acuerdo con lo

que establece la ley orgánica respectiva. Las demás administraciones serán representadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa por quienes corresponda, con arreglo a las normas jurídicas que las rijan.

Artículo 15. El Procurador General de la República podrá dictaminar en todos los recursos que se interpongan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez contestada la demanda, aun cuando la República no fuere parte en el juicio.

Artículo 16. En ningún caso el representante de la administración demandada podrá convenir, sin expresa autorización del órgano competente.

CAPITULO III

Del objeto del recurso contencioso-administrativo

Artículo 17. Podrán ser objeto de recurso los actos administrativos definitivos y los de trámite, cuando pongan término al procedimiento administrativo o impidan su continuación, siempre que no pueda ejercerse recurso jerárquico contra ellos.

Artículo 18. Los reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter general podrán ser impugnados directamente, sin que sea preciso agotar la vía administrativa.

También se impugnarán directamente ante esta jurisdicción los actos administrativos dictados en aplicación de los reglamentos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, cuando el fundamento del recurso sea que tales disposiciones son contrarias a derecho.

La falta de impugnación directa de una disposición de carácter general o la desestimación del recurso que contra ella se hubiere interpuesto, no impedirá la impugnación, por quienes estén legitimados, de los actos individuales de aplicación de aquella.

Artículo 19. No es admisible recurso contra los actos que reproduzcan, confirmen o sean aplicación o ejecución de precedentes resoluciones administrativas ya firmes o cuya validez hubiere sido declarada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Artículo 20. El término para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa es de seis meses, contados a partir de la fecha de notificación del acto que se impugne.

Cuando se demandare la cancelación de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios o el restablecimiento de situaciones jurídicas individuales lesionadas por la actividad administrativa, el término para recurrir será de seis meses contados a partir del día en que se considere desestimada la precedente reclamación

formulada con carácter previo en vía administrativa conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual podrá iniciarse en el término de prescripción de las acciones respectivas, conforme al Código Civil.

La no impugnación de un acto administrativo no impide el ejercicio de las acciones a que se refiere el aparte anterior.

Parágrafo Unico. La ilegalidad del acto administrativo puede oponerse siempre como excepción, salvo que la ley disponga lo contrario. Cuando la excepción sea opuesta ante otros tribunales distintos de los de la jurisdicción contencioso-administrativa, se suspenderá el procedimiento, y el Tribunal respectivo remitirá el expediente al tribunal competente de aquella, quien deberá conocer del asunto conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

Artículo 21. La declaratoria de nulidad de las disposiciones o actos impugnados no presupone derecho a indemnización.

Artículo 22. Podrán ser acumulables en un solo recurso las pretensiones que, no siendo incompatibles entre sí, se deduzcan en relación con un mismo acto o con una misma disposición o que, aunque se refieran a varios actos o disposiciones, tengan entre ellos conexión directa e inmediata.

El tribunal, de oficio o a instancia de parte y previa audiencia de éstas, podrá ordenar la acumulación en uno sólo de varios recursos contencioso-administrativos, una vez que estos fueren presentados, sin que contra la decisión que en tal sentido adopte el tribunal quepa recurso alguno.

TITULO II

DE LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 23. Son órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa:

1. La Corte Suprema de Justicia;
2. El Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo; y
3. Los tribunales contencioso-administrativos y los tribunales fiscales.

CAPITULO II

De la Corte Suprema de Justicia

Artículo 24. La Corte Suprema de Justicia, como órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, conocerá:

1. En única instancia, de los recursos contra actos, disposiciones o actuaciones del Ejecutivo Nacional, considerando como tales, a los efectos del artículo 215, ordinal 7º de la Constitución, los dictados por el Presidente de la República, actuando por sí mismo o en Consejo de Ministros.

2. En alzada, de las apelaciones contra la sentencias que dicte el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo como tribunal de primera instancia.

La Corte Suprema de Justicia, como órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa ejercerá además las otras funciones que le corresponden conforme a las leyes.

CAPITULO III

DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Sección primera: De la jurisdicción y competencia

Artículo 25. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo tendrá su sede en la ciudad de Caracas, y jurisdicción sobre todo el territorio de la República. Funcionará en dos salas, que se denominarán Sala de lo Contencioso-Administrativo y Sala de lo Contencioso-Fiscal. El Ejecutivo Nacional, podrá mediante decreto aumentar el número de magistrados del tribunal, así como disponer la creación de nuevas Salas, determinando, en tal caso, la competencia de cada una de ellas.

Artículo 26. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo conocerá:

1. En alzada, de los recursos contra las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos y de los tribunales fiscales.

2. En primera instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra actos, disposiciones o actuaciones de los Ministros, de los Directores Generales y de los demás Directores de los Ministerios o funcionarios de categoría similar, siempre que tales actos agoten la vía administrativa, y no estén especialmente atribuidos a los tribunales fiscales, conforme a esta Ley.

3. En primera instancia, de los recursos contra disposiciones, actos o actuaciones del Fiscal General y del Contralor General de la República, siempre que las mismas no tengan por objeto preparar ulteriores resoluciones de la administración y su conocimiento no corresponda a los tribunales fiscales.

Cuando se trate de recursos que tengan por objeto el pago de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios, cuya cuantía sea inferior a cinco mil bolívares, el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo conocerá en única instancia.

Artículo 27. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo ejercerá respecto a los tribunales contencioso-administrativos y a los tribunales fiscales las atribuciones que corresponden a los tribunales superiores respecto a los de primera instancia.

Sección segunda: De la integración del tribunal

Artículo 28. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo estará integrado por nueve magistrados principales e igual número de suplentes, designados conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Tendrá además nueve conjueces, elegidos por el tribunal en pleno.

Para ser magistrado del Tribunal Superior se requieren, además de las condiciones exigidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes:

1. Ser mayor de treinta años.
2. Haber ejercido la docencia universitaria en materia de Derecho Público, o haber desempeñado funciones de asesoría jurídica o de gestión en la administración pública por más de cinco años, o haber sido magistrado en los tribunales contencioso-administrativos o de los tribunales fiscales por un período no menor de cinco años.

Artículo 29. Designados los miembros del tribunal, éste procederá a determinar la integración de cada sala y a elegir al Presidente y al Vicepresidente, los cuales duran un año en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser reelegidos.

El Presidente será miembro de ambas salas, las cuales presidirá y tendrá a su cargo la dirección y coordinación general de los asuntos del conocimiento del tribunal. Corresponde al Vicepresidente suplir las ausencias temporales del Presidente.

Artículo 30. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo tendrá un Secretario General, que deberá ser abogado.

El tribunal dispondrá de los servicios administrativos necesarios para el mejor ejercicio de sus funciones, cuyo personal, bajo la dependencia del Secretario, quedará adscrito a las distintas salas. El tribunal dictará su reglamento interno, que habrá de someter a la aprobación de la Corte Suprema de Justicia.

CAPITULO II

De los tribunales contencioso-administrativos y de los tribunales fiscales

Sección primera: De la jurisdicción y competencia

Artículo 31. El territorio de la República estará dividido en cuatro o más circunscripciones judiciales, dentro de las cuales

tendrán jurisdicción los tribunales contencioso-administrativos y los tribunales fiscales que se crearen de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los límites de dichas circunscripciones serán fijados por el Ejecutivo Nacional al decretar la creación de los tribunales y deberán coincidir o abarcar las regiones administrativas establecidas en el país.

Artículo 32. En cada una de las circunscripciones a que se refiere el artículo anterior funcionarán, al menos, un tribunal contencioso-administrativo y un tribunal fiscal.

Cuando en una misma circunscripción funcionaren varios tribunales contencioso-administrativos o tribunales fiscales, el Ejecutivo Nacional podrá distribuir entre ellos el conocimiento de las distintas materias que integran la competencia que esta Ley les acuerda.

Artículo 33. Corresponde a los tribunales contencioso-administrativos conocer en primera instancia de los recursos que se interpongan contra actos o disposiciones de:

1. Los institutos autónomos y corporaciones o entidades de derecho público, que agoten la vía administrativa.
2. Los Gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales y de los funcionarios subalternos de dichas autoridades que agoten la vía administrativa.
3. Las Municipalidades, cuando su conocimiento no estuviere reservado a la jurisdicción constitucional.

Artículo 34. Los tribunales contencioso-administrativos conocerán, en primera instancia, de los recursos que tengan por objeto el pago de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios por las administraciones enunciadas en el artículo anterior y la cuantía sea igual o superior a cinco mil bolívares. Si la cuantía fuere inferior a este límite, los tribunales contencioso-administrativos conocerán en única instancia.

Artículo 35. Corresponde a los tribunales fiscales, en primera instancia:

1. Conocer de los recursos contra actos de liquidación de impuestos, tasas u otras contribuciones.
2. Conocer del recurso contra los reparos formulados por la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, en los casos previstos por la ley.
3. Conocer de las demandas propuestas contra la negativa de la administración a efectuar el reintegro de cantidades pagadas por concepto de contribuciones.
4. Conocer de los juicios de cuenta y, en general, de los procesos que se sigan para exigir la responsabilidad civil a que

están sujetos los funcionarios o empleados de hacienda, los funcionarios o empleados públicos y los particulares en materia fiscal, cuando el conocimiento del asunto, en sus casos, no estuviere atribuido por la ley a otra autoridad.

5. Conocer de los procesos por infracciones de leyes tributarias o fiscales, cuando ello no esté atribuido a otras autoridades; y

6. Conocer de todas las controversias que se susciten entre la administración y los particulares con motivo de la interpretación o aplicación de las leyes u ordenanzas tributarias y sus reglamentos, cuando su conocimiento no estuviere atribuido por la ley a otra autoridad.

Artículo 36. Los tribunales fiscales conocerán en única instancia de los asuntos indicados en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo anterior, cuando la cuantía de éstos sea inferior a cinco mil bolívares.

Sección segunda: De la integración de los tribunales contencioso-administrativos y fiscales

Artículo 37. Los tribunales contencioso-administrativos y los tribunales fiscales estarán integrados por tres magistrados designados de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, y los respectivos suplentes.

Artículo 38. Para ser magistrado de estos tribunales se requiere, además de las condiciones exigidas por la Ley, haber ejercido la docencia universitaria en materia de Derecho Público, o haber desempeñado funciones de asesoría o de gestión en la administración pública, durante un plazo no inferior a tres años.

TITULO III

DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 39. Los Tribunales de esta jurisdicción podrán, en cualquier momento del proceso, de oficio o a instancia de parte, suspender la ejecución del acto administrativo recurrido, cuando ella pueda causar gravamen irreparable o de difícil reparación y se diere, si el tribunal lo exige, caución suficiente.

Artículo 40. Los tribunales de esta jurisdicción podrán de oficio ordenar, en cualquier estado del juicio y dentro del término que al

efecto determinen en cada caso, la práctica de cualesquiera diligencias que puedan tener relación con los puntos controvertidos.

Artículo 41. Los recursos contencioso-administrativos que no tuvieren señalado un procedimiento especial se tramitarán siguiendo el establecido en el Capítulo siguiente. Las normas contenidas en el referido Capítulo serán, en su caso, supletorias de las que regulen los procedimientos especiales.

CAPITULO II

Del procedimiento ordinario en primera o única instancia

Sección primera: De la interposición del recurso

Artículo 42. El procedimiento contencioso-administrativo se iniciará mediante escrito dirigido al tribunal ante el que se interponga, en el que se identificará el recurrente, especificándose además de modo claro y concreto el objeto del recurso. Contendrá también la pretensión deducida por el recurrente y los motivos que en derecho la fundamentan así como cualquier otra cuestión cuyo conocimiento proponga a los tribunales de esta jurisdicción, indicándose, en los casos exigidos en esta Ley, la cuantía del recurso.

Interpuesto el recurso se dará recibo por Secretaría y en la audiencia siguiente el Presidente del tribunal procederá a designar magistrado ponente, quien actuará desde el comienzo como juez sustanciador.

Artículo 43. Al escrito de interposición del recurso deberán acompañarse los siguientes documentos:

1. Instrumento que acredite, en su caso, la representación que ostente quien interponga el recurso.
2. Copia del acto administrativo recurrido, en su caso y si el acto hubiese sido publicado, o se tratase de una disposición de carácter general, se deberá acompañar un ejemplar del Diario o Gaceta Oficial en la que se hizo tal publicación, o indicar, en su defecto, el número y fecha de la edición respectiva.

Artículo 44. Si el escrito de interposición del recurso no cumpliera los requisitos exigidos en el artículo 42 de esta Ley o no se acompañaren los documentos que exige el artículo anterior, se advertirá al interesado para que subsane los defectos, dándole para ello un plazo no mayor de diez días. Si no lo hiciere dentro del término señalado, o no fueren suficientes los documentos presentados, se entenderá como no interpuesto el recurso, ordenándose el archivo de los autos.

Las decisiones a que se refiere el apartado anterior serán adoptadas por el juez sustanciador, admitiéndose contra ellas apelación ante el tribunal o sala correspondiente, la cual deberá ser interpuesta en la misma audiencia o la siguiente. La resolución del Tribunal o de la Sala será inapelable.

Artículo 45. Interpuesto el recurso, el tribunal, dentro de las dos audiencias siguientes, dictará auto en el que ordenará a la autoridad administrativa cuyo acto o disposición se impugnare, la remisión del expediente respectivo en el plazo que a tal fin determinará, y que no podrá ser menor de diez días continuos ni superior a quince, a contar de la fecha de recibo del oficio que se envía al efecto.

Si el expediente no fuere remitido en el plazo señalado se requerirá de nuevo a la autoridad administrativa, con la advertencia de que de no acatar la orden judicial en el término de diez días, a partir de la notificación, se impondrá al funcionario a quien corresponda las sanciones establecidas por la ley.

Transcurrido el plazo señalado en este segundo requerimiento sin que fuera cumplido lo ordenado por el tribunal, se constituirá el juez sustanciador o el magistrado o juez a quien el tribunal comisionare, en la oficina donde estuviera el expediente, tomará posesión de él, imponiendo además la multa entre quinientos a dos mil bolívares a quien se considere responsable de los hechos. El tribunal podrá, además, imponer arresto hasta de ocho días a quienes se opusieren o impidieren su actuación.

Si el tribunal considera que en el expediente recibido, falta algún elemento de importancia, podrá requerir de nuevo a la administración, para que lo complete en la misma forma y bajo los mismos apercibimientos que se señalan en los párrafos anteriores de este artículo.

Artículo 46. Recibido el expediente, el recurrente podrá, dentro de las cinco audiencias siguientes, ampliar o reformar su escrito inicial.

Artículo 47. No se requerirá la remisión del expediente administrativo cuando se solicite la nulidad de alguna disposición reglamentaria o de carácter general.

Sección segunda: De la admisión del recurso

Artículo 48. Dentro de las tres audiencias siguientes al vencimiento del término para la reforma del escrito de recurso, o a la fecha de presentación del mismo, en sus casos, el juez sustanciador admitirá el recurso o lo declarará inadmisibles, por decisión motivada.

Artículo 49. La declaratoria de inadmisibilidad procede:

1. En caso de extemporaneidad del recurso.
2. Cuando de manera evidente el conocimiento de la pretensión deducida no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, o no sea de la competencia específica del tribunal.
3. Cuando de manera evidente constare la carencia de legitimación del recurrente para interponer el recurso.
4. Cuando el actor carezca de las cualidades necesarias para comparecer en juicio, o quien lo represente no tenga la representación que se atribuye, o bien el poder no esté otorgado en forma legal, o sea insuficiente.

La declaratoria de inadmisibilidad por incompetencia del tribunal deberá contener indicación expresa de la jurisdicción o tribunal que lo fuere.

Artículo 50. Declarada la inadmisibilidad de un recurso se lo tendrá por no interpuesto, salvo, respecto de la decisión que declare la incompetencia del tribunal, lo previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Artículo 51. La resolución por la que se declare la inadmisibilidad del recurso será apelable ante el tribunal en pleno de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley.

Artículo 52. Dentro de los tres días siguientes a la fecha del auto que declare la admisión del recurso, se dará traslado del mismo al representante de la administración, mediante oficio al que se acompañará copia de la demanda, emplazándosele para contestarla al décimo día hábil siguiente a su notificación, la cual se entenderá efectuada una vez transcurridos quince días, a contar de la fecha del recibo del oficio.

Dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que, de acuerdo con lo que establece el apartado anterior se hubiera hecho a la administración la comunicación oportuna, se publicará el auto de admisión del recurso emplazando a quienes, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley, puedan considerarse demandados, con el fin de que se apersonen en el tribunal, en el plazo de diez días a contar desde la fecha en que se hiciera la publicación.

Artículo 53. La publicación a que se refiere el apartado segundo del artículo anterior se hará en un diario de la sede del tribunal, o en uno de la capital de la República. Se efectuará además en la Gaceta Oficial de la República, si se tratase de recursos presentados ante la Corte Suprema de Justicia o ante el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo; o en la Gaceta o Gacetas que comprenda la jurisdicción de la autoridad contra cuyos actos se recurre, en los demás casos.

Artículo 54. La resolución que se adopte sobre la admisión del recurso se comunicará al Procurador General de la República, a los efectos indicados en el artículo 15 de esta Ley.

Sección tercera: De la contestación a la demanda

Artículo 55. En el día y a la hora señalados por el tribunal deberán comparecer los demandados para proceder a la contestación de la demanda.

La contestación se dará por escrito, el cual deberá contener, además de la identificación de quien la formule, el señalamiento del carácter y de la legitimación con que actúa; y expresar si admite o rechaza, parcial o totalmente, los hechos y las pretensiones contenidos en el recurso, así como las excepciones y defensas que opusiere.

Artículo 56. Si el representante de la administración no comparece a la contestación se entenderá que el recurso queda contradicho en todos sus términos. Los demandados que habiéndose personado en el proceso no comparecieron al acto de contestación de la demanda se entenderán excluidos del procedimiento.

Artículo 57. Una vez contestada la demanda las partes quedan a derecho, sin que sean necesarias nuevas citaciones o notificaciones, salvo expresa disposición en contrario de esta Ley.

Artículo 58. Las excepciones y defensas opuestas serán resueltas en la sentencia definitiva salvo que, en razón de la naturaleza de las mismas, estimase conveniente el tribunal proceder previamente a su decisión. En tal caso, dictará auto al efecto en el que ordenará la suspensión del procedimiento principal y si hubiere hechos que acreditar, abrirá un período de prueba de ocho días.

Las decisiones previas o incidentales serán adoptadas por el tribunal dentro de los cinco días siguientes a la fecha del auto a que se refiere el apartado anterior, o a la fecha en que hubiere vencido el período de prueba, en sus casos.

La decisión que se adopte por el tribunal, si no se trata de procedimiento de única instancia, será apelable en la oportunidad en que procediere apelación contra la sentencia que diere por terminado el juicio.

Sección Cuarta: De las pruebas y de la relación del juicio

Artículo 59. El mismo día de la contestación de la demanda, o, si las hubiere, de la resolución de las cuestiones previas o incidentales que no diesen por terminado el procedimiento, se abrirá la causa a pruebas, por un término de diez audiencias para promoverlas, y veinte para evacuarlas.

Podrá prescindirse del término probatorio, si así lo decidiere el juez sustanciador, en la audiencia siguiente a la contestación del recurso. La decisión será apelable libremente para ante el tribunal en pleno, en la misma audiencia o en la siguiente. El tribunal decidirá en el término de tres días.

Artículo 60. Las pruebas serán promovidas ante el juez sustanciador, quien decidirá sobre su admisión, al tercer día de vencido el término para promover. Las partes deberán formular su oposición a las pruebas promovidas dentro de los dos días siguientes al vencimiento del término de promoción.

Artículo 61. La decisión del juez sustanciador es apelable para ante el tribunal en pleno, en la misma audiencia o en la siguiente. La apelación se oír en ambos efectos, y deberá ser decidida en el término de tres días.

Artículo 62. Las pruebas serán admitidas y evacuadas en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil para el juicio ordinario, con las siguientes salvedades:

a) El representante de la administración autora del acto no absolverá posiciones juradas.

b) No podrá deferirse el juramento a ningún funcionario o empleado público que como tal hubiera tenido relación con el objeto del recurso.

c) Si fuere pedida inspección ocular de algún archivo, expediente o documento y el tribunal la admitiere, la diligencia judicial será cumplida, salvo que el Ministro del cual dependa el respectivo archivo, expediente o registro, disponga que el mismo es reservado, bajo orden expresa del Presidente de la República. En tal caso, el Ministro informará por oficio al juez, quien podrá insistir en que se practique la diligencia judicial, en cuyo caso el Ministro deberá llevar el caso, dentro de los quince días siguientes, al Consejo de Ministros. Si el Consejo de Ministros ratificare la decisión del Ministro, la decisión judicial será suspendida.

Artículo 63. Vencido el lapso probatorio el tribunal podrá ordenar de oficio que sean evacuadas aquellas pruebas que estimare de interés para el proceso, fijando al efecto un término que no podrá exceder de ocho días.

Artículo 64. Al día siguiente de terminado el período de prueba, o el día siguiente en que hubiera sido contestada la demanda, en sus casos, el tribunal dictará auto en el que se declarará abierta la relación del juicio, señalando fecha para la práctica de los informes, en un término no mayor de quince días.

Realizado el acto de informes, continuará la relación durante un término no superior a quince días.

Artículo 65. Terminada la relación y caso de que el Tribunal no dictase auto para mejor proveer, de acuerdo con lo que esta-

blece el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, el tribunal dirá "Vistos" y, fijará un lapso no superior a diez días para dictar sentencia.

Sección quinta: De la sentencia

Artículo 66. La sentencia habrá de dictarse en el término a que se refiere el artículo anterior. En caso contrario, los interesados podrán pedir al Presidente del tribunal que excite al mismo para que dicte sentencia a la mayor brevedad.

El incumplimiento por parte de los magistrados de lo establecido en el apartado anterior dará lugar a sanción disciplinaria de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 67. La sentencia decidirá todas las cuestiones debatidas en el proceso, y contendrá decisión clara y precisa con alguno de los pronunciamientos siguientes:

1. La inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.
2. La improcedencia del recurso por encontrar conforme a derecho el acto, disposición o actuación impugnada.
3. La procedencia del recurso, en todo o en parte, declarando la nulidad total o parcial de la disposición o del acto impugnado. Podrá, en tal caso, ordenar a la administración que, en los términos que la misma sentencia establezca, modifique sus actos, o se proceda a la reposición del procedimiento administrativo para el momento que señale, caso de que hubiere infracción del mismo.
4. Las declaraciones oportunas con el fin de proceder al restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas que hubieran resultado lesionadas y ordenar a la administración la realización de los actos pertinentes para ello, si fuere necesario.
5. Si el recurso tuviese por objeto el cobro de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios, la sentencia absolverá o condenará expresamente a la administración, en todo o en parte. Si el tribunal no pudiese estimar el monto de los daños o la cuantía en que la reparación pecuniaria sea debida, dispondrá que esta estimación se lleve a cabo mediante experticia complementaria del fallo.

Artículo 68. Procederá la condenatoria en costas, conforme al Código de Procedimiento Civil y, respecto de la República, en los casos y con las limitaciones indicadas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Artículo 69. La sentencia que declare la nulidad de un acto o disposición administrativos tendrá efectos tanto entre las partes como respecto de las personas que resultasen afectadas por el acto o disposición anulados.

Artículo 70. Los interesados podrán pedir aclaratoria o ampliación de la sentencia en los términos establecidos por el Código de Procedimiento Civil.

Sección sexta: De las otras formas de terminación del procedimiento

Artículo 71. Son aplicables al procedimiento contencioso-administrativo las normas del Código de Procedimiento Civil sobre la perención de la instancia y el desistimiento, con las excepciones señaladas expresamente en esta Ley.

CAPITULO III

Del procedimiento en segunda instancia

Artículo 72. De las sentencias definitivas dictadas en primera instancia se oirá apelación, salvo disposición en contrario de esta Ley. El término para apelar es de cinco días.

Artículo 73. El juez de primera instancia oirá la apelación en ambos efectos, dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término para apelar, y remitirá los autos al juez de alzada el mismo día, o el siguiente.

Artículo 74. La apelación se tramitará conforme dispone el Código de Procedimiento Civil, en el Título V del Libro Segundo, salvo disposición en contrario de esta Ley.

Artículo 75. En la segunda instancia las partes solamente podrán proponer como prueba la de instrumento público. Sin embargo, el tribunal podrá ordenar de oficio la evacuación de aquellas pruebas que considere necesarias para esclarecer la verdad, sin perjuicio de su facultad de dictar además auto para mejor proveer.

Artículo 76. Decidida la apelación, se bajarán los autos al tribunal de origen para que se proceda a la ejecución de la sentencia.

CAPITULO IV

De la ejecución de la sentencia

Artículo 77. El tribunal al que corresponda el conocimiento de la causa en primera o en única instancia mandará a ejecutar la sentencia definitivamente firme.

Artículo 78. Si para la ejecución de la sentencia fuere necesario que la administración demandada realice determinadas medidas, el tribunal, al ordenarlas, fijará plazo prudencial para ello, aperci-

biendo al funcionario o funcionarios administrativos a quienes compete de la responsabilidad civil y penal en que incurrirán en caso de no cumplir lo ordenado en el plazo establecido al efecto.

La administración deberá dar cuenta al tribunal del cumplimiento de lo ordenado.

Artículo 79. Si la sentencia condenare al pago de cantidades de dinero, el tribunal podrá a instancia de parte y previa consulta con la respectiva administración, ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos de la administración condenada.

Artículo 80. A los efectos de lo previsto en el artículo anterior, el tribunal dará traslado de su decisión al Presidente del Congreso y al Ministro de Hacienda, en todo caso; y además al Presidente de la Asamblea Legislativa, al Presidente del Concejo Municipal, o al Ministro de adscripción cuando la administración condenada fuere la estatal, la municipal o algún instituto autónomo, corporación o entidad de derecho público a la que su ley de creación acuerde las prerrogativas del Fisco Nacional.

Artículo 81. Si la sentencia condenare a la entrega de una cosa determinada, el tribunal pondrá en posesión de ella al demandante; pero si el bien estuviere afectado al uso público, a un servicio público o a una actividad de interés público, el tribunal acordará la indemnización al demandante, a justa regulación de expertos. Determinada la indemnización, el tribunal ordenará su entrega al demandante.

Artículo 82. Una vez que exista constancia en el expediente de la entrega de la indemnización al demandante, el tribunal expedirá a la administración copia certificada de la decisión a que se refiere el artículo anterior, para que le sirva de título de propiedad.

Artículo 83. Lo dispuesto en los artículos anteriores no excluye la responsabilidad civil y penal en que hayan incurrido los funcionarios, de conformidad con la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública y Social.

Artículo 84. Mientras no conste de autos la total ejecución de la sentencia, el tribunal adoptará, de oficio o a instancia de parte, todas aquellas medidas que considere oportunas para tal fin y en especial apremiar con multa de un mil bolívares al funcionario renuente, reiterándola en caso de sucesivos incumplimientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

A los efectos de la aplicación de las multas de apremio previstas en este artículo, el tribunal oficiará al ordenador de pagos del organismo al que esté adscrito el sancionado, para que libre la planilla de liquidación y deduzca del sueldo de éste el monto de la multa en la oportunidad de hacerle el primer pago siguiente a la recepción del oficio.

Artículo 85. La desobediencia a las órdenes dictadas por el tribunal para la ejecución de la sentencia constituye delito contra la administración de justicia, y será sancionada con las penas establecidas en el artículo 239 del Código Penal.

CAPITULO V

De los procedimientos especiales fiscales

Sección primera: Disposiciones comunes

Artículo 86. Los tribunales fiscales tramitarán los asuntos de su competencia conforme a los procedimientos pautados en este Capítulo.

Artículo 87. En todo lo no previsto en los procedimientos especiales, se aplicarán las disposiciones de esta Ley para el procedimiento contencioso-administrativo, o los del Código de Procedimiento Civil para el juicio ordinario, en sus casos.

Sección segunda: Del procedimiento contencioso-fiscal

Artículo 88. Se tramitarán siguiendo el procedimiento contencioso-fiscal:

1. Los recursos contra actos de liquidación de impuestos, tasas o contribuciones nacionales, estatales y municipales, o de imposición de multas.
2. Los que se ejerzan contra la negativa de reintegrar cantidades pagadas a título de impuestos, tasas o contribuciones nacionales, estatales o municipales.
3. Los recursos contra los actos de determinación de impuestos, tasas o contribuciones nacionales, estatales o municipales que sean consecuencia de reparos formulados por la Contraloría General de la República, o por las contralorías estatales o municipales, en sus casos; y
4. Las controversias que se susciten entre la administración y los contribuyentes con motivo de la interpretación o aplicación de leyes u ordenanzas tributarias.

Artículo 89. El recurso deberá anunciarse por ante el organismo o autoridad que haya dictado el acto, dentro de los quince días continuos siguientes a la notificación de éste.

Artículo 90. Anunciado el recurso, deberá proponérselo ante el tribunal competente, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término para anunciarlo.

Artículo 91. Dentro de los tres días siguientes a la interposición del recurso, el tribunal designará el ponente, a quien corresponderá la sustanciación.

Artículo 92. El recurso deberá ser presentado por escrito, el cual deberá contener la identificación del recurrente y el señalamiento del acto impugnado, así como las razones de hecho y de derecho en las que se fundamente.

Artículo 93. Al escrito del recurso deberá acompañarse copia del acto impugnado, en su caso; y si se impugnare un acto de liquidación de impuesto, tasa, o contribución, o de multa, deberá acreditarse el pago, o la constitución de caución real o personal para garantizar aquél.

Si la caución ofrecida fuere personal, deberá acompañarse un balance del fiador, certificado por un contador público. El balance deberá estar referido al menos, al cierre del último ejercicio del fiador. No se requerirá la presentación del balance cuando el fiador fuere un banco o una empresa de seguros.

Artículo 94. La caución deberá ser acreditada mediante instrumento auténtico y deberá ser expresamente aceptada o rechazada por el juez sustanciador, dentro de las dos audiencias siguientes a aquella en que se hubiere dado entrada al recurso.

Artículo 95. Si el juez sustanciador rechazare la caución ofrecida, o la mandare a ampliar, el recurrente deberá hacerlo dentro de las cinco audiencias siguientes.

Artículo 96. El juez sustanciador, en la audiencia siguiente al vencimiento del término indicado en el artículo anterior, o a la aceptación de la caución, en su caso, admitirá el recurso y ordenará la remisión del expediente administrativo, o lo declarará inadmisibile, por alguno de los motivos y con los efectos indicados en los artículos 49 y 50 de esta Ley. Igualmente se declarará inadmisibile el recurso si rechazada la caución no hubiere sido sustituida o ampliada a satisfacción del juez sustanciador.

Artículo 97. De la declaratoria de inadmisibilidat se podrá apelar ante el tribunal en pleno, dentro de los tres días siguientes. La decisión del tribunal será inapelable.

Artículo 98. De la decisión dictada se dará traslado por oficio a la administración ante la que se anunció el recurso requiriéndole la remisión del expediente administrativo, en su caso.

El expediente administrativo deberá ser remitido dentro de los quince días continuos contados a partir de la fecha del recibo del oficio, bajo las sanciones señaladas en el artículo 45 de esta Ley, cuyas previsiones se aplicarán en este procedimiento.

Artículo 99. Recibido el expediente administrativo, el juez sustanciador abrirá la causa a pruebas mediante decreto al efecto,

o fijará oportunidad para el inicio de la relación si la controversia fuere de mero derecho. En este caso, la decisión es apelable en ambos efectos para ante el tribunal en pleno, dentro de los tres días siguientes.

Artículo 100. Abierta la causa a pruebas, el procedimiento continuará tramitándose como se establece en la Sección Cuarta del Capítulo II de este Título.

Artículo 101. El día siguiente al vencimiento del término probatorio, o al decreto que hubiere ordenado omitirlo, en sus casos, se iniciará la relación de la causa, y el procedimiento continuará como se dispone en las secciones cuarta y quinta del Capítulo II del presente Título.

Artículo 102. La apelación de las sentencias definitivas, cuando proceda, deberá ejercerse dentro de los cinco días siguientes a la publicación de aquéllas, previo pago o depósito del monto del acto recurrido, en su caso.

Artículo 103. La apelación se tramitará siguiendo el procedimiento pautado en el Capítulo III de este Título.

Sección tercera: De los juicios de cuenta

Artículo 104. Los juicios de cuenta y, en general, los que se sigan para exigir la responsabilidad civil de los empleados de hacienda o de las personas calificadas como tales y la de los funcionarios o empleados públicos, se tramitarán conforme al procedimiento pautado en esta Sección.

Artículo 105. El juicio será iniciado mediante demanda de la Contraloría General de la República, de la contraloría estadal o municipal, o de la administración. Al escrito se acompañarán las actuaciones cumplidas por el órgano que ejerza la acción.

Artículo 106. Recibida la demanda, se le dará entrada dentro de los tres días, se designará ponente, quien actuará como juez sustanciador y se ordenará practicar la citación del demandado, para que proceda a dar su contestación a la hora que se fije de la décima audiencia siguiente a su notificación.

Artículo 107. La citación se practicará siguiendo lo pautado en el Título IV del Libro Primero del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 108. La contestación de la demanda se dará conforme establece el Código de Procedimiento Civil, pero el demandado deberá oponer en el mismo acto todas las excepciones que tenga, y ellas serán resueltas en la sentencia definitiva.

Artículo 109. Contestada la demanda, se entenderá la causa abierta a pruebas, salvo que el asunto sea de mero derecho o que las partes renuncien a dicho termino.

Artículo 110. El procedimiento continuará conforme a lo previsto en las secciones cuarta y quinta del Capítulo II de este Título, pero el demandado deberá absolver las pruebas de confesión o el juramento decisorio que se le formulen, sin que pueda deferir este último.

Artículo 111. La apelación de las sentencias definitivas deberá ejercerse dentro de los cinco días siguientes a la publicación, y se tramitará siguiendo el procedimiento pautado en el Capítulo III de este Título.

TITULO IV

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 112. Mientras no se dicte la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia que esta Ley atribuye a ese supremo tribunal corresponderá a su Sala Político-Administrativa.

Artículo 113. El Ejecutivo Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la publicación de esta Ley adoptará las disposiciones oportunas para transferir a los tribunales que se creen las competencias ejercidas por los Juzgados Superiores de Hacienda, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, los Tribunales de Impuesto sobre la Renta y el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Dentro del mismo término, el Ejecutivo Nacional dictará las medidas oportunas para la aplicación progresiva de esta Ley.

Artículo 114. Quedan derogadas todas las disposiciones que colidan con esta Ley, una vez transcurrido el término de seis meses indicado en el artículo anterior.

6. Dirigir la política de reforma administrativa y las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 27. En materia de asistencia técnica corresponde a la Oficina Central de Planificación:

1. Estudiar las peticiones de asistencia técnica que formulen los Despachos ministeriales e Institutos Autónomos, teniendo en cuenta las necesidades del desarrollo económico y social del país y el orden de prelación asignado a las distintas actividades.

2. Formular, en estrecha colaboración con los Despachos Ejecutivos y los Institutos Autónomos interesados, los programas de asistencia técnica y someterlos a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

3. Considerar y estudiar las facilidades de asistencia técnica que Venezuela pueda ofrecer a los gobiernos extranjeros o a los organismos internacionales y las que éstos puedan ofrecer al país.

4. Vigilar el desarrollo de los programas y proyectos de asistencia técnica que se ejecuten en el país y promover la evaluación de los resultados que se obtengan.

5. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Sección Tercera: De la Oficina Central de Presupuesto

Artículo 28. Como organismo director del Sistema Nacional de Presupuesto corresponde a la Oficina Central de Presupuesto:

1. El estudio de los ingresos fiscales para preparar, con los Despachos del Ejecutivo, el Proyecto de Ley de Presupuesto, así como coordinar las normas e instrucciones para su elaboración.

2. Estimar los ingresos y registrar la ejecución de los gastos.

3. Estudiar e informar sobre la determinación del nivel del gasto del sector público.

4. Informar previamente sobre las solicitudes de transferencias de partidas de la Ley de Presupuesto.

5. Estudiar las consecuencias generales de la actividad económica y financiera del sector público sobre el resto de la economía.

6. Opinar previamente sobre las solicitudes de créditos adicionales.

7. Controlar la ejecución de los programas.

8. Dictaminar sobre la inclusión de cualquier gasto de capital o de servicios esenciales en el Proyecto de Ley de Presupuesto.

9. Presentar anualmente, previo examen de los anteproyectos remitidos por los Despachos Ministeriales, un proyecto de prelación de gastos fiscales.

10. Presentar anualmente al Congreso en la oportunidad de introducirse el proyecto de Ley de Presupuesto, un informe analítico de los planes en ejercicio y de sus relaciones con las rentas generales previstas.

11. Consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presenten los Ministros y preparar, como parte de un presupuesto-programa permanente de cinco (5) años, el presupuesto-programa anual.

12. Asesorar a los Institutos Autónomos y entidades regionales en la elaboración del presupuesto-programa.

13. Las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos.

Sección Cuarta: De la Oficina Central de Estadísticas

Artículo 29. Como organismo director del Sistema Nacional de Estadística, corresponde a la Oficina Central de Estadísticas:

1. Recopilar, analizar, elaborar y publicar las estadísticas demográficas, económicas, comerciales, sociales y administrativas, que propicien las entidades públicas y privadas.

2. Realizar análisis estadístico-económicos y socio-económicos de los resultados censales.

3. Actuar como órgano de dirección y orientación en todo lo relacionado con la producción de informaciones estadísticas.

4. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

Sección Quinta: De la Oficina Central de Informática y Documentación

Artículo 30. Como organismo director del Sistema Nacional de Informática y Computación, corresponde a la Oficina Central de Informática:

1. Actuar como autoridad gubernamental en materia de informática.

2. Intervenir en todo lo relacionado con la utilización de sistemas automatizados de procesamiento de datos en la Administración Pública.

3. Dirigir el sistema nacional de documentación.

CAPITULO IV

Disposiciones Comunes a las Oficinas Centrales de la Presidencia

Artículo 31. Son deberes y atribuciones de los Directores Generales de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que le comunique el Ministro de Coordinación y Planificación, a quien darán cuenta de su actuación.
2. Resolver por sí todo asunto de su despacho que no requiera intervención directa del Ministro de Coordinación y Planificación.
3. Ordenar los gastos de la Oficina, por delegación del Ministro.
4. Elaborar y presentar conforme a la Ley, el anteproyecto de presupuesto de la Oficina y remitirlo, para su estudio y tramitación ulterior al Ministro.
5. Celebrar, previo cumplimiento de las formalidades legales, los contratos relacionados con asuntos propios de su oficina.
6. Suscribir los actos y correspondencia de la Oficina a su cargo.
7. Ejercer la supervisión general sobre todas las direcciones, dependencias, servicios y personal de su oficina.
8. Ejercer las potestades disciplinarias y correctivas con arreglo a la Ley.
9. Delegar atribuciones conforme a lo establecido en la Ley.
10. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

CAPITULO V

De las Comisiones Presidenciales e Interministeriales

Artículo 32. Las Comisiones Presidenciales son organismos de coordinación, cuyo objeto es el examen en conjunto de materia o materias determinadas y la presentación de propuestas al Presidente de la República o al Consejo de Ministros.

Las Comisiones Presidenciales son permanentes o para el estudio de un determinado asunto.

Artículo 33. Se constituyen Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros para cada uno de los grupos de sectores indicados en el artículo 36 de la presente Ley. Estas Comisiones estarán integradas por los Ministros a cuyo cargo estén los respectivos sectores, y serán presididas por el Presidente de la República o el Ministro que él indique.

La coordinación de las actividades de las comisiones presidenciales permanentes corresponde al Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros podrá crear otras comisiones permanentes del mismo con la integración que se determine.

Artículo 34. El Presidente de la República, mediante Decreto, podrá crear comisiones para el estudio de asuntos determinados, integradas por Ministros u otras personas, funcionarios o no. En el Decreto respectivo se indicará quién ha de presidirlas.

Los Ministros, por resolución conjunta, podrán crear Comisiones Interministeriales para el estudio de determinados asuntos que requieran una solución común. Las Comisiones Interministeriales estarán integradas por los funcionarios que al efecto se designen.

Artículo 35. En las comisiones a que se refieren los artículos anteriores, las propuestas o conclusiones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

TITULO III

DE LOS MINISTERIOS

CAPITULO I

De los Sectores de Actividad de la Administración Pública y de la Competencia de los Ministerios

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 36. La actividad de la Administración Pública Nacional se realiza a través de los siguientes sectores: a. Sectores de administración general, que comprenden los sectores de política interior, política exterior, defensa y justicia. b. Sectores de desarrollo económico, que comprenden los sectores de finanzas, desarrollo industrial, comercio, turismo, hidrocarburos y minería y desarrollo agropecuario. c. Sectores de desarrollo social, que comprenden los sectores de protección y promoción social, desarrollo cultural, asuntos laborales, previsión y seguridad social, educación y salud; y d. Sectores de desarrollo físico y ordenación territorial que comprenden los sectores de vivienda y urbanismo, transporte, comunicaciones y recursos naturales renovables.

Artículo 37. La Administración Pública Nacional realiza sus actividades por órgano de los siguientes Ministerios: Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Minas e Hidrocarburos, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones.

Sección Segunda: Del Ministerio de Relaciones Interiores

Artículo 38. Corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector

de política interior que comprende las relaciones políticas de éste con los demás organismos del Poder Público, la seguridad y el orden público y en particular, las siguientes actividades:

1. La orientación política del Gobierno.
2. La organización de la República conforme al ordenamiento constitucional.
3. Lo relativo a los derechos políticos de los venezolanos y a los derechos civiles de los venezolanos y extranjeros.
4. La coordinación de las medidas a tomar en el caso de que haya estallado una guerra civil o internacional que afecte a la República, o de epidemia o de cualquier otra calamidad pública.
5. Lo relativo a la tramitación y ejecución de los decretos de suspensión y restricción de las garantías constitucionales.
6. La tramitación de la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.
7. La tramitación de la denuncia ante la Corte Suprema de Justicia, por medio del órgano competente, de las colisiones que ocurran entre los ordenamientos jurídicos de los Estados y las Municipalidades.
8. Las relaciones administrativas con los Territorios y Dependencias Federales.
9. El Registro Civil.
10. Las relaciones económicas con los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, por lo que respecta al Situado Constitucional.
11. El cumplimiento de las Leyes de Pensiones vigentes.
12. Lo relativo al aseguramiento del orden y la tranquilidad en todo el territorio de la República y la protección de la seguridad del Estado.
13. La fiscalización de la importación, fabricación, instalación, tenencia y porte de armas, municiones y explosivos no considerados como material de guerra.
14. La cooperación en la vigilancia y represión del tráfico ilícito de estupefacientes.
15. La admisión, salida, naturalización, registro, actividades y expulsión de extranjeros, así como las reclamaciones que éstos intenten por vía administrativa.
16. La identificación y cedulaación de todos los ciudadanos que habitan el territorio nacional; así como lo relacionado con la expedición de certificados de antecedentes penales y pasaportes venezolanos y de emergencia.

17. El ceremonial de los actos que preside el Ejecutivo Nacional, salvo el diplomático.
18. La convocatoria y organización de las convenciones de Gobernadores de las Entidades Federales.
19. Las condecoraciones: Orden del Libertador y Francisco de Miranda; honores y recompensas.
20. Las Fiestas Nacionales, Conmemoraciones Públicas, Recepciones Oficiales y Duelos Públicos y Oficiales.
21. Los Emblemas de la República: Himno, Escudo y Bandera Nacional.
22. La coordinación de las relaciones con la Sociedad Bolivariana en Venezuela y en el exterior.
23. La legalización de firma de los funcionarios de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados; de los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en documentos que vayan a producir efecto fuera de Venezuela.
24. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Tercera: Del Ministerio de Relaciones Exteriores

Artículo 39. Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector política exterior que comprende la formulación de la política exterior de la República y el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con otros Estados u organismos internacionales y, en particular, las siguientes actividades:

1. La negociación, firma, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, reservas, prórrogas, canje, depósito, ejecución, suspensión y terminación de tratados, convenciones, protocolos, declaraciones, actas, cartas, pactos, acuerdos y demás instrumentos internacionales.
2. La representación de la República en conferencias y cualesquier otros actos internacionales.
3. La protección de los derechos e intereses de los venezolanos en el exterior, conforme al Derecho Internacional.
4. Las relaciones con los organismos de dirección, coordinación y centralización de la política de comercio exterior y de integración a efectos diplomáticos.
5. La representación y defensa de los intereses de la República en las controversias internacionales.
6. La notificación del estado de emergencia internacional. Las cuestiones relativas a neutralidad y beligerancia. El mantenimiento de los derechos de la República en tales casos.

7. El establecimiento, delimitación y demarcación de fronteras y la supervisión de los asuntos que a ellas se refieren.
8. El establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares y la creación, organización, dirección, modificación y supresión de misiones diplomáticas y oficinas consulares, delegaciones y agencias.
9. Las relaciones con las misiones diplomáticas acreditadas ante el Gobierno Nacional.
10. La admisión de cónsules, concesión y cancelación de exequatur a los mismos y la supervisión de las relaciones consulares.
11. El protocolo y ceremonial diplomático.
12. La tramitación para el otorgamiento de condecoraciones y honores a funcionarios y personalidades extranjeras.
13. La legalización de firmas de los Ministros del Despacho, y de los altos funcionarios que actúen por delegación expresa de aquéllos, en documentos otorgados en el país y que deban producir efecto en el exterior. La de funcionarios diplomáticos y consulares extranjeros acreditados ante el Gobierno Nacional, en documentos que deban producir efecto en Venezuela.
14. La difusión de informes útiles al fomento de las relaciones comerciales, culturales y de cualquier otro orden que interese a Venezuela.
15. La colaboración en la vigilancia de todo lo relativo a derechos y deberes de los extranjeros en la República.
16. La tramitación internacional de las solicitudes de extradición, exhortos, comisiones, rogatorias y solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales.
17. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Cuarta: Del Ministerio de la Defensa

Artículo 40. Corresponde al Ministerio de la Defensa la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de defensa que comprende la defensa terrestre, aérea, naval y de cooperación y el mantenimiento de la soberanía nacional y, en particular, las siguientes actividades:

1. La organización, adoctrinamiento, disciplina, instrucción, dotación, control, fiscalización, empleo y mando de las Fuerzas Armadas Nacionales.
2. El funcionamiento de los servicios comunes y particulares de las Fuerzas Armadas Nacionales.
3. La supervisión de la organización y dotación de los Cuerpos de Policía de la República.

4. La ejecución de la Ley de Servicio Militar Obligatorio. Reclutamiento de personal especial.
5. La fabricación, importación, exportación, registro, comercio, transporte, almacenamiento, empleo y vigilancia del material de guerra.
6. El estudio militar del país y la supervisión del levantamiento de las cartas militares de la República.
7. La preparación de la movilización general de la Nación y la información a la Junta Superior de Defensa Nacional.
8. La elaboración de programas, aprobación de proyectos y supervisión de todo lo relacionado con la construcción, reforma y conservación de edificios y establecimientos militares y demás obras que interesen a los fines de la defensa nacional.
9. La ejecución o supervisión de trabajos hidrográficos y sondeos marítimos, fluviales y lacustres. La aprobación y supervisión de las construcciones adyacentes a las bases aéreas, navales y cualesquiera otras instalaciones militares.
10. La supervisión de trabajos aerofotográficos.
11. Lo relativo a los polvorines y depósitos de explosivos y fabricación, importación y control de estos últimos.
12. Lo relacionado con los institutos de capacitación profesional de las Fuerzas Armadas Nacionales y la aprobación de la creación, organización y funcionamiento de liceos militares particulares.
13. Las pensiones y asignaciones militares. Las condecoraciones y distinciones militares.
14. Los reglamentos militares.
15. La información militar. Estadística militar. La justicia militar.
16. La cooperación en el mantenimiento de la seguridad y orden público en el territorio nacional, desplegando las actividades tendientes a asegurar el resguardo fronterizo, forestal; el control de licores; caza y pesca y desempeñar servicios especiales de vialidad, vigilancia de establecimientos penales y servicios de utilidad nacional.
17. El control de la importación y uso del material y equipo de comunicaciones electrónicas cuando el empleo de éstos pueda afectar la seguridad o defensa nacional.
18. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Quinta: Del Ministerio de Justicia

Artículo 41. Corresponde al Ministerio de Justicia la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de justicia,

que comprende las relaciones con el Poder Judicial, la legislación y seguridad jurídica, la prevención y represión del delito y las relaciones con los cultos establecidos en el país y en particular, las siguientes actividades:

1. Las relaciones con el Ministerio Público.
2. Las relaciones con el Consejo de la Judicatura. La dotación de los tribunales ordinarios y de los especiales, con excepción de los tribunales militares.
3. La tramitación administrativa de las solicitudes de extradición, exhortos, comisiones, rogatorias y solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales, sin perjuicio de las tramitaciones internacionales que requieran dichas solicitudes.
4. El cumplimiento y ejecución de las disposiciones legales sobre vigilancia y protección de los menores de 18 años.
5. La tramitación de indultos, cumplimiento, conversión y conmutación de penas.
6. El servicio de registro de los reclusos en general. Antecedentes penales de los procesados. Estadística del ramo de prisiones. Patronato de presos y libertados.
7. Los institutos para la formación y capacitación del personal de prisiones.
8. La policía judicial. Estudios criminológicos y colaboración con los organismos internacionales del ramo en la prevención y represión del delito.
9. Las relaciones con los Colegios de Abogados e Institutos afines.
10. El Archivo General de la Nación y la Junta Superior de Archivos.
11. El registro público.
12. La prevención de la delincuencia.
13. La inspección de cultos.
14. El resguardo, protección y civilización de indígenas. Las Misiones. La Comisión Indigenista.
15. Las relaciones con la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento ilícito.
16. Los intérpretes públicos. La propiedad intelectual.
17. Las Notarías y el Registro Mercantil.
18. La codificación y la recopilación y publicación de la Jurisprudencia Nacional.
19. La organización y fomento del trabajo agropecuario, industrial y artesanal en los establecimientos penitenciarios y carcelarios,

así como en los correccionales para vagos y maleantes, con fines de educación y laborterapia.

20. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Sexta: Del Ministerio de Hacienda

Artículo 42. Corresponde al Ministerio de Hacienda, la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de finanzas que comprende la formulación de la política económica y financiera del país y la intervención del Estado en los asuntos monetarios, crediticios y financieros y, en particular, las siguientes actividades:

1. La realización de estudios e investigaciones sobre la Hacienda Pública Nacional.

2. El servicio de percepción de todos los ramos de renta que constituyen el Tesoro Nacional, custodia del mismo y servicio de pagos que de él deban hacerse.

3. La racionalización y control del gasto y patrimonio del Estado.

4. El estudio de los proyectos de leyes de contribución para su presentación al Congreso y financiamiento de todos los gastos del Estado.

5. Tesorería Nacional, Banco Auxiliar, Agencias del Tesoro, recepción de fondos.

6. El servicio de recaudación, inspección, fiscalización y resguardo de todos los ramos de rentas nacionales.

7. Las aduanas y derechos y contribuciones aduaneras. La política aduanera, su aplicación y proyección en los tratados comerciales. Los servicios aduaneros de puertos, aeropuertos, muelles, embarcaderos y obras de desembarque de los puertos. Almacenes generales de Depósito y Caletas.

8. La intervención para fines fiscales en la navegación marítima, fluvial, lacustre y aérea así como el cobro de derechos de peaje por autopistas, puentes y otras obras construidas por el Estado que no estén atribuidas por ley a otra entidad pública.

9. Todo lo relativo a crédito público, así como los servicios de emisión, conversión, amortización e intereses de la deuda pública.

10. El servicio de contabilidad pública.

11. La distribución del Situado Constitucional entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales.

12. El programa de intervención y control de las actividades aseguradoras. La Superintendencia de Seguros.

13. La intervención del Estado en la política monetaria, bancaria y crediticia. La Superintendencia de Bancos. El sistema de ahorro y préstamo.

14. El régimen, organización, fiscalización y control de Bancos, Casas de Cambio e Instituciones de Crédito. Las relaciones con el Banco Central de Venezuela.

15. El programa de regulación y control del mercado de capitales y de inversiones extranjeras. La Comisión Nacional de Valores.

16. Las leyes monetarias y la acuñación de monedas.

17. La emisión de especies fiscales valoradas.

18. La administración de los bienes a que se refiere la Ley de Administración y Disposición de los Bienes Restituidos del 8 de septiembre de 1945.

19. El régimen de registro, inspección y vigilancia de las cooperativas, cajas de ahorro, fondos de empleados y similares.

20. La fiscalización de todas las actividades financieras de los entes públicos.

21. Las demás que le señalen las leyes.

Corresponde además al Ministerio de Hacienda realizar las actividades de órgano central de los sistemas financiero, de contabilidad pública y de compras y suministros, conforme se establece en las leyes y reglamentos.

Sección Séptima: Del Ministerio de Industria y Comercio

Artículo 43. Corresponde al Ministerio de Industria y Comercio la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de industria, de comercio y de turismo.

Las actividades en el campo del sector industria, comprenden lo relativo al desarrollo industrial del país y a la intervención del Estado en la promoción, protección, financiamiento y producción industrial y, en particular, las siguientes actividades:

1. La coordinación del desarrollo económico e industrial, con la producción agrícola, pecuaria y minera.

2. La planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, protección y desarrollo de la producción industrial.

3. La coordinación del crédito suministrado por el Estado y sus dependencias en el ramo de crédito industrial.

4. Las relaciones con el Consejo de Economía Nacional y con los entes públicos de financiamiento industrial.

5. La administración de industrias ejercidas por el Estado, que no estén atribuidas a otros despachos.

6. Lo relativo a exposiciones, ferias, mercados, jornadas y otras actividades que promuevan el desarrollo industrial. Las Asociaciones de Industriales.

7. La política de exoneraciones para la importación de materias primas, maquinarias, utensilios y equipos para la industrialización nacional. El control de las materias primas exoneradas.

8. La administración de subsidios industriales.

9. La productividad industrial.

10. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de comercio comprenden lo relativo a la regulación, promoción, protección y control del comercio interior y exterior y, en particular, las siguientes actividades:

1. La coordinación de las actividades comerciales con la producción agrícola, pecuaria y minera.

2. La intervención en la planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, protección, desarrollo y ejercicio del comercio, interior y exterior; la promoción de exportaciones.

3. Las relaciones con las Cámaras y Bolsas de Comercio. Asociaciones de Comerciantes.

4. El programa de integración económica. El estudio e intervención, en coordinación con las otras entidades públicas, en la negociación, firma y ejecución de tratados, acuerdos o convenios económicos internacionales.

5. Lo relativo a exposiciones, ferias, mercados, jornadas y otras actividades que promuevan el desarrollo comercial.

6. El sistema métrico decimal. El régimen de pesas y medidas. El control del contenido neto de productos envasados.

7. El control de la propaganda comercial.

8. Las patentes de invención y marcas de fábrica y de comercio, denominaciones comerciales y marcas de agricultura, silvicultura e industria animal. Mejoras y dibujos industriales. Lemas.

9. La fijación de precios y tarifas de fletes; el abastecimiento.

10. El control de importaciones y exportaciones; licencias, cupos y demás restricciones a la importación y exportación. Fomento de exportaciones. Control de calidad de los productos.

11. La coordinación del crédito suministrado por el Estado y sus dependencias en el ramo mercantil.

12. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector turismo comprenden la planificación, desarrollo, coordinación y control de la actividad turística y, en particular, las siguientes actividades:

1. La supervisión y el control de todas las actividades relacionadas con el turismo.

2. La concesión de créditos para el estudio, proyecto, ejecución, mantenimiento y operación de toda clase de establecimientos turísticos.

3. La promoción externa e interna del turismo.

4. La operación hotelera.

5. Los servicios turísticos.

6. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Octava: Del Ministerio de Minas e Hidrocarburos

Artículo 44. Corresponde al Ministerio de Minas e Hidrocarburos la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de hidrocarburos y minería que comprende lo relativo al desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de las industrias minera y petrolera y en particular las siguientes actividades:

1. La fijación y ejecución de la política de investigación, fiscalización y desarrollo de la industria petrolera y minera.

2. El fomento de la exploración minera y de hidrocarburos, así como la explotación de ambos recursos.

3. La inspección y fiscalización de las empresas petroleras y mineras y de aquellas que ejerzan cualesquiera otras actividades conexas. La liquidación de las rentas correspondientes al ramo de minas e hidrocarburos.

4. El control de la administración de las explotaciones establecidas o que estableciere el Estado sobre yacimientos o industrias conexas con la minería o los hidrocarburos. Concertar los arreglos con el capital privado cuyo concurso sea necesario para dichas explotaciones.

5. Los estudios geológicos. La investigación de recursos mineros y petroleros. La elaboración de cartas y la evaluación cualitativa y cuantitativa de los yacimientos.

6. La elaboración del catastro nacional de bienes afectos a reversión y el control de los mismos.

7. Los programas de producción minera. El estudio de mercados y el análisis de precios de los productos de la minería y del petróleo.

8. El estudio del estado económico-financiero de las industrias petroleras y mineras existentes en el país. La investigación y el análisis en materia de economía petrolera y minera y la intervención en la conservación y el comercio de los recursos naturales no renovables del país así como de sus derivados. El estudio y evaluación de los proyectos mineros y petroleros.

9. Las relaciones con el Consejo Nacional de Energía.

10. La intervención en todo lo relativo a los acuerdos, tratados o convenios internacionales en materia de minas e hidrocarburos en los que la República sea parte. Las relaciones de la República con los países productores de petróleo.

11. La prevención de la contaminación de las aguas por el petróleo.

12. La adopción de las medidas que juzgue convenientes acerca de las solicitudes relativas a contribuciones sobre la industria minera.

13. La verificación de si los trabajos de los concesionarios se ejecutan de conformidad con las disposiciones aplicables, a los efectos de negar o no la ejecución de las obras o su destrucción o traslado, cuando puedan ser afectados los yacimientos o la explotación, manufactura o transporte mismos.

14. El ejercicio de la vigilancia sobre los bienes legalmente adscritos a las concesiones mineras y de hidrocarburos y de aquellos de que trata el numeral 5º) de la letra d), ordinal 2º, Artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos, y hacer que ellos sean oportunamente incorporados a los bienes nacionales, a la extinción de las correspondientes concesiones o convenios, o cuando fueren desafectados de los mismos y no se autorizare su traslado para el servicio de otra concesión.

15. La planificación y desarrollo de las industrias mineras, petroleras y petroquímicas del Estado.

16. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Novena: Del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales

Artículo 45. Corresponde al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de desarrollo agropecuario y de recursos naturales renovables.

Las actividades en el campo del sector de desarrollo agropecuario comprenden el desarrollo agrícola y pecuario del país, la reforma

agraria y los programas de financiamiento y mercadeo agropecuario y, en particular, las siguientes actividades:

1. El fomento, desarrollo y protección de la producción nacional en materia agrícola y pecuaria.
2. Coordinar y controlar los organismos ejecutores de la reforma agraria y coordinar las actividades de las instituciones de crédito agrícola y pecuario.
3. La promoción de granjas, campos de demostración, estaciones experimentales y de alimentación relacionadas con la agricultura, la selvicultura y la explotación animal.
4. La garantía del buen estado de los productos a través de acciones de Sanidad vegetal y Sanidad animal.
5. La realización de exposiciones y ferias agropecuarias.
6. La dirección y administración de subsidios agropecuarios.
7. Las tierras baldías.
8. La divulgación de conocimientos teóricos y prácticos en materia agropecuaria. Investigación científica en materia de calidad de productos agropecuarios y los estudios económicos sobre la rentabilidad del producto y su ubicación en el mercado.
9. El desarrollo de programas de asistencia técnica integral, incluyendo en éstos las actividades de extensión e investigación aplicadas al mejoramiento de los métodos de producción.
10. La construcción de las obras de infraestructura que sean requeridas para el mejor cumplimiento de los programas trazados. Los servicios de ingeniería agrícola y pecuaria.
11. El programa de promoción y desarrollo ganadero y las actividades de financiamiento al desarrollo agropecuario.
12. Los programas de mercadeo agrícola, incluyendo las actividades de almacenamiento y conservación (silos y frigoríficos) de los productos agropecuarios que lo requieran.
13. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de recursos naturales renovables comprenden el desarrollo y protección de los recursos naturales renovables, la elaboración y ejecución de los programas de regulación, aprovechamiento y uso de las aguas, los bosques y los suelos; el catastro; la protección y control de la pesca y la caza, los parques nacionales y, en particular, las siguientes actividades:

1. La construcción de obras para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos.
2. El aprovechamiento y administración de las aguas.

3. La regulación y control de los recursos hidráulicos. Aguas subterráneas.
4. El inventario de los recursos naturales renovables del país.
5. La prevención y extinción de incendios forestales y la regulación y control del aprovechamiento de los recursos forestales.
6. La protección y control de la fauna y flora. La caza y la pesca.
7. La protección y control de la pesca.
8. La formulación de la política para el fomento, conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
9. El catastro de suelos. La regulación y control de los suelos, los estudios edafológicos de calidad de los suelos.
10. La regulación y control del uso de pesticidas y productos químicos de fumigación.
11. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima: Del Ministerio de Desarrollo Social

Artículo 46. Corresponde al Ministerio de Desarrollo Social la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de promoción y protección social y desarrollo cultural.

Las actividades en el campo del sector de protección y promoción social comprenden la promoción, protección y el bienestar social, el desarrollo de la cultura popular, el fomento cooperativo y desarrollo de la comunidad y en particular las siguientes actividades:

1. Los programas de financiamiento del desarrollo social y las relaciones con los entes públicos que realicen actividades en la materia.
2. Los programas de asistencia y bienestar social.
3. La promoción social. La coordinación de todas las actividades que en el campo realicen otros organismos.
4. El programa de desarrollo de la comunidad.
5. La protección y asistencia a los ancianos e inválidos.
6. La protección y asistencia a los menores y las relaciones con los organismos creados o que se crearen para la protección de los mismos.
7. La promoción del deporte y la recreación popular.
8. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de desarrollo cultural comprenden los programas de fomento de la cultura nacional y, en particular, las siguientes actividades:

1. El estímulo, formación y fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, como las artes plásticas, el teatro, la música, la danza el cine.
2. La defensa, conservación y promoción del patrimonio cultural e histórico de la Nación. El folklore, el lenguaje, la literatura. Los Monumentos Públicos Nacionales.
3. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Primera: Del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

Artículo 47. Corresponde al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de asuntos laborales y de seguridad y previsión social.

Las actividades en el campo del sector de asuntos laborales comprenden la formulación de la política laboral del país, la regulación de las relaciones obrero-patronales, y los organismos sindicales y, en particular, las siguientes actividades:

1. Fomentar el mejoramiento de las condiciones económicas, morales e intelectuales de los trabajadores.
2. Favorecer el desarrollo de la contratación colectiva, como medio para lograr el pacífico entendimiento entre patronos y trabajadores.
3. Intervenir en la legalización, registro y clasificación de los organismos sindicales. Los programas de seguridad laboral y de higiene y seguridad industrial.
4. Controlar y coordinar las actividades de las inspectorías y comisionadurías del trabajo a fin de que se cumplan las disposiciones legales referentes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores y, en general, velar por la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia laboral.
5. Centralizar y coordinar las relaciones de Venezuela con la Organización Internacional del Trabajo y demás organismos internacionales en materia laboral.
6. Conciliación y arbitraje en materia laboral. El servicio nacional de empleo.
7. Las procuradurías de trabajadores.
8. El mercado del trabajo.
9. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de seguridad y previsión social comprenden la formulación y ejecución de los programas de previsión y seguridad social, las relaciones con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Segunda: Del Ministerio de Educación

Artículo 48. Corresponde al Ministerio de Educación la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector educación que comprende, la programación, promoción, desarrollo y aplicación de la educación en todos sus aspectos y niveles y, en particular, las siguientes actividades:

1. La elaboración y ejecución de los programas de educación básica y de educación media diversificada.
2. La elaboración y ejecución de los programas de educación permanente de adultos.
3. La elaboración y ejecución de los programas de control y evaluación educativa. Las relaciones con el Instituto Nacional de Cooperación Educativa.
4. La elaboración y ejecución de los programas de desarrollo científico y tecnológico. Las relaciones con las instituciones públicas de investigación científica.
5. La elaboración y ejecución de los programas de educación tecnológica superior. Las relaciones con los Institutos Politécnicos y Universitarios de Tecnología.
6. Los programas de educación superior. Las relaciones con las Universidades oficiales y privadas.
7. El sistema de crédito educativo.
8. La creación, dotación, organización y funcionamiento de escuelas, instituciones y servicios educativos y culturales de carácter oficial. Los planes y programas de estudio.
9. La supervisión general de la enseñanza. La inspección y vigilancia de cátedras y demás establecimientos educativos de carácter privado.
10. La orientación escolar. La investigación y la experimentación pedagógicas.
11. El conferimiento de diplomas, títulos y certificados oficiales y el referendo de los que expidan las Universidades privadas.
12. La equivalencia de estudios y la reválida de certificados y títulos extranjeros.
13. Los libros de textos y el material de lectura y de enseñanza en general. La orientación de los programas educativos y culturales de radiodifusión y televisión.
14. Las colonias escolares. Los roperos escolares.
15. La profesionalización y el mejoramiento del personal técnico-docente.

16. Las condecoraciones por servicios a la educación y a la cultura. Distinciones por antigüedad al personal administrativo.

17. La coordinación de la asistencia técnica en materia educativa.

18. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Tercera: Del Ministerio de Sanidad

Artículo 49. Corresponde al Ministerio de Sanidad la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de salud que comprende la prevención, promoción y recuperación de la salud, los programas de saneamiento ambiental y la atención médica y, en particular, las siguientes actividades:

1. La protección, fomento, conservación y restitución de la salud.

2. Los programas, proyectos, organización, dirección técnica, administración e inspección de todos los servicios nacionales destinados a la protección, fomento, conservación y restitución de la salud. El Servicio Nacional de Salud.

3. La coordinación, reglamentación, supervisión, inspección técnica y orientación de las actividades y servicios nacionales, estatales, municipales y privados en materia de salud pública y asistencia social.

4. La aprobación de los programas y proyectos de construcción, remodelación o ampliación de edificios destinados a servicios de salud y de asistencia social, públicos o privados.

5. La formulación, evaluación y mantenimiento al día de los planes de salud y de asistencia social y la ejecución de los que le correspondan.

6. El establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento, en todo lo referente a los alimentos destinados al consumo humano.

7. El establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento en todo lo referente al suministro de agua potable y a la producción y venta de productos farmacéuticos, cosméticos y sustancias similares de uso humano.

8. El registro y control de títulos de profesiones médicas y paramédicas y la inspección y vigilancia del ejercicio de toda profesión o actividad que en alguna forma tenga relación con la atención a la salud así como la aprobación de los estatutos o reglamentos internos de los respectivos Colegios y sus Federaciones, de acuerdo con las leyes respectivas.

9. El establecimiento de normas técnicas sanitarias sobre cualquier género de edificaciones e instalaciones para uso humano y, en general, sobre higiene pública y social.

10. La organización y dirección de los servicios de veterinaria que tengan relación con la salud pública y la inspección y asesoramiento técnico-sanitario de los que funcionen adscritos a dependencias gubernamentales o dependencias de entidades privadas.

11. Colaborar en la planificación y dirección de la asistencia de las comunidades en situaciones de emergencia, tales como brotes epidémicos, terremotos, inundaciones, maremotos y en general, en catástrofes o calamidades en las cuales estén en peligro la salud o el bienestar público, así como en la coordinación de las actividades que a tales fines desarrollen entidades nacionales, estatales, municipales y privadas.

12. Las actividades de saneamiento del medio y la construcción de obras relacionadas con dichas actividades que no estén atribuidas a otras entidades gubernamentales.

13. El asesoramiento técnico-sanitario y la aprobación de todas las obras de saneamiento ambiental que sean ejecutadas por otros organismos públicos o privados.

14. El establecimiento de normas técnicas sanitarias en el campo de la higiene ocupacional y la vigilancia sanitaria en el desarrollo de las actividades en los ambientes laborales.

15. El establecimiento de normas técnicas sanitarias dirigidas a evitar o reducir los riesgos para la salud que implique la realización de los procesos de industrialización, de desarrollo agrícola, de desarrollo urbanístico y otros.

16. La promoción y utilización de los servicios de ayuda técnica o material convenidos con organismos extranjeros o internacionales en el campo de la salud o de la asistencia social.

17. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Cuarta: Del Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano

Artículo 50. Corresponde al Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano, la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector vivienda y urbanismo que comprende los programas de desarrollo urbano, ordenación territorial, régimen y uso del suelo; financiamiento y construcción de viviendas, y regulación y control de alquileres y, en particular, las siguientes actividades:

1. La planificación urbanística. El establecimiento y la aplicación de las normas sobre régimen y uso del suelo con fines urbanísticos.

2. El programa de urbanización y renovación urbana.

3. El programa de desarrollo, construcción, regulación, mantenimiento y control de los servicios de acueductos y cloacas incluidos

los rurales y la coordinación de las actividades relativas al desarrollo y prestación de los servicios urbanos.

4. La planificación de la vialidad urbana y los programas de vialidad general.

5. El financiamiento y construcción de la vivienda popular.

6. La orientación y regulación del sistema de financiamiento a la vivienda y de crédito inmobiliario, desarrollado por particulares.

7. La regulación y el control de los alquileres de viviendas y locales.

8. El establecimiento de normas técnicas relativas a urbanismo, arquitectura, construcción, mantenimiento y conservación de edificios y obras urbanas.

9. Las demás que señalen las leyes.

Sección Décima Quinta: Del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones

Artículo 51. Corresponde al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de transporte y comunicaciones y las construcciones de edificios públicos y demás obras que determine el Ejecutivo Nacional.

Las actividades en el campo del sector de transporte comprenden la elaboración y ejecución de los programas de regulación y control del transporte terrestre, marítimo y aéreo y la vialidad y, en particular, las siguientes actividades:

1. La construcción y mantenimiento de carreteras y vías de transporte terrestre.

2. La regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre.

3. La prestación de los servicios de transporte terrestre.

4. La construcción y operación de aeródromos y aeropuertos.

5. La regulación y control de la navegación y transporte aéreo.

6. La prestación de los servicios de transporte aéreo.

7. La construcción y operación de puertos y canales de navegación.

8. La formulación de normas técnicas para la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura vial y para el manejo y administración de los terminales de pasajeros para los diversos tipos de transporte.

9. La regulación y control de la navegación y transporte marítimo.

10. La prestación de los servicios de transporte marítimo y fluvial.

11. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de comunicaciones comprenden la regulación, control y prestación de los servicios de telecomunicaciones y correos y en particular las siguientes actividades:

1. La regulación y control de los medios de comunicación social, a cargo de particulares. La radiodifusión y la televisión.

2. La regulación, control y prestación de los servicios de teléfonos, telégrafos y correos.

3. Las demás que le señalen las leyes.

Artículo 52. La creación y dotación de nuevos Ministerios, la supresión o cambio en la denominación de uno o varios de los existentes, así como la modificación en su competencia específica que implique ampliación de la misma, supresión parcial y atribución de parte de ella a otro Ministerio, se hará por Ley ordinaria.

CAPITULO II

De los Ministros

Artículo 53. Los Ministros como órganos directos del Presidente de la República y superiores jerárquicos de sus respectivos Despachos, son responsables de las actividades de éstos y actúan en las materias de sus competencias para promover y formular la política general de los sectores a su cargo, de conformidad con el plan de desarrollo económico y social de la Nación.

Artículo 54. Son atribuciones y deberes comunes de los Ministros:

1. Orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio.

2. Representar administrativamente a su Despacho.

3. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que le comunique el Presidente de la República, a quien deberán dar cuenta de su actuación.

4. Asistir a las reuniones del Consejo de Ministros.

5. Remitir y sostener ante el Poder Legislativo los correspondientes proyectos de ley que, por su órgano, presentare el Poder Ejecutivo.

6. Cuidar de la ejecución de los actos que deba refrendar, así como de la promulgación y ejecución de las Resoluciones que corresponda dictar a su Despacho.

7. Preparar y redactar la Memoria y Cuenta de su Ministerio y elevarlas a la consideración del Congreso.

8. Elaborar y presentar, conforme a la ley, el anteproyecto de presupuesto de su Ministerio y remitirlo, para su estudio y tramitación al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

9. Ejercer la superior administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de renta del despacho a su cargo.

10. Ejercer sobre los Institutos Autónomos y demás empresas del Estado adscritos o dependientes del Despacho, las funciones de tutela administrativa que le correspondan conforme a la Ley Orgánica respectiva y a las leyes especiales correspondientes.

11. Ordenar los gastos de su Ministerio, e intervenir en la tramitación de créditos adicionales y demás modificaciones al presupuesto del Despacho.

12. Otorgar, previo cumplimiento de las formalidades de ley, los contratos relacionados con asuntos propios de su Despacho.

13. Comunicar al Procurador General de la República, las instrucciones concernientes a los asuntos en que éste deba intervenir en las materias de la competencia del Despacho.

14. Dar cumplimiento a las obligaciones legales respecto de la Fiscalía General de la República y de la Contraloría General de la República.

15. Suscribir los actos y correspondencia del despacho a su cargo.

16. Resolver en último grado, dentro de la vía administrativa, los recursos administrativos promovidos contra los actos y decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio a su cargo, de acuerdo con la ley.

17. Llevar a conocimiento y resolución del Presidente de la República, todo asunto o solicitud que requiera la intervención del mismo.

18. Legalizar la firma de los funcionarios dependientes o adscritos a su Despacho.

19. Resolver los conflictos de competencia entre funcionarios de su Despacho y ejercer las potestades disciplinarias, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias.

20. Ejercer la superior fiscalización de todas las direcciones departamentos, oficinas, divisiones, secciones y personal de su ministerio.

21. Solicitar los servicios de profesionales o de técnicos extraños al despacho o contratarlos por tiempo determinado, o para una obra determinada.

22. Excusarse ante el Presidente de la República, de conocer en todo asunto de su competencia cuando tenga interés, aunque sea indirecto, en las resultas del mismo.

23. Permitir o negar actuaciones judiciales en los archivos del Ministerio.

24. Delegar atribuciones y la firma de documentos, conforme a lo establecido en la presente Ley.

25. Las demás que les señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 55. Los Ministros de Estado tendrán las siguientes atribuciones:

1. Participar en el Consejo de Ministros.

2. Asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe.

3. Someter al Consejo de Ministros aquellas materias que les sean confiadas por el Presidente de la República o que les atribuya la ley.

4. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que les comunique el Presidente de la República.

5. Refrendar los decretos del Presidente de la República, en sus casos.

6. Estudiar, tramitar y presentar a resolución del Presidente de la República las materias que éste les confíe.

7. Las demás que les señalen las leyes y los reglamentos.

El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado el estudio de materias atribuidas directamente a la Presidencia de la República o a los Ministros del Despacho.

Artículo 56. El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado la coordinación de diversos servicios, dependencias o Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional. En ejercicio de esta función, los Ministros de Estado podrán proponer todas las medidas que contribuyan a una eficaz prestación de los servicios de la Administración Pública Nacional.

CAPITULO III

De la Organización y Funcionamiento de los Ministerios

Sección Primera: De la Estructura Orgánica de los Ministerios

Artículo 57. Cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro, por el Despacho del Director General del Ministerio,

por las Direcciones Generales, por las Direcciones y por las otras dependencias de rango equivalente que sean necesarias para el cumplimiento de sus cometidos y que se determinen en los respectivos Reglamentos Orgánicos. En los Ministerios cuyas particularidades así lo justifiquen se podrá prescindir de las direcciones generales y disponerse que determinadas direcciones dependan directamente del Ministro.

En los Ministerios funcionarán además, las unidades de asesoramiento o coordinación que sean necesarias, que se llamarán: Oficinas, Consejos, Comités o Comisiones.

Las unidades operativas o de ejecución estarán integradas en orden jerárquico descendiente así: direcciones, divisiones, departamentos, secciones y servicios.

Artículo 58. Corresponde al Director General de cada Ministerio:

1. Asistir al Ministro, conforme a las instrucciones que éste le imparta, en la formulación de la política y planes de acción del sector y auxiliarlo en la dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades del Ministerio.

2. Representar al Ministro en las oportunidades que éste le señale.

3. Cumplir con los cometidos que le delegue el Ministro.

4. Ejercer las demás atribuciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 59. Los directores generales tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes:

1. Responder ante el Ministro y darle cuenta del cumplimiento de las actividades asignadas a la dirección general.

2. Dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades de la dirección general y las de las diversas direcciones que de ella dependan.

3. Asesorar y asistir al Ministro en la formulación de los planes de acción en las materias de su competencia.

4. Ejecutar y hacer ejecutar las instrucciones escritas o verbales del Ministro, relativas a los servicios a su cargo.

5. Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo de los empleados.

6. Firmar la correspondencia y los demás documentos de la dirección general.

7. Excusarse ante el Ministro de conocer los asuntos de su competencia en que tengan interés personal, aunque sea indirecto.

8. Elaborar un informe anual sobre las actividades de la dirección, a los fines de la preparación de la Memoria del Ministerio.

9. Representar al Ministro en las oportunidades que éste señale.
10. En general, desempeñar todas aquellas funciones que el Ministro les encomiende.
11. Ejercer las demás atribuciones que les otorguen las leyes y los reglamentos.

Artículo 60. Los directores tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes:

1. Dar cuenta al respectivo director general.
2. Ejecutar o hacer ejecutar las instrucciones escritas o verbales del director general de quien dependan, relativas a los servicios a su cargo.
3. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de gastos de la dirección y remitirlo a la dirección general correspondiente.
4. Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo de los empleados.
5. Firmar la correspondencia y los demás documentos de la dirección.
6. Excusarse ante el respectivo director general de conocer los asuntos de su competencia en los que tenga interés personal, aunque sea indirecto.
7. Elaborar un informe anual sobre las actividades de su dirección a los fines de la preparación de la Memoria del Ministerio.
8. Representar al Ministro o al respectivo Director General en las oportunidades que éstos señalen.
9. Ejercer las demás atribuciones que les confieran las leyes y los reglamentos.

Sección Segunda: De las Oficinas Sectoriales de los Sistemas

Artículo 61. Las Oficinas Sectoriales de los Sistemas de Planificación y Presupuesto, de Estadística, de Informática, de Planificación Administrativa, de Administración de Personal y de Información, funcionarán en el Despacho del Ministro. Asimismo, funcionará en el Despacho del Ministro la Consultoría Jurídica.

Artículo 62. Corresponde al Consultor Jurídico:

1. Asesorar jurídicamente al Ministerio y emitir dictamen sobre todo asunto que le sea sometido a consideración por el Ministro, el director general del Ministerio, los directores generales y los directores.
2. Participar en la redacción de los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, circulares, instrucciones de servicio y en la de otros documentos relacionados con los diferentes servicios del despacho.

3. Preparar y revisar los documentos relativos a los contratos y demás actos jurídicos en que deba intervenir el Ministerio.

4. Coordinar las relaciones del Ministerio con la Procuraduría General de la República.

5. Ejercer las demás atribuciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 63. Corresponde a las Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto:

1. Asistir al Ministro en materia de planificación, presupuesto, estadística e informática y reforma administrativa.

2. Actuar como órgano de enlace entre el Ministerio y las Oficinas Centrales de Coordinación y Planificación y de Presupuesto del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

3. Dictar normas e instrucciones en las materias de su competencia, velar por su cumplimiento y asesorar a las unidades administrativas del Ministerio en la ejecución de las mismas.

4. Coordinar los trabajos correspondientes a planificación y programación presupuestaria del Ministerio y proponer las asignaciones de recursos necesarios para cada programa en función de las metas previstas en el Plan de la Nación y en el Presupuesto Programa.

5. Evaluar la ejecución de los programas desarrollados en el Ministerio, así como los programas que sean desarrollados en forma conjunta con otros Ministerios o Institutos Autónomos.

6. Ejercer las demás atribuciones que les señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 64. Corresponde a las Oficinas de Personal:

1. Asistir al Ministro en materia de administración de personal.

2. Actuar como órgano de enlace entre el Ministerio y la Oficina Central de Personal del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

3. Dictar normas e instrucciones en las materias de su competencia, velar por su cumplimiento, y asesorar a las unidades administrativas del Ministerio en la ejecución de las mismas.

4. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Ley de Carrera Administrativa y los reglamentos.

Artículo 65. Corresponde a las Oficinas Sectoriales de Información:

1. Dirigir bajo la orientación del Ministro, las relaciones del Ministerio con los medios de comunicación social y con la colectividad en general.

2. Actuar como órgano de enlace entre el despacho y el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República.
3. Informar al público acerca de las actividades que desarrolla el Ministerio y de los fines, sede, competencia y funcionamiento de sus dependencias.
4. Dictar normas e instrucciones en las materias de su competencia y velar por su cumplimiento.
5. Tramitar las iniciativas y sugerencias, quejas y reclamos que se formulen por los particulares o funcionarios respecto del funcionamiento del Ministerio.
6. Ejercer las demás atribuciones que les señalan las leyes y los reglamentos.

CAPITULO IV

De las Memorias y Cuentas

Artículo 66. Las Memorias que los Ministros deben presentar a las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, conforme a lo dispuesto en la Constitución, contendrán la exposición razonada y documentada de la gestión de cada Despacho en el año civil inmediatamente anterior, pero si posteriormente a la terminación de dicho año civil ocurrieren actos o hechos que por su importancia merecieren ser llevados a conocimiento de las Cámaras Legislativas, así se hará. En la próxima Memoria se incorporarán los actos y hechos de los cuales se haya dado información en la parte suplementaria a que se refiere este artículo.

Las Memorias deberán contener además una exposición razonada y suficiente de lo que se crea conveniente hacer en el respectivo Despacho, así como de los planes de cada uno de ellos para el año siguiente.

Artículo 67. La aprobación impartida a las Memorias no comprende la de las convenciones y actos contenidos en ellas que requieran especial aprobación legislativa. Se insertarán en las Memorias los documentos que fueren necesarios para la mejor comprensión de lo expuesto en ellas y se señalarán a la atención de las Cámaras los actos que requieran aprobación especial.

Artículo 68. La Cuenta de cada Despacho se dividirá en dos secciones: Cuenta de Rentas y Cuentas de Gastos; deberá ser precedida de una exposición y expondrá en estados mensuales el resultado de las contabilidades ordenadas por la Ley. La cuenta del Ministerio de Hacienda comprenderá además la Cuenta General de Rentas y Gastos Públicos, la cual centralizará el movimiento general de todos los ramos de rentas y gastos y la Cuenta de

Bienes Nacionales adscritos a los diversos Despachos que deberá exponer el movimiento de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Nación.

CAPITULO V

De la Administración Consultiva

Artículo 69. La administración consultiva tiene como función propia ilustrar a los órganos de la administración activa, mediante el estudio y formulación de pareceres, opiniones, planes y programas.

El requerimiento de opiniones, pareceres, planes y programas será facultativo, salvo que la ley haga su consulta obligatoria; y aquéllos tendrán carácter vinculante, cuando la ley lo establezca expresamente.

Artículo 70. Los órganos de la administración consultiva son generales y especiales o técnicos y podrán crearse con carácter permanente o temporal.

Se consideran órganos de la administración consultiva la Procuraduría General de la República y los demás organismos creados o que se crearen con tal carácter.

La estructura y funcionamiento de los órganos de la administración consultiva, se establecerán en las respectivas leyes.

TITULO IV

DEL REGIMEN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

De la Competencia

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 71. La competencia de los órganos de la Administración Pública Nacional está delimitada por las normas legales y reglamentarias aplicables.

La competencia es irrenunciable y no puede ser objeto de acuerdo o convenio.

Artículo 72. La competencia se ejercerá por el titular del órgano respectivo, salvo caso de avocación o delegación, de acuerdo con lo establecido por esta Ley.

Artículo 73. Todo el personal, sea o no funcionario público, que desempeñe funciones administrativas, deberá considerar de oficio

la competencia territorial y material que pudiera corresponderle en todas y cada una de sus actuaciones.

Artículo 74. La incompetencia puede declararse de oficio o a solicitud de parte interesada.

El órgano administrativo que se considere incompetente para conocer de un determinado asunto, remitirá directamente el expediente al órgano que considere competente para conocer, si depende del mismo Ministerio.

Artículo 75. Ningún órgano podrá requerir de incompetencia a otro de superior jerarquía. En todo caso, se limitará a exponer las razones que le asisten para conocer del asunto y el superior resolverá lo procedente.

Si un órgano superior se considera competente para conocer de un asunto que tramita un órgano inferior, solicitará de éste, en un plazo de diez días, información, indicándole además las razones que le asisten para conocer del asunto.

Con vista del informe, el órgano superior resolverá lo procedente.

Sección Segunda: De la Jerarquía Administrativa

Artículo 76. La relación jerárquica existe entre superior e inferior, cuando ambos desempeñan funciones de igual naturaleza y la competencia del primero abarca la del segundo.

Artículo 77. Son atribuciones del superior jerárquico:

1. Dar órdenes y emitir instrucciones o circulares sobre el ejercicio de las funciones a cargo del inferior, así como vigilar y controlar la ejecución de aquéllas.

2. Ejercer la potestad disciplinaria.

3. Revocar, anular o reformar las decisiones de los órganos subordinados, de oficio o en virtud de decidir recursos administrativos; y

4. Dirimir los conflictos de competencia o de cualquier otra índole que se originen entre los órganos inferiores.

Artículo 78. La autoridad administrativa, cuando así lo estime conveniente a los intereses de la Administración Pública Nacional y mediante resolución motivada, podrá avocarse al conocimiento y resolución de las cuestiones cuyo conocimiento correspondería ordinariamente a órganos jerárquicamente inferiores o sometidos a su vigilancia y control.

Sección Tercera: De la creación de órganos administrativos

Artículo 79. El Ejecutivo Nacional podrá crear, modificar y suprimir los órganos necesarios para el funcionamiento de la Ad-

ministración Pública Nacional, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Artículo 80. Al crearse un órgano administrativo se determinará expresamente el Ministerio en el que se integra.

Previamente a la creación de cualquier órgano administrativo, deberá realizarse un estudio de los costos de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios.

No se podrán crear nuevos órganos que signifiquen duplicación de los existentes, salvo que éstos sean suprimidos o se les restrinja su competencia.

Artículo 81. Son órganos centrales aquellos cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional.

Los órganos regionales ejercerán su competencia dentro de la jurisdicción de cada una de las regiones administrativas.

Sección Cuarta: De los Organos Colegiados

Artículo 82. En los órganos colegiados, el Presidente tendrá como función propia la de asegurar el cumplimiento de las normas que regulen su actividad, y la conducción de las deliberaciones.

Artículo 83. La convocatoria de los miembros de los órganos colegiados corresponde al Presidente, la cual se notificará con cuarenta y ocho horas de antelación, salvo los casos de urgencia. En la convocatoria se indicará el orden del día.

Artículo 84. Para la constitución y deliberación de los órganos colegiados, se requiere la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes, salvo lo que dispongan las leyes especiales.

En caso de urgencia, el órgano podrá constituirse dos horas después de la señalada en la convocatoria, con los miembros presentes.

Artículo 85. Los acuerdos de los órganos colegiados se tomarán por mayoría absoluta de los miembros presentes. Los empates serán decididos por el voto del Presidente.

No podrán ser objeto de acuerdo los asuntos que no se hubieren incluido en el orden del día, salvo que presentes todos los miembros del órgano colegiado, se declare la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría.

Artículo 86. Los órganos colegiados nombrarán de entre sus miembros un Secretario.

De cada sesión se levantará acta, que contendrá la indicación de las personas que hayan concurrido, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de

deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.

Las actas serán firmadas por el Secretario con el visto bueno del Presidente y se aprobarán en la misma sesión o en la posterior.

Artículo 87. Los miembros del órgano colegiado podrán hacer constar en acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, dentro de los siete días siguientes.

Quienes dejen constancia razonada de su oposición, quedarán exentos de la responsabilidad que, en su caso, pueda derivarse del acuerdo del órgano colegiado. Cuando se trate de órganos colegiados que hayan de formular propuestas, los votos particulares de sus miembros se harán constar junto con aquélla.

Sección Quinta: De la Delegación de Atribuciones

Artículo 88. Las autoridades de la Administración Pública Nacional, bajo su responsabilidad, podrán delegar las atribuciones que les son propias en sus inmediatos inferiores, cuando ambos ejerzan funciones de igual naturaleza.

Artículo 89. La delegación se publicará, señalando en forma precisa y con carácter taxativo, la extensión de la misma.

Los actos y documentos que se decidan y firmen por delegación se considerarán emanados de la autoridad delegante, a los efectos del ejercicio de recursos administrativos.

Artículo 90. La autoridad delegante, previa participación escrita al delegado, podrá conocer y resolver, cuando lo considere necesario, algún asunto de los comprendidos en la delegación, siempre que la decisión correspondiente no haya sido publicada o notificada, según el caso. El ejercicio de esta facultad no implica revocatoria de la delegación.

Artículo 91. La delegación tendrá siempre los siguientes límites:

1. Podrá ser revocada, total o parcialmente, en cualquier momento;
2. No podrán subdelegarse las atribuciones delegadas;
3. No podrá hacerse una delegación total; y
4. No habrá delegación sino entre órganos vinculados jerárquicamente.

En caso de revocatoria ésta se publicará igualmente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 92. Los Ministros no podrán delegar los siguientes asuntos:

1. Los que deban someter a la decisión o conocimiento del Consejo de Ministros;

2. Aquellos sobre los cuales deban informar, dar cuenta o tramitar ante las Cámaras Legislativas o sus Comisiones.

3. Aquellos cuya resolución deban suscribir conjuntamente con el Presidente de la República y, en general, los atinentes a las relaciones del Despacho con aquel, con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y con los Presidentes de las distintas Salas de la misma;

4. Los que deban tramitar directamente con otros Ministros o con el Fiscal General de la República, con el Contralor General de la República y con el Procurador General de la República.

5. El conocimiento y decisión de los recursos interpuestos contra decisiones emanadas del propio ministro;

6. El conocimiento y decisión del recurso jerárquico interpuesto contra las decisiones de los directores dictadas en virtud de sus propias atribuciones; y

7. Las atribuciones que otras leyes prohiban delegar.

Artículo 93. El funcionario delegado dará cuenta al delegante, y será responsable personalmente por las decisiones que tome.

Artículo 94. El funcionario delegante cuando lo estime conveniente, podrá delegar solamente la firma de documentos, en cuyo caso será el único responsable y el delegado no podrá decidir, limitándose a firmar lo decidido por aquél. Esta delegación deberá ser publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, así como su revocatoria.

Artículo 95. En las decisiones que se tomen y en los documentos que se firmen por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia.

CAPITULO II

De la Descentralización Administrativa

Artículo 96. La distribución de funciones administrativas se ajustará a un sistema combinado de descentralización y desconcentración que facilite el cumplimiento de los cometidos a cargo de la Administración Pública Nacional.

Artículo 97. Podrán ser objeto de administración descentralizada:

1. Las actividades de seguridad social, de beneficencia, de educación y similares;

2. La prestación de servicios públicos;
3. Las actividades de naturaleza financiera, industrial o comercial; y
4. Todos aquellos servicios que no comprendan el ejercicio de actividades reguladoras o normativas.

Artículo 98. Los establecimientos públicos y los institutos autónomos son órganos descentralizados de la Administración Pública Nacional y se rigen por la Ley Orgánica respectiva y sus leyes de creación.

Artículo 99. Para la administración de actividades financieras, industriales o comerciales, la descentralización podrá llevarse a cabo a través de la creación de sociedades de capital público o mixto, de conformidad con la Ley.

CAPITULO III

De la Desconcentración Administrativa Regional

Artículo 100. A los fines de la desconcentración de las actividades que la Administración Pública Nacional tiene a su cargo, el territorio nacional se divide en regiones administrativas.

Las regiones constituyen áreas de jurisdicción de los organismos administrativos nacionales desconcentrados y centros de enlace con las administraciones estatales municipales y la colectividad.

Artículo 101. En cada una de las regiones administrativas, las dependencias ministeriales están bajo la autoridad de un Director Regional.

Artículo 102. Los límites de las regiones administrativas, así como la estructura, atribuciones y funcionamiento de los órganos que en ellas se constituyan, serán establecidos a través de Ley especial.

CAPITULO IV

De los Archivos de la Administración Pública Nacional

Artículo 103. Los archivos de la Administración Pública Nacional son por su naturaleza reservados para el servicio oficial.

Para la consulta de los mismos por otros funcionarios o particulares, deberá recaer autorización previa, especial y concreta del órgano superior respectivo.

El carácter reservado de los archivos de la Administración Pública Nacional, no excluye el derecho de los particulares de tener

acceso a los expedientes de conformidad con lo que establezca la Ley respectiva.

Artículo 104. En la Presidencia de la República, en cada Ministerio y demás órganos de la Administración Pública Nacional, habrá un archivo general donde se conservarán los expedientes que tengan más de tres años de terminados o paralizados en los archivos de cada una de sus dependencias y todas las gacetas y demás publicaciones que deban ser archivadas.

Artículo 105. El Reglamento de la presente Ley y los Reglamentos Orgánicos internos respectivos, determinarán la organización y funcionamiento de los archivos de la Administración Pública así como los funcionarios que tienen acceso a los mismos.

Artículo 106. Se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos conservar para sí papel alguno de los archivos y tomar o publicar copia de ellos sin previa autorización del órgano superior respectivo. Les está prohibido asimismo, revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o hayan tramitado en sus respectivas oficinas, salvo cuando por cualquier circunstancia se hubieren hecho públicos.

Artículo 107. Las copias certificadas que solicitaren las personas que acrediten interés legítimo o cualquier autoridad, sólo se expedirán por orden expresa del órgano superior respectivo y serán firmadas por el funcionario correspondiente, salvo que por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que los documentos cuya certificación se solicita son de carácter reservado o confidencial.

Artículo 108. Para expedir copias certificadas de planos y diseños por procedimientos que requieran conocimientos técnicos especiales, el órgano superior respectivo nombrará un experto para ejecutar la copia, quien deberá prestar juramento de cumplir fielmente su cometido, antes de realizar el trabajo.

Los honorarios del experto se fijarán previamente en acto verificado ante el funcionario correspondiente y serán por cuenta del solicitante, quien deberá consignarlos en la oficina respectiva de la expedición de la copia. La copia que se obtuviere la certificará el funcionario correspondiente con constancia del nombramiento del experto, de la aceptación del cargo, de la prestación de juramento y con declaración del experto que lo haya ejecutado de ser copia fiel del original y demás especificaciones tendientes a identificarlo. El experto deberá firmar la copia.

Artículo 109. Se prohíbe la expedición de certificaciones de mera relación, es decir, aquellas que sólo tengan por objeto hacer constar el testimonio u opinión del funcionario declarante sobre algún hecho o dato de su conocimiento de los contenidos en los expedientes archivados o en curso o de aquellos asuntos que hubiere presenciado con motivo de sus funciones.

Sin embargo, podrán expedirse certificados sobre datos de carácter estadístico, no reservados, que consten en expedientes o registros oficiales, que no hayan sido publicados y siempre que no exista prohibición expresa al respecto.

Artículo 110. Los documentos originales emanados de los interesados y dirigidos a los órganos de la Administración Pública, para la tramitación de un asunto, deben devolverse a sus representantes si así lo solicitaren y se dejará, siempre, copia certificada de ellos en el expediente.

Artículo 111. Todo aquel que presentare petición o solicitud ante la Administración Pública, tendrá derecho a que se le expida copia certificada de dicha solicitud, de los documentos acompañados y de la providencia que hubiere recaído; pero no de los informes, exposiciones y opiniones de los funcionarios u organismos que hubieren intervenido en la tramitación del asunto, ni de los recaudos que la dependencia oficial hubiere agregado.

Artículo 112. No se podrá ordenar la exhibición o inspección general de los archivos de ninguna de las dependencias de la Administración Pública Nacional sino por los organismos a los cuales la Ley atribuya específicamente tal función.

Podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y se ejecutará la providencia a menos que, por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que dicho documento, libro, expediente o registro es de carácter reservado o confidencial.

Artículo 113. Los gastos y derechos que ocasionen la expedición de copias certificadas conforme a lo establecido en los artículos anteriores serán por cuenta de los interesados.

Artículo 114. Los expedientes de las diversas dependencias de la Administración Pública Nacional podrán ser conservados mediante sistemas fotográficos de reproducción. En estos casos, podrá procederse a la desincorporación y destrucción de los documentos originales.

El reglamento determinará las formalidades que han de cumplirse para la reproducción de documentos y expedientes mediante tales sistemas, así como aquellas relativas a la desincorporación y destrucción de los originales.

TITULO V

DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Artículo 115. La Administración Pública Nacional es responsable por los daños y perjuicios que sufran las personas en sus bienes

o derechos, cuando hayan sido causados por autoridades legítimas en ejercicio de la función administrativa.

El daño deberá ser, en todo caso, cierto, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

Artículo 116. La simple revocación de un acto en vía administrativa, o anulación por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no confiere derecho a indemnización.

Artículo 117. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 115 de esta Ley, el reclamante podrá optar por exigir de las autoridades, funcionarios, empleados y agentes de la Administración Pública Nacional, el resarcimiento de los daños y perjuicios que en ejercicio de sus funciones hayan causado en sus bienes y derechos, con intención o por culpa grave.

En caso de que el reclamante haya accionado contra el funcionario, la demanda contra la República sólo podrá ser admitida cuando la sentencia definitivamente firme que hubiere declarado con lugar la acción contra aquel no pudiere ser ejecutada y se haya agotado la vía administrativa.

Artículo 118. La Administración Pública Nacional podrá repetir de sus funcionarios, empleados y agentes el monto de la indemnización que hubiere pagado a los reclamantes, en los casos en que, por intención o culpa grave de aquellos, hubiere quedado comprometida su responsabilidad.

TITULO VI

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 119. Por medio de la presente ley se autoriza al Presidente de la República en Consejo de Ministros, conforme a las previsiones del ordinal 8º del Artículo 190 de la Constitución, para que en el lapso de un año, contado a partir de su promulgación dicte mediante Decreto con valor de ley, las medidas a que haya lugar con motivo de la fusión, supresión o modificación de los Ministerios actualmente existentes. Hasta tanto dichos Decretos sean dictados continuarán en vigencia los Capítulos V al XVII del Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950.

Artículo 120. Salvo lo establecido en el artículo anterior, se deroga el Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950, así como todas las disposiciones que colidan con la presente ley.

APENDICE Nº 2

PROYECTO DE LEY ORGANICA DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS ⁸²

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1º La presente Ley determina el régimen de creación, funcionamiento y control de los institutos autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y las empresas del Estado.

Artículo 2º Son institutos autónomos los servicios u órganos de la Administración Pública Nacional dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, para realizar un cometido estatal, creados conforme a las previsiones de la presente Ley.

Artículo 3º Son servicios autónomos los órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, carentes de personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, para realizar un cometido estatal.

Artículo 4º Son empresas del Estado las sociedades con forma mercantil en las cuales la República directamente o por intermedio de algún instituto autónomo o de otra empresa bajo su control tenga una participación superior al cincuenta por ciento del capital.

Artículo 5º Las disposiciones de la presente ley no son aplicables a los siguientes establecimientos públicos:

82. Tal como se señaló en la Nota Nº 50 de esta Cuarta Parte del Informe, este Proyecto elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tiene los siguientes antecedentes: el anteproyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas elaborado por el Dr. Antonio Moles Caubet en 1961 para la propia Comisión y el Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, elaborado en la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda en 1968 y del cual fue ponente el Dr. Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública.

1. Los colegios profesionales;
2. Las academias nacionales;
3. Las universidades nacionales autónomas;
4. El Banco Central de Venezuela.

TITULO II

DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 6º Los institutos autónomos será creados y organizados por ley, en la cual se establecerá:

1. Los fines que les corresponda cumplir y el sector y el Ministerio al cual estarán adscritos.
2. La sede central y el área a la cual se extiendan sus actividades, la que servirá de ámbito de competencia territorial.
3. La descripción pormenorizada de la forma como se integrará su patrimonio y la de sus fuentes ordinarias de ingresos.
4. El señalamiento de las funciones administrativas o cometidos específicos que correspondan al instituto.
5. El señalamiento de las competencias atribuidas para dictar actos reglamentarios y de decisión, así como el procedimiento aplicable.
6. Su estructura administrativa y la determinación de sus órganos, con señalamiento de las atribuciones y deberes de sus titulares.
7. Los mecanismos de control de tutela.
8. Los demás extremos que hayan de figurar en el Estatuto de Autonomía, de acuerdo con las prescripciones de esta ley.

No se crearán nuevos institutos autónomos que acarreen duplicación de los servicios que prestan otros ya existentes, si al propio tiempo no se suprimen éstos o se restringen o delimitan debidamente sus objetivos.

Artículo 7º Los institutos autónomos no podrán crear ni tener participación en sociedades de derecho privado, salvo que sus leyes de creación los autoricen expresamente.

Artículo 8º Los institutos autónomos no gozarán de los privilegios y prerrogativas que el Título I de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional acuerda al Fisco Nacional, salvo previsión en contrario de la ley que los cree.

Artículo 9º Los institutos autónomos se regirán por las normas de la presente ley, por las prescripciones de las leyes que los creen, por las normas reglamentarias dictadas por el Ejecutivo Nacional y por las disposiciones de los reglamentos internos de cada instituto.

CAPITULO II

Del personal

Artículo 10. Pertenecen al personal directivo los titulares de los distintos órganos, deliberantes o ejecutivos, a los que corresponda dictar actos reglamentarios o de decisión.

Artículo 11. Para ser miembro del personal directivo de un instituto autónomo se requiere ser venezolano y estar en ejercicio de los derechos civiles y políticos.

La ley de creación determinará las condiciones especiales exigibles en cada caso.

Artículo 12. No pueden pertenecer al personal directivo aquellas personas comprendidas dentro de algunos de los siguientes supuestos:

1. Haber sido condenado por delitos contra la cosa pública, la propiedad o la fe pública.
2. Haber sido declarado responsable de enriquecimiento ilícito.
3. Haber sido declarado en quiebra sin estar rehabilitado o haber sido administrador de una sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta, durante el período en el que se haya fijado la cesación de pagos de la sociedad.

Artículo 13. El ejercicio de cualquier cargo de elección popular o de cargos de autoridad, sea en el orden judicial o en el administrativo nacional, estatal o municipal, es incompatible con el de miembro del personal directivo de un instituto autónomo.

Artículo 14. Los miembros del personal directivo de los institutos autónomos no podrán tener intervención, directa o indirecta, manifiesta o encubierta, en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las que son propias del instituto autónomo, o de sus empresas filiales, so pena de remoción del cargo.

Artículo 15. Los integrantes del personal directivo de los institutos autónomos tendrán el carácter de funcionarios públicos y serán designados y removidos por el Presidente de la República, conforme a la ley.

Artículo 16. Los empleados de los institutos autónomos son funcionarios públicos y estarán sometidos a las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa.

Aquellos que tengan a su cargo la adquisición, custodia, administración, entrega o inversión de fondos o bienes del instituto se considerarán, además empleados de hacienda.

CAPITULO III

Del Régimen Administrativo

Sección Primera: De los acuerdos y decisiones

Artículo 17. Los distintos acuerdos y decisiones de los institutos autónomos se adoptarán por los órganos competentes, con sujeción a las formalidades prescritas en la ley.

Las responsabilidades personales que pudieran derivar de tales acuerdos y decisiones alcanzarán a quienes haya correspondido adoptarlos.

Cuando se trate de un órgano colegiado no serán responsables los directivos que votaren en contra o aquellos que, no habiendo concurrido a la sesión, hicieran constar su disentimiento dentro de los ocho días siguientes.

Artículo 18. El ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en la presente ley, quedará subordinada a la observancia y prelación de los reglamentos que, para la ejecución de las leyes o la coordinación de los servicios, dicte el Ejecutivo Nacional.

Artículo 19. Los acuerdos y decisiones adoptados por los institutos autónomos en materias de su exclusiva competencia, sólo podrán impugnarse mediante el procedimiento contencioso-administrativo pertinente; sin perjuicio de las atribuciones que para vetarlos, anularlos o suspenderlos incumban al Ministro de tutela, en su caso.

Artículo 20. Los actos de los institutos autónomos en virtud de los cuales se contraigan obligaciones que ocasionen gastos, sin existir para satisfacerlos créditos suficientes a ello destinados en el presupuesto, acarrearán la responsabilidad individual de quienes los hubieran dispuesto.

Sección Segunda: De los contratos de los institutos autónomos

Artículo 21. Son contratos administrativos de los institutos autónomos:

1. Los contratos de obras públicas;
2. Los contratos que tuvieren por objeto el uso de bienes del dominio público.
3. Los contratos que tuvieren por objeto el aprovechamiento, la explotación o el uso preferencial o exclusivo de recursos naturales, renovables o no.
4. Los contratos en los cuales la obligación principal del contratante constituya la prestación de un servicio público, o esté directamente relacionado con el mismo.
5. Los contratos que tengan por objeto la realización de operaciones de crédito público.
6. Los que por su naturaleza revistan dicha característica.

Artículo 22. Estarán sometidos al régimen de derecho común, los contratos celebrados por los institutos autónomos que, conforme a esta ley, no sean contratos administrativos.

Artículo 23. Nadie que esté al servicio de los institutos autónomos podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí, ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones establecidas en esta o en otras leyes.

Se exceptúan de la prohibición establecida en este artículo, los contratos que tuvieren por objeto la compra, construcción, refacción o arrendamiento de vivienda para uso de las personas mencionadas o de su familia, o los convenios relativos a enajenación de bienes por causa de utilidad pública.

La prohibición establecida en este artículo alcanza a quienes hubieren estado al servicio de las entidades mencionadas hasta un año antes de la fecha en que se pretenda celebrar el contrato.

Artículo 24. A los fines de la prohibición contemplada en el artículo anterior se consideran personas interpuestas el padre, la madre, los descendientes y el cónyuge de la persona respecto de la cual obra la prohibición y las sociedades civiles o mercantiles, o de hecho y las comunidades, en las cuales dichas personas o las consideradas interpuestas, hayan tenido, hasta un año antes de la celebración del contrato o hayan adquirido, dentro del año siguiente a la misma, el treinta por ciento, por lo menos, de su capital social o del valor de la cosa común, según el caso, salvo que lo hubieren por herencia.

Artículo 25. Las enajenaciones realizadas en contravención a lo dispuesto en los artículos anteriores son nulas de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades en que los contraventores incurran conforme a ésta y otras leyes.

Artículo 26. Los órganos competentes de los institutos autónomos determinarán las condiciones especiales a que estarán sujetos los contratos administrativos que corresponda celebrar al instituto.

Artículo 27. Los institutos autónomos podrán introducir alteraciones en el objeto del contrato administrativo; pero si de tales alteraciones se deriva algún perjuicio directo para el contratante, éste tendrá derecho a una justa y razonable indemnización.

Artículo 28. Los contratos de los institutos autónomos deberán ser celebrados mediante licitación o concurso. En caso de no ser posible utilizar este procedimiento, el instituto deberá obtener autorización del Ministro de tutela, previo dictamen del Consejo de Control y participarlo a la Contraloría General de la República.

Artículo 29. Cuando el contrato haya de obligar al pago de alguna cantidad no podrá anunciarse la licitación si no existe en el presupuesto el crédito suficiente.

Artículo 30. Siempre que haya de contraerse una obligación en virtud de la cual deban efectuarse los pagos por períodos superiores a un año, o bien el importe de los mismos excediera del crédito consignado en el presupuesto vigente, será necesario obtener la autorización del Ministro de tutela para distribuir la cantidad complementaria en los presupuestos sucesivos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 34 de la Ley de Crédito Público.

Artículo 31. Los institutos autónomos podrán contratar con bancos o institutos de crédito los servicios de tesorería de sus presupuestos, ordinarios o extraordinarios, comprendiendo:

1. Las operaciones de ingresos, pagos y custodia de fondos.
2. La apertura de un crédito que nunca deberá exceder de la sexta parte del presupuesto en curso y a saldar trimestralmente con los intereses y otros devengos, pagaderos dentro del ejercicio.

Artículo 32. Corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa, el conocimiento de las acciones sobre nulidad, interpretación, cumplimiento o resolución de contratos administrativos.

Sección Tercera: Del régimen presupuestario, financiero y contable

Artículo 33. Los institutos autónomos, como organismos de la administración descentralizada, participarán en la formulación del Plan de la Nación en el área de su competencia y adecuarán sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho Plan.

Artículo 34. Los institutos autónomos, al iniciar su funcionamiento establecerán un índice de previsiones donde se consigne, en forma ordenada, el conjunto de actividades que, de acuerdo con el Plan de la Nación, hayan de desenvolverse progresivamente en los sucesivos programas anuales.

El índice de previsiones se someterá al dictamen del Consejo de Control y su aprobación corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 35. La gestión financiera de cada instituto autónomo durante el ejercicio presupuestario se regirá por su respectivo presupuesto ordinario, coincidente en el tiempo con el Presupuesto Nacional.

Artículo 36. La formulación, aprobación y ejecución del presupuesto de los institutos autónomos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 37. Los institutos autónomos están obligados a llevar contabilidad en la que se refleje su gestión y su situación financiera, con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 38. Los directivos de los institutos autónomos rendirán cuenta formal y justificada de las operaciones efectuadas en cada ejercicio, con los documentos que acrediten su exactitud y legalidad.

La estructura de dicha cuenta general se ajustará al modelo que disponga la Contraloría General de la República.

Artículo 39. Los cajeros, depositarios o habilitados y cuantos custodien fondos de los institutos autónomos, aparte de rendir al órgano directivo las cuentas que reglamentariamente se le exijan, le someterán una recapitulación de las cuentas anuales, con los datos del arqueo, dentro de los treinta días siguientes a la expiración del ejercicio económico.

Artículo 40. La cuenta general deberá formalizarse dentro de los sesenta días siguientes a la terminación del ejercicio económico, para ser entregada, al finalizar dicho plazo, al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República.

Artículo 41. Corresponde al Consejo de Control efectuar el análisis de los resultados de la gestión anual de los institutos autónomos, estableciendo, con el examen de la cuenta general, la relación entre las inversiones o gastos y los beneficios logrados, en el más amplio sentido del término.

Los Ministros someterán al Congreso la cuenta de los institutos autónomos que les estén adscritos, acompañada del Informe del Consejo de Control.

CAPITULO IV

De la intervención, disolución y liquidación de los institutos autónomos

Sección Primera: De la intervención

Artículo 42. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá acordar, por su propia iniciativa o a propuesta del Consejo de Control, la intervención de un instituto autónomo, en los siguientes casos:

1º Cuando liquide tres presupuestos ordinarios, bien sean consecutivos o en un periodo de cinco años, con un déficit superior, en cada uno de ellos, a un quince por ciento del total de los ingresos efectivos;

2º Cuando liquide cualquier presupuesto ordinario con un déficit superior a la tercera parte de los ingresos efectivos;

3º Cuando, en virtud de decisiones judiciales definitivamente firmes, se le hubiere condenado al pago de deudas cuya cuantía total exceda en un ochenta por ciento del monto de ingresos consignados en el presupuesto;

4º Cuando tenga pérdidas superiores al cincuenta por ciento de su capital o de su patrimonio.

Artículo 43. El decreto donde se acuerde la intervención, dispondrá que durante el plazo de la misma, los órganos directivos del instituto autónomo sean sustituidos por una Junta Interventora de tres o cinco funcionarios técnicos de la administración, cuyo nombramiento y revocación hará el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Hacienda.

Artículo 44. La Junta Interventora procederá a redactar y ejecutar uno o varios presupuestos sucesivos de rehabilitación, tramitados por los demás, conforme lo preceptuado en la Ley Orgánica de Presupuesto.

La Junta Interventora se circunscribirá a realizar los actos de administración estrictamente necesarios para mantener la continuidad del instituto intervenido, proveyendo al cumplimiento de sus obligaciones y adoptando las medidas conducentes a evitarle cualquier perjuicio.

Artículo 45. El Consejo de Control examinará los antecedentes que hayan motivado la intervención del instituto autónomo y en méritos a sus resultados decidirá si procede exigir alguna responsabilidad de orden penal, civil o administrativo a los componentes de los órganos directivos.

Artículo 46. La gestión de la Junta Interventora cesará tan pronto haya logrado rehabilitar la hacienda del instituto intervenido.

El decreto del Consejo de Ministros en el que se acuerde restituirlo a su régimen normal dispondrá lo procedente respecto a la integración de los órganos directivos.

Sección Segunda: De la disolución y liquidación

Artículo 47. Los institutos autónomos únicamente se disolverán mediante una ley, cuando no les sea posible continuar cumpliendo el objeto para el cual fueron creados o bien resultaren, de alguna manera, perjudiciales o carentes de utilidad.

Artículo 48. Al declararse la disolución de un instituto autónomo el Ejecutivo Nacional designará inmediatamente una comisión liquidadora compuesta por cinco funcionarios de la administración, a los que el Ministro o jefe de quien dependan debe autorizar, y en su caso obligar, al preferente desempeño de la misión asignada.

Artículo 49. La comisión liquidadora, además de realizar los actos de administración imprescindibles, establecerá el pasivo del instituto, redactando un informe que contenga la mejor manera de saldar las obligaciones pendientes.

El informe de la comisión liquidadora será considerado por el Consejo de Control el cual fijará las bases de la liquidación que deberá ser aprobada, con las modificaciones oportunas, por el Consejo de Ministros.

Artículo 50. Una vez establecidas las bases de la liquidación conforme al artículo anterior, el monto exacto de los saldos acreedores, los medios de pago y sus correspondientes plazos podrán estipularse en un convenio celebrado entre la República y los acreedores del instituto.

Respecto de los bienes pertenecientes al patrimonio del instituto autónomo disuelto, atendiendo a su naturaleza jurídica, se clasificarán en disponibles e indisponibles, según sean o no afectables a la liquidación.

Los bienes indisponibles se reintegrarán al patrimonio de la República o de la institución autónoma indicados en la propia ley que ordenó la disolución.

TITULO III

DE LOS SERVICIOS AUTONOMOS SIN PERSONALIDAD JURIDICA

Artículo 51. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica dependen jerárquicamente de un Ministro y, deberán ser creados y organizados por ley, en la cual se establecerá el grado de autonomía administrativa, financiera y de gestión que se les acuerde, conforme a lo previsto en esta ley.

A los fines de esta ley, se consideran equivalentes las expresiones patrimonios autónomos, cajas autónomas, haciendas autónomas y servicios autónomos.

Artículo 52. La administración y gestión de los servicios autónomos, estará a cargo de un Director nombrado por el Presidente de la República por órgano del respectivo Ministro.

Artículo 53. Son atribuciones del Director:

1. Presentar a la aprobación del Ministro el programa de actividades del servicio, conforme a lo previsto en el Plan de la Nación.

2. Elaborar el proyecto de presupuesto anual del servicio y someterlo a la aprobación del Ministro.

3. Gestionar la obtención de recursos financieros.

4. Presentar a la consideración del Ministro la Memoria y Cuenta anual del respectivo servicio.

5. La gestión diaria de las actividades del servicio, dentro de los límites señalados en la ley de creación.

6. Las demás que le señalen las leyes y su reglamento.

Artículo 54. Los servicios autónomos gozan de autonomía administrativa y el Ministro de quien dependen determinará el monto de los ingresos y egresos de aquellos.

Artículo 55. Los servicios autónomos gozan de autonomía financiera y sus ingresos no formarán parte de la masa del Tesoro, ni sus gastos se girarán contra ésta.

La ley respectiva determinará el destino que haya que darse a los beneficios obtenidos en la gestión anual del servicio, y podrá afectar al mismo determinados ramos de rentas.

Artículo 56. Los servicios autónomos gozan de autonomía de gestión de conformidad con la ley que los cree.

Artículo 57. La administración de los servicios autónomos estará sometida al control de la Contraloría General de la República, de conformidad con la ley.

TITULO IV

DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Artículo 58. Las empresas del Estado se regirán por las disposiciones del derecho mercantil, civil y laboral, salvo expresa determinación en contrario de esta ley.

Artículo 59. Los funcionarios o empleados de las empresas del Estado no tendrán el carácter de empleados públicos, salvo los integrantes de sus órganos directivos, a quienes es aplicable lo previsto por los artículos 11, 12, 13 y 14 de esta ley.

Artículo 60. Las empresas del Estado sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas con acciones nominativas, no convertibles al portador o de sociedades de responsabilidad limitada, y deberán ser creadas conforme a lo previsto en el Código de Comercio.

Artículo 61. La creación de empresas o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades ya existentes, bien por la República, un instituto autónomo u otra empresa pública, requiere la decisión previa del Presidente de la República en Consejo de Ministros, oído el Consejo de Control.

Se exceptúa de lo previsto en este artículo las adquisiciones que deriven de una dación o pago o sean consecuencia de una condenatoria por enriquecimiento ilícito. En estos casos, el Ejecutivo Nacional o el ente que hubiere recibido las acciones o participaciones deberá desprenderse de las mismas, salvo que el Presidente de la República en Consejo de Ministros determine lo contrario, oído el Consejo de Control.

Artículo 62. Los derechos que correspondan a la República como titular de acciones o de cuotas de participación serán ejercidos por el Ministro o Ministros que se indiquen en el decreto que ordene la creación de la sociedad o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades existentes.

Artículo 63. Se deberá notificar al Procurador General de la República de toda demanda contra una empresa del Estado.

Artículo 64. En caso de quiebra de una empresa del Estado, si el Ejecutivo Nacional considerase conveniente hacer excluir de la masa de la quiebra algunos bienes de la fallida, lo indicará al juez de la causa, expresando la forma como habrá de reemplazar el valor de los bienes excluidos.

Artículo 65. En ningún caso podrá el juez de la quiebra autorizar la continuación del giro de la empresa del Estado fallida.

Artículo 66. El Presidente de la República en Consejo de Ministros, oído el Consejo de Control, podrá acordar la liquidación de las empresas del Estado que se encuentren en alguno de los supuestos previstos por el artículo 42 de esta ley.

En estos casos, el Ministro o el ente que ejercite los derechos societarios tendrá a su cargo la ejecución de lo acordado, a través de los órganos de la empresa.

Artículo 67. Las empresas del Estado deben remitir a la Contraloría General de la República y al Consejo de Control, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de terminación de su ejercicio anual, copias del Balance y del estado general de ganancias y pérdidas correspondiente a dicho ejercicio, adjuntos a un informe explicativo y ampliatorio de dichos documentos en el que se analice detalladamente la gestión y la situación de la entidad en dicho período.

TITULO V

DEL REGIMEN DE CONTROL

CAPITULO I

El control parlamentario

Sección primera: Del control del Congreso

Artículo 68. El Ejecutivo Nacional, en el momento de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto, deberá acompañar a dicho proyecto, como anexo, una lista detallada de todas las empresas en las que la República, los institutos autónomos o las empresas del Estado, tengan una participación superior al treinta por ciento del capital social, con la indicación, para cada una de ellas, del monto de la misma y de su naturaleza jurídica, objeto y filiales. En dicha lista se indicarían además, los nombres de los administradores de dichas empresas.

Respecto de las empresas del Estado se deberá adjuntar a dicha documentación el último balance y el estado de ganancias y pérdidas y en caso de que el proyecto de Ley de Presupuesto prevea algún aporte, donación o subvención del Estado a dichas empresas, deberán anexarse las previsiones de inversión de las cantidades indicadas.

Artículo 69. Los institutos autónomos y las empresas del Estado, deberán remitir a las Comisiones de los cuerpos legislativos nacionales, a su requerimiento, la nómina renovada de los componentes de sus órganos directivos, el índice de previsiones aprobado por el órgano respectivo, el programa de realizaciones anuales, el extracto del estado trimestral de las cuentas, así como copia autorizada de toda clase de documentos relacionados con el curso de sus actividades administrativas, económicas y financieras.

A su vez, el Consejo de Control comunicará a las mismas Comisiones los acuerdos y disposiciones que adopte de conformidad con lo previsto en el Capítulo III de este Título.

Artículo 70. Los miembros del Consejo de Control y de los órganos directivos de los institutos autónomos y empresas del Estado, están obligados a comparecer ante las Comisiones competentes de los cuerpos legislativos nacionales, cuando éstas se lo soliciten por escrito, para proporcionarles los datos e informaciones que ellas soliciten.

Sección segunda: Del control de la Contraloría General de la República

Artículo 71. La Contraloría General de la República tendrá las más amplias facultades de control fiscal, vigilancia y fiscalización

de los ingresos, gastos y bienes de los institutos autónomos y de las empresas en las cuales el Estado tenga una participación superior al cincuenta por ciento del capital social, así como de las operaciones que realicen, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y a las previsiones de este Capítulo.

Artículo 72. Sin perjuicio de las inspecciones y fiscalizaciones que en cualquier momento decida practicar, la Contraloría realizará anualmente auditorías en los institutos autónomos y en las empresas del Estado y ordenará los ajustes respectivos y las modificaciones o enmiendas pertinentes en los registros, cuando se comprueben errores en los asientos correspondientes.

Artículo 73. Cuando se evidencien irregularidades que causen perjuicios pecuniarios a los institutos autónomos o a las empresas del Estado, la Contraloría formulará los reparos correspondientes y se seguirá con respecto a ellos el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en cuanto fuere aplicable.

Artículo 74. Sólo estarán sujetos al control previo de la Contraloría General de la República aquellos contratos de los institutos autónomos que se indiquen en las respectivas leyes de creación y cuyo objeto se refiera a la ejecución de obras o a la adquisición o enajenación de activos fijos. En estos casos, los proyectos respectivos deben ser sometidos a la aprobación previa de la Contraloría, sin cuyo requisito serán nulos.

Artículo 75. La Contraloría examinará los proyectos de contratos a los cuales se refiere el artículo anterior, a fin de determinar si se han cumplido las disposiciones legales pertinentes, si se han previsto las garantías necesarias y suficientes para amparar las obligaciones que ha de asumir el contratante y si los precios son justos y razonables.

Artículo 76. La Contraloría enviará copia de todas las actuaciones que cumpla en relación con los institutos autónomos y empresas del Estado, al Congreso, al Ministro de tutela y al Consejo de Control.

CAPITULO II

Del control administrativo

Artículo 77. El control de tutela de los institutos autónomos se ejercerá por los Ministros, a quienes hayan sido adscritos o se adscriban, en los términos establecidos en la presente ley. Con tal carácter, los Ministros ejercerán permanentemente las funciones de

supervisión y control sobre los institutos autónomos adscritos a sus respectivos ministerios.

El Consejo de Ministros podrá disponer por decreto la intervención del Ministro de Hacienda en ciertos actos de control de tutela. En estos casos, el respectivo acto de control se tomará por resoluciones conjuntas.

Artículo 78. Los Ministros del Ejecutivo Nacional podrán dictar mediante resoluciones, directivas generales o normas que precisen la orientación de las actividades básicas de los institutos autónomos y de las empresas del Estado.

Artículo 79. Deberán ser autorizados por el Ministro de tutela respectivo, los siguientes actos de los institutos autónomos:

- a) Los compromisos financieros que excedan de un millón de bolívares.
- b) Las enajenaciones de bienes que constituyan parte del activo fijo.
- c) Los otros que determine esta ley y la respectiva ley de creación.

Artículo 80. Deberán ser aprobados por el Ministro de tutela respectivo, los siguientes actos y documentos de los institutos autónomos:

- a) El proyecto de presupuesto anual de gastos e ingresos.
- b) El balance y estado general de ganancias y pérdidas.
- c) Los reglamentos internos dictados por los órganos competentes de los institutos autónomos.
- d) Los nombramientos del personal que determine la respectiva ley de creación del instituto.
- e) Los otros que determine esta ley y la respectiva ley de creación del instituto autónomo.

Artículo 81. El Ministro de tutela respectivo tiene las más amplias facultades de fiscalización de los institutos autónomos y empresas del Estado.

En tal virtud, en cualquier momento puede designar Comisarios del Gobierno en quienes delegue dichas funciones, los cuales tendrán derecho a asistir, con voz, pero sin voto, a las deliberaciones de la respectiva Junta Administradora del instituto o empresa.

Asimismo, el Ministro de tutela puede designar al final de cada ejercicio del instituto o empresa del Estado, auditores o revisores contables para examinar la contabilidad y estado financiero del ente, con las más amplias facultades de revisión de documentos, correspondencia y todo tipo de escrituras. El resultado de dicha labor debe ser enviado por el Ministro de tutela respectivo al

Consejo de Control y al Congreso como anexo del proyecto de Ley de Presupuesto.

Artículo 82. El Ministro de tutela dará cuenta anual al Congreso, en la respectiva Memoria y Cuenta de su Despacho, del ejercicio de sus actividades de control administrativo sobre los institutos autónomos y empresas del Estado.

Artículo 83. La coordinación de las actividades de los institutos autónomos y empresas del Estado se realizará por el Ministerio de Coordinación y Planificación, quien velará porque las actividades de los mismos se ajusten a los programas previstos y en general al Plan de la Nación.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá disponer por decreto que todos o determinados actos de control de tutela ejercidos por los ministros respectivos, sean realizados por el Ministerio de Coordinación y Planificación.

Artículo 84. Los institutos autónomos y las empresas del Estado deberán ajustar su actividad económica y financiera a los planes que determine el Consejo de Ministros. En estos casos, dichos organismos no podrán realizar gastos, inversiones o asumir compromisos que no estén específicamente previstos, con carácter previo, en los planes a que se refiere este artículo.

CAPITULO III

Del Consejo de Control

Sección primera: Constitución, organización y atribuciones

Artículo 85. El funcionamiento de los institutos autónomos, de los servicios administrativos autónomos y de las empresas del Estado estará controlado de manera permanente por un Consejo de Control del cual formarán parte: un diputado, miembro de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados, designado por el Presidente de la Cámara, y sendos representantes de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Coordinación y Planificación, del Ministerio de Hacienda, de la Comisión de Administración Pública y del Banco Central de Venezuela, designados por el órgano directivo de cada uno de esos organismos. Formarán además parte del Consejo de Control su Presidente y su Secretario, nombrados por decreto del Presidente de la República.

El ejercicio de los cargos de Presidente y Secretario del Consejo de Control, es incompatible con el desempeño de cualquier otro cargo, remunerado o no.

Artículo 86. El Consejo de Control dispondrá de los servicios técnicos y funcionarios que sean necesarios, bajo la dirección del Presidente y del Secretario y sus gastos se incluirán en el Presupuesto Nacional con cargo al Ministerio de Coordinación y Planificación.

El Consejo de Control se reunirá, por lo menos, una vez mensualmente y cuando lo exigiera el curso de los asuntos sometidos a su consideración y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos.

Artículo 87. Son atribuciones y deberes del Consejo de Control:

1º Investigar el funcionamiento de los institutos autónomos, servicios autónomos y de las empresas del Estado, ordenando las inspecciones, auditorías y experticias que considere oportunas.

2º Obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios prestados por aquellos.

3º Exigir que se incluyan en el presupuesto las partidas destinadas a satisfacer las obligaciones pendientes.

4º Verificar las cuentas y redactar el informe previsto en el artículo 41 de esta ley.

5º Emitir dictamen respecto de la gestión de los directivos de los institutos autónomos y empresas del Estado, censurándola en su caso, y comunicarlo al Congreso Nacional, al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República, según los casos.

6º Solicitar del Ejecutivo Nacional que se proceda a la intervención de algún instituto autónomo.

7º Proponer al Ejecutivo Nacional la disolución y liquidación de algún instituto autónomo o de una empresa del Estado.

8º Ejercer las demás funciones señaladas en esta ley y en el reglamento del Consejo de Control.

Artículo 88. Deberá solicitarse la opinión del Consejo de Control para la realización por un instituto autónomo de cualquier acto en virtud del cual se contraiga obligaciones que hayan de originar pagos por periodos superiores al año económico en curso o exigieran gravar presupuestos futuros, conforme a lo indicado en el artículo 30 de esta ley.

Artículo 89. El Consejo de Control, por decisión de las dos terceras partes de sus miembros, podrá delegar en su Presidente el ejercicio de las facultades que se le atribuyen en la presente ley, en cuyo caso sus actos deberán estar refrendados por el Secretario.

Artículo 90. El Consejo de Control apreciará la responsabilidad de orden penal, civil o administrativo que pueda alcanzar a los

directores y administradores de los institutos autónomos, servicios administrativos autónomos y empresas del Estado como consecuencia de su gestión, incumbiéndole acordar que se promuevan contra ellos las acusaciones que procedan, pasando los antecedentes al Fiscal General de la República, al Procurador General de la República o al Contralor General de la República, en sus casos.

Artículo 91. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, reglamentará la organización y funcionamiento del Consejo de Control.

Sección segunda: De los comisionados de control

Artículo 92. Las facultades ordinarias de información y comprobación que correspondan al Consejo de Control serán ejercidas por intermedio de comisionados a quienes les serán asignados uno o más institutos autónomos o servicios autónomos, para su supervisión.

Las empresas del Estado tendrán asimismo asignados, individualmente o por sectores de la economía, un Comisionado de Control nombrado por el Consejo de Control.

Artículo 93. Podrán ser designados Comisionados de Control los funcionarios de los distintos organismos de la administración central, con suficiente capacidad comprobada en el campo del control administrativo, contable y financiero.

La designación de los Comisionados será hecha por acuerdo del Consejo de Control previa conformidad, en su caso, del Ministro o jefe del organismo de quien dependiera el propuesto. Su remoción es potestativa del Consejo de Control y deberán ser rotados cada dos años. De la misma manera se designarán, removerán y rotarán los respectivos suplentes.

Artículo 94. Los Comisionados de Control han de ser necesariamente convocados a todas las sesiones que celebren los órganos directivos de los institutos autónomos, servicios autónomos o empresas del Estado, a las cuales asistirán con derecho a voz pero sin voto y a su requerimiento se les remitirá copia autorizada de los acuerdos y decisiones que en cualquier circunstancia se adoptaren. Asimismo están autorizados para examinar los libros, archivos, contabilidad, comprobantes y demás documentos del instituto que se les haya asignado. Fuera de ello, los Comisionados de Control no tendrán ingerencia en la gestión de los institutos autónomos o empresas del Estado en los cuales actúen.

Artículo 95. Los Comisionados de Control están obligados a informar mensualmente al Consejo de Control, sobre la actuación de los institutos autónomos, servicios autónomos y empresas del

Estado. También pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Control todos los hechos que merezcan ser considerados por el mismo.

TITULO VI

LA REPRESENTACION LABORAL EN LOS INSTITUTOS AUTONOMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO

Artículo 96. En los directorios, juntas directivas o administradoras, o consejos de administración de los institutos autónomos y empresas del Estado habrá una representación de los trabajadores organizados, en la forma y condiciones establecidas en los artículos siguientes:

En ningún caso la representación laboral tendrá más de un quinto de los votos del organismo directivo correspondiente.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá establecer excepciones en cuanto a la aplicabilidad de esta norma respecto de ciertos institutos autónomos.

Artículo 97. La representación a que se refiere el Artículo anterior la ejercerá la confederación, federación o sindicatos más calificados o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial. Cuando haya dudas sobre el organismo que deba ejercerla, el Ministerio del Trabajo establecerá, por resolución especial, a cuál confederación, federación o sindicato debe corresponder la representación a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 98. A los efectos de la designación del representante de los trabajadores, el Ministro de tutela respectivo solicitará, por mediación del Ministerio del Trabajo, a la confederación, federación o sindicato a quien corresponda, una lista de cinco ciudadanos, de cuyo seno se designará un principal y un suplente. Los representantes de los trabajadores deberán ser venezolanos y mayores de edad.

La quinaria a que se refiere este artículo podrá estar formada por trabajadores u otras personas idóneas que gocen de la confianza de los respectivos organismos sindicales.

La designación del representante, se hará en un lapso de treinta días a contar desde la fecha del recibo de la lista correspondiente.

Artículo 99. El Ejecutivo Nacional podrá exigir la presentación de una nueva lista, cuando a su juicio la presentada en primer lugar no reúna las condiciones requeridas por esta ley.

Artículo 100. El representante laboral así designado, formará parte del órgano directivo en igualdad de condiciones que los demás miembros de ese organismo.

Artículo 101. Al ser removido en totalidad o en parte, el directorio, junta directiva o administradora o consejo de administración de los institutos autónomos o empresas del Estado, se procederá a renovar la representación laboral.

TITULO VII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 102. Los institutos autónomos existentes en la actualidad, continuarán ejerciendo sus funciones como hasta ahora, con arreglo a las normas específicas por las que se rijan, pero en el lapso de tres meses, contados a partir de la fecha de publicación de esta Ley en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, deberán ajustarse en su funcionamiento a las disposiciones de la presente Ley Orgánica.

El respectivo Ministro u órgano de tutela velará por el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

Artículo 103. Las normas relativas a presupuestos y contabilidad se aplicarán a partir del ejercicio económico siguiente al que estuviera en curso en la fecha de publicación de la presente Ley.

Artículo 104. Los correspondientes Ministerios o institutos autónomos que sean titulares de acciones en las empresas a que se refiere el artículo 4º de esta Ley, deberán, en el lapso de tres meses contados a partir de la publicación de la presente Ley, proceder a reformar los respectivos estatutos.

Artículo 105. El Presidente de la República designará, dentro del término de treinta días contados a partir de la publicación de esta Ley, una Comisión que estará presidida por el Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, e integrada por los miembros que juzgue conveniente. Dicha Comisión estará dotada de los servicios técnicos que sean necesarios y dependerá del Ministerio de Coordinación y Planificación.

Esta Comisión tendrá a su cargo la elaboración de un informe dentro del lapso que fije el Presidente de la República, sobre la clasificación, régimen jurídico y situación económica y financiera de los institutos autónomos, servicios autónomos sin personalidad jurídica y empresas del Estado, el cual contendrá, además, las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes, tendientes a la modificación, fusión, supresión o delimitación de competencias de los mismos.

Artículo 106. Con vista a las observaciones presentadas y a las propuestas formuladas por la Comisión a que se refiere el artículo anterior, el Presidente de la República propondrá al Consejo de Mi-

nistros la adopción de las medidas necesarias para la modificación, fusión o supresión de los institutos autónomos y servicios autónomos sin personalidad jurídica.

A tal efecto, por medio de la presente Ley se autoriza al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, conforme a lo establecido en el artículo 190, ordinal 8º de la Constitución, para que dicte mediante Decretos con valor de Ley, las medidas a que haya lugar, con motivo de la fusión, supresión o modificación de los institutos autónomos de acuerdo a lo establecido en este artículo. Estas facultades deberán ser ejercidas dentro del lapso de un año contado a partir del momento de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 107. Se deroga la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado de 11 de julio de 1966, así como todas las otras disposiciones legales que colidan con las de la presente Ley Orgánica.

APENDICE N° 3

PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ⁸³

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º La Administración Pública Nacional ajustará su actuación a las prescripciones de la presente Ley, las cuales serán supletorias de las normas que rigen el procedimiento administrativo de los entes descentralizados.

Los procedimientos previstos en esta ley serán de obligatoria observancia cuando no hubiere alguno especialmente señalado por Ley.

Artículo 2º La actividad de la administración pública deberá ser desarrollada por el órgano competente, de conformidad con el procedimiento establecido y ajustándose su contenido en todo caso, a las normas y principios que integran el ordenamiento jurídico de la República.

Artículo 3º Los funcionarios y demás personas que presten servicio a la administración pública serán responsables de la tramitación de los asuntos cuyo conocimiento les corresponda.

83. Tal como se indicó en la Nota N° 63 de esta Cuarta Parte del Informe, este Proyecto elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tiene los siguientes antecedentes: el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1961 y 1962 en la propia Comisión, y el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1965, para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, por los Profesores Sebastián Martín-Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública.

Los interesados podrán reclamar ante el superior jerárquico del funcionario responsable, de la tramitación de algún procedimiento, o bien la omisión de trámites esenciales.

La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, sin perjuicio de que sean subsanadas las fallas u omisiones y dará lugar a la imposición de las sanciones disciplinarias correspondientes al funcionario que resulte responsable de la infracción denunciada.

Artículo 4º Las actuaciones que los órganos de la Administración Pública Nacional realicen en ejercicio de sus funciones merecen fe pública.

CAPITULO II

De los actos administrativos

Artículo 5º Ningún acto administrativo podrá violar las normas y principios contenidos en la Constitución, en las leyes y en las disposiciones administrativas de carácter general, que la administración en modo alguno, podrá aplicar o interpretar arbitrariamente sino sólo de acuerdo con los fines señalados en las mismas.

Artículo 6º Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general.

Artículo 7º Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones ministeriales y órdenes dictadas por órganos y autoridades administrativas.

Artículo 8º Adoptarán la forma de decretos, las disposiciones emanadas del Presidente de la República.

Los decretos serán refrendados por aquél o aquellos de los Ministros a quienes corresponda la materia; o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros o, si a juicio del Presidente, la importancia del acto lo requiere.

Artículo 9º Las resoluciones son decisiones de carácter general o particular, adoptadas por los Ministros, por disposición del Presidente de la República.

Las resoluciones ministeriales deben ser suscritas por el Ministro respectivo.

Artículo 10. Cuando la materia de una resolución corresponda a más de un Ministro, ésta deberá ser suscrita por aquellos a quienes concierne el asunto.

Artículo 11. Las órdenes son mandatos de las autoridades administrativas, dirigidos a los particulares o a los funcionarios y empleados públicos. Las órdenes dirigidas a los funcionarios y empleados podrán adoptar la forma de reglamentos de organización interna, instrucciones o circulares de servicio.

La jerarquía normativa de las órdenes corresponderá a la de los funcionarios de quienes emanen.

Artículo 12. Para que produzcan efectos jurídicos, los actos administrativos de carácter general deberán ser publicados en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Los actos administrativos de carácter particular, deberán ser notificados personalmente a los interesados, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, cuando así lo disponga la ley o se lo considere conveniente.

Artículo 13. Los actos administrativos de carácter particular, excepto los de simple trámite y salvo expresa disposición legal en contrario, deberán ser motivados. A tal efecto, deberán contener una referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

Artículo 14. Cuando una disposición legal o reglamentaria deja alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dichas medidas o providencias deben estar fundadas en principios, normas o apreciaciones de carácter técnico y en todo caso guardar la debida proporcionalidad y adecuación con la situación de hecho y con los fines señalados por la norma.

Artículo 15. Los actos de la administración serán nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal.
2. Cuando resuelva un asunto precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos a particulares.
3. Cuando su contenido sea de imposible ejecución o bien conduzca a la comisión de hechos delictivos; y
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

Cualesquiera otros vicios de los actos administrativos, los harán anulables de acuerdo con el sistema de recursos consagrados por esta ley y por la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Artículo 16. Si cualquiera de los vicios señalados en el artículo precedente afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que puede ser independiente, continuará teniendo plena validez.

Artículo 17. Los vicios de forma de los actos administrativos darán lugar a la anulabilidad del acto en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de la ausencia total de la motivación, salvo que alguna disposición legal exima de la obligación de motivar; y

2. Cuando se haya producido indefensión del particular que resulte afectado por el acto en un derecho subjetivo o en un interés legítimo, personal y directo.

Artículo 18. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

Artículo 19. Los actos administrativos que no originen derechos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó o por el respectivo superior jerárquico.

Artículo 20. Ningún acto o disposición administrativa podrá crear penas, ni imponer contribuciones, tasas u otras cargas.

CAPITULO III

De los interesados

Artículo 21. Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan siempre que sean formuladas por personas directamente interesadas o bien declarar, en su caso, los motivos que hubiere para no hacerlo.

Artículo 22. Las personas que formulen a una autoridad administrativa una petición o recurso y aquellas otras a las que pueda dirigirse una determinada actividad de la administración, se considerarán interesados a los efectos de esta ley, siempre y cuando sean titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, personal y directo que puedan resultar afectados por la resolución administrativa.

Artículo 23. La condición de interesados la tendrán también quienes ostenten las condiciones de titularidad señaladas en el artículo anterior, aunque no hubieran intervenido en la iniciación del procedimiento, pudiendo en tal caso apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación.

Artículo 24. Por lo que se refiere a sus relaciones con la administración pública, las cuestiones relacionadas con la capacidad jurídica y la capacidad de obrar de los administrados serán las establecidas con carácter general en el Código Civil, cuando no se establezca expresamente de otro modo.

Artículo 25. Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los interesados o sus representantes legales podrán hacerse representar, entendiéndose en tal caso las actuaciones administrativas con quien de acuerdo con lo que establece el artículo siguiente fuera designado como representante.

Artículo 26. La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada en documento público o en documento privado en forma autenticada.

Artículo 27. En sus relaciones con la administración los interesados podrán estar asistidos por abogado, de conformidad con la ley que rige la materia.

Artículo 28. La designación de representante no excluye ni la posibilidad ni la obligación de intervenir por quien lo hubiere designado, así como el cumplimiento de las obligaciones que con carácter personal hubieran de ser realizadas.

Artículo 29. Los administrados están obligados a facilitar a la administración las respuestas, informes e investigaciones que aquella pueda ordenar siempre y cuando vengan establecidas por ley o por las disposiciones administrativas que en ejecución de las mismas puedan dictarse.

Artículo 30. Los administrados estarán obligados a comparecer en las oficinas públicas siempre y cuando fueran requeridos a hacerlo en base a una ley o a una disposición reglamentaria de carácter general.

TITULO II

DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 31. La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de este precepto que servirá de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento.

Este mismo criterio presidirá las tareas de normalización y racionalización a que se refieren los artículos siguientes.

Artículo 32. Los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización, para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formato.

Se procurará la racionalización de los trabajos burocráticos con vista a implantar una progresiva mecanización y automatización en las oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo lo justifique.

La normalización y racionalización serán establecidas para cada dirección por el Ministro respectivo, y cuando se trate de normas comunes a varios Ministerios, por la Presidencia de la República.

Las oficinas técnicas procederán a la revisión periódica de los cuestionarios y otros impresos con objeto de simplificarlos.

Artículo 33. En todo departamento ministerial, organismo autónomo y demás unidades administrativas, se informará al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado.

Artículo 34. En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden de su presentación, a menos que el jefe de la oficina, por resolución motivada de la cual se dejará copia en el expediente, resolviera alterar dicho orden cuando así lo aconsejaren especiales circunstancias del servicio. La infracción de lo aquí dispuesto acarreará responsabilidad para el funcionario.

Artículo 35. Los órganos administrativos utilizarán procedimientos sumarios de gestión para la solución de aquellos asuntos cuya frecuencia lo justifique. Cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, se podrán usar medios de producción en serie de aquellas, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados.

Artículo 38. De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la resolución, aunque deban intervenir en el procedimiento órganos de distintos ministerios o institutos autónomos, en sus casos.

CAPITULO II

De las inhibiciones y recusaciones

Artículo 37. Las autoridades administrativas deberán inhibirse del conocimiento de asuntos cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes supuestos:

1. Cuando personalmente o a través de terceros, tuvieren interés directo en el procedimiento o bien éste existiere por parte de su cónyuge o de sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

2. Cuando se encuentren con alguna de las partes en relación jurídica tal o en vinculación de hecho, suficientemente probada, que el resultado del procedimiento pueda influir en sus obligaciones, derechos o en sus simples intereses.

3. Que tal relación exista con el cónyuge o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

4. Tener parentesco con alguno de los interesados hasta el cuarto grado de consanguinidad o el segundo de afinidad, ambos inclusive, o tener amistad íntima o enemistad manifiesta con las personas que intervinieren en el procedimiento.

5. Que haya intervenido como testigo o perito en el expediente de cuya resolución se trate o que como funcionario hubiere manifestado su juicio en el mismo, de modo que pudiera prejuzgar ya la resolución del asunto, o si se tratase de un recurso administrativo, hubiera resuelto o intervenido en la resolución del acto que se impugna. Sin perjuicio de la revocación del oficio en su caso, y de la resolución del recurso de reconsideración.

6. Si uno de los interesados fuera superior jerárquico o existiera relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto.

Artículo 38. El funcionario que se encontrase en cualquiera de los casos previstos en el artículo anterior deberá inhibirse de conocer en el expediente de que se trate remitiéndolo al superior jerárquico, con resolución razonada en la que motive el fundamento de su inhibición.

Artículo 39. La autoridad superior, en el plazo de ocho días hábiles deberá decidir si la inhibición es o no procedente y si no hubiere resolución expresa en este plazo, se entenderá negada la inhibición.

En caso de aceptar la inhibición, el superior señalará el funcionario que conocerá del asunto, el cual en ningún caso podrá ser de categoría inferior a la del que formuló la inhibición.

En caso de que la inhibición no fuera aceptada, la autoridad superior devolverá el expediente para que el funcionario siga conociendo del mismo.

Artículo 40. La no inhibición por parte de las autoridades y funcionarios en los casos que proceda dará lugar a responsabilidad.

Artículo 41. La actuación de los funcionarios en los que concurren motivos de recusación no implicará necesariamente la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Artículo 42. Los órganos superiores podrán ordenar a los funcionarios incurso en las causales señaladas en el artículo 37 que se abstengan de toda intervención en el procedimiento.

Artículo 43. Cualquier interesado puede recusar al funcionario a quien correspondiere decidir un asunto, si existieren las causales de inhabilitación señaladas en el artículo 28 de esta ley y el funcionario no se hubiere abstenido.

La recusación será hecha por escrito, dirigida a un Notario o Juez de la localidad, quien la hará llegar, en la forma más rápida al funcionario recusado y trasladará copia al funcionario que se hubiese señalado en el escrito como superior.

El funcionario recusado, al recibir el escrito, decidirá el mismo día o al siguiente día hábil, si se abstiene o si considera infundada la recusación, remitiendo, en todo caso, el expediente al superior jerárquico inmediato.

El superior jerárquico, al recibir el expediente decidirá en la misma forma y términos establecidos en el artículo 39. Si declarare improcedente la recusación impondrá multa de dos mil a diez mil bolívares a quien la formuló.

Artículo 44. No obstante la inhabilitación o la recusación del funcionario éste deberá llevar a cabo las actividades cuya realización no pueda demorarse por razones de servicio. Asimismo, prestará la cooperación que le sea requerida por el funcionario a quien se hubiere encomendado la resolución del asunto.

CAPITULO III

De los términos y plazos

Artículo 45. Los términos y plazos establecidos en ésta y en otras leyes, obligan por igual y sin necesidad de apremio tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

Artículo 46. Los términos y plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate. Cuando vengán establecidos por días y no haya disposición en contrario, se computarán exclusivamente los días hábiles.

Si el plazo o término se fijare por semanas, meses o años se computarán de fecha a fecha de acuerdo con lo que establece el apartado primero de este artículo. Si tratándose de meses o años no hubiera día equivalente al que correspondiera al cumplimiento del término o plazo se entenderá entonces que expira el primer día hábil siguiente, criterio que en todo caso se seguirá cuando la conclusión del plazo o del término coincidiera con un día feriado.

A los efectos de esta ley, se entiende por día hábil el laborable.

Artículo 47. Se entenderán cumplidos los términos y plazos si los documentos de que se tratare, fueron remitidos por correo con anterioridad a la finalización de aquellos, siempre y cuando quede debida constancia de la fecha en que se hizo la remisión.

CAPITULO IV

De la recepción de documentos

Artículo 48. En todos los ministerios, organismos y dependencias a los que haya de aplicarse esta ley, habrá un registro de presentación de documentos en el que mediante el oportuno asiento se recogerán todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados, así como las comunicaciones que puedan dirigir otras autoridades.

La organización y el funcionamiento del registro se establecerán en el reglamento de esta ley.

Artículo 49. Los funcionarios del registro que reciban la documentación velarán por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Timbre Fiscal y advertirán a los interesados de las omisiones o irregularidades que observen.

Artículo 50. Se dará recibo de todo documento presentado, con indicación del número de registro que corresponda.

Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática de los documentos que se presenten, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del registro, previo cotejo con los originales.

TITULO III

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

Del procedimiento ordinario

Sección primera: Disposición general

Artículo 51. El procedimiento que se establece en este Capítulo es de obligatoria observancia si el acto final pudiere causar lesión de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos de un particular.

Sección segunda: De la iniciación del procedimiento

Artículo 52. El procedimiento administrativo se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita.

En el primer caso, se iniciará por decisión propia de la autoridad administrativa competente o como consecuencia de la orden de una autoridad administrativa superior.

Artículo 53. Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito que se presente deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado con expresión de sus nombres y apellidos, domicilio, profesión, estado civil y cédula de identidad, así como, en su caso, de la persona que actúe como representante, con expresa indicación de la dirección en la que han de llevarse a cabo las notificaciones pertinentes.
3. Los hechos, razones y pedido que contenga, expresando con toda claridad las pretensiones a que se aspira.
4. El lugar en que el escrito ha sido redactado, fecha de su presentación y firma de los interesados.
5. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales y reglamentarias expresas.

Artículo 54. Cuando en el escrito o solicitud dirigida a la administración pública faltare cualquiera de los requisitos exigidos en el artículo anterior, la autoridad que hubiere de iniciar las actuaciones procederá a devolverlo al presentante con indicación de las omisiones o faltas observadas, a fin de que en el plazo de diez días se proceda a su oportuna rectificación; si tal no se hiciera se presumirá que el interesado desiste del procedimiento respectivo.

Artículo 55. Los funcionarios administrativos procurarán evitar que se dicten decisiones contradictorias en un mismo asunto, o sobre asuntos conexos. Por ello cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina de la administración, tuviere relación íntima o conexión importante con cualquier otro asunto que se tramitare en la misma oficina, podrá el jefe de la dependencia ordenar la acumulación de ambos procedimientos.

Los particulares podrán solicitar también que tal acumulación sea acordada. La acumulación en ningún caso alterará o perjudicará la tramitación de cualquiera de los dos procedimientos en todo aquello que no afecte los derechos o intereses de los solicitantes.

Sección tercera: De la sustanciación del expediente

Artículo 56. Iniciado el procedimiento, se procederá a abrir el oportuno expediente en el que se recogerá toda la tramitación que al respecto se lleve a cabo.

De las comunicaciones entre las distintas autoridades así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen tanto de los actos que lo requieran como de las resoluciones que se adopten, se conservarán siempre las copias correspondientes.

Artículo 57. El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites.

La administración, de oficio o a instancia del interesado, llevará a cabo todos los actos necesarios para lograr la determinación precisa de las circunstancias en atención a las cuales deberá decidir.

Artículo 58. Los interesados tienen derecho a conocer el estado en que se encuentra la tramitación del expediente y a dirigir a la administración las comunicaciones que consideren pertinentes en defensa de sus derechos e intereses.

Artículo 59. La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente podrá solicitar de otras autoridades u organismos los informes que estime conveniente a efectos de la mejor resolución del asunto.

Artículo 60. Los informes deberán ser evacuados en el plazo máximo de diez días, si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo; o de quince, en los otros casos.

Si el funcionario requerido considerare necesario un plazo mayor, lo manifestará al requirente, con indicación del plazo que estime necesario, el cual no podrá exceder en ningún caso del doble del ya indicado.

Los informes serán breves, limitados a la información solicitada, sin incorporar a su texto los datos y actuaciones que aparezcan en el expediente.

Artículo 61. La omisión de los informes señalados en los artículos anteriores no suspenderá la tramitación, salvo que aquellos tuvieren carácter preceptivo, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión o demora.

Artículo 62. Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de resolver el expediente.

Artículo 63. El informe de la Consultoría Jurídica respectiva, es de carácter obligatorio en todos los procedimientos y recursos administrativos, salvo que la resolución del asunto consista en la simple verificación de datos. Este informe precederá inmediatamente a la resolución definitiva.

Artículo 64. Los hechos que se consideraren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en el Código Civil.

El funcionario sustanciador del expediente acordará de oficio o a solicitud del interesado, un lapso probatorio, si ello no fuere manifiestamente innecesario.

El lapso probatorio no podrá exceder de veinte días, salvo que se trate de asuntos de especial complejidad, en cuyo caso el lapso podrá prorrogarse por veinte días más.

Artículo 65. Los interesados y sus representantes tendrán derecho, en cualquier fase del procedimiento, a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma, salvo en los siguientes casos:

- 1) De los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico del organismo.
- 2) De los documentos cuyo conocimiento confiera al interesado alguna ventaja ilegítima en perjuicio de tercero.
- 3) De los proyectos de resolución, y de los informes de órganos consultivos o técnicos.

En los casos en que se refiere este artículo, se desglosarán del expediente los documentos respecto de los cuales se niegue el acceso. La decisión denegatoria deberá ser motivada.

Sección cuarta: De la terminación del procedimiento

Artículo 66. La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de seis meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acordare.

Artículo 67. El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del recibo de la solicitud o instancia del interesado o de la notificación de éste, cuando el procedimiento se hubiere iniciado de oficio.

Artículo 68. La resolución del procedimiento decidirá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

Artículo 69. La resolución deberá contener la determinación del órgano que la adopta, con indicación expresa, en su caso, de actuar por delegación; la expresión sucinta de los hechos; las razones que hubieren sido alegadas; los fundamentos legales oportunos y la decisión respectiva.

La resolución expresará, además, su fecha y el lugar en donde hubiere sido dictada y el original contendrá la firma autógrafa del funcionario o funcionarios que la hubieren adoptado y el sello de la oficina. En aquellas resoluciones cuya frecuencia lo justifique la firma del funcionario podrá ser estampada por medios mecánicos.

Artículo 70. Si en el término de seis meses indicado en el artículo 66 o en la prórroga que se haya acordado antes de finalizar aquel, la administración no resolviere sobre las solicitudes formuladas por particulares, las mismas se entenderán negadas y el interesado podrá ejercer los recursos pertinentes.

Artículo 71. Lo dispuesto en el artículo anterior no releva a las autoridades administrativas de su obligación de decidir en forma expresa, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario a quien sea imputable la omisión o la demora.

Artículo 72. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, se entenderá terminado el procedimiento por el desistimiento o la renuncia del interesado a la solicitud, petición o instancia que le hubiere dado inicio. El desistimiento o la renuncia deberá formularse por escrito.

En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes, conforme se dispone en el artículo siguiente.

Artículo 73. Recibida la declaración de desistimiento o renuncia, el funcionario competente la notificará a los demás interesados, si los hubiere. Si éstos no solicitaren la continuación del procedimiento, dentro de los diez días siguientes a dicha notificación, se lo declarará concluido.

Artículo 74. No obstante el desistimiento o la renuncia, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés general lo justificaren. En este caso, los efectos del desistimiento o de la renuncia se limitarán a sus consecuencias patrimoniales.

Artículo 75. El procedimiento iniciado a instancia de un particular perime si la tramitación se paraliza durante tres meses por causa imputable al interesado.

El término comenzará a contarse a partir de la fecha en que la autoridad administrativa aperciba al interesado.

La perención no operará cuando el interesado haya dejado de gestionar el asunto en virtud de haber transcurrido el término señalado en el artículo 70.

Artículo 76. La declaratoria de perención no extingue los derechos y acciones del interesado, pero el procedimiento perimido no interrumpirá el término de prescripción de aquellos.

CAPITULO II

Del procedimiento sumario

Artículo 77. En los supuestos distintos del previsto en el artículo 51 la administración podrá seguir un procedimiento sumario para

sus decisiones. El procedimiento sumario deberá concluirse en el término de treinta días.

Artículo 78. Iniciado el procedimiento sumario, el funcionario sustanciador, con autorización del superior jerárquico y previa audiencia de los interesados, podrá determinar que se siga el procedimiento ordinario, si la complejidad del asunto lo aconsejare.

Artículo 79. En el procedimiento sumario no habrá debates, defensas ni pruebas ofrecidas por las partes, pero la administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio relevantes.

Las pruebas se tramitarán sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de los interesados, salvo aquellos a quienes se convocare especialmente, a juicio de la autoridad administrativa.

Artículo 80. En el procedimiento sumario el órgano instructor ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna, determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de éstos.

Artículo 81. Instruido el expediente y previamente a su resolución, se notificará a los interesados, para que tomen conocimiento del asunto y formulen, dentro de los cinco días siguientes a la notificación, los alegatos y observaciones que creyeren pertinentes.

CAPITULO III

De la publicación y notificación de los actos administrativos

Artículo 82. Los actos administrativos deberán publicarse o ser notificados a los interesados, conforme se establece en el Título I de esta Ley.

La notificación y la publicación de los actos administrativos, en sus casos, es requisito necesario para su eficacia. Sin embargo, el conocimiento del interesado suple la falta de notificación.

Artículo 83. Los actos administrativos que puedan ser de interés general o que afecten a un grupo indeterminado de personas, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 84. Se notificará a los interesados toda resolución que afecte sus derechos o intereses.

La notificación deberá contener el texto íntegro de la resolución e indicar si el acto es definitivo; los recursos que contra el mismo procedan, con expresión de los términos para ejercerlos, y los órganos o tribunales ante los cuales deba interponerse.

Artículo 85. Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y sólo

producirán efectos una vez transcurridos quince días, a partir de la fecha de recibo por el interesado.

Artículo 86. En el caso que el recurso o el término para interponerlo, indicados en la notificación, fueren erróneos, los interesados podrán formular el recurso pertinente.

El plazo para la interposición de este último se contará a partir de la resolución o sentencia del recurso erróneamente propuesto, si ésta declarase la incompetencia del órgano o la extemporaneidad del recurso.

Artículo 87. La notificación se hará en el lugar que al efecto hubiere señalado el interesado o en su residencia, mediante oficio, carta o telegrama, dejando constancia de la fecha en que se lleva a cabo y del contenido de la resolución que se notifica.

Artículo 88. La notificación podrá hacerse a cualquiera de las personas que se encuentren en la dirección señalada por el interesado.

Si se tratare de interesados desconocidos o indeterminados o fuere imposible llevar a cabo la notificación en la forma señalada en el artículo anterior, se procederá a la publicación del acto.

En el caso de publicación se entenderá notificado el destinatario, vencidos que sean quince días a contar de aquella, de lo cual se hará expresa indicación.

CAPITULO IV

De la ejecutoriedad de los actos administrativos

Artículo 89. Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de derechos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la resolución que sirva de fundamento a aquellos.

Artículo 90. Los actos administrativos, una vez que fueran publicados o debidamente notificados serán inmediatamente ejecutivos, por lo que conforme se establece en el artículo 98 de esta ley, la interposición de cualquier tipo de recurso no suspenderá la ejecución del acto.

Artículo 91. La ejecución forzosa de los actos administrativos, previo el correspondiente apercibimiento a los obligados, será realizada de oficio por la propia administración, salvo el caso de que por expresa disposición legal, deba ser encomendada a la autoridad judicial.

La obligación de entregar cuerpos ciertos o cantidades de dinero u otros bienes fungibles será ejecutable por intermedio de la autoridad judicial competente, salvo las excepciones legales establecidas.

Artículo 92. La ejecución forzosa por la administración se llevará a cabo conforme a los siguientes procedimientos:

1. Cuando se trate de actos que no sean personalísimos al obligado, se procederá a la ejecución subsidiaria, por cuenta de aquel, bien por la administración o por la persona que ésta designe.

2. Cuando se trate del cumplimiento de obligaciones no susceptibles de ejecución subsidiaria, mediante la aplicación de multas coercitivas al obligado, que podrán ser reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, conforme se determine en la ley.

TITULO IV

DE LA REVISION DE LOS ACTOS EN VIA ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

De la revisión de oficio

Artículo 93. La administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado, declarar la nulidad de los actos a que se refiere el artículo 15 de esta Ley.

Artículo 94. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, la administración no podrá anular de oficio sus propios actos cuando fuesen declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado definitivamente firmes.

Artículo 95. La administración podrá, en cualquier momento, corregir errores materiales, de hecho o de cálculo en que hubiere incurrido en los actos administrativos.

CAPITULO II

DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Sección primera: Disposiciones generales

Artículo 96. Los interesados podrán interponer los recursos jerárquicos y de reconsideración contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o prejuzgue el definitivo.

Además y en los casos previstos en el artículo 111 de esta Ley, los interesados podrán interponer el recurso de revisión.

Artículo 97. Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito en el que se expresará el nombre y el domicilio del recu-

rente y el de su representante, si fuere el caso; el acto que se recurre; las razones en que se funda; la autoridad ante la cual se interpone y el organismo ante el cual se recurre, si tal es el caso. El lugar que señale el recurrente como domicilio será aquel donde habrá de ser notificado de cualquier acto.

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

Artículo 98. La interposición de cualquier recurso, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamenta en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho a que se refiere el Título I de esta Ley. En estos casos, el órgano respectivo podrá exigir a tal efecto, si lo estima conveniente, la constitución de la caución que se considere suficiente.

Artículo 99. No se podrán resolver por delegación recursos jerárquicos o de revisión contra actos dictados en ejercicio de las funciones propias del órgano al cual se han conferido las facultades delegadas.

Artículo 100. La autoridad que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente que, tanto de hecho como de derecho, hayan sido alegadas o no por los interesados. En este último caso se les oírán previamente.

Sección segunda: Del recurso jerárquico

Artículo 101. El recurso jerárquico será procedente contra todo acto administrativo que no ponga fin a la vía administrativa, en la forma siguiente:

1. Contra los actos administrativos dictados por órganos subalternos de los Ministerios, ante el Director respectivo.
2. Contra los actos administrativos dictados por los Directores de los Ministerios, ante el respectivo Director General.
3. Contra los actos administrativos dictados por los Directores Generales, ante el respectivo Ministro.
4. Contra los actos administrativos dictados por órganos subalternos de los institutos autónomos, ante el respectivo órgano superior.

Artículo 102. Se considera que agotan la vía administrativa los actos administrativos dictados en resolución de recursos jerárquicos.

Artículo 103. El recurso jerárquico deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto que se impugna.

Artículo 104. El recurso jerárquico se podrá interponer tanto ante el órgano que dictó el acto que se impugna como ante el superior jerárquico que debe decidirlo.

Artículo 105. La resolución del recurso jerárquico confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. La resolución del recurso podrá ordenar asimismo la reposición del procedimiento en caso de vicios de forma en la tramitación, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley sobre la convalidación de actos irregulares.

Artículo 106. Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso jerárquico sin que se notifique su resolución al interesado, se entenderá denegado y se considerará agotada la vía administrativa.

Sección tercera: Del recurso de reconsideración

Artículo 107. El recurso de reconsideración puede proponerse contra todo acto administrativo que ponga fin a la vía administrativa y contra el cual no proceda intentar el recurso jerárquico.

El recurso de reconsideración, sin embargo, no podrá interponerse contra aquellos actos que aún agotando la vía administrativa sean resolución de un recurso jerárquico.

Artículo 108. El recurso de reconsideración se resolverá por el mismo órgano que dictó el acto recurrido y deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación de éste.

Contra el acto que resuelve un recurso de reconsideración, no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

Artículo 109. La resolución del recurso de reconsideración confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. Se podrá ordenar además la reposición del procedimiento, en caso de vicios de forma en la tramitación, sin perjuicio de la convalidación, conforme a esta Ley.

Artículo 110. Transcurrido un mes desde la interposición del recurso de reconsideración sin que se notifique su resolución al interesado, se entenderá denegado y quedará expedita la vía contencioso-administrativa. Si recayere resolución expresa, el plazo para ocurrir a dicha vía se contará desde la notificación de aquella.

Sección cuarta: Del recurso de revisión

Artículo 111. Podrá intentarse recurso de revisión ante el Ministro respectivo contra aquellos actos administrativos firmes en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren aparecido documentos de valor esencial para la resolución del asunto, desconocidos para la época de la tramitación del expediente.

2. Cuando en la resolución hubieren influido en forma decisiva documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme.

3. Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiese quedado establecido en sentencia judicial definitivamente firme.

Artículo 112. El recurso de revisión no procederá sino dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los números 2 y 3 del artículo anterior o de haberse tenido noticia de la existencia de los documentos a que se hace referencia en el número 1 del mismo artículo.

TITULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 113. El Ejecutivo Nacional, dentro del término de un año a partir de la promulgación de esta Ley, adaptará los procedimientos creados reglamentariamente a los principios aquí desarrollados, unificando los que no tuvieren carácter especial por su naturaleza.

Artículo 114. Hasta tanto se proceda a su reforma o bien durante el término previsto en el artículo anterior, en sus casos, continuarán aplicándose los procedimientos establecidos reglamentariamente.

Artículo 115. Sin perjuicio de su reforma, no se aplicará el término previsto en el artículo 113 a los siguientes procedimientos especiales:

1. Los procedimientos en materia de expropiación forzosa.
2. Los relativos a contratos administrativos.
3. Los relativos a la inspección, vigilancia y fiscalización de bancos y otros institutos de crédito; de empresas de seguros y reaseguros, de entidades de ahorro y préstamo y de cooperativas.
4. El procedimiento sobre naturalización.

5. Los procedimientos de recaudación, inspección y fiscalización de ingresos y gastos públicos.
6. Los procedimientos para reprimir y sancionar los delitos y contravenciones fiscales.
7. Los procedimientos sobre extranjería.
8. Los procedimientos de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales.
9. Los procedimientos relativos a la propiedad industrial y al derecho de autor.
10. Los procedimientos relativos a la reforma agraria.
11. Cualesquiera otros que sean declarados especiales por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 116. Se derogan todas las disposiciones que colidan con la presente Ley.

APENDICE N° 4

PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ⁸⁴

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º La jurisdicción contencioso-administrativa, a quien corresponde el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan contra la administración pública, con las excepciones señaladas en ésta u otras leyes, se regulará por lo previsto en la presente Ley.

Artículo 2º Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular las disposiciones reglamentarias y los actos administrativos contrarios a derecho; establecer la responsabilidad patrimonial de la administración pública; condenar a ésta al pago de cantidades de dinero y a la reparación de daños y perjuicios y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas, lesionadas por los hechos, actos y actuaciones de la administración pública, sometidos al Derecho Administrativo.

84. Tal como se indicó en la Nota N° 69 de esta Cuarta Parte del Informe, este Proyecto, elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tiene los siguientes antecedentes: el Proyecto de Ley de Procedimientos administrativos elaborado en 1961 y 1962 en la propia comisión y el Proyecto de Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, elaborado en 1965 para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia por los Profesores Sebastián Martín-Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública.

Los recursos contencioso-administrativos de interpretación sólo podrán interponerse en los casos previstos expresamente en las leyes.

Artículo 3º A efectos de lo establecido en esta Ley, se entenderá por Administración Pública:

1. La Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal.
2. Los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos.
3. Las Corporaciones o entidades de derecho público que desempeñen funciones públicas, o que tengan a su cargo la representación o defensa de intereses de carácter general, profesional o corporativo.

Artículo 4º La jurisdicción contencioso-administrativa no conocerá de asuntos de índole civil, mercantil o laboral, aun cuando en ellos sea parte o haya de intervenir la administración pública, salvo que los mismos se planteen como cuestiones prejudiciales o incidentales a la decisión de un recurso contencioso-administrativo. Las decisiones que en tal sentido adopten los tribunales de esta jurisdicción, no producirán efectos fuera del proceso en que se dicten.

Tampoco corresponderá al conocimiento de los órganos de esta jurisdicción, los recursos atribuidos a la jurisdicción constitucional, salvo en lo referente a la determinación de la responsabilidad patrimonial a que pudieren dar lugar los actos impugnados.

Artículo 5º La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es improrrogable. Los órganos de la misma podrán apreciar, incluso de oficio, su falta de competencia. La resolución que a estos efectos adopten los tribunales contencioso-administrativos, siempre habrá de ser fundada e indicar la jurisdicción que se estima competente para conocer del asunto de que se trate. Si el recurrente compareciese ante esta última en el plazo de un mes, a contar desde la fecha de publicación de la resolución indicada, se entenderá como si lo hubiera hecho en el momento en que interpuso el recurso contencioso-administrativo.

Artículo 6º En lo no previsto en esta Ley regirán con carácter supletorio la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de Procedimiento Civil, cuyas normas, en todo caso, se aplicarán de acuerdo con las características y principios propios de esta jurisdicción.

CAPITULO II

De las partes

Artículo 7º La capacidad procesal exigida para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa será la que con carácter general establece el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 8º Están legitimados para solicitar la anulación de los actos y disposiciones contrarios a derecho:

1. Los que tuvieren en ello interés legítimo, personal y directo.
2. Los que hubieren sido lesionados en sus derechos subjetivos.

El recurrente podrá pretender además, en este segundo caso, el reconocimiento de su situación jurídica individual y el restablecimiento de la misma, cuando hubiera sido lesionada por el acto o disposición objeto del recurso.

Artículo 9º Cuando la legitimación derivase de alguna relación jurídica transmisible, quien se subrogue en ella podrá suceder a la persona que inicialmente hubiera actuado como parte, en cualquier estado del proceso.

Artículo 10. Las distintas administraciones públicas podrán impugnar ante esta jurisdicción los actos y disposiciones dictadas por otra administración cuando lesionen sus derechos o sus intereses, en los términos establecidos en el artículo 8º de esta Ley.

Artículo 11. Cuando se impugne un acto administrativo se considerarán como partes demandadas, tanto la respectiva administración, como las personas que deriven de aquel derechos o intereses legítimos, personales y directos.

Artículo 12. La administración autora de algún acto administrativo individual que fuera firme y creador de derechos a favor de particulares y que, por tanto, no pudiera por sí misma revocarlo, podrá también impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, si lo estimare contrario a derecho, previo informe favorable de la Consultoría Jurídica respectiva.

En tales casos se requerirá resolución previa en tal sentido del Ejecutivo Nacional, Estatal o del Distrito Federal tratándose de actos emanados de la administración nacional, estatal o del Distrito Federal respectivamente, del Concejo Municipal si se tratare de actos de la administración municipal, o de aquellos órganos que jurídicamente ostentan la representación de las mismas, tratándose de actos de las restantes entidades y corporaciones a que hace referencia el artículo 3, ordinales 2º y 3º de esta Ley.

La resolución a que se refiere el aparte anterior no podrá recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los que con ella puedan sentir lesionados sus derechos o intereses legítimos, podrán sin embargo actuar como partes en el proceso que a tal fin se inicie.

Artículo 13. Los administrados que, como demandados, o demandantes, fueran partes ante esta jurisdicción, deberán estar en todo caso representados o asistidos de abogado.

Artículo 14. La representación y defensa de la República corresponderá al Procurador General de la República, de acuerdo con lo

que establece la ley orgánica respectiva. Las demás administraciones serán representadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa por quienes corresponda, con arreglo a las normas jurídicas que las rijan.

Artículo 15. El Procurador General de la República podrá dictaminar en todos los recursos que se interpongan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez contestada la demanda, aun cuando la República no fuere parte en el juicio.

Artículo 16. En ningún caso el representante de la administración demandada podrá convenir, sin expresa autorización del órgano competente.

CAPITULO III

Del objeto del recurso contencioso-administrativo

Artículo 17. Podrán ser objeto de recurso los actos administrativos definitivos y los de trámite, cuando pongan término al procedimiento administrativo o impidan su continuación, siempre que no pueda ejercerse recurso jerárquico contra ellos.

Artículo 18. Los reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter general podrán ser impugnados directamente, sin que sea preciso agotar la vía administrativa.

También se impugnarán directamente ante esta jurisdicción los actos administrativos dictados en aplicación de los reglamentos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, cuando el fundamento del recurso sea que tales disposiciones son contrarias a derecho.

La falta de impugnación directa de una disposición de carácter general o la desestimación del recurso que contra ella se hubiere interpuesto, no impedirá la impugnación, por quienes estén legitimados, de los actos individuales de aplicación de aquélla.

Artículo 19. No es admisible recurso contra los actos que reproduzcan, confirmen o sean aplicación o ejecución de precedentes resoluciones administrativas ya firmes o cuya validez hubiere sido declarada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Artículo 20. El término para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa es de seis meses, contados a partir de la fecha de notificación del acto que se impugne.

Cuando se demandare la cancelación de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios o el restablecimiento de situaciones jurídicas individuales lesionadas por la actividad administrativa, el término para recurrir será de seis meses contados a partir del día en que se considere desestimada la precedente reclamación

formulada con carácter previo en vía administrativa conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual podrá iniciarse en el término de prescripción de las acciones respectivas, conforme al Código Civil.

La no impugnación de un acto administrativo no impide el ejercicio de las acciones a que se refiere el aparte anterior.

Parágrafo Unico. La ilegalidad del acto administrativo puede oponerse siempre como excepción, salvo que la ley disponga lo contrario. Cuando la excepción sea opuesta ante otros tribunales distintos de los de la jurisdicción contencioso-administrativa, se suspenderá el procedimiento, y el Tribunal respectivo remitirá el expediente al tribunal competente de aquella, quien deberá conocer del asunto conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

Artículo 21. La declaratoria de nulidad de las disposiciones o actos impugnados no presupone derecho a indemnización.

Artículo 22. Podrán ser acumulables en un solo recurso las pretensiones que, no siendo incompatibles entre sí, se deduzcan en relación con un mismo acto o con una misma disposición o que, aunque se refieran a varios actos o disposiciones, tengan entre ellos conexión directa e inmediata.

El tribunal, de oficio o a instancia de parte y previa audiencia de éstas, podrá ordenar la acumulación en uno sólo de varios recursos contencioso-administrativos, una vez que estos fueren presentados, sin que contra la decisión que en tal sentido adopte el tribunal quepa recurso alguno.

TITULO II

DE LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 23. Son órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa:

1. La Corte Suprema de Justicia;
2. El Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo; y
3. Los tribunales contencioso-administrativos y los tribunales fiscales.

CAPITULO II

De la Corte Suprema de Justicia

Artículo 24. La Corte Suprema de Justicia, como órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, conocerá:

1. En única instancia, de los recursos contra actos, disposiciones o actuaciones del Ejecutivo Nacional, considerando como tales, a los efectos del artículo 215, ordinal 7º de la Constitución, los dictados por el Presidente de la República, actuando por sí mismo o en Consejo de Ministros.

2. En alzada, de las apelaciones contra las sentencias que dicte el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo como tribunal de primera instancia.

La Corte Suprema de Justicia, como órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa ejercerá además las otras funciones que le corresponden conforme a las leyes.

CAPITULO III

DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Sección primera: De la jurisdicción y competencia

Artículo 25. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo tendrá su sede en la ciudad de Caracas, y jurisdicción sobre todo el territorio de la República. Funcionará en dos salas, que se denominarán Sala de lo Contencioso-Administrativo y Sala de lo Contencioso-Fiscal. El Ejecutivo Nacional, podrá mediante decreto aumentar el número de magistrados del tribunal, así como disponer la creación de nuevas Salas, determinando, en tal caso, la competencia de cada una de ellas.

Artículo 26. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo conocerá:

1. En alzada, de los recursos contra las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos y de los tribunales fiscales.

2. En primera instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra actos, disposiciones o actuaciones de los Ministros, de los Directores Generales y de los demás Directores de los Ministerios o funcionarios de categoría similar, siempre que tales actos agoten la vía administrativa, y no estén especialmente atribuidos a los tribunales fiscales, conforme a esta Ley.

3. En primera instancia, de los recursos contra disposiciones, actos o actuaciones del Fiscal General y del Contralor General de la República, siempre que las mismas no tengan por objeto preparar ulteriores resoluciones de la administración y su conocimiento no corresponda a los tribunales fiscales.

Cuando se trate de recursos que tengan por objeto el pago de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios, cuya cuantía sea inferior a cinco mil bolívares, el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo conocerá en única instancia.

Artículo 27. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo ejercerá respecto a los tribunales contencioso-administrativos y a los tribunales fiscales las atribuciones que corresponden a los tribunales superiores respecto a los de primera instancia.

Sección segunda: De la integración del tribunal

Artículo 28. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo estará integrado por nueve magistrados principales e igual número de suplentes, designados conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Tendrá además nueve conjuceces, elegidos por el tribunal en pleno.

Para ser magistrado del Tribunal Superior se requieren, además de las condiciones exigidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes:

1. Ser mayor de treinta años.
2. Haber ejercido la docencia universitaria en materia de Derecho Público, o haber desempeñado funciones de asesoría jurídica o de gestión en la administración pública por más de cinco años, o haber sido magistrado en los tribunales contencioso-administrativos o de los tribunales fiscales por un período no menor de cinco años.

Artículo 29. Designados los miembros del tribunal, éste procederá a determinar la integración de cada sala y a elegir al Presidente y al Vicepresidente, los cuales duran un año en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser reelegidos.

El Presidente será miembro de ambas salas, las cuales presidirá y tendrá a su cargo la dirección y coordinación general de los asuntos del conocimiento del tribunal. Corresponde al Vicepresidente suplir las ausencias temporales del Presidente.

Artículo 30. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo tendrá un Secretario General, que deberá ser abogado.

El tribunal dispondrá de los servicios administrativos necesarios para el mejor ejercicio de sus funciones, cuyo personal, bajo la dependencia del Secretario, quedará adscrito a las distintas salas. El tribunal dictará su reglamento interno, que habrá de someter a la aprobación de la Corte Suprema de Justicia.

CAPITULO II

De los tribunales contencioso-administrativos y de los tribunales fiscales

Sección primera: De la jurisdicción y competencia

Artículo 31. El territorio de la República estará dividido en cuatro o más circunscripciones judiciales, dentro de las cuales

tendrán jurisdicción los tribunales contencioso-administrativos y los tribunales fiscales que se crearen de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los límites de dichas circunscripciones serán fijados por el Ejecutivo Nacional al decretar la creación de los tribunales y deberán coincidir o abarcar las regiones administrativas establecidas en el país.

Artículo 32. En cada una de las circunscripciones a que se refiere el artículo anterior funcionarán, al menos, un tribunal contencioso-administrativo y un tribunal fiscal.

Cuando en una misma circunscripción funcionaren varios tribunales contencioso-administrativos o tribunales fiscales, el Ejecutivo Nacional podrá distribuir entre ellos el conocimiento de las distintas materias que integran la competencia que esta Ley les acuerda.

Artículo 33. Corresponde a los tribunales contencioso-administrativos conocer en primera instancia de los recursos que se interpongan contra actos o disposiciones de:

1. Los institutos autónomos y corporaciones o entidades de derecho público, que agoten la vía administrativa.
2. Los Gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales y de los funcionarios subalternos de dichas autoridades que agoten la vía administrativa.
3. Las Municipalidades, cuando su conocimiento no estuviese reservado a la jurisdicción constitucional.

Artículo 34. Los tribunales contencioso-administrativos conocerán, en primera instancia, de los recursos que tengan por objeto el pago de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios por las administraciones enunciadas en el artículo anterior y la cuantía sea igual o superior a cinco mil bolívares. Si la cuantía fuere inferior a este límite, los tribunales contencioso-administrativos conocerán en única instancia.

Artículo 35. Corresponde a los tribunales fiscales, en primera instancia:

1. Conocer de los recursos contra actos de liquidación de impuestos, tasas u otras contribuciones.
2. Conocer del recurso contra los reparos formulados por la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, en los casos previstos por la ley.
3. Conocer de las demandas propuestas contra la negativa de la administración a efectuar el reintegro de cantidades pagadas por concepto de contribuciones.
4. Conocer de los juicios de cuenta y, en general, de los procesos que se sigan para exigir la responsabilidad civil a que

están sujetos los funcionarios o empleados de hacienda, los funcionarios o empleados públicos y los particulares en materia fiscal, cuando el conocimiento del asunto, en sus casos, no estuviere atribuido por la ley a otra autoridad.

5. Conocer de los procesos por infracciones de leyes tributarias o fiscales, cuando ello no esté atribuido a otras autoridades; y

6. Conocer de todas las controversias que se susciten entre la administración y los particulares con motivo de la interpretación o aplicación de las leyes u ordenanzas tributarias y sus reglamentos, cuando su conocimiento no estuviere atribuido por la ley a otra autoridad.

Artículo 36. Los tribunales fiscales conocerán en única instancia de los asuntos indicados en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo anterior, cuando la cuantía de éstos sea inferior a cinco mil bolívares.

Sección segunda: De la integración de los tribunales contencioso-administrativos y fiscales

Artículo 37. Los tribunales contencioso-administrativos y los tribunales fiscales estarán integrados por tres magistrados, designados de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, y los respectivos suplentes.

Artículo 38. Para ser magistrado de estos tribunales se requiere, además de las condiciones exigidas por la Ley, haber ejercido la docencia universitaria en materia de Derecho Público, o haber desempeñado funciones de asesoría o de gestión en la administración pública, durante un plazo no inferior a tres años.

TITULO III

DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 39. Los Tribunales de esta jurisdicción podrán, en cualquier momento del proceso, de oficio o a instancia de parte, suspender la ejecución del acto administrativo recurrido, cuando ella pueda causar gravamen irreparable o de difícil reparación y se diere, si el tribunal lo exige, caución suficiente.

Artículo 40. Los tribunales de esta jurisdicción podrán de oficio ordenar, en cualquier estado del juicio y dentro del término que al

efecto determinen en cada caso, la práctica de cualesquiera diligencias que puedan tener relación con los puntos controvertidos.

Artículo 41. Los recursos contencioso-administrativos que no tuvieren señalado un procedimiento especial se tramitarán siguiendo el establecido en el Capítulo siguiente. Las normas contenidas en el referido Capítulo serán, en su caso, supletorias de las que regulen los procedimientos especiales.

CAPITULO II

Del procedimiento ordinario en primera o única instancia

Sección primera: De la interposición del recurso

Artículo 42. El procedimiento contencioso-administrativo se iniciará mediante escrito dirigido al tribunal ante el que se interponga, en el que se identificará el recurrente, especificándose además de modo claro y concreto el objeto del recurso. Contendrá también la pretensión deducida por el recurrente y los motivos que en derecho la fundamentan así como cualquier otra cuestión cuyo conocimiento proponga a los tribunales de esta jurisdicción, indicándose, en los casos exigidos en esta Ley, la cuantía del recurso.

Interpuesto el recurso se dará recibo por Secretaría y en la audiencia siguiente el Presidente del tribunal procederá a designar magistrado ponente, quien actuará desde el comienzo como juez sustanciador.

Artículo 43. Al escrito de interposición del recurso deberán acompañarse los siguientes documentos:

1. Instrumento que acredite, en su caso, la representación que ostente quien interponga el recurso.
2. Copia del acto administrativo recurrido, en su caso y si el acto hubiese sido publicado, o se tratase de una disposición de carácter general, se deberá acompañar un ejemplar del Diario o Gaceta Oficial en la que se hizo tal publicación, o indicar, en su defecto, el número y fecha de la edición respectiva.

Artículo 44. Si el escrito de interposición del recurso no cumpliera los requisitos exigidos en el artículo 42 de esta Ley o no se acompañaren los documentos que exige el artículo anterior, se advertirá al interesado para que subsane los defectos, dándole para ello un plazo no mayor de diez días. Si no lo hiciere dentro del término señalado, o no fueren suficientes los documentos presentados, se entenderá como no interpuesto el recurso, ordenándose el archivo de los autos.

Las decisiones a que se refiere el apartado anterior serán adoptadas por el juez sustanciador, admitiéndose contra ellas apelación ante el tribunal o sala correspondiente, la cual deberá ser interpuesta en la misma audiencia o la siguiente. La resolución del Tribunal o de la Sala será inapelable.

Artículo 45. Interpuesto el recurso, el tribunal, dentro de las dos audiencias siguientes, dictará auto en el que ordenará a la autoridad administrativa cuyo acto o disposición se impugnare, la remisión del expediente respectivo en el plazo que a tal fin determinará, y que no podrá ser menor de diez días continuos ni superior a quince, a contar de la fecha de recibo del oficio que se envía al efecto.

Si el expediente no fuere remitido en el plazo señalado se requerirá de nuevo a la autoridad administrativa, con la advertencia de que de no acatar la orden judicial en el término de diez días, a partir de la notificación, se impondrá al funcionario a quien corresponda las sanciones establecidas por la ley.

Transcurrido el plazo señalado en este segundo requerimiento sin que fuera cumplido lo ordenado por el tribunal, se constituirá el juez sustanciador o el magistrado o juez a quien el tribunal comisionare, en la oficina donde estuviera el expediente, tomará posesión de él, imponiendo además la multa entre quinientos a dos mil bolívares a quien se considere responsable de los hechos. El tribunal podrá, además, imponer arresto hasta de ocho días a quienes se opusieren o impidieren su actuación.

Si el tribunal considera que en el expediente recibido, falta algún elemento de importancia, podrá requerir de nuevo a la administración, para que lo complete en la misma forma y bajo los mismos apercibimientos que se señalan en los párrafos anteriores de este artículo.

Artículo 46. Recibido el expediente, el recurrente podrá, dentro de las cinco audiencias siguientes, ampliar o reformar su escrito inicial.

Artículo 47. No se requerirá la remisión del expediente administrativo cuando se solicite la nulidad de alguna disposición reglamentaria o de carácter general.

Sección segunda: De la admisión del recurso

Artículo 48. Dentro de las tres audiencias siguientes al vencimiento del término para la reforma del escrito de recurso, o a la fecha de presentación del mismo, en sus casos, el juez sustanciador admitirá el recurso o lo declarará inadmisibles, por decisión motivada.

Artículo 49. La declaratoria de inadmisibilidad procede:

1. En caso de extemporaneidad del recurso.
2. Cuando de manera evidente el conocimiento de la pretensión deducida no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, o no sea de la competencia específica del tribunal.
3. Cuando de manera evidente constare la carencia de legitimación del recurrente para interponer el recurso.
4. Cuando el actor carezca de las cualidades necesarias para comparecer en juicio, o quien lo represente no tenga la representación que se atribuye, o bien el poder no esté otorgado en forma legal, o sea insuficiente.

La declaratoria de inadmisibilidad por incompetencia del tribunal deberá contener indicación expresa de la jurisdicción o tribunal que lo fuere.

Artículo 50. Declarada la inadmisibilidad de un recurso se lo tendrá por no interpuesto, salvo, respecto de la decisión que declare la incompetencia del tribunal, lo previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Artículo 51. La resolución por la que se declare la inadmisibilidad del recurso será apelable ante el tribunal en pleno de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley.

Artículo 52. Dentro de los tres días siguientes a la fecha del auto que declare la admisión del recurso, se dará traslado del mismo al representante de la administración, mediante oficio al que se acompañará copia de la demanda, emplazándosele para contestarla al décimo día hábil siguiente a su notificación, la cual se entenderá efectuada una vez transcurridos quince días, a contar de la fecha del recibo del oficio.

Dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que, de acuerdo con lo que establece el apartado anterior se hubiera hecho a la administración la comunicación oportuna, se publicará el auto de admisión del recurso emplazando a quienes, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley, puedan considerarse demandados, con el fin de que se apersonen en el tribunal, en el plazo de diez días a contar desde la fecha en que se hiciera la publicación.

Artículo 53. La publicación a que se refiere el apartado segundo del artículo anterior se hará en un diario de la sede del tribunal, o en uno de la capital de la República. Se efectuará además en la Gaceta Oficial de la República, si se tratase de recursos presentados ante la Corte Suprema de Justicia o ante el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo; o en la Gaceta o Gacetas que comprenda la jurisdicción de la autoridad contra cuyos actos se recurre, en los demás casos.

Artículo 54. La resolución que se adopte sobre la admisión del recurso se comunicará al Procurador General de la República, a los efectos indicados en el artículo 15 de esta Ley.

Sección tercera: De la contestación a la demanda

Artículo 55. En el día y a la hora señalados por el tribunal deberán comparecer los demandados para proceder a la contestación de la demanda.

La contestación se dará por escrito, el cual deberá contener, además de la identificación de quien la formule, el señalamiento del carácter y de la legitimación con que actúa; y expresar si admite o rechaza, parcial o totalmente, los hechos y las pretensiones contenidos en el recurso, así como las excepciones y defensas que opusiere.

Artículo 56. Si el representante de la administración no comparece a la contestación se entenderá que el recurso queda contradicho en todos sus términos. Los demandados que habiéndose personado en el proceso no comparecieron al acto de contestación de la demanda se entenderán excluidos del procedimiento.

Artículo 57. Una vez contestada la demanda las partes quedan a derecho, sin que sean necesarias nuevas citaciones o notificaciones, salvo expresa disposición en contrario de esta Ley.

Artículo 58. Las excepciones y defensas opuestas serán resueltas en la sentencia definitiva salvo que, en razón de la naturaleza de las mismas, estimase conveniente el tribunal proceder previamente a su decisión. En tal caso, dictará auto al efecto en el que ordenará la suspensión del procedimiento principal y si hubiere hechos que acreditar, abrirá un período de prueba de ocho días.

Las decisiones previas o incidentales serán adoptadas por el tribunal dentro de los cinco días siguientes a la fecha del auto a que se refiere el apartado anterior, o a la fecha en que hubiere vencido el período de prueba, en sus casos.

La decisión que se adopte por el tribunal, si no se trata de procedimiento de única instancia, será apelable en la oportunidad en que procediere apelación contra la sentencia que diere por terminado el juicio.

Sección Cuarta: De las pruebas y de la relación del juicio

Artículo 59. El mismo día de la contestación de la demanda, o, si las hubiere, de la resolución de las cuestiones previas o incidentales que no diesen por terminado el procedimiento, se abrirá la causa a pruebas, por un término de diez audiencias para promoverlas, y veinte para evacuarlas.

Podrá prescindirse del término probatorio, si así lo decidiere el juez sustanciador, en la audiencia siguiente a la contestación del recurso. La decisión será apelable libremente para ante el tribunal en pleno, en la misma audiencia o en la siguiente. El tribunal decidirá en el término de tres días.

Artículo 60. Las pruebas serán promovidas ante el juez sustanciador, quien decidirá sobre su admisión, al tercer día de vencido el término para promover. Las partes deberán formular su oposición a las pruebas promovidas dentro de los dos días siguientes al vencimiento del término de promoción.

Artículo 61. La decisión del juez sustanciador es apelable para ante el tribunal en pleno, en la misma audiencia o en la siguiente. La apelación se oír en ambos efectos, y deberá ser decidida en el término de tres días.

Artículo 62. Las pruebas serán admitidas y evacuadas en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil para el juicio ordinario, con las siguientes salvedades:

a) El representante de la administración autora del acto no absolverá posiciones juradas.

b) No podrá deferirse el juramento a ningún funcionario o empleado público que como tal hubiera tenido relación con el objeto del recurso.

c) Si fuere pedida inspección ocular de algún archivo, expediente o documento y el tribunal la admitiere, la diligencia judicial será cumplida, salvo que el Ministro del cual dependa el respectivo archivo, expediente o registro, disponga que el mismo es reservado, bajo orden expresa del Presidente de la República. En tal caso, el Ministro informará por oficio al juez, quien podrá insistir en que se practique la diligencia judicial, en cuyo caso el Ministro deberá llevar el caso, dentro de los quince días siguientes, al Consejo de Ministros. Si el Consejo de Ministros ratificare la decisión del Ministro, la decisión judicial será suspendida.

Artículo 63. Vencido el lapso probatorio el tribunal podrá ordenar de oficio que sean evacuadas aquellas pruebas que estimare de interés para el proceso, fijando al efecto un término que no podrá exceder de ocho días.

Artículo 64. Al día siguiente de terminado el período de prueba, o el día siguiente en que hubiera sido contestada la demanda, en sus casos, el tribunal dictará auto en el que se declarará abierta la relación del juicio, señalando fecha para la práctica de los informes, en un término no mayor de quince días.

Realizado el acto de informes, continuará la relación durante un término no superior a quince días.

Artículo 65. Terminada la relación y caso de que el Tribunal no dictase auto para mejor proveer, de acuerdo con lo que esta-

blece el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, el tribunal dirá "Vistos" y, fijará un lapso no superior a diez días para dictar sentencia.

Sección quinta: De la sentencia

Artículo 66. La sentencia habrá de dictarse en el término a que se refiere el artículo anterior. En caso contrario, los interesados podrán pedir al Presidente del tribunal que excite al mismo para que dicte sentencia a la mayor brevedad.

El incumplimiento por parte de los magistrados de lo establecido en el apartado anterior dará lugar a sanción disciplinaria de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 67. La sentencia decidirá todas las cuestiones debatidas en el proceso, y contendrá decisión clara y precisa con alguno de los pronunciamientos siguientes:

1. La inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.
2. La improcedencia del recurso por encontrar conforme a derecho el acto, disposición o actuación impugnada.
3. La procedencia del recurso, en todo o en parte, declarando la nulidad total o parcial de la disposición o del acto impugnado. Podrá, en tal caso, ordenar a la administración que, en los términos que la misma sentencia establezca, modifique sus actos, o se proceda a la reposición del procedimiento administrativo para el momento que señale, caso de que hubiere infracción del mismo.
4. Las declaraciones oportunas con el fin de proceder al restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas que hubieran resultado lesionadas y ordenar a la administración la realización de los actos pertinentes para ello, si fuere necesario.
5. Si el recurso tuviese por objeto el cobro de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios, la sentencia absolverá o condenará expresamente a la administración, en todo o en parte. Si el tribunal no pudiere estimar el monto de los daños o la cuantía en que la reparación pecuniaria sea debida, dispondrá que esta estimación se lleve a cabo mediante experticia complementaria del fallo.

Artículo 68. Procederá la condenatoria en costas, conforme al Código de Procedimiento Civil y, respecto de la República, en los casos y con las limitaciones indicadas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Artículo 69. La sentencia que declare la nulidad de un acto o disposición administrativos tendrá efectos tanto entre las partes como respecto de las personas que resultasen afectadas por el acto o disposición anulados.

Artículo 70. Los interesados podrán pedir aclaratoria o ampliación de la sentencia en los términos establecidos por el Código de Procedimiento Civil.

Sección sexta: De las otras formas de terminación del procedimiento

Artículo 71. Son aplicables al procedimiento contencioso-administrativo las normas del Código de Procedimiento Civil sobre la perención de la instancia y el desistimiento, con las excepciones señaladas expresamente en esta Ley.

CAPITULO III

Del procedimiento en segunda instancia

Artículo 72. De las sentencias definitivas dictadas en primera instancia se oirá apelación, salvo disposición en contrario de esta Ley. El término para apelar es de cinco días.

Artículo 73. El juez de primera instancia oirá la apelación en ambos efectos, dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término para apelar, y remitirá los autos al juez de alzada el mismo día, o el siguiente.

Artículo 74. La apelación se tramitará conforme dispone el Código de Procedimiento Civil, en el Título V del Libro Segundo, salvo disposición en contrario de esta Ley.

Artículo 75. En la segunda instancia las partes solamente podrán proponer como prueba la de instrumento público. Sin embargo, el tribunal podrá ordenar de oficio la evacuación de aquellas pruebas que considere necesarias para esclarecer la verdad, sin perjuicio de su facultad de dictar además auto para mejor proveer.

Artículo 76. Decidida la apelación, se bajarán los autos al tribunal de origen para que se proceda a la ejecución de la sentencia.

CAPITULO IV

De la ejecución de la sentencia

Artículo 77. El tribunal al que corresponda el conocimiento de la causa en primera o en única instancia mandará a ejecutar la sentencia definitivamente firme.

Artículo 78. Si para la ejecución de la sentencia fuere necesario que la administración demandada realice determinadas medidas, el tribunal, al ordenarlas, fijará plazo prudencial para ello, apercibi-

biendo al funcionario o funcionarios administrativos a quienes compete de la responsabilidad civil y penal en que incurrirán en caso de no cumplir lo ordenado en el plazo establecido al efecto.

La administración deberá dar cuenta al tribunal del cumplimiento de lo ordenado.

Artículo 79. Si la sentencia condenare al pago de cantidades de dinero, el tribunal podrá a instancia de parte y previa consulta con la respectiva administración, ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos de la administración condenada.

Artículo 80. A los efectos de lo previsto en el artículo anterior, el tribunal dará traslado de su decisión al Presidente del Congreso y al Ministro de Hacienda, en todo caso; y además al Presidente de la Asamblea Legislativa, al Presidente del Concejo Municipal, o al Ministro de adscripción cuando la administración condenada fuere la estatal, la municipal o algún instituto autónomo, corporación o entidad de derecho público a la que su ley de creación acuerde las prerrogativas del Fisco Nacional.

Artículo 81. Si la sentencia condenare a la entrega de una cosa determinada, el tribunal pondrá en posesión de ella al demandante; pero si el bien estuviere afectado al uso público, a un servicio público o a una actividad de interés público, el tribunal acordará la indemnización al demandante, a justa regulación de expertos. Determinada la indemnización, el tribunal ordenará su entrega al demandante.

Artículo 82. Una vez que exista constancia en el expediente de la entrega de la indemnización al demandante, el tribunal expedirá a la administración copia certificada de la decisión a que se refiere el artículo anterior, para que le sirva de título de propiedad.

Artículo 83. Lo dispuesto en los artículos anteriores no excluye la responsabilidad civil y penal en que hayan incurrido los funcionarios, de conformidad con la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública y Social.

Artículo 84. Mientras no conste de autos la total ejecución de la sentencia, el tribunal adoptará, de oficio o a instancia de parte, todas aquellas medidas que considere oportunas para tal fin y en especial apremiar con multa de un mil bolívares al funcionario renuente, reiterándola en caso de sucesivos incumplimientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

A los efectos de la aplicación de las multas de apremio previstas en este artículo, el tribunal oficiará al ordenador de pagos del organismo al que esté adscrito el sancionado, para que libre la planilla de liquidación y deduzca del sueldo de éste el monto de la multa en la oportunidad de hacerle el primer pago siguiente a la recepción del oficio.

Artículo 85. La desobediencia a las órdenes dictadas por el tribunal para la ejecución de la sentencia constituye delito contra la administración de justicia, y será sancionada con las penas establecidas en el artículo 239 del Código Penal.

CAPITULO V

De los procedimientos especiales fiscales

Sección primera: Disposiciones comunes

Artículo 86. Los tribunales fiscales tramitarán los asuntos de su competencia conforme a los procedimientos pautados en este Capítulo.

Artículo 87. En todo lo no previsto en los procedimientos especiales, se aplicarán las disposiciones de esta Ley para el procedimiento contencioso-administrativo, o los del Código de Procedimiento Civil para el juicio ordinario, en sus casos.

Sección segunda: Del procedimiento contencioso-fiscal

Artículo 88. Se tramitarán siguiendo el procedimiento contencioso-fiscal:

1. Los recursos contra actos de liquidación de impuestos, tasas o contribuciones nacionales, estatales y municipales, o de imposición de multas.

2. Los que se ejerzan contra la negativa de reintegrar cantidades pagadas a título de impuestos, tasas o contribuciones nacionales, estatales o municipales.

3. Los recursos contra los actos de determinación de impuestos, tasas o contribuciones nacionales, estatales o municipales que sean consecuencia de reparos formulados por la Contraloría General de la República, o por las contralorías estatales o municipales, en sus casos; y

4. Las controversias que se susciten entre la administración y los contribuyentes con motivo de la interpretación o aplicación de leyes u ordenanzas tributarias.

Artículo 89. El recurso deberá anunciarse por ante el organismo o autoridad que haya dictado el acto, dentro de los quince días continuos siguientes a la notificación de éste.

Artículo 90. Anunciado el recurso, deberá proponérselo ante el tribunal competente, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término para anunciarlo.

Artículo 91. Dentro de los tres días siguientes a la interposición del recurso, el tribunal designará el ponente, a quien corresponderá la sustanciación.

Artículo 92. El recurso deberá ser presentado por escrito, el cual deberá contener la identificación del recurrente y el señalamiento del acto impugnado, así como las razones de hecho y de derecho en las que se fundamente.

Artículo 93. Al escrito del recurso deberá acompañarse copia del acto impugnado, en su caso; y si se impugnare un acto de liquidación de impuesto, tasa, o contribución, o de multa, deberá acreditarse el pago, o la constitución de caución real o personal para garantizar aquél.

Si la caución ofrecida fuere personal, deberá acompañarse un balance del fiador, certificado por un contador público. El balance deberá estar referido al menos, al cierre del último ejercicio del fiador. No se requerirá la presentación del balance cuando el fiador fuere un banco o una empresa de seguros.

Artículo 94. La caución deberá ser acreditada mediante instrumento auténtico y deberá ser expresamente aceptada o rechazada por el juez sustanciador, dentro de las dos audiencias siguientes a aquella en que se hubiere dado entrada al recurso.

Artículo 95. Si el juez sustanciador rechazare la caución ofrecida, o la mandare a ampliar, el recurrente deberá hacerlo dentro de las cinco audiencias siguientes.

Artículo 96. El juez sustanciador, en la audiencia siguiente al vencimiento del término indicado en el artículo anterior, o a la aceptación de la caución, en su caso, admitirá el recurso y ordenará la remisión del expediente administrativo, o lo declarará inadmisibile, por alguno de los motivos y con los efectos indicados en los artículos 49 y 50 de esta Ley. Igualmente se declarará inadmisibile el recurso si rechazada la caución no hubiere sido sustituida o ampliada a satisfacción del juez sustanciador.

Artículo 97. De la declaratoria de inadmisibilidat se podrá apelar ante el tribunal en pleno, dentro de los tres días siguientes. La decisión del tribunal será inapelable.

Artículo 98. De la decisión dictada se dará traslado por oficio a la administración ante la que se anunció el recurso requiriéndole la remisión del expediente administrativo, en su caso.

El expediente administrativo deberá ser remitido dentro de los quince días continuos contados a partir de la fecha del recibo del oficio, bajo las sanciones señaladas en el artículo 45 de esta Ley, cuyas previsiones se aplicarán en este procedimiento.

Artículo 99. Recibido el expediente administrativo, el juez sustanciador abrirá la causa a pruebas mediante decreto al efecto,

o fijará oportunidad para el inicio de la relación si la controversia fuere de mero derecho. En este caso, la decisión es apelable en ambos efectos para ante el tribunal en pleno, dentro de los tres días siguientes.

Artículo 100. Abierta la causa a pruebas, el procedimiento continuará tramitándose como se establece en la Sección Cuarta del Capítulo II de este Título.

Artículo 101. El día siguiente al vencimiento del término probatorio, o al decreto que hubiere ordenado omitirlo, en sus casos, se iniciará la relación de la causa, y el procedimiento continuará como se dispone en las secciones cuarta y quinta del Capítulo II del presente Título.

Artículo 102. La apelación de las sentencias definitivas, cuando proceda, deberá ejercerse dentro de los cinco días siguientes a la publicación de aquéllas, previo pago o depósito del monto del acto recurrido, en su caso.

Artículo 103. La apelación se tramitará siguiendo el procedimiento pautado en el Capítulo III de este Título.

Sección tercera: De los juicios de cuenta

Artículo 104. Los juicios de cuenta y, en general, los que se sigan para exigir la responsabilidad civil de los empleados de hacienda o de las personas calificadas como tales y la de los funcionarios o empleados públicos, se tramitarán conforme al procedimiento pautado en esta Sección.

Artículo 105. El juicio será iniciado mediante demanda de la Contraloría General de la República, de la contraloría estatal o municipal, o de la administración. Al escrito se acompañarán las actuaciones cumplidas por el órgano que ejerza la acción.

Artículo 106. Recibida la demanda, se le dará entrada dentro de los tres días, se designará ponente, quien actuará como juez sustanciador y se ordenará practicar la citación del demandado, para que proceda a dar su contestación a la hora que se fije de la décima audiencia siguiente a su notificación.

Artículo 107. La citación se practicará siguiendo lo pautado en el Título IV del Libro Primero del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 108. La contestación de la demanda se dará conforme establece el Código de Procedimiento Civil, pero el demandado deberá oponer en el mismo acto todas las excepciones que tenga, y ellas serán resueltas en la sentencia definitiva.

Artículo 109. Contestada la demanda, se entenderá la causa abierta a pruebas, salvo que el asunto sea de mero derecho o que las partes renuncien a dicho término.

Artículo 110. El procedimiento continuará conforme a lo previsto en las secciones cuarta y quinta del Capítulo II de este Título, pero el demandado deberá absolver las pruebas de confesión o el juramento decisorio que se le formulen, sin que pueda deferir este último.

Artículo 111. La apelación de las sentencias definitivas deberá ejercerse dentro de los cinco días siguientes a la publicación, y se tramitará siguiendo el procedimiento pautado en el Capítulo III de este Título.

TITULO IV

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 112. Mientras no se dicte la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia que esta Ley atribuye a ese supremo tribunal corresponderá a su Sala Político-Administrativa.

Artículo 113. El Ejecutivo Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la publicación de esta Ley adoptará las disposiciones oportunas para transferir a los tribunales que se creen las competencias ejercidas por los Juzgados Superiores de Hacienda, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, los Tribunales de Impuesto sobre la Renta y el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Dentro del mismo término, el Ejecutivo Nacional dictará las medidas oportunas para la aplicación progresiva de esta Ley.

Artículo 114. Quedan derogadas todas las disposiciones que colidan con esta Ley, una vez transcurrido el término de seis meses indicado en el artículo anterior.

APENDICE Nº 5

PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL ⁸⁵

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1º Podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad en vía de acción o de excepción, o como cuestión suscitada de oficio, conforme a las disposiciones de esta Ley:

a. Las leyes nacionales y, en general, los actos de los cuerpos legislativos de la República.

b. Las leyes estatales y demás actos de las Asambleas Legislativas de los Estados.

c. Las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Municipios en los casos establecidos en el Título IV de esta Ley.

d. Los reglamentos dictados por el Presidente de la República y los actos de él emanados como órgano supremo del Ejecutivo Nacional conforme a lo previsto en el ordinal 6º del Artículo 215 de la Constitución y en los Títulos V y VI de esta Ley.

Artículo 2º El recurso de inconstitucionalidad podrá interponerse mediante acción directa ante la Corte Suprema de Justicia, o en virtud de excepción alegada por cualquiera de las partes o por el Ministerio Público en un proceso judicial, o como cuestión suscitada

85. Tal como se indicó en la Nota Nº 78 de esta Cuarta Parte del Informe, este Proyecto, que se publica en versión de la Comisión de Administración Pública, tiene como antecedente el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional elaborado en 1965 para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia por los Profesores Sebastián Martín-Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías, actual Presidente de la Comisión de Administración Pública.

de oficio por una autoridad jurisdiccional con motivo de un asunto llevado a su conocimiento.

El control previo de la constitucionalidad sólo podrá llevarse a efecto por iniciativa del Presidente de la República, o los Gobernadores de los Estados o del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en los Artículos 20, 32 y 40 de esta Ley.

Artículo 3º El recurso de inconstitucionalidad podrá ser intentado por todas las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que según el ordenamiento vigente tengan el libre ejercicio de sus derechos.

Para intentar la acción en nombre del Ejecutivo Nacional se requerirá previa decisión del Presidente de la República.

Artículo 4º La acción de inconstitucionalidad que se fundare en el hecho de no haberse seguido en la formación, aprobación o promulgación de las leyes, ordenanzas, reglamentos o actos, los trámites y requisitos constitucionalmente previstos para el momento de su publicación, sólo podrá intentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que la ley, ordenanza, reglamento o acto hubieran sido promulgados o dictados.

Podrá, por el contrario, entablarse en cualquier momento la acción de inconstitucionalidad cuando en ella se alegase la violación por la norma o acto impugnados de un principio o precepto de la Constitución vigente para el momento de la acción.

La excepción de inconstitucionalidad podrá ser alegada siempre, con independencia de la naturaleza material o formal de la presunta violación. La misma norma se aplicará a las cuestiones suscitadas de oficio por una autoridad judicial.

Artículo 5º En ningún caso podrá ser entablado ni resuelto el recurso de inconstitucionalidad en base a la apreciación de la oportunidad y conveniencia con que los poderes públicos hacen uso de sus facultades.

Artículo 6º La declaración de inconstitucionalidad de una ley o acto del poder público no prejuzga sobre la responsabilidad que corresponda a sus autores de acuerdo con los artículos 46 y 121 de la Constitución.

Artículo 7º Corresponde a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de los recursos de inconstitucionalidad, tanto si éstos se originaren en una acción directa, como si se produjesen por vía de excepción o en virtud de cuestión suscitada de oficio por una autoridad jurisdiccional. Para la distribución de competencias entre el pleno de la Corte y su Sala Político-Administrativa se estará a lo dispuesto en la presente Ley.

TITULO II

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 8º Son inconstitucionales en todo o en parte las leyes y demás actos sancionados por los cuerpos legislativos de la República que infrinjan un principio o norma de la Constitución, o no hayan sido deliberados, sancionados o promulgados en la forma prescrita por la misma, o de cualquier modo violen una ley orgánica a la que, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 163 de la Constitución hubieran debido sujetarse.

Artículo 9º Corresponde a la Corte Suprema de Justicia en pleno la competencia exclusiva para conocer de los recursos de inconstitucionalidad que, contra leyes o actos del Poder Legislativo Nacional, se formularsen en cualquiera de las formas previstas por esta Ley.

CAPITULO II

De la acción de inconstitucionalidad

Artículo 10. La acción de inconstitucionalidad de las leyes o actos del Poder Legislativo Nacional se iniciará mediante escrito en el que, de modo claro y sucinto, se deben indicar los siguientes extremos: a. Identificación completa del actor y representación que ostenta cuando no actuase en nombre propio; b. Indicación expresa de los principios o normas constitucionales que se suponen violados y del precepto o preceptos cuya inconstitucionalidad se alega y cuya invalidación se demanda; c. Exposición de los motivos en que la pretendida inconstitucionalidad se funda; d. Petición, si se considerase necesario, de que se efectúen informes orales.

Dicho escrito deberá ir acompañado, en su caso, de la documentación que acredite la representación que el actor ostenta y de copia certificada del correspondiente acuerdo si fuera actora una entidad pública.

Tanto el escrito como todo otro documento que eventualmente se acompañe, se presentarán por cuadruplicado.

Artículo 11. Presentado ante la Corte el escrito a que se refiere el artículo anterior, ésta procederá a designar sin demora y según sus propias normas, al magistrado que haya de actuar como ponente, el cual, desde este momento ejercerá las funciones de Juez sustanciador.

Dentro de los quince días siguientes a la fecha de presentación del escrito y previo informe del ponente, la Corte en pleno decidirá sobre la admisibilidad del recurso. Decidirá la inadmisibilidad cuando faltare en el escrito alguno de los requisitos exigidos o no resultare bastante la documentación o fuere notoriamente insuficiente la motivación. El auto que decretare la inadmisibilidad por esta última causa habrá de ser acordado al menos por las dos terceras partes de los magistrados que suscriban la decisión.

Artículo 12. Si la Corte declarase admisible el recurso, dentro del primer día hábil siguiente al acuerdo dará cuenta de ello acompañando copia de los autos al Presidente del Congreso o al de aquel cuerpo del cual hubiere emanado el acto, al Procurador General de la República y al Fiscal General de la República, para que, en el plazo de treinta días a contar de la fecha de recibo de la comunicación, tomen conocimiento del recurso y presenten ante la Corte, si lo tuvieran por conveniente, dictamen razonado sobre la pretensión del actor. En dicho dictamen podrá también solicitarse de la Corte la recepción del asunto a informe oral.

Si el objeto del recurso fuere la ley aprobatoria de un contrato de interés público, de la admisión del mismo se dará cuenta también, con los mismos términos y efectos que en el párrafo anterior se indican, a la persona o personas que sean parte en ese contrato.

Artículo 13. En la misma fecha en que se hicieren las comunicaciones a que se refiere el artículo anterior, la Corte ordenará la inserción en la Gaceta Oficial de un edicto en el que, en forma resumida, se informará sobre el objeto y términos del recurso admitido para que, dentro del plazo de veinte días a partir de la publicación, aquellas personas que lo desearan puedan exponer por escrito ante la Corte cuanto sobre el asunto tengan por conveniente.

Artículo 14. Concluido el plazo fijado para la evacuación de dictámenes se dará por terminada la sustanciación del asunto y se pasará a relacionarlo. La relación no podrá tener una duración superior a los cuarenta y cinco días, excluidos sólo los feriados y los de vacaciones. Transcurrido este plazo o el menor que la Corte señalare se llamará a informes, fijando fecha para ellos en un término no superior a quince días e indicando, de acuerdo con lo que se estimase más conveniente, si habrán de ser orales cuando así se hubiese solicitado.

Si se optase por la forma oral, la Corte podrá señalar los puntos a que hayan de contraerse los alegatos de los informantes y el tiempo que cada uno de ellos podrá consumir.

Artículo 15. En el acto de informes orales serán públicas las audiencias, pero la Corte podrá decidir la celebración a puertas cerradas cuando la publicidad amenazare la seguridad del Estado o la moral o el orden público, o se produjeren en el público asistente manifestaciones contrarias al decoro del alto tribunal.

Artículo 16. En la audiencia siguiente al término de los informes y a menos que se dictare auto para mejor proveer, la Corte dirá vistos y fijará oportunidad para sentenciar dentro de un término no superior a los quince días hábiles siguientes.

Artículo 17. La sentencia decidirá clara y precisamente sobre todas las cuestiones debatidas, formulando alguno de los fallos siguientes.

1. Improcedencia del recurso por no resultar de los motivos alegados la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

2. Procedencia total o parcial del recurso, declarando la invalidez de la norma o normas inconstitucionales. La Corte decidirá en este caso si la inconstitucionalidad de dichas normas implica o no la de la totalidad del cuerpo legal que las contenga. Podrá igualmente declarar la invalidez de otras normas cuya inconstitucionalidad se derivase necesariamente de las de aquéllas que fueron objeto del recurso estimado.

En el supuesto del Artículo 53 de esta Ley, la sentencia decidirá igualmente sobre la naturaleza y cuantía de las sanciones impuestas por la Corte.

Artículo 18. Las sentencias de la Corte se comunicarán en el día de su firma al cuerpo legislativo que corresponda y al Ejecutivo Nacional por conducto del Procurador General de la República y se publicarán sin demora en la Gaceta Oficial.

Artículo 19. Las normas declaradas inconstitucionales no podrán ser aplicadas ni tendrán efecto alguno desde el día siguiente a la publicación en la Gaceta Oficial de la sentencia o, a falta de publicación, a partir del décimo día de su firma. Cuando en virtud de ellas hubiese sido pronunciada una sentencia firme de condena en curso de ejecución, cesará ésta y con ella todos los demás efectos penales.

Artículo 20. Las leyes que a causa de presunta inconstitucionalidad, fueren objetadas por el Presidente de la República, podrán ser sometidas por éste a la Corte Suprema de Justicia dentro del plazo en que hubiera debido promulgarlas. Del escrito del Presidente dará la Corte conocimiento inmediato al Presidente del Congreso.

La Corte decidirá en el término de diez días contados desde el recibo de la comunicación presidencial. Si negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere dentro del término anterior, el Presidente de la República deberá promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes al vencimiento de dicho término o a la fecha de la decisión.

Cuando, por el contrario, estimare la Corte que la ley objetada es, en todo o en parte, inconstitucional, comunicará su decisión

al Presidente de la República quien promulgará, en su caso, los preceptos no declarados inconstitucionales.

CAPITULO III

De la excepción y de la cuestión de inconstitucionalidad

Artículo 21. Las partes o el Ministerio Público podrán hacer valer en todo proceso la excepción de inconstitucionalidad mediante escrito dirigido a la autoridad judicial que estuviese conociendo del asunto. En dicho escrito habrá de indicarse clara y precisamente las normas cuya inconstitucionalidad se alega, los principios o preceptos constitucionales que se consideran violados y las razones en que se fundamenta tal consideración.

Artículo 22. La autoridad judicial ante quien se hiciere valer la excepción de inconstitucionalidad podrá rechazarla cuando la estime insuficientemente motivada o notoriamente irrelevante para el juicio en curso.

Contra el auto que rechace la excepción, que deberá estar adecuadamente motivada, no se dará recurso alguno, pero la excepción podrá ser propuesta de nuevo al comienzo de toda posterior instancia del proceso.

Artículo 23. Cuando la autoridad judicial ante quien se propone la excepción considerase que el proceso no puede ser resuelto sin decidir previamente sobre la misma y que ésta no carece manifiestamente de fundamento, dictará auto debidamente motivado mediante el que dispondrá la suspensión del proceso y la remisión de los autos a la Corte Suprema de Justicia para su decisión.

Artículo 24. El juez o tribunal que en cualquier momento de un proceso sometido a su conocimiento, tuviere fundadas dudas sobre la legitimidad constitucional de normas que hubieren de recibir aplicación en el mismo, podrá suscitar la cuestión de inconstitucionalidad mediante auto en el que, señalando las normas de dudosa constitucionalidad, los principios o preceptos constitucionales afectados y las razones en que la duda se funda, decretará la suspensión del proceso y la remisión de los autos a la Corte Suprema de Justicia para su decisión.

Artículo 25. Recibidos en la Corte Suprema los autos remitidos por la autoridad jurisdiccional, se seguirá el trámite establecido en el artículo 11 de esta Ley.

Si la Corte declarare inadmisibles la excepción o cuestión por carencia de motivación suficiente, devolverá los autos al juez o tribunal de origen, el cual dispondrá la continuación del proceso.

Artículo 26. Si la excepción o cuestión fueren declaradas admisibles, se procederá a las notificaciones que en el artículo 12 de

esta Ley se señalan, participándolas al mismo tiempo al juez o tribunal de origen, siguiéndose además los trámites prescritos en los artículos 12 a 16 de esta Ley.

Artículo 27. La sentencia, con la forma y efectos que en los artículos 17 a 20 se señalan, será comunicada además el día de su firma al juez o tribunal de origen, el cual dispondrá sin demora la continuación del juicio.

TITULO III

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y ACTOS DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LOS ESTADOS

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 28. Son inconstitucionales total o parcialmente las leyes y demás actos de las Asambleas Legislativas de los Estados que infrinjan un principio o precepto de la Constitución o que no hayan sido votadas o promulgadas en la forma prescrita por ésta o que, de cualquier modo, violen una ley de la República.

Artículo 29. Corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia la competencia exclusiva para conocer de los recursos de inconstitucionalidad que contra las leyes estatales y demás actos de las Asambleas Legislativas de los Estados se formulen en cualquiera de las formas previstas por esta Ley.

CAPITULO II

De la acción de inconstitucionalidad

Artículo 30. La acción de inconstitucionalidad contra leyes y actos de las Asambleas Legislativas de los Estados se iniciará y tramitará en la forma que prescriben los artículos 10 al 12 y 14 al 16 de esta Ley. Sin embargo sólo se hará al Presidente del Congreso la comunicación que el artículo 12 señala cuando el motivo de la inconstitucionalidad alegada fuese la violación de una ley de la República y en todo caso se notificará también de la admisión del recurso, con los mismos términos y efectos que en el citado artículo se indican, a la Asamblea Legislativa y al Gobernador del Estado cuya ley se impugna. La notificación al Gobernador se hará por conducto del Procurador del Estado, si lo hubiere.

Los plazos que se establecen en el artículo 12 se entenderán ampliados en un día por cada cien kilómetros de distancia existente entre Caracas y la sede de la correspondiente asamblea legislativa.

Artículo 31. La sentencia, con la forma y efectos que en los artículos 17 al 19 se señalan, será publicada en el más breve plazo en la Gaceta Oficial del respectivo Estado, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial de la República, la cual determinará el comienzo de su efectividad, quedando a salvo lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley.

Artículo 32. Las leyes estatales que, a causa de su presunta inconstitucionalidad, fueren objetadas por el Gobernador del Estado podrán ser sometidas por éste a la Corte Suprema de Justicia dentro del plazo en que hubiera debido promulgarlas dando cuenta de ello a la respectiva Asamblea. Este plazo se entenderá prorrogado de oficio por quince días a partir de la comunicación a la Corte.

En el escrito de remisión, el Gobernador, directamente o a través del Procurador del Estado, expondrá las razones en que funda su objeción, indicando en forma clara y precisa los principios o preceptos constitucionales que estima violados y solicitará, si lo juzga necesario, que la Corte extienda la prórroga para la promulgación. Esta ampliación podrá ser acordada mediante auto por un plazo no superior a los treinta días a contar de la fecha de la solicitud, y dentro de los tres días siguientes a su presentación.

Del escrito del Gobernador y del auto en que se acordare o denegare la ampliación del plazo para la promulgación se dará inmediato conocimiento a la correspondiente asamblea legislativa para que, si lo tuviere por conveniente, se manifieste sobre el asunto, en el plazo que la Corte fijare y que no será en ningún caso superior a quince días.

La Corte deberá decidir con cinco días de antelación al menos a aquél en que expira el plazo de promulgación. Si denegare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere dentro de dicho término, el Gobernador deberá promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a la expiración del mismo o a la fecha de la decisión.

Cuando, por el contrario, la Corte estimara que la ley es en todo o en parte inconstitucional, comunicará su decisión a la asamblea legislativa que la hubiere aprobado, y al Gobernador objetante quien promulgará en su caso los preceptos no declarados inconstitucionales.

CAPITULO III

De la excepción y de la cuestión de inconstitucionalidad

Artículo 33. Las partes o el Ministerio Público podrán hacer valer en todo proceso la excepción de inconstitucionalidad de las leyes y actos de las Asambleas Legislativas de los Estados en la forma que se prevé en el artículo 21 de esta Ley.

Toda autoridad judicial podrá, igualmente, suscitar de oficio la cuestión de inconstitucionalidad de dichas leyes y actos en los casos que el artículo 24 de la presente Ley señala, ajustándose a las formalidades que en el mismo se prevén.

Artículo 34. El procedimiento seguirá los trámites prescritos en los artículos 22, 23 y 25 a 27 de la presente Ley, pero las notificaciones se dirigirán a los órganos y entidades que en el artículo 30 se señalan, entendiéndose prorrogados los plazos en la forma que allí se indica.

TITULO IV

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES Y DEMAS ACTOS DE LOS CUERPOS DELIBERANTES DE LAS MUNICIPALIDADES

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 35. Podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de las Municipalidades cuando en ellos se violen directamente principios o preceptos de la Constitución o no hayan sido aprobados y promulgados en la forma constitucionalmente prevista.

Artículo 36. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conocerá de todos los recursos de inconstitucionalidad, que en vía de acción o de excepción, o como cuestión suscitada de oficio, se formulen en contra de los actos de los cuerpos deliberantes de las Municipalidades.

El conocimiento de los recursos basados en la presunta ilegalidad de dichas ordenanzas o actos, resulte o no de ella la inconstitucionalidad de los mismos, corresponderá a los tribunales contencioso-administrativos según la distribución de competencias que en la respectiva ley se establece.

CAPITULO II

De la acción de inconstitucionalidad

Artículo 37. La acción de inconstitucionalidad contra ordenanzas y actos de los cuerpos deliberantes de las Municipalidades se iniciará y tramitará en la forma que prescriben los artículos 10 al 12 y 14 al 16 de esta Ley. Se omitirán, sin embargo, las notificaciones al Congreso Nacional que en el artículo 12 se indican, haciéndolas en su lugar al Concejo Municipal que hubiere aprobado la ordenanza o acto, a través del respectivo síndico.

Los plazos que se establecen en el artículo 12 se entenderán ampliados en un día por cada cien kilómetros de distancia existente entre Caracas y la sede del correspondiente Concejo Municipal.

Artículo 38. La sentencia, con la forma y efectos que en los artículos 17 a 19 se señalan, será publicada en el más breve plazo en la Gaceta Oficial del respectivo Estado y en el boletín o gaceta del Municipio, si lo hubiere, todo ello sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial de la República, la cual determinará el comienzo de su efectividad, quedando a salvo lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley.

Artículo 39. Cuando dentro de los tres meses de su publicación se intentare contra una ordenanza u otro acto de los cuerpos deliberantes de las Municipalidades, la acción de inconstitucionalidad por parte del Gobernador del Estado o Territorio Federal correspondiente, el actor podrá solicitar de la Corte que se suspenda la aplicación del acto impugnado hasta tanto recaiga sentencia.

La Corte decidirá sobre la solicitud en el mismo auto por el que declare admisible el recurso, si así fuera, y dará comunicación del mismo al Concejo Municipal y al Gobernador interesado, quien dispondrá su inmediata publicación en la Gaceta Oficial del Estado, en la del Territorio o Distrito, si la hubiere y en los demás medios de publicidad que considerare oportuno.

Artículo 40. Las objeciones de inconstitucionalidad que el Gobernador del Distrito Federal formulare contra una ordenanza u otro acto del respectivo Concejo Municipal se tramitarán en la forma prescrita en el artículo 32 de esta Ley. Se entenderá que el Concejo Municipal ocupa en dichos trámites el lugar que ahí se asigne a las asambleas legislativas.

CAPITULO III

De la excepción y cuestión de inconstitucionalidad

Artículo 41. Las partes o el Ministerio Público podrán hacer valer en todo proceso la excepción de inconstitucionalidad contra

las ordenanzas y demás actos de los cuerpos deliberantes de las Municipalidades en la forma prevista en el artículo 21 de esta Ley.

Toda autoridad judicial podrá, igualmente, suscitar de oficio la cuestión de inconstitucionalidad de dichas ordenanzas y actos en los casos que el artículo 24 señala, ajustándose a las formalidades que en el mismo se prevén.

Artículo 42. El procedimiento seguirá los trámites prescritos en los artículos 22, 23 y 25 a 27, pero las notificaciones se dirigirán a los órganos y entidades que en el artículo 37 se señalan, entendiéndose prorrogados los plazos de la forma que allí se indica.

TITULO V

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS

Artículo 43. Podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad los reglamentos aprobados por el Presidente de la República cuando en ellos se viole un principio o precepto constitucional o no han sido dictados en la forma constitucionalmente prescrita.

Artículo 44. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conocerá de todos los recursos de inconstitucionalidad que en vía de acción o de excepción o como cuestión suscitada de oficio se formulen contra los reglamentos dictados por el Presidente de la República.

El conocimiento de los recursos basados en la presunta ilegalidad de uno de estos reglamentos, resulte o no de ella la inconstitucionalidad del mismo, corresponderá a los tribunales contencioso-administrativos según la distribución de competencias que en la respectiva ley se establece.

Contra los reglamentos dictados por autoridad distinta a la del Presidente de la República sólo cabrá el recurso contencioso-administrativo de acuerdo con las normas reguladoras de esa jurisdicción.

Artículo 45. Los recursos de inconstitucionalidad contra los reglamentos dictados por el Presidente de la República se ajustarán a lo dispuesto en los Capítulos II y III del Título II de esta Ley, según que se originaren en acción directa o fueran promovidos por vía de excepción o como cuestión suscitada de oficio. Se omitirán, sin embargo, las comunicaciones al Congreso que en dichas secciones se indican.

TITULO VI

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS DEL EJECUTIVO NACIONAL

Artículo 46. Son inconstitucionales los actos dictados por el Presidente de la República en aplicación inmediata de la Constitución cuando en ellos se viole alguno de sus principios o preceptos, o no se sujeten en su forma o requisitos a lo establecido en la misma, o si requirieren autorización del Congreso o de su Comisión Delegada y se hubieren producido sin ella o en violación de los límites que en la misma se fijaren.

Artículo 47. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conocerá de todos los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los actos que en artículo anterior se mencionan, y especialmente los dictados por el Presidente de la República en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 128, 190 y 240 a 244 de la Constitución.

Los actos de los restantes órganos del Poder Ejecutivo violatorios, directa o indirectamente de la Constitución, serán impugnados ante los tribunales contencioso-administrativos según la distribución de competencias que en la respectiva ley se establece.

Artículo 48. Los actos del Presidente de la República que hubieren de ser sometidos a la consideración o aprobación posterior del Congreso o de su Comisión Delegada sólo serán impugnables desde que tal requisito se hubiere cumplido o hubiere transcurrido el plazo constitucionalmente señalado para cumplirlo.

Los actos que requiriesen previa aprobación legislativa y se mantuviesen dentro de los límites fijados por ésta no podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad, pero se entenderán sin efecto desde el momento en que fuere declarada inconstitucional dicha autorización.

Artículo 49. Los recursos de inconstitucionalidad contra los actos del Presidente de la República, en los términos indicados por los artículos anteriores, se ajustarán a lo dispuesto en los Capítulos II y III del Título II de esta Ley, según que se originaren en acción directa o fueren promovidos por vía de excepción o por cuestión suscitada de oficio. Se omitirán, sin embargo, las comunicaciones al Congreso que en dichas secciones se señalan.

TITULO VII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 50. La Corte podrá ordenar la acumulación de aquellos recursos interpuestos según la presente Ley, aun cuando se hubieren

originado de distinto modo, siempre que la identidad de su objeto y causa permita una solución común.

Artículo 51. El procedimiento ante la Corte Suprema de Justicia en materia de constitucionalidad será total y enteramente gratuito.

Artículo 52. Quienes en vía de acción o excepción recurrieren ante la Corte Suprema de Justicia en los términos previstos por la presente Ley deberán estar en todo caso representados o asistidos por abogado.

Artículo 53. La Corte podrá imponer multas de mil a diez mil bolívares a aquellos recurrentes notoriamente temerarios, o cuyo recurso estuviere manifiestamente inspirado por el deseo de dilatar procesos en curso u obstaculizar de cualquier otro modo la buena marcha de la administración de justicia.

En los recursos por vía de excepción las multas a que se refiere el párrafo anterior podrán ser impuestas hasta por el doble de la cuantía de la demanda.

En el caso del párrafo segundo del artículo 25 de esta Ley, la Corte podrá imponer multas, dentro de los límites señalados, a los jueces que hubieren admitido excepciones manifiestamente temerarias o que de modo igualmente temerario hubieren suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

Cuando la Corte estimare que la temeridad o el ánimo dilatorio u obstaculizador son imputables al abogado que asiste o representa al recurrente podrá prohibir al mismo la actuación ante la Corte por un tiempo no superior de tres años.

Artículo 54. Para lo no expresamente previsto en la presente Ley regirán, en cuanto fueren aplicables, las normas del Código de Procedimiento Civil, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

QUINTA PARTE
CONCLUSIÓN

674. El panorama que a lo largo de este Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional se ha planteado en relación a las instituciones administrativas venezolanas, así como las diversas propuestas de reforma que se han formulado, evidencian lo urgente de la adopción de una serie de medidas audaces para convertir a la Administración Pública, realmente, en el principal factor activo del proceso de desarrollo. Con la Administración Pública, tal como ella está estructurada y funciona en la actualidad, se estima que al contrario, será sumamente difícil al Estado, el que asuma realmente el papel de agente del desarrollo que le corresponde. De ahí todo el programa de reforma administrativa para el desarrollo que se ha emprendido.

Sin embargo, debe dejarse claramente especificado que el problema administrativo del desarrollo, plasmado en un esfuerzo de reforma administrativa, no es más que un aspecto del problema más amplio, de carácter institucional del proceso de desarrollo. Por ello, la reforma administrativa venezolana aparece, como debe ser, dentro de un marco más general del proceso de desarrollo, en sus aspectos institucionales de carácter jurídico, político y administrativo —por eso se ha hablado, a todo lo largo de este Informe, de la reforma administrativa para el desarrollo— y no como ha sido en otros tiempos y en otras latitudes, un proceso de simple racionalización administrativa que, como tal, se agota en sí mismo.

675. Ahora bien, en virtud de ello, todas las instituciones del Estado han de estar comprometidas en la realización de este tremendo esfuerzo de transformación de la Administración Pública. De ahí que las medidas de reforma administrativa a adoptarse, no deben ser vistas como un esfuerzo desplegado por un gobierno frente a una oposición, sino que en ellas han de participar por convencimiento estratégico frente al proceso de desarrollo, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, y desde el punto de vista político, tanto el gobierno como la oposición. Hasta ahora, el Poder Ejecutivo, en este sentido, ha asumido su papel fundamental consistente no sólo en la programación de la Reforma

Administrativa, cuyo primer resultado es este Informe, sino en la ejecución de una serie de medidas de reforma iniciadas desde la misma creación de la Comisión de Administración Pública en 1958.

Pero la Reforma Administrativa no puede ser un proceso a ser asumido solamente por el Poder Ejecutivo. Es necesaria e imprescindible la participación del Poder Legislativo, tratándose de un proceso que no es sólo de racionalización administrativa, sino de creación y reestructuración de instituciones y sistemas para el desarrollo. La responsabilidad fundamental en el futuro, por tanto, y sin que ello signifique disminución de la responsabilidad del Poder Ejecutivo, está en el Poder Legislativo, quien debe sancionar el cuerpo de leyes necesario para producir la transformación deseada en la Administración Pública.

Para ello se estima que debe seguirse la orientación definida en el punto 5 del Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970-1974, expuesta en la forma siguiente:

“Para la ejecución del Plan General de Reforma Administrativa se requerirá de la aprobación legislativa, sea con ocasión de la modificación de las diferentes leyes que regulan el funcionamiento de nuestra Administración o de la promulgación de las nuevas leyes que requiera la ejecución de la reforma, sea con motivo de la aprobación de las asignaciones presupuestarias a que hubiere lugar”.

“Por lo que respecta a la reforma del ordenamiento jurídico que regula nuestra Administración, dos vías pueden ser escogidas: en primer lugar la reforma o aprobación de cada ley en particular, conforme al procedimiento tradicional; en segundo lugar, mediante la promulgación por parte de las Cámaras Legislativas de una Ley de Medidas Extraordinarias en materia económica y financiera que autorice al Presidente de la República para que ponga en vigencia el Plan de Reforma Administrativa previamente discutido y aprobado por el Parlamento”.

“En relación a esta última vía, existe como precedente en nuestro país la Ley de Medidas Económicas de Urgencia, de 29 de junio de 1961, que autorizó al Presidente de la República para que en Consejo de Ministros dictara, dentro del año siguiente a la publicación de dicha ley, las medidas referentes a la reorganización de los Institutos Autónomos, Empresas del Estado y de las Compañías en que la Nación o los Institutos Autónomos poseyeran la mitad o más del capital social, a los fines de lograr economías en los gastos públicos y una mayor eficiencia en los servicios. Esta misma ley autorizó al Ejecutivo Nacional para reorganizar aquellos servicios públicos nacionales diferentes de los mencionados

que así lo requieran, a fin de lograr economías en los gastos y una mayor coordinación y eficiencia en sus funciones".¹

Debe destacarse en todo caso, que esta orientación definida en el IV Plan de la Nación 1970-1974, es la que precisamente se sigue en los Proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional y de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas que se comentan y publican en la Cuarta Parte de este Informe.²

676. Pero en todo caso, la Comisión de Administración Pública estima que a nivel del Poder Ejecutivo, la continuación de las labores de programación y ejecución de la Reforma Administrativa, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el presente Informe, exige la modificación del Decreto N° 103 de 28 de julio de 1969 mediante el cual se dictó el Reglamento de la propia Comisión,³ así como la consolidación de los instrumentos de reforma o planificación administrativa, cuyo basamento, en el campo micro-administrativo, está en el Decreto N° 141 de 17 de septiembre de 1969 mediante el cual se instrumentan los mecanismos de Reforma Administrativa.⁴

En efecto, dados los dos enfoques de reforma administrativa definidos desde el inicio del proceso, el macro-administrativo y el micro-administrativo, se estima conveniente establecer un sistema integrado de ambos, mediante la emisión de un solo cuerpo reglamentario que refunda lo ya regulado en los Decretos Nos. 103 y 141 citados en el ángulo micro-administrativo y permita seguir las labores de programación en el campo macro-administrativo, conforme a los lineamientos aquí previstos. En este sentido, conforme a la estrategia de participación definida en la Primera Parte de este Informe, unas de las medidas a ser instrumentadas en el futuro inmediato, habrán de ser las que conlleven a una adecuada participación de los organismos que integran los diversos sectores, en la definición exhaustiva de los sistemas sectoriales, y de los diversos organismos públicos, en la reforma de los sistemas funcionales o instrumentales.

En esta forma, se estima que deberán crearse, conforme se establece en el proyecto de Decreto sobre los instrumentos de Reforma Administrativa que se publica como Apéndice de esta Quinta Parte del Informe, sendos Consejos Nacionales por cada uno de los sectores de actividad pública, presididos por el Ministro que deba asumir la conducción política del sector, e integrado por los diversos organismos de la Administración Central o descentralizada que partici-

1. Véase en el Apéndice N° 8 de la Primera Parte del Informe.

2. Véase en los Apéndices Nos. 1 y 2 de la Cuarta Parte del Informe.

3. Véase en Apéndice N° 5 de la Primera Parte del Informe.

4. Véase en Apéndice N° 6 de la Primera Parte del Informe.

pen en las actividades sectoriales. Asimismo, se estima que conforme al Proyecto indicado, deben crearse sendos Consejos Nacionales por cada uno de los sistemas funcionales o instrumentales tal como se ha definido⁵ en la Tercera Parte de este Informe, presididos por el funcionario que en la actualidad ejerce el gobierno del sistema o habrá de asumirlo progresivamente, e integrado por los diversos organismos que participan de manera importante en la conducción del mismo.

Una reforma de los instrumentos para la reforma administrativa como los indicados significaría en criterio de la Comisión de Administración Pública, el mejor índice para el futuro desarrollo en Venezuela de esta urgente tarea de transformar la Administración Pública para el desarrollo, con la cual están comprometidos el Gobierno actual y la Nación entera.

5. Véanse Nos. 478, 501, 536 y 574.

APENDICE
QUINTA PARTE

APENDICE UNICO

PROYECTO DE DECRETO REGLAMENTARIO
DE LOS INSTRUMENTOS
DE REFORMA ADMINISTRATIVA

DECRETO N° DE DE 1972

RAFAEL CALDERA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de la atribución que le confiere el ordinal 10 del Artículo 190 de la Constitución, en concordancia con el Artículo 6° del Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958 y con las disposiciones del Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958, en Consejo de Ministros;

Considerando:

que la Ley de Carrera Administrativa de 4 de septiembre de 1970 al crear la Oficina Central de Personal, modificó las competencias de la Comisión de Administración Pública;

Considerando:

que el Directorio de la Comisión de Administración Pública designado por Decreto N° 170 de 16 de octubre de 1969, ha cumplido con los cometidos que tenía a su cargo conforme a lo previsto en el Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969, por medio del cual se dictó el Reglamento de la Comisión de Administración Pública;

Considerando:

que es imprescindible consolidar el sistema de reforma o planificación administrativa cuyas bases se establecieron en el Decreto N° 141 de 17 de septiembre de 1969;

Decreta:

el siguiente Reglamento de los Instrumentos de Reforma Administrativa.

CAPITULO I

De la Comisión de Administración Pública

Artículo 1º La Comisión de Administración Pública será el órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la tarea de promover y realizar la reforma de la Administración Pública del país.

Artículo 2º La Comisión de Administración Pública estará adscrita a la Oficina Central de Coordinación y Planificación a objeto de estudiar y coordinar la reforma de la Administración Pública Nacional en consulta con el Ministerio de Hacienda para todo lo referente a las normas legales que deben regirla.

Artículo 3º La Comisión estará encargada de proponer al Ejecutivo Nacional todas las medidas necesarias para la ejecución, perfeccionamiento y eventual modificación del Plan de Reforma Administrativa presentado al Ejecutivo Nacional en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, así como de asesorar al Ejecutivo Nacional en todas las medidas de reforma administrativa que adopte.

En particular, corresponderá a la Comisión de Administración Pública:

1. La continuación de las labores de planificación administrativa y, en especial la aplicación y difusión de los principios de tecnificación administrativa y de organización y métodos en la Administración Pública.

2. El desarrollo y perfeccionamiento del sistema de informática y computación en la Administración Pública.

3. El desarrollo y perfeccionamiento del sistema de formación y capacitación de personal en la Administración Pública Nacional.

Artículo 4º Corresponderá además a la Comisión de Administración Pública:

1. Coordinar los instrumentos de planificación administrativa previstos en el presente Reglamento.

2. Evacuar las consultas que le someta el Ejecutivo Nacional.

3. Evaluar la aplicación de los planes y medidas de reforma administrativa.

4. Colaborar con el Ejecutivo Nacional en la elaboración de proyectos de ley, de decretos, de reglamentos, y de resoluciones necesarios para la ejecución de los planes y proyectos de reforma administrativa formulados y que se formulen.

5. Proponer al Ejecutivo Nacional la realización de estudios o encuestas susceptibles de favorecer los objetivos de la reforma administrativa.

6. Prestar asistencia técnica a los otros poderes públicos cuando éstos lo requieran.

Artículo 5º La Comisión de Administración Pública estará dirigida por un Director Ejecutivo, de la libre elección y remoción del Presidente de la República, quien estará asesorado por un Consejo Consultivo integrado por el Director General de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por el Director General del Ministerio de Hacienda; y por el Director Ejecutivo de la Oficina Central de Personal.

Artículo 6º El Director Ejecutivo de la Comisión de Administración Pública tendrá la representación de la misma y ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Dirigir los trabajos de la Comisión.
2. Dirigir el personal y todos los servicios dependientes de la Comisión.
3. Las demás que le asigne el Reglamento Interno de la Comisión.

Artículo 7º La Comisión dispondrá del personal y de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

Artículo 8º El Ejecutivo Nacional, sus Institutos Autónomos y Empresas del Estado, suministrarán a la Comisión los estudios, datos e informaciones que ésta les solicite para el cabal desempeño de sus funciones, salvo lo que dispongan las leyes respecto a la información confidencial.

Artículo 9º La Comisión podrá solicitar a los organismos públicos la realización de trabajos y estudios específicos y el envío o dedicación de personal que colabore en las tareas que tiene encomendadas.

Artículo 10. El Ejecutivo Nacional, antes de proceder a la realización de un programa de estudio, de investigación o de recopilación de información relacionados con la reforma administrativa, así como también antes de iniciar estudios tendientes a modificar la estructura actual de la Administración Pública, oirá la opinión de la Comisión. El Ejecutivo Nacional consultará igualmente con la Comisión los proyectos de ley, de decretos o de actos administrativos generales que se refieren a la reforma administrativa.

Artículo 11. La Comisión queda facultada para redactar su Reglamento Interno de organización y funcionamiento, el cual deberá ser aprobado por el Presidente de la República.

CAPITULO II

De los mecanismos de reforma en el campo micro-administrativo

Artículo 12. La Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la tarea de promover y realizar la reforma de la Administración Pública del país, contará con la colaboración de los Consejos de Reforma Administrativa y de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa que funcionarán en cada Ministerio, Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos.

Artículo 13. Los Consejos de Reforma Administrativa estarán integrados, en cada Ministerio, por el Ministro, quien lo presidirá, por el Director General, el Consultor Jurídico, los Directores del Despacho y los altos funcionarios que determine el Ministro, y por el Director Ejecutivo de la Comisión de Administración Pública o, por delegación de éste, por alguno de los Directores de dicho organismo.

El Ministro respectivo podrá delegar en el Director General la presidencia de cada Consejo.

La composición de los Consejos de Reforma Administrativa que funcionarán en los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos será determinada por el Presidente de la República o el Ministro de adscripción, según el caso, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública.

Artículo 14. Son atribuciones de los Consejos de Reforma Administrativa que funcionen en cada organismo:

1. Elaborar los programas de reforma administrativa, conforme a los lineamientos generales de la Reforma Administrativa establecidos en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970.
2. Conocer y aprobar los programas de reforma administrativa de las diversas Direcciones y dependencias.
3. Asesorar al Ministro en la elaboración de las resoluciones necesarias para implantar y agilizar los programas de reforma.
4. Coordinar y controlar la ejecución de los programas de reforma.
5. Velar por la formación y adiestramiento del personal y utilizar para ello los servicios de la Escuela Nacional de Administración Pública, en coordinación con los servicios de adiestramiento del respectivo organismo.

Unico: Los Consejos de Reforma Administrativa que funcionen en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos, deberán

coordinar su actividad con la del Consejo de Reforma Administrativa del correspondiente Ministerio de adscripción.

Artículo 15. A las reuniones de los Consejos de Reforma Administrativa asistirán, con el carácter de Secretario, los Jefes de las respectivas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa. Los Presidentes de los Consejos de Reforma Administrativa comunicarán a la Comisión de Administración Pública, los programas de reforma y los proyectos de Resolución que dichos Consejos elaboren, conozcan o aprueben.

Artículo 16. Los Consejos de Reforma Administrativa se reunirán por lo menos una vez al mes, y cuando sean convocados por su Presidente. De las actas de las reuniones de los Consejos de Reforma Administrativa se enviará mensualmente copia a la Comisión de Administración Pública.

Artículo 17. Los Consejos de Reforma Administrativa podrán designar Comités Coordinadores para la supervisión de la ejecución de programas específicos y para la determinación de los lineamientos básicos de reforma a nivel de Dirección u Oficina equivalente del organismo respectivo. También podrán designar Comités Coordinadores de programas de sistemas tales como administración de personal, contabilidad gubernamental, compras y suministros, y programación y presupuesto. Dichos Comités estarán presididos, los primeros por el Director respectivo y los segundos por algunos de los Directores del organismo correspondiente, y estarán integrados por el Jefe de la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, por los funcionarios que determinen los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y por un funcionario de la Comisión de Administración Pública en calidad de asesor.

Artículo 18. Los Comités Coordinadores indicados en el artículo anterior deberán informar periódicamente al Director General o al funcionario equivalente del respectivo organismo, sobre el progreso de los diferentes programas.

Artículo 19. Para facilitar el desempeño de sus funciones, los Consejos de Reforma Administrativa tendrán como Secretariado permanente, a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa correspondientes.

Artículo 20. Las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa dependerán del Ministro o del Director General o funcionario equivalente del respectivo organismo, y estarán bajo la dirección de un Jefe y dispondrán para su funcionamiento, del personal que sea necesario. A tal efecto, el Director General o el funcionario equivalente del respectivo organismo, podrá utilizar los servicios de los profesionales o técnicos adscritos a cualquier oficina

del mismo, para que colaboren en las funciones de dichas Oficinas. Asimismo, podrán destacarse en cada Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, los funcionarios de la Comisión de Administración Pública que ella determine, para hacer más efectiva su labor de asesoramiento.

Los Directores Generales o los funcionarios equivalentes del organismo respectivo, enviarán mensualmente a la Comisión de Administración Pública un resumen de los informes rendidos por los Jefes de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa.

Unico. En los Ministerios y en los Institutos Autónomos en los cuales esté organizada la Oficina Ministerial o institucional de Planificación y Presupuesto, la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa respectiva le estará adscrita.

Artículo 21. Corresponde a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa en cada organismo:

1. Prestar la asistencia técnica necesaria a los fines de la ejecución de los programas elaborados o aprobados por el Consejo de Reforma Administrativa.

2. Presentar al Consejo de Reforma Administrativa, o a sus Comités, las recomendaciones y proyectos que estime necesarios en relación a la reforma.

3. Proponer al Director General o funcionario equivalente la organización de grupos de trabajo, en consulta con los superiores jerárquicos de los funcionarios y analistas del organismo y de las entidades públicas que participen en las labores de reforma.

4. Asistir técnicamente al Director o Jefe de la dependencia objeto de un programa de reforma, en las labores de implantación de las recomendaciones aprobadas.

5. Intercambiar experiencias relacionadas con la reforma administrativa entre las diferentes dependencias del organismo.

6. Asistir a las dependencias correspondientes en la determinación de las previsiones presupuestarias para la reforma administrativa.

7. Realizar todos aquellos estudios que le encomienden el Ministro, el Consejo de Reforma Administrativa, el Director General o el funcionario equivalente del organismo.

8. Las demás atribuciones que les señale cada Ministro.

Artículo 22. Las actividades de reforma administrativa en cada organismo, podrán desarrollarse a través de grupos de trabajo por sistemas o sectores. El número de estos grupos, su composición, la naturaleza de sus funciones, así como su organización interna, serán aprobados por el Director General respectivo o por el funcionario equi-

valente, y de ello se informará a la Comisión de Administración Pública. Para la constitución de estos grupos de trabajo se podrá solicitar la colaboración de la Contraloría General de la República, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y de cualquier otro organismo público.

Artículo 23. Los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa deberán desarrollar su actividad en estrecha cooperación con la Comisión de Administración Pública, con el objeto de lograr la necesaria coordinación y unificación de todos los programas de reforma de la Administración Pública Nacional, y su adecuación al Plan de reforma que ésta establezca.

Artículo 24. Los Directores, Jefes de Oficina y demás funcionarios directivos de cada organismo, serán responsables de la promoción, desarrollo y ejecución de la reforma administrativa en las dependencias a su cargo, y al efecto, deberán prestar la mayor cooperación a las Oficinas Coordinadoras respectivas, y organizar los grupos de trabajo que dispongan los Directores Generales o los funcionarios equivalentes, a proposición de dichas Oficinas.

Artículo 25. Los gastos que ocasionen las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa se harán con cargo a las partidas correspondientes del presupuesto de gastos del organismo respectivo.

Artículo 26. El Director Ejecutivo y el Consejo Consultivo de la Comisión de Administración Pública se reunirán con todos los Directores Generales de los Despachos Ministeriales bajo la dirección del Director Ejecutivo de la misma, en un Comité Interministerial de Reforma Administrativa con el objeto de comparar y evaluar los programas de reforma administrativa en aplicación, y determinar los ajustes necesarios. Los Presidentes o Directores de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, serán también miembros del referido Comité y participarán en sus reuniones cuando las deliberaciones del mismo incidan sobre la actividad de dichos organismos.

La Comisión de Administración Pública podrá promover y realizar reuniones y seminarios en los cuales participen Directores de los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos con el objeto de discutir e intercambiar información sobre problemas propios de la reforma administrativa.

Artículo 27. Las oficinas de organización y métodos existentes en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos

públicos, formarán parte de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en la forma que determine el Ministro o funcionario equivalente en el respectivo organismo, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública.

Artículo 28. Los mecanismos de reforma administrativa previstos en este Capítulo, podrán hacerse extensivos a las empresas en las cuales la República o un organismo público nacional tenga participación decisiva.

CAPITULO III

De los mecanismos de reforma en el campo macro-administrativo

Artículo 29. Por cada uno de los sectores de actividad pública definidos en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, así como por cada uno de los sistemas funcionales o instrumentales, se constituirán Consejos Nacionales de carácter consultivo a cuyo cargo, y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, estará la continuación de las labores de programación de la reforma macro-administrativa a nivel de cada sector y de cada sistema funcional o instrumental.

La constitución de cada Consejo Nacional se determinará en el respectivo Decreto de creación, y estarán presididos por el Ministro jefe del Sector o por el funcionario a cuyo cargo esté la Oficina o Dirección que deba funcionar como órgano central del sistema respectivo.

Las funciones consagradas en este artículo podrán ser atribuidas expresamente a los Consejos o Comisiones Nacionales existentes en cada sector de actividad pública.

Artículo 30. Los Consejos Nacionales para la reforma de los sistemas sectoriales y de los sistemas funcionales o institucionales a que se refiere el artículo anterior, realizarán sus actividades en el campo de la reforma administrativa, coordinadamente con la Comisión de Administración Pública.

Disposición Final

Artículo 31. Se derogan los Decretos N° 28 de 9 de abril de 1969, N° 103 de 23 de julio de 1969, y N° 141 de 17 de septiembre de 1969.

Dado en Caracas, a los días del mes de de mil novecientos setenta y dos. Año 162 de la Independencia y 113 de la Federación.

INDICES

INDICE DE GRAFICOS

TOMO I

REFORMA ESTRUCTURAL

Nº de Gráfico

1. Despacho del Presidente de la República	218
2. Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República	220
3. Oficina Central de Personal	222
4. Oficina Central de Información	224
5. Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República	228
6. Relación entre las instituciones y los sistemas funcionales ubicados en la Presidencia de la República y las oficinas asesoras y auxiliares de los Ministerios	230
7. Base estructural para la reforma de los sectores de actividad pública	232
8. Administración Pública Nacional. Organograma Estructural actual. Marzo 1972	242
9. Organización tipo del Despacho de un Ministro	248
10. Reforma estructural para una administración por sistema	250
11. Distribución de los programas que actualmente ejecuta la Administración Pública Nacional entre los sectores de actividad propuestos	268

REFORMA MACRO-ESTRUCTURAL DE LOS MINISTERIOS

11.A Grupo A. Política, Defensa y Seguridad Pública	270
12. 1. Ministerio de Relaciones Interiores	270

Nº de Gráfico

13.	2.	Ministerio de Relaciones Exteriores	270
14.	3.	Ministerio de la Defensa	272
15.	4.	Ministerio de Justicia	272
15.	A Grupo B.	Desarrollo Económico	274
16.	5.	Ministerio de Hacienda	274
17.	6.	Ministerio de Industria y Comercio	278
18.	7.	Ministerio de Minas e Hidrocarburos	280
19.	8.	Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales	282
19.	A Grupo C.	Desarrollo Social	286
20.	9.	Ministerio de Desarrollo Social	286
21.	10.	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	288
22.	11.	Ministerio de Educación	288
22.	A Grupo D.	Desarrollo Físico y Ordenación Territorial	290
23.	12.	Ministerio de Sanidad	290
24.	13.	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	290
25.	14.	Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones	292
26.		Administración Pública Nacional. Organograma estructural propuesto	294

REGIONALIZACION

27.	Caso A.	Desconcentración de un Ministerio. Unidades de campo dispersas	412
28.	Caso B.	Desconcentración de un Ministerio. Oficina regional polivalente	412
29.	Caso C.	Desconcentración de un Ministerio. Oficina de Coordinación de zonas	412
30.		Estructura de una Gobernación 1971	426
31.		Proceso de desconcentración y concentración de actividades para la regionalización	430
32.		Esquema de la estructura prevista en el Decreto Nº 929 sobre regionalización (1972)	456
33.		Integración y atribuciones de los comités sectoriales regionales de coordinación (COSERCO-Decreto Nº 929)	458
34.		Integración y atribuciones de los Consejos Regionales de Desarrollo	458

REFORMA MICRO-ESTRUCTURAL EN LOS MINISTERIOS

35.		Niveles de acción administrativa	478
36.		Organización interna de los Ministerios	496
37.		Ministerio de Relaciones Interiores	498
38.		Ministerio de Relaciones Exteriores	500

Nº de Gráfico

39.	Ministerio de Hacienda	502
40.	Ministerio de Fomento	506
41.	Ministerio de Obras Públicas	512
42.	Ministerio de Educación	516
43.	Ministerio de Sanidad y Asistencia Social	518
44.	Ministerio de Agricultura y Cría	520
45.	Ministerio del Trabajo	522
46.	Ministerio de Comunicaciones	524
47.	Ministerio de Justicia	526
48.	Ministerio de Minas e Hidrocarburos	530

INDICE DE GRAFICOS

TOMO II

REFORMA FUNCIONAL

Nº de Gráfico

49.	Esquema conceptual de sistemas	4
50.	Sistema de Administración Pública	6
51.	Situación actual de la integración de sectores y sistemas funcionales en la Administración Pública Nacional	12
52.	Sistema Nacional de Estadísticas. Modelo de referencia	128
53.	El sistema de contabilidad gubernamental y su relación con los de planificación y presupuesto	140
54.	Organograma líneo-funcional de los órganos del actual sistema de contabilidad sobre la base de un sector (Ministerios y organismos adscritos)	144
55.	Organograma líneo-funcional de los órganos que integran el sistema de contabilidad gubernamental	162
56.	Subsistemas de contabilidad gubernamental y clasificación de cuentas que utilizan en su operación	166
57.	Organización del sistema de compras y suministros	190
58.	Organización del sistema nacional de informática	224
59.	Estructura y relaciones de las oficinas sectoriales de planificación y presupuesto	244

REFORMA DEL REGIMEN JURIDICO

60.	Evolución histórica de los Ministerios (1830-1950)	344
-----	--	-----

INDICE GENERAL

TOMO I

PRESENTACION Y RESUMEN	XIII
RECONOCIMIENTO	XXXI

PRIMERA PARTE

LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES	3
--------------------	---

CAPITULO SEGUNDO

EL OBJETIVO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO	7
I. Introducción	7
II. El papel del Estado en el proceso de desarrollo	8
III. La Administración para el desarrollo	10

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO	11
I. Introducción	11
II. Adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación	12
III. Reglamentación de la Comisión de Administración Pública ...	12

CAPITULO CUARTO

LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	17
I. Introducción	17
II. La reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública	19
III. La instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa.	20
IV. Los lineamientos generales de la reforma administrativa	25

CAPITULO QUINTO

LA PROGRAMACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ..	29
--	-----------

APENDICES

PRIMERA PARTE

APENDICE N° 1

Allan-R. Brewer-Carias

LAS TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO	35
I. <i>Introducción</i>	35
II. <i>La problemática en los países subdesarrollados</i>	37
III. <i>Las transformaciones en las estructuras</i>	41
IV. <i>El papel del Estado en la transformación de las estructuras</i>	46
V. <i>La reforma de la estructura estatal</i>	51
VI. <i>La reforma administrativa</i>	53
VII. <i>Conclusión</i>	71

APENDICE N° 2

LA REFORMA ADMINISTRATIVA, PARTE IV, B, DEL PROGRAMA DE GOBIERNO DE RAFAEL CALDERA, PRESIDENTE DE VENEZUELA 1969-1974	73
1. <i>Lineamientos Generales</i>	73
2. <i>La Reforma Estructural</i>	74

2.1 <i>La Reforma Orgánica</i>	74
2.1.1 <i>Lineamientos Generales</i>	74
2.1.2 <i>La reestructuración de los Altos Niveles de la Administración Pública Nacional</i>	75
2.1.2.1 <i>Lineamientos Generales</i>	75
2.1.2.1.1 <i>Introducción</i>	75
2.1.2.1.2 <i>La Presidencia de la República</i>	75
2.1.2.1.2.2 <i>Secretaría de la Planificación</i>	76
2.1.2.1.2.3 <i>Secretaría para la Promoción Popular</i>	76
2.1.2.1.2.4 <i>Secretaría para la Reforma Administrativa</i>	76
2.1.2.1.2.5 <i>La Secretaría de Información y Propaganda</i>	77
2.1.2.1.2.6 <i>La Secretaría de la Presidencia de la República</i>	77
2.1.2.1.2.7 <i>Los Programas Nacionales de la Presidencia</i>	77
2.1.2.1.3 <i>El Consejo de Ministros</i>	78
2.1.3 <i>La Reestructuración Ministerial</i>	78
2.1.4 <i>La Reestructuración de los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado</i>	80
2.1.4.1 <i>Lineamientos Generales</i>	80
2.1.4.2 <i>La Reforma de las formas jurídicas y del control</i>	80
2.1.4.2.1 <i>Formas jurídicas</i>	80
2.1.4.2.1.1 <i>Entes con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado</i>	80
2.1.4.2.1.2 <i>Entes sin personalidad jurídica propia</i>	81
2.1.4.2.2 <i>El control</i>	81
2.1.4.2.2.1 <i>El Control Parlamentario</i> ..	81
2.1.4.2.2.2 <i>El Control Administrativo</i> ..	81
2.1.4.2.2.3 <i>El Control de la Contraloría General de la República</i> ...	82
2.1.4.2.3 <i>Soluciones Inmediatas</i>	82
2.1.5 <i>La Administración Regional y Municipal</i>	83

2.1.5.1 <i>Líneas Generales</i>	83
2.1.5.2 <i>La Administración Regional</i>	83
2.1.5.3 <i>La Administración Municipal</i>	84
2.2 <i>La Reforma Burocrática</i>	86
2.2.1 <i>Lineamientos Generales</i>	86
3. <i>La Reforma Funcional</i>	87
3.1 <i>Asuntos Generales</i>	87
3.2 <i>Racionalización de las Competencias</i>	87
3.3 <i>Desconcentración y descentralización</i>	88
3.4 <i>Procedimientos y Métodos</i>	89
3.5 <i>Institucionalización de sistemas de consulta con sectores populares</i>	90
3.6 <i>Delegación de ejecución de programas</i>	91

APENDICE Nº 3

Tomás Polanco

REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (PUNTOS DE COINCIDENCIA)	93
<i>Presentación</i>	93
<i>Advertencia</i>	94
1. <i>Falta de organización técnica en muchos servicios administrativos</i> ..	96
2. <i>Falta de conocimientos y preocupación, de parte de los dirigentes de la Administración Pública, por la reforma de la misma</i>	97
3. <i>Falta de personal adecuado</i>	97
4. <i>Multiplicidad de funciones</i>	98
5. <i>Elevado costo de la Administración Pública</i>	98
1. <i>Estudio de la reforma de las leyes que rigen el funcionamiento de la Administración Pública y determinación de los principios rectores que han de servir para la referida reforma</i>	99
2. <i>La Carrera Administrativa</i>	100
3. <i>Reexamen de la organización administrativa nacional</i>	101
4. <i>Los Institutos Autónomos</i>	102
5. <i>El mejoramiento de los sistemas de control</i>	103
6. <i>La actividad de los Ministros</i>	104

APENDICE Nº 4

DECRETO Nº 28 DE 9 DE ABRIL DE 1969, MEDIANTE EL CUAL SE ADSCRIBIO LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA A LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION 107

APENDICE Nº 5

DECRETO Nº 103 DE 23 DE JULIO DE 1969, REGLAMENTARIO DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA 109

APENDICE Nº 6

DECRETO Nº 141 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1969, MEDIANTE EL CUAL SE INSTRUMENTARON LOS MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA 115

APENDICE Nº 7

INSTRUCCION RA-1 DE 13 DE MAYO DE 1970, MEDIANTE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL 123

Sumario 123

I. *Introducción* 126
II. *La Reforma Estructural* 128
III. *La Reforma Funcional* 134
IV. *La Reforma de la Función Pública* 143
V. *Advertencias Finales* 150

ANEXO Nº 1

Instituciones públicas nacionales a las cuales está dirigida la instrucción presidencial que establece los lineamientos generales de la reforma de la Administración Pública Nacional 152

APENDICE Nº 8

LA REFORMA ADMINISTRATIVA, CAPITULO VI DEL IV PLAN DE LA NACION (1970-1974) 157

1. <i>Introducción</i>	157
1.1 <i>Antecedentes</i>	157
1.2 <i>El objetivo de la Reforma. La Administración Pública para el Desarrollo</i>	159
1.2.1 <i>El papel del Estado en el proceso de desarrollo</i>	160
1.2.2 <i>La Administración para el desarrollo</i>	162
1.3 <i>La estrategia de la Reforma Administrativa</i>	163
1.4 <i>Áreas para la programación de la Reforma Administrativa</i>	164
2. <i>La Reforma Estructural</i>	165
2.1 <i>Introducción</i>	165
2.2 <i>La reforma macro-estructural</i>	167
2.2.1 <i>La Reforma de los organismos de la Presidencia de la República</i>	169
2.2.2 <i>La Reforma de los Ministerios</i>	170
2.2.3 <i>La Reforma de la Administración Descentralizada</i>	174
2.3 <i>La Reforma micro-estructural</i>	179
3. <i>La Reforma Funcional</i>	181
3.1 <i>Los Sistemas Administrativos</i>	181
3.2 <i>Los Sistemas Funcionales</i>	183
3.2.1 <i>Los Sistemas Asesores</i>	184
3.2.2 <i>Los Sistemas Auxiliares</i>	185
3.3 <i>La Reforma de los Procedimientos Administrativos</i>	186
3.4 <i>La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Pública</i>	187
4. <i>La Reforma de la Función Pública</i>	188
4.1 <i>Introducción</i>	188
4.2 <i>Aspectos Generales de la Reforma</i>	188
5. <i>El Plan General de Reforma Administrativa</i>	190
5.1 <i>Aprobación y Ejecución del Plan</i>	190

SEGUNDA PARTE

LA REFORMA ESTRUCTURAL

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION	195
--------------------	-----

CAPITULO SEGUNDO

LA REFORMA MACRO-ESTRUCTURAL	203
I. <i>Introducción</i>	203
II. <i>Las metas del Programa</i>	205
1. Las metas a mediano plazo: El diagnóstico de la Administración Pública Nacional	205
1.1 Introducción	205
1.2 El procedimiento metodológico	205
1.3 El procedimiento para la recolección de la información	212
1.4 El procesamiento de la información y elaboración de resultados	214
2. Las metas a largo plazo: Plan de reforma macro-estructural	214
III. <i>La reforma de los organismos de la Presidencia de la República</i>	217
1. Introducción	217
2. El Despacho del Presidente de la República	219
2.1 Sentido general de la reforma	219
2.2 Las Asesorías del Presidente	219
2.3 La Secretaría Privada	219
2.4 La Guardia Presidencial	219
3. El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República	220
3.1 Sentido general de la reforma	220
3.2 El Despacho del Ministro Secretario General de la Presidencia	221
3.3 La Consultoría Jurídica del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia	221
3.4 La Dirección de Administración de la Presidencia de la República	221
3.5 La Oficina Central de Personal	222
3.5.1 Aspectos generales	222
3.5.2 La Dirección de Estudios	222
3.5.3 La Dirección de Implantación e Inspección	222
3.5.4 La Dirección de Registro y Control	223
3.5.5 Los órganos ministeriales del Sistema de Administración de Personal	223
3.6 La Oficina Central de Información	223
3.6.1 Sentido general de la reforma	223
3.6.2 La Dirección Nacional de Información	224

3.6.3	La Dirección Nacional de Planificación Informativa	225
3.6.4	Los órganos ministeriales o sectoriales del sistema de información	225
4.	El Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República	226
4.1	Sentido general de la reforma	226
4.2	El Despacho del Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia	227
4.3	La Oficina Central de Planificación	228
4.3.1	Sentido general de la reforma	228
4.3.2	El Despacho del Director General de Planificación	228
4.3.3	La Dirección Nacional de Planificación Económica	229
4.3.4	La Dirección Nacional de Planificación Física y Ordenación Territorial	229
4.3.5	La Dirección Nacional de Planificación Social	229
4.3.6	La Dirección Nacional de Planificación Administrativa	230
4.4	La Oficina Central de Presupuesto	230
4.5	La Oficina Central de Estadísticas	230
4.6	La Oficina Central de Información	230
4.7	Los órganos ministeriales o sectoriales de los sistemas de planificación nacional y regional, de reforma administrativa y de estadísticas	230
4.8	La Escuela Nacional de Administración Pública	231
5.	La Procuraduría General de la República	232
6.	El Consejo de Ministros	233
6.1	Sentido general de la reforma	233
6.2	El Consejo de Ministros	233
6.3	Las Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros	234
6.4	Los Comités de Trabajo de los Consejos de Ministros	236
IV.	<i>La reforma de los Ministerios</i>	236
1.	Situación actual de las competencias ministeriales	236
2.	Sentido general de la reforma	244
2.1	El fortalecimiento de la estructura ministerial	244
2.2	La sectorialización de las actividades públicas	250
3.	La reforma de los Ministerios del grupo de Política, Defensa y Seguridad Social	269
3.1	El Ministerio de Relaciones Interiores	269

3.2	El Ministerio de Relaciones Exteriores	270
3.3	El Ministerio de Defensa	271
3.4	El Ministerio de Justicia	272
4.	La reforma de los Ministerios del grupo de Desarrollo Económico	273
4.1	El Ministerio de Hacienda	273
4.2	El Ministerio de Industria y Comercio	276
4.3	El Ministerio de Minas e Hidrocarburos	280
4.4	El Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales	281
5.	La reforma de los Ministerios del grupo de Desarrollo Social	284
5.1	El Ministerio de Desarrollo Social	284
5.2	El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	286
5.3	El Ministerio de Educación	288
5.4	El Ministerio de Sanidad	289
6.	La reforma de los Ministerios del grupo de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial	290
6.1	El Ministerio de Vivienda y Urbanismo	290
6.2	El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones	291
V.	<i>La reforma de la Administración descentralizada</i>	295
1.	La situación de la Administración Descentralizada	295
1.1	Introducción	295
1.2	El desarrollo de la Administración Descentralizada	300
1.3	Las diversas formas jurídicas adoptadas en el proceso de descentralización administrativa	306
1.3.1	Introducción	306
1.3.2	Los Establecimientos Públicos	307
1.3.2.1	Los Establecimientos Públicos Institucionales	307
1.3.2.2	Los Establecimientos Públicos Corporativos	309
1.3.2.3	Los Establecimientos Públicos Asociativos o de Economía Mixta	310
1.3.2.4	Los Establecimientos Públicos Irregulares	311
1.3.3	Los establecimientos de interés público	312
1.3.3.1	Las Empresas del Estado	312
1.3.3.2	Las Asociaciones Civiles de Interés Público	314
1.3.3.3	Las Fundaciones de Interés Público	315
		593

1.4	Importancia de la Administración Descentralizada ..	315
1.4.1	Importancia funcional de la Administración Descentralizada	316
1.4.2	Importancia económica y financiera de la Administración Descentralizada	318
1.4.2.1	Consideraciones generales	318
1.4.2.2	Los Institutos de Servicio	322
1.4.2.3	Los intermediarios financieros ..	324
1.4.2.4	Las empresas públicas	326
2.	La deformación de la Administración Descentralizada ...	337
2.1	Introducción	337
2.2	Las consecuencias de orden jurídico	338
2.3	Las consecuencias de orden administrativo	340
2.3.1	La distribución de los programas entre los Ministerios y los entes descentralizados	340
2.3.2	La adscripción inadecuada de algunos entes descentralizados	342
2.3.3	Los supuestos de duplicidad o superposición de funciones	343
2.4	Las consecuencias de la desintegración de la Administración Descentralizada en el Sistema de Planificación Sectorial	344
2.4.1	Participación de los entes descentralizados en la formulación de planes	345
2.4.2	La participación de los entes descentralizados en la ejecución de los planes	346
2.5	Las consecuencias de la desintegración de la Administración Descentralizada en el resto de los sistemas administrativos	346
3.	La reforma de la Administración Descentralizada	349
3.1	Introducción	349
3.2	Los intentos de reforma	349
3.2.1	La Ley de Medidas Económicas de Urgencia	349
3.2.2	El Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional	351
3.2.2.1	Análisis del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional	351
3.2.2.2	Balance crítico	356
3.2.3	Las Leyes de Presupuesto	357

3.3	Las bases para la reforma	358
3.3.1	Introducción	358
3.3.2	Las formas jurídicas de la Administración Descentralizada	359
3.3.3	La sectorialización de la actividad de la Administración Descentralizada	365
3.3.4	El fortalecimiento de la Administración Central y de los medios de control sobre la Administración Descentralizada	369
3.4	Las propuestas de reforma	374
3.4.1	La reforma de los entes descentralizados del Sector Defensa	374
3.4.2	La reforma de los entes descentralizados del Sector Finanzas	375
3.4.3	La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Industrial	375
3.4.4	La reforma de los entes descentralizados del Sector Comercio	377
3.4.5	La reforma de los entes descentralizados del Sector Turismo	378
3.4.6	La reforma de los entes descentralizados del Sector Hidrocarburos y Minería	378
3.4.7	La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Agropecuario	379
3.4.8	La reforma de los entes descentralizados del Sector Promoción Social	380
3.4.9	La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Cultural	382
3.4.10	La reforma de los entes descentralizados del Sector Previsión y Seguridad Social	382
3.4.11	La reforma de los entes descentralizados del Sector Salud	383
3.4.12	La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda	383
3.4.13	La reforma de los entes descentralizados del Sector Transporte	384
3.4.14	La reforma de los entes descentralizados del Sector Comunicaciones	385
3.4.15	La reforma de los entes descentralizados del Sector Recursos Naturales Renovables	385
3.4.16	La reforma de los entes descentralizados de desarrollo regional	385

VI. <i>La reforma de la Administración regional</i>	386
1. Introducción	386
2. Situación actual del proceso de regionalización	392
2.1 Antecedentes	392
2.2 Estudios previos para la definición de regiones	395
2.3 El Decreto Nº 72 sobre Regionalización	397
2.4 Implementación del Decreto Nº 72 y evaluación de la operatividad del mismo	400
3. Las bases para la reforma de la administración regional ..	409
3.1 La regionalización de la Administración Pública Nacional	410
3.1.1 La organización para la coordinación y planificación a nivel regional	410
3.1.2 La toma de decisión a nivel regional	417
3.2 La concentración participativa del nivel estatal y local hacia la región	422
3.2.1 Introducción	422
3.2.2 La concentración participativa del nivel estatal hacia la región	424
3.2.3 La concentración participativa del nivel municipal hacia la región	428
3.3 El establecimiento de un sistema regional de planificación	430
3.3.1 Introducción	430
3.3.2 Los mecanismos institucionales de planificación a nivel regional	431
3.3.3 Los órganos regionales de concertación y participación	437
3.3.4 El proceso de planificación regional	441
3.4 La creación o redefinición de los organismos regionales para la promoción y el financiamiento del desarrollo económico y social	446
3.4.1 Introducción	446
3.4.2 La estrategia para la reforma de las corporaciones regionales de desarrollo	446
3.4.3 La implementación de la reforma de las corporaciones regionales	449
4. Conclusión: La reforma del Decreto Nº 72 sobre Regionalización Administrativa	452
4.1 Introducción	452
4.2 La estructuración de un nivel administrativo y de gobierno a nivel de región	453

4.2.1	Las regiones administrativas	453
4.2.2	La desconcentración administrativa en las regiones	455
4.2.3	Los órganos para un gobierno regional: El Comité Regional de Gobierno	456
4.3	La coordinación y planificación a nivel de región ..	457
4.3.1	Los Comités Sectoriales Regionales de Coordinación	457
4.3.2	La planificación regional	458
4.3.3	La Oficina Regional de Coordinación y Planificación	459
4.4	El financiamiento al desarrollo regional	459
4.5	El Consejo Nacional de Desarrollo Regional	460

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA MICRO-ESTRUCTURAL EN LOS MINISTERIOS

I.	<i>Introducción: las metas a corto plazo</i>	463
II.	<i>Sentido general de la reforma</i>	471
1.	La reconcentración de funciones	471
2.	La delegación de atribuciones	473
3.	La redefinición de los niveles de acción administrativa ...	477
III.	<i>El Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 10 de febrero de 1971</i>	479
1.	Orientación del Reglamento	479
2.	Legalidad del Reglamento	481
3.	El criterio de la Procuraduría General de la República ...	483
4.	El criterio de la Contraloría General de la República	488
5.	Análisis del Reglamento	492
IV.	<i>La reforma sugerida para el Ministerio de Relaciones Interiores</i>	496
V.	<i>La reforma sugerida en el Ministerio de Relaciones Exteriores</i>	498
VI.	<i>La reforma realizada en el Ministerio de Hacienda</i>	500
VII.	<i>La reforma propuesta en el Ministerio de Fomento</i>	503
VIII.	<i>La reforma realizada en el Ministerio de Obras Públicas</i>	506
IX.	<i>La reforma propuesta en el Ministerio de Educación</i>	512
X.	<i>La reforma propuesta en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social</i>	516
XI.	<i>La reforma sugerida en el Ministerio de Agricultura y Crta</i> ...	518
XII.	<i>La reforma sugerida para el Ministerio del Trabajo</i>	521
XIII.	<i>La reforma propuesta en el Ministerio de Comunicaciones</i>	523
XIV.	<i>La reforma sugerida para el Ministerio de Justicia</i>	525

XV. <i>La reforma sugerida para el Ministerio de Minas e Hidrocarburos</i>	527
--	-----

APENDICES
SEGUNDA PARTE

APENDICE Nº 1	
DECRETO Nº 72 DE 11 JUNIO DE 1969 SOBRE REGIONES ADMINISTRATIVAS	537
APENDICE Nº 2	
DECRETO Nº 140 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1969 SOBRE EL REGLAMENTO DE DELEGACION DE FIRMA DE LOS MINISTROS DEL EJECUTIVO NACIONAL	545
APENDICE Nº 3	
DECRETO Nº 280 DE 8 DE ABRIL DE 1970 SOBRE EL REGLAMENTO DE COORDINACION, ADMINISTRACION Y CONTROL DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL	549
CAPITULO I	
<i>Disposiciones generales</i>	550
CAPITULO II	
<i>De la coordinación de actividades</i>	550
CAPITULO III	
<i>De la coordinación de actividades y del régimen presupuestario</i>	552
CAPITULO IV	
<i>Del régimen administrativo</i>	555
<i>Sección Primera: Del control administrativo</i>	555
<i>Sección Segunda: Del personal de los institutos autónomos</i>	556
<i>Sección Tercera: De los procedimientos y de la actuación en juicios</i>	557
CAPITULO V	
<i>Del régimen financiero</i>	558
<i>Sección Primera: Disposiciones generales</i>	558
<i>Sección Segunda: De la contabilidad</i>	559
<i>Sección Tercera: Del régimen de rendición de cuentas</i>	559

CAPITULO VI	
<i>Disposición Transitoria</i>	560
CAPITULO VII	
<i>Disposiciones finales</i>	560
DECRETO Nº 559 DE 3 DE MARZO DE 1971 POR EL CUAL SE DICTA LA REFORMA PARCIAL DEL REGLAMENTO SOBRE COORDINACION, ADMINISTRACION Y CONTROL DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL	563
APENDICE Nº 4	
COMUNICACION Nº 961 DE 12 DE MAYO DE 1970 DEL PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA AL JEFE DE LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION SOBRE LA REFORMA MICRO-ESTRUCTURAL EN LOS MINISTERIOS	567
APENDICE Nº 5	
COMUNICACION Nº 22 DE 11 DE ENERO DE 1970 DEL PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA AL JEFE DE LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION SOBRE LA CREACION DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO ..	579
I. <i>Antecedentes: La reforma micro-administrativa del Ministerio de Obras Públicas</i>	579
II. <i>Las bases para una reforma macro-administrativa: El caso de la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo</i>	580
III. <i>Alternativas para la definición de criterios de reforma administra- tiva en los sectores afectados por la creación del Ministerio de Vi- vienda y Urbanismo</i>	582
IV. <i>Conclusión</i>	583
APENDICE Nº 6	
DECRETO Nº 539 DE 10 DE FEBRERO DE 1971 POR EL CUAL SE DICTO EL REGLAMENTO DEL ESTATUTO ORGANICO DE MINISTERIOS	
TITULO I	
<i>Disposiciones preliminares</i>	585
TITULO II	
<i>De la toma de posesión de los ministros</i>	586
	599

TITULO III	
<i>De la estructura orgánica de los Ministerios</i>	586
<i>Capítulo Primero: Disposiciones generales</i>	586
<i>Capítulo Segundo: Del Despacho del Ministro</i>	587
<i>Capítulo Tercero: De las Direcciones Generales</i>	589
<i>Capítulo Cuarto: De las Direcciones</i>	589
TITULO IV	
<i>De las actividades de los Directores Generales y de los Directores ..</i>	589
TITULO V	
<i>De las cuentas</i>	591
<i>Capítulo Primero: De los asuntos que deban tratarse en Consejo de Ministros</i>	591
<i>Capítulo Segundo: De las cuentas del Ministro</i>	591
TITULO VI	
<i>De la tramitación de los contratos</i>	592
TITULO VII	
<i>Del manejo de documentos</i>	593
<i>Capítulo Primero: De la correspondencia</i>	593
<i>Capítulo Segundo: De los documentos oficiales</i>	594
<i>Capítulo Tercero: De los expedientes</i>	594
<i>Capítulo Cuarto: De los archivos</i>	594
TITULO VIII	
<i>De los Ministros de Estado</i>	595
<i>Disposiciones finales</i>	596
APENDICE Nº 7	
DECRETO Nº 540 DE FECHA 10 DE FEBRERO DE 1971 POR EL CUAL SE DICTA EL REGLAMENTO ORGANICO DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y RESOLUCIONES MINISTERIALES COMPLEMENTARIAS	599
CAPITULO I	
<i>Disposiciones generales</i>	599
CAPITULO II	
<i>Del Despacho del Ministro</i>	600
CAPITULO III	
<i>De las Direcciones Generales</i>	600
600	

CAPITULO IV	
<i>Disposiciones transitorias</i>	602
CAPITULO V	
<i>Disposiciones finales</i>	602
RESOLUCION Nº 4 DE 18 DE MARZO DE 1971	603
RESOLUCION Nº 103 DE 29 DE DICIEMBRE DE 1971	606
APENDICE Nº 8	
DECRETO Nº 746 DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 1971 POR EL CUAL SE CREA EN EL MINISTERIO DE MINAS E HIDROCARBUROS LA DIRECCION DE COORDINACION, INSPECCION Y CONTROL DE LOS BIENES AFECTOS A REVERSION	607
APENDICE Nº 9	
COMUNICACION Nº 1165 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1971 DEL PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA AL PRESIDENTE DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE DICHA INSTITUCION	611
APENDICE Nº 10	
DECRETO Nº 690 DE 1º DE SEPTIEMBRE DE 1971 POR EL CUAL SE COMISIONA AL MINISTRO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL PARA PROPONER MEDIDAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD ..	625
APENDICE Nº 11	
DECRETO Nº 929 DE 5 DE ABRIL DE 1972 SOBRE EL REGLAMENTO DE REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA ..	629
<i>Exposición de motivos</i>	629
CAPITULO I	
<i>Disposiciones generales</i>	631
CAPITULO II	
<i>Del Comité Regional de Gobierno</i>	632
CAPITULO III	
<i>De las Convenciones de Gobernadores de los Estados y de los Territo- rios Federales</i>	633
	601

CAPITULO IV	
<i>De la coordinación y planificación regional</i>	634
CAPITULO V	
<i>Del Consejo Nacional de Desarrollo Regional</i>	637
CAPITULO VI	
<i>De la desconcentración de la Administración Pública Nacional</i>	639
CAPITULO VII	
<i>Del financiamiento del desarrollo regional</i>	670
CAPITULO VIII	
<i>Disposiciones transitorias y finales</i>	640
APENDICE Nº 12	
PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANISTICO	644
<i>Indice de gráficos</i>	649

INDICE GENERAL

TOMO II

RECONOCIMIENTO	XI
----------------------	----

TERCERA PARTE

LA REFORMA FUNCIONAL

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION	3
I. Nociones fundamentales	3
II. Sentido General de la Reforma Funcional	8
III. La Reforma de los Sistemas Instrumentales o Funcionales	10

CAPITULO SEGUNDO

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION	13
I. Introducción	13
II. La Situación Actual del Sistema	15
1. La Oficina Central de Coordinación y Planificación	16
2. Las Oficinas Sectoriales de Planificación	19
3. Los Organos de Planificación Regional	22
4. Los Organos de Coordinación y Consulta	23
III. La Reforma del Sistema de Planificación	30
1. Sentido general de la reforma	30
2. Los aspectos institucionales: la reforma de los órganos planificadores	31
2.1 La Reforma del Organismo Central de Planificación	31
2.2 La Reforma del Sistema de Planificación Sectorial ..	33
2.3 El establecimiento de un sistema de Planificación Regional	35

2.4	El establecimiento de un Sistema de Formación de funcionarios de Planificación	39
3.	Los aspectos funcionales: La vinculación del Sistema de Planificación con otros Sistemas Administrativos	41
3.1	El Sistema de Planificación y el Sistema de Presupuesto	41
3.2	El Sistema de Planificación y el Sistema Estadístico	44
3.3	El Sistema de Planificación y el Sistema de Contabilidad Pública	46
3.4	El Sistema de Planificación y el Sistema de Reforma Administrativa	47
4.	Los aspectos procedimentales: La formulación y ejecución del Plan	48
4.1	La formulación del Plan	49
4.2	La ejecución del Plan	55

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO	65
I. Introducción	65
II. Las principales características del Presupuesto hasta 1961	68
III. La Reforma Presupuestaria entre 1961 y 1970	71
1. La implantación del Presupuesto por Programas	71
1.1 Antecedentes	71
1.2 Area que abarcó la implantación del presupuesto-programa	72
1.3 La estructura de los programas presupuestarios	75
2. La dualidad de sistemas presupuestarios	77
3. La organización institucional de la función presupuestaria	79
4. Las relaciones entre el Plan de mediano plazo y el Presupuesto anual	82
5. La ejecución y control del presupuesto por programas y medición de resultados	86
5.1 El control de ejecución financiero	87
5.2 El control de cumplimiento de metas	88
IV. Las Reformas ejecutadas en 1971	89
1. La incorporación del presupuesto-programa en la Ley de Presupuesto	89
2. El control financiero y el control de metas	95
3. El control financiero sobre los Institutos Autónomos	95
4. La inversión del situado constitucional	96

5.	La reforma administrativa en el Ministerio de Hacienda. La Dirección Nacional del Presupuesto	97
V.	Las Propuestas de Reforma: El Proyecto de Ley Organica de Presupuesto	98
1.	La integración del Sistema Presupuestario con el Sistema de Planificación	99
2.	La Sectorialización del Sistema Presupuestario	100
3.	La superación de la anualidad presupuestaria	103

CAPITULO CUARTO

	LA REFORMA DEL SISTEMA ESTADISTICO	109
I.	Introducción	109
II.	La Situación Actual del Sistema Estadístico	111
1.	Introducción	111
2.	El aspecto legal	113
3.	Los aspectos administrativos	114
4.	Los aspectos técnicos	118
III.	Bases para la Reforma del Sistema Estadístico	123
1.	Introducción	123
2.	Los objetos del sistema	124
3.	Las funciones del sistema	124
4.	La organización del sistema	125
4.1	Las funciones de la Oficina Central de Estadísticas.	126
4.2	Las funciones de los Organismos Sectoriales	127
4.3	Las funciones de los Organismos locales	128
5.	La base legal del sistema	129
6.	Los recursos del sistema	129
IV.	Etapas para la Programación de la Reforma	130
1.	Introducción	130
2.	El Consejo Nacional de Estadísticas	131
3.	Los aspectos legales de la Reforma	135

CAPITULO QUINTO

	LA REFORMA DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD PUBLICA ..	137
I.	Introducción	137
II.	La Situación Actual del Sistema de Contabilidad Pública	141
1.	Introducción	141

2.	La organización y funcionamiento actual del sistema	143
2.1	Estructura y funciones a nivel central	143
2.2	Estructura y funciones a nivel institucional	144
2.3	Situación en los Organismos descentralizados	145
3.	Las características técnicas del sistema	146
3.1	Requisitos técnicos del sistema	146
3.2	Las clasificaciones de cuentas, registros y procedimientos	147
III.	Las Propuestas de Reforma del Sistema de Contabilidad Pública.	160
1.	Las bases organizativas de la reforma	160
2.	La base legal de la reforma	164
3.	El programa de reforma	166

CAPITULO SEXTO

	LA REFORMA DEL SISTEMA DE COMUNICACION PUBLICA.	171
I.	Introducción	171
II.	La Situación Actual de la Información Gubernamental	174
III.	La Reforma del Sistema de Comunicación Pública	176
1.	Aspectos organizativos	176
2.	Los medios de comunicación descendente	179
3.	Los medios de comunicación ascendente	180
4.	Las oficinas de información al público	181

CAPITULO SEPTIMO

	LA REFORMA DEL SISTEMA DE COMPRAS Y SUMINISTROS.	183
I.	Introducción	183
II.	La Situación Actual del Sistema de Compras y Suministros	185
1.	Introducción	185
2.	Políticas y normas de compras y suministros	186
3.	La actividad reglamentaria y procedimental	186
4.	Los aspectos organizativos	187
III.	Bases para la Reforma del Sistema de Compras y Suministros.	189
1.	La organización del sistema	189
1.1	El órgano central del sistema	189
1.2	Las oficinas sectoriales de compras y suministros	190
1.3	El consejo nacional de compras y suministros	190
2.	Las funciones de los órganos del sistema	191

2.1	Funciones del órgano central	191
2.2	Funciones de las oficinas sectoriales institucionales.	192
2.3	Funciones del consejo nacional de compras y suministros	193
3.	El funcionamiento del sistema	193
IV.	La Programación de la Reforma del Sistema	194
1.	Introducción	194
2.	Las etapas del plan de reforma	195

CAPITULO OCTAVO

LA REFORMA DEL SISTEMA DE INFORMATICA	197
I. Introducción	197
II. La Situación Actual del Sistema de Informática	202
1. Introducción	202
2. Los aspectos organizativos	203
3. Personal	209
4. La utilización de los equipos	212
5. La labor realizada por el Comité Consultivo de Computación	218
III. Bases para la Reforma del Sistema Nacional de Informática ..	221
1. Introducción	221
2. La organización del sistema	223
2.1 El órgano central del sistema	224
2.2 Las oficinas sectoriales de informática	225
2.3 Las oficinas regionales de informática	225
3. Las funciones de los órganos del sistema	226
3.1 Las funciones de la Oficina Central de Informática ..	226
3.2 Las funciones de las Oficinas Sectoriales de Informática	227
3.3 Las funciones de las Oficinas Regionales de Informática	227
3.4 Las unidades de procesamiento de informática	228
3.5 Las funciones del Consejo Nacional de Informática y de los Comités Sectoriales y Regionales	228
4. El funcionamiento del sistema	229
IV. El Programa de Reforma	230

APENDICES

TERCERA PARTE

APENDICE Nº 1

DOCUMENTOS QUE MOTIVARON LA RESOLUCION DEL
CONSEJO DE MINISTROS DE JULIO DE 1970 SOBRE LA
CREACION DE OFICINAS SECTORIALES BASICAS DE
COORDINACION, PLANIFICACION Y PRESUPUESTO 235

I. Oficinas Sectoriales básicas de Coordinación, Planificación y Presupuesto	235
1. Introducción	235
2. El Sistema de Planificación	236
3. El Sistema de Presupuesto	238
4. La vinculación de los Sistemas de Estadísticas y de Planificación Administrativa con las Oficinas Sectoriales básicas de coordinación, planificación y presupuesto	238
5. Conclusión	239
II. Estructura y Funcionamiento de las Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto	240
1. Estructura organizativa de la Oficina de Planificación y Presupuesto	241
1.1 Unidad de Planificación	241
1.2 Unidad de Presupuesto	242
1.3 Unidad de Organización y Métodos	242
1.4 Unidad de Estadísticas	242
1.5 Otras Unidades	242
2. Ubicación de la Oficina de Planificación y Presupuesto dentro de la estructura ministerial	243
3. Relaciones de las Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto con la Oficina Central de Coordinación y Planificación y con los demás órganos centrales de los demás sistemas	244
4. Relaciones de las Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto con los organismos que integran el sector ..	245

APENDICE Nº 2

PROYECTO DE LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO 249

TITULO I

Disposiciones Generales 249 |

TITULO II	
<i>De la Ley de Presupuesto</i>	253
<i>Capítulo I</i>	
<i>De la estructura de la Ley de Presupuesto</i>	253
<i>Capítulo II</i>	
<i>De la elaboración de la Ley de Presupuesto y la sanción legislativa.</i>	255
<i>Capítulo III</i>	
<i>De las modificaciones al Presupuesto</i>	258
<i>Capítulo IV</i>	
<i>De la ejecución del Presupuesto</i>	261
TITULO III	
<i>De la Ley de Remuneraciones de los Empleados Públicos</i>	264
TITULO IV	
<i>Del Régimen Presupuestario de los Organismos descentralizados ..</i>	265
TITULO V	
<i>De los Patrimonios separados</i>	268
TITULO VI	
<i>De la Oficina Central de Presupuesto y de las Oficinas de Planificación y Presupuesto</i>	269
 APENDICE Nº 3	
<i>RELACION Nº 20 DE LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION DE 15 DE JULIO DE 1971 SOBRE EL COMITE DE ENLACE PARA ASUNTOS ESTADISTICOS</i>	271
 APENDICE Nº 4	
<i>PROYECTO DE REGLAMENTO DE COMPRAS Y SUMINISTROS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL, SOMETIDO A LA CONSIDERACION DE LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION POR LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA</i>	273
	609

CAPITULO I	
<i>Disposiciones Generales</i>	273
CAPITULO II	
<i>De las Licitaciones Públicas</i>	274
CAPITULO III	
<i>De las Licitaciones Privadas y de las Adquisiciones de emergencia.</i>	275
CAPITULO IV	
<i>De los Comités de Licitaciones</i>	276
CAPITULO V	
<i>De las Cotizaciones</i>	276
CAPITULO VI	
<i>De las Adjudicaciones y Ordenes de Compras</i>	277
CAPITULO VII	
<i>Disposiciones finales</i>	279
APENDICE Nº 5	
LA INFORMACION ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	281
PRESENTACION	281
I. <i>Situación General de la Información Administrativa</i>	282
1. <i>Premisas</i>	282
2. <i>Problemas actuales</i>	282
3. <i>Algunas causas de dichos problemas</i>	282
4. <i>Algunas soluciones</i>	283
5. <i>Antecedentes</i>	283
II. <i>La Información Administrativa descendente (información al público)</i>	285
1. <i>Información general (Relaciones Públicas en sentido estricto)</i>	285
2. <i>Información al público en particular</i>	285
3. <i>Información a los funcionarios del propio organismo sobre todos los asuntos o decisiones que les interesen o conciernen.</i>	287
III. <i>La Información Administrativa ascendente (información del público)</i>	287
1. <i>Información General</i>	287

2. <i>Las iniciativas y sugerencias</i>	287
3. <i>Quejas y reclamaciones</i>	287
IV. <i>Proposiciones Generales</i>	288

APENDICE Nº 6

RESOLUCION DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 8 DE DICIEMBRE DE 1971 SOBRE LA INFORMACION ADMINIS- TRATIVA Y LAS RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACION Y EL PUBLICO	291
--	-----

APENDICE Nº 7

JUSTIFICACION ECONOMICA DEL PROCESAMIENTO AUTOMATICO DE DATOS	295
I. <i>Introducción</i>	295
II. <i>Guía para la selección, adquisición y modificación de equipos y servicios de procesamiento automático de datos</i>	296
1. <i>Planificación precedente</i>	296
2. <i>Planificación del estudio</i>	296
3. <i>Realización del estudio</i>	297
4. <i>Selección de recursos</i>	298
5. <i>Adquisición de recursos</i>	299
III. <i>Estudio de Justificación</i>	300
IV. <i>Bosquejo del Estudio de Justificación</i>	302
V. <i>Símbolos Estandard para Flujoigramas</i>	308

APENDICE Nº 8

CLAUSULAS DE CONDICIONES GENERALES MINIMAS (CONTRATO-TIPO) PARA LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE EQUIPOS DE PROCESAMIENTO DE DATOS	313
I. <i>Presentación y motivación</i>	313
II. <i>Contrato-Tipo para el arrendamiento de sistemas de procesa- miento electrónico de datos</i>	317
III. <i>Anexo explicativo del Contrato-Tipo para el arrendamiento de sistemas de procesamiento electrónico de datos</i>	328
1. <i>Introducción</i>	328
2. <i>Objetivo del Contrato-Tipo</i>	331

3. <i>Mejoras introducidas en el Contrato-Tipo en relación a las contrataciones existentes</i>	332
4. <i>Áreas susceptibles de modificaciones</i>	337
IV. <i>Proyecto de Circular sobre el Contrato-Tipo</i>	338

CUARTA PARTE

LA REFORMA DEL REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO I	
INTRODUCCION	343
CAPITULO II	
EL REGIMEN JURIDICO-ORGANICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL	351
I. Introducción	351
II. Las disposiciones fundamentales del proyecto	352
III. El régimen relativo a la Presidencia de la República	354
IV. El régimen relativo a los Ministerios	359
V. El régimen relativo a la actividad administrativa	362
VI. El régimen relativo a la responsabilidad de la Administración Pública Nacional	369
CAPITULO III	
EL REGIMEN JURIDICO ORGANICO DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	373
I. Introducción	373
II. Las disposiciones fundamentales del Proyecto	375
III. El régimen relativo a los Institutos Autónomos	378
IV. El régimen relativo a los servicios autónomos sin responsabilidad jurídica	382
V. El régimen relativo a las Empresas del Estado	384
VI. El régimen relativo al control de las Entidades descentralizadas	386
VII. El régimen relativo a la representación de los Trabajadores en los Organos directivos de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado	389
VIII. La aplicación progresiva de la ley	389

CAPITULO IV	
EL REGIMEN JURIDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	391
I. Introducción	391
II. Las disposiciones fundamentales del Proyecto	393
III. El régimen relativo a la actuación administrativa	397
IV. El régimen relativo a los procedimientos administrativos	398
V. El régimen relativo a la revisión de los actos administrativos.	404
VI. La aplicación progresiva de la ley	406
CAPITULO V	
EL REGIMEN JURIDICO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	407
I. Introducción	407
II. Las disposiciones fundamentales del Proyecto	409
III. El régimen relativo a los Organos de la jurisdicción contencioso-administrativa	417
IV. El régimen relativo al procedimiento contencioso-administrativo.	418
V. Disposiciones finales y transitorias del Proyecto	427
CAPITULO VI	
EL REGIMEN JURIDICO DE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL	429

APENDICES

CUARTA PARTE

APENDICE Nº 1	
PROYECTO DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL	439
TITULO I	
<i>Disposiciones fundamentales</i>	439
TITULO II	
<i>De la Presidencia de la República</i>	440
Capítulo I	
<i>Disposiciones Generales</i>	440
	613

Capítulo II	
<i>Del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República</i>	441
<i>Sección Primera: Disposiciones generales</i>	441
<i>Sección Segunda: De la Oficina Central de Personal</i>	442
<i>Sección Tercera: De la Oficina Central de Información</i>	443
Capítulo III	
<i>Del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República</i>	444
<i>Sección Primera: Disposiciones generales</i>	444
<i>Sección Segunda: De la Oficina Central de Planificación</i>	445
<i>Sección Tercera: De la Oficina Central de Presupuesto</i>	447
<i>Sección Cuarta: De la Oficina Central de Estadística</i>	448
<i>Sección Quinta: De la Oficina Central de Informática y Documentación</i>	448
Capítulo IV	
<i>Disposiciones comunes a las Oficinas Centrales de la Presidencia</i> ..	448
Capítulo V	
<i>De las comisiones presidenciales e interministeriales</i>	449
TÍTULO III	
<i>De los Ministerios</i>	450
Capítulo I	
<i>De los sectores de actividad de la Administración Pública y de la competencia de los Ministerios</i>	450
<i>Sección Primera: Disposiciones generales</i>	450
<i>Sección Segunda: Del Ministerio de Relaciones Interiores</i>	450
<i>Sección Tercera: Del Ministerio de Relaciones Exteriores</i>	452
<i>Sección Cuarta: Del Ministerio de la Defensa</i>	453
<i>Sección Quinta: Del Ministerio de Justicia</i>	454
<i>Sección Sexta: Del Ministerio de Hacienda</i>	456
<i>Sección Séptima: Del Ministerio de Industria y Comercio</i>	457
<i>Sección Octava: Del Ministerio de Minas e Hidrocarburos</i>	459
<i>Sección Novena: Del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales</i>	460
<i>Sección Décima: Del Ministerio de Desarrollo Social</i>	462
<i>Sección Décima Primera: Del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social</i>	463
<i>Sección Décima Segunda: Del Ministerio de Educación</i>	464

<i>Sección Décima Tercera: Del Ministerio de Sanidad</i>	465
<i>Sección Décima Cuarta: Del Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano</i>	466
<i>Sección Décima Quinta: Del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones</i>	467
<i>Capítulo II</i>	
<i>De los Ministros</i>	468
<i>Capítulo III</i>	
<i>De la organización y funcionamiento de los Ministerios</i>	470
<i>Sección Primera: De la estructura orgánica de los Ministerios.</i>	470
<i>Sección Segunda: De las Oficinas sectoriales de los sistemas ..</i>	472
<i>Capítulo IV</i>	
<i>De las Memorias y Cuentas</i>	474
<i>Capítulo V</i>	
<i>De la Administración Consultiva</i>	475
TITULO IV	
<i>Del régimen de la actividad administrativa</i>	475
<i>Capítulo I</i>	
<i>De la Competencia</i>	475
<i>Sección Primera: Disposiciones generales</i>	475
<i>Sección Segunda: De la Jerarquía Administrativa</i>	476
<i>Sección Tercera: De la creación de Organos Administrativos ..</i>	476
<i>Sección Cuarta: De los Organos Colegiados</i>	477
<i>Sección Quinta: De la Delegación de Atribuciones</i>	478
<i>Capítulo II</i>	
<i>De la descentralización administrativa</i>	479
<i>Capítulo III</i>	
<i>De la desconcentración administrativa regional</i>	480
<i>Capítulo IV</i>	
<i>De los archivos de la Administración Pública Nacional</i>	480
TITULO V	
<i>De la responsabilidad de la Administración Pública Nacional</i>	482
TITULO VI	
<i>Disposiciones transitorias y finales</i>	483
	615

APENDICE N° 2

PROYECTO DE LEY ORGANICA DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	485
TITULO I	
<i>Disposiciones fundamentales</i>	485
TITULO II	
<i>De los Institutos Autónomos</i>	486
Capítulo I	
<i>Disposiciones generales</i>	486
Capítulo II	
<i>Del Personal</i>	487
Capítulo III	
<i>Del régimen administrativo</i>	488
<i>Sección Primera: De los acuerdos y decisiones</i>	488
<i>Sección Segunda: De los contratos de los Institutos Autónomos.</i>	488
<i>Sección Tercera: Del régimen presupuestario, financiero y contable</i>	490
Capítulo IV	
<i>De la intervención, disolución y liquidación de los Institutos Autónomos</i>	491
<i>Sección Primera: De la intervención</i>	491
<i>Sección Segunda: De la disolución y liquidación</i>	492
TITULO III	
<i>De los servicios autónomos sin personalidad jurídica</i>	493
TITULO IV	
<i>De las Empresas del Estado</i>	494
TITULO V	
<i>Del régimen de control</i>	496
Capítulo I	
<i>El control parlamentario</i>	496
<i>Sección Primera: Del control del Congreso</i>	496
<i>Sección Segunda: Del control de la Contraloría General de la República</i>	496
Capítulo II	
<i>Del control administrativo</i>	497

<i>Capítulo III</i>	
<i>Del Consejo de control</i>	499
<i>Sección Primera: Constitución, organización y atribuciones ..</i>	499
<i>Sección Segunda: De los comisionados de control</i>	501
TITULO VI	
<i>La representación laboral en los Institutos Autónomos y Empresas del Estado</i>	502
TITULO VII	
<i>Disposiciones transitorias</i>	503
APENDICE Nº 3	
PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	505
TITULO I	
<i>Disposiciones fundamentales</i>	505
Capítulo I	
<i>Disposiciones generales</i>	505
Capítulo II	
<i>De los actos administrativos</i>	506
Capítulo III	
<i>De los interesados</i>	508
TITULO II	
<i>De la actuación administrativa</i>	509
Capítulo I	
<i>Disposiciones generales</i>	509
Capítulo II	
<i>De las inhibiciones y recusaciones</i>	510
Capítulo III	
<i>De los términos y plazos</i>	512
Capítulo IV	
<i>De la recepción de documentos</i>	513
TITULO III	
<i>Del procedimiento administrativo</i>	513
	617

<i>Capítulo I</i>	
<i>Del procedimiento ordinario</i>	513
<i>Sección Primera: Disposición general</i>	513
<i>Sección Segunda: De la iniciación del procedimiento</i>	513
<i>Sección Tercera: De la sustanciación del expediente</i>	514
<i>Sección Cuarta: De la terminación del procedimiento</i>	516
<i>Capítulo II</i>	
<i>Del procedimiento sumario</i>	517
<i>Capítulo III</i>	
<i>De la publicación y notificación de los actos administrativos</i>	518
<i>Capítulo IV</i>	
<i>De la ejecutoriedad de los actos administrativos</i>	519
TITULO IV	
<i>De la revisión de los actos en vía administrativa</i>	520
<i>Capítulo I</i>	
<i>De la revisión de oficio</i>	520
<i>Capítulo II</i>	
<i>De los recursos administrativos</i>	520
<i>Sección Primera: Disposiciones generales</i>	520
<i>Sección Segunda: Del recurso jerárquico</i>	521
<i>Sección Tercera: Del recurso de reconsideración</i>	522
<i>Sección Cuarta: Del recurso de revisión</i>	523
TITULO V	
<i>Disposiciones transitorias y finales</i>	523
APENDICE Nº 4	
PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	525
TITULO I	
<i>Disposiciones fundamentales</i>	525
<i>Capítulo I</i>	
<i>Disposiciones generales</i>	525
<i>Capítulo II</i>	
<i>De las partes</i>	526

<i>Capítulo III</i>	
<i>Del objeto del recurso contencioso-administrativo</i>	528
TÍTULO II	
<i>De los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	529
<i>Capítulo I</i>	
<i>Disposiciones generales</i>	529
<i>Capítulo II</i>	
<i>De la Corte Suprema de Justicia</i>	529
<i>Capítulo III</i>	
<i>Del Tribunal Superior de lo contencioso-administrativo</i>	530
<i>Sección Primera: De la jurisdicción y competencia</i>	530
<i>Sección Segunda: De la integración del Tribunal</i>	531
<i>Capítulo IV</i>	
<i>De los tribunales contencioso-administrativos y de los tribunales fiscales</i>	531
<i>Sección Primera: De la jurisdicción y competencia</i>	531
<i>Sección Segunda: De la integración de los tribunales contencioso-administrativos y fiscales</i>	533
TÍTULO III	
<i>Del procedimiento contencioso-administrativo</i>	533
<i>Capítulo I</i>	
<i>Disposiciones generales</i>	533
<i>Capítulo II</i>	
<i>Del procedimiento ordinario en primera o única instancia</i>	534
<i>Sección Primera: De la interposición del recurso</i>	534
<i>Sección Segunda: De la admisión del recurso</i>	535
<i>Sección Tercera: De la contestación a la demanda</i>	537
<i>Sección Cuarta: De las pruebas y de la relación del juicio</i>	537
<i>Sección Quinta: De la sentencia</i>	539
<i>Capítulo III</i>	
<i>Del procedimiento en segunda instancia</i>	540
<i>Capítulo IV</i>	
<i>De la ejecución de la sentencia</i>	540
<i>Capítulo V</i>	
<i>De los procedimientos especiales fiscales</i>	542
	619

<i>Sección Primera: Disposiciones comunes</i>	542
<i>Sección Segunda: Del procedimiento contencioso-fiscal</i>	542
<i>Sección Tercera: De los juicios de cuenta</i>	544
TITULO IV	
<i>Disposiciones transitorias y finales</i>	545
APENDICE Nº 5	
PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL	547
TITULO I	
<i>Disposiciones fundamentales</i>	547
TITULO II	
<i>De la inconstitucionalidad de las leyes y actos del Poder Legislativo Nacional</i>	549
Capítulo I	
<i>Disposiciones generales</i>	549
Capítulo II	
<i>De la acción de inconstitucionalidad</i>	549
Capítulo III	
<i>De la excepción y de la cuestión de inconstitucionalidad</i>	552
TITULO III	
<i>De la inconstitucionalidad de las leyes y actos de las Asambleas Legislativas de los Estados</i>	553
Capítulo I	
<i>Disposiciones generales</i>	553
Capítulo II	
<i>De la acción de inconstitucionalidad</i>	553
Capítulo III	
<i>De la excepción y de la cuestión de inconstitucionalidad</i>	555
TITULO IV	
<i>De la inconstitucionalidad de las Ordenanzas Municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de las Municipalidades</i>	555
Capítulo I	
<i>Disposiciones generales</i>	555

<i>Capítulo II</i>	
<i>De la acción de inconstitucionalidad</i>	556
<i>Capítulo III</i>	
<i>De la excepción y cuestión de inconstitucionalidad</i>	556
TITULO V	
<i>De la inconstitucionalidad de los reglamentos</i>	557
TITULO VI	
<i>De la inconstitucionalidad de los actos del Ejecutivo Nacional</i>	558
TITULO VII	
<i>Disposiciones finales</i>	558

QUINTA PARTE

CONCLUSION

561

APENDICE

QUINTA PARTE

<i>Proyecto de Decreto Reglamentario de los Instrumentos de Reforma Administrativa</i>	569
<i>Capítulo I</i>	
<i>De la Comisión de Administración Pública</i>	570
<i>Capítulo II</i>	
<i>De los mecanismos de reforma en el campo micro-administrativo</i>	572
<i>Capítulo III</i>	
<i>De los mecanismos de reforma en el campo macro-administrativo ...</i>	576

INDICES

INDICE DE GRAFICOS DEL TOMO I	579
INDICE DE GRAFICOS DEL TOMO II	583
INDICE GENERAL DEL TOMO I	585
INDICE GENERAL DEL TOMO II	603

621

ESTE LIBRO SE TERMINO DE
IMPRIMIR EL DIA 7 DE JUNIO
DEL AÑO MIL NOVECIENTOS
SETENTA Y DOS, EN LAS
PRENSAS VENEZOLANAS DE
EDITORIAL ARTE, EN LA
CIUDAD DE CARACAS