

AL SEÑOR DOCTOR G. TORRES, ETC. ETC.

ANOTACIONES AL MARGEN DE LA LEY
ORGANICA DE LA HACIENDA NACIONAL

OBSERVACIONES, SUGERENCIAS Y
ASUNTOS DIVERSOS.

Caracas, 18 de Marzo de 1939

VIDAL/jam

ANOTACIONES AL MARGEN DE LA LEY ORGANICA DE LA HACIENDA
NACIONAL

I

OBSERVACIONES

- a) El aparte único del Artº 25 parece que sobra, o que ha debido ser colocado en otra parte de la Ley.
- b) El N° 4º del Artº 42 ofrece duda, por no estar en concordancia con el Artº 184.
- c) El Artº 46 en su parte final, debería redactarse así:
"El Ministerio de Fomento o el de Agricultura y Cría, según el caso, formulará en cada oportunidad la Resolución razonada que procediere , y previo el voto favorable del "Consejo de Ministros, dispondrá todo lo que sea conducente a su mejor ejecución".
- d) El Artº 62 debe ser redactado así: "Las oficinas de ordenación de gastos o de pagos, deben ser distintas e independientes de las pagadoras... "
- e) En los Artículos 80-Nº 5, 82, 172-Nº 1, 188, 201, y su aparte, 203 y 204, donde dice "pagos" ú "órdenes de pago", debería decirse "ordenación de GASTOS", puesto que es el Ministro de Hacienda, el único facultado por

la Ley para ordenar pagos.

- f) En el Artº 88 cabría un párrafo que legalizara los avances por LAPSOS, que se vienen haciendo a los presupuestos fijos DE CARACAS, según resolución en Consejo de Ministros.
- g) En el Artº 89 donde dice "...del Contralor General "Y de un funcionario de la Contraloría...", debe decirse "O de un funcionario..."
- h) LA SECCION II. Artículo 99 al 102, merece ser revisada a fin de ponerla en concordancia con los Artículo 158 y 161. DE LA CONTRALORIA GENERAL.
- i) En el Artº 121 la facultad otorgada al Ministro de Hacienda debiera ser otorgada a todos los Ministros en sus respectivos Departamentos.
- j) En el Capítulo VI. EMPLEADOS DE HACIENDA, Artículos 113 al 127, quizás sería lo conveniente cambiar las palabras "empleados de Hacienda" por las de "empleados nacionales", pues frecuentemente se interpreta como si se tratara de los empleados del Departamento de Hacienda, exclusivamente, cuando en realidad esas disposiciones se refieren a los empleados nacionales en general.

- k) En la SECCION II, Artículo 128, debería establecerse de modo expreso la caución que deben prestar los Habilitados de los Ministerios que reciben y manejan fondos, actuando, en cierto modo, como Agentes del Tesoro.
- l) En la parte final del Artº 130, donde dice "Los funcionarios a quienes compete la calificación y admisión "de las cauciones..." convendría cambiar las palabras "Los funcionarios a quienes compete" por las de "Los funcionarios de la Contraloría".
- ll) En el Artº 138 convendría establecer que sean todos los Ministros los que avisen a la Contraloría los nombramientos que hagan, sin perjuicio de que el de Hacienda lo haga por sí y por los demás.
- m) En el Artº 149 está demás la palabra "administrativo", puesto que la Contraloría es un organismo autónomo pero no administrativo.
- n) En el Artº 158 donde dice "podrá ser" debe leerse "podrá hacer".
- ñ) En el final del aparte único del Artº 46; donde dice "gastos" debe leerse "datos".
- o) En el Artº 165, N° 15, parece que están demás las palabras "...al Ministro de Hacienda y..."

- p) En el Artº 165-Nº 16, con referencia al Registro del Personal, habrá que estudiar el caso, pues parece lo mas indicado que esa función estuviera a cargo de la Sala de Control, en relación inmediata con la Sección Segunda, en vez de estarlo en la Sala de Centralización.
- q) En el Artº 166 donde dice "manejen fondos", debe leerse "maneje fondos".
- r) En el Artº 168-Nº 11, aparece demás la frase "...al Ministro de Hacienda y..."
- s) En el Artº 169-Nº 4, tercer aparte, donde dice "Primer Contralor" debe leerse "Primer Contador".
- t) En el Artº 172-Nº 1º, donde dice "...el Contralor pedirá rectificación de la ordenación...", debería agregársela " o explicaciones que justifiquen la misma...", y donde dice "y si no conviniera en ello el funcionario ordenador...", debería agregársele "en última instancia, "la orden debe ser considerada en Consejo de Ministros".
- u) En el Artº 179, Parágrafo 2º, donde dice "los gastos acordados a cada partida", debería agregársele "y así mismo de los cargos con indicación del sueldo asignado "a cada empleado".
- v) En el Artº 185 se observa que los dos apartes, referentes a pensiones civiles, jubilaciones, etc, no con-

cuerdan con el referido artículo, y por tal razón debería redactarse OTRO ARTICULO, en reemplazo de ambos a partes.

- x) Al Artº 194, donde dice "podrán restablecerse en el "crédito al cual se imputó el pago indebido", agregarle, "mediante la presentación de la Planilla de Liquidación "debidamente cancelada".
- y) El Artº 197 debería ser redactado así: "Las ordenaciones de gastos y las órdenes de pago correspondientes "al semestre complementario de la ejecución del Presupuesto, deben ser expedidas con cargo a la cuenta de "Créditos Restantes, y mencional el Capítulo del Presupuesto o el crédito especial en que se fundó el gasto..."
- z) Al Artº 202 debería agregársele: "...quedando los "administradores y las personas habilitadas obligados "a rendir cuenta pormenorizada y debidamente comprobada, "al Ministro respectivo y a la Contraloría General.
- %) En el Artº 203 (aparte único), debería agregarse: "...y cuando se expresen cantidades en moneda extranjera, deberá expresarse, a la vez, su equivalencia en "bolívaes".
- &) Al Artº 207 debería agregársele: "A los efectos del "restablecimiento del crédito, cuando se trate de órdenes permanentes ya vencidas, deberá expresarse la

"circunstancia de que el pago no fué efectuado desde la "fecha indicada".

- +) Al Artº 234, donde dice: "se comprobarán", debería decirse así: "se comprobarán con la orden de legalización expedida por el Ministro respectivo, o con el correspondiente justificativo, formulado de acuerdo con las reglamentos".

II

REFORMAS

- 1º Con la creación de la Contraloría, ya no tiene razón de ser el caso de excepción que establece el Artº 61. Lo natural sería: QUE TODOS LOS MINISTROS GIREN CON CARGO A LOS CREDITOS ACORDADOS A SUS RESPECTIVOS PRESUPUESTOS, y que, previo el "conforme" de la Contraloría, las órdenes sean pagadas y agregadas al respectivo expediente de pago de la Tesorería.

Admitida o aceptada esta reforma, habría que modificar el numeral 5° del Art° 80; el Art° 82 y el aparte único del mismo; el numeral 6° del Art° 87; el aparte único del Art° 91, y el numeral 1° del Art° 172.

2° El Capítulo de RECTIFICACIONES DEL PRESUPUESTO, a que se contrae el Art° 186, podría muy bien extenderse, ampliándolo, hasta comprender en él los Créditos Adicionales, inevitables en todo Presupuesto. Podría dotarse este Capítulo -Rectificaciones- con una asignación suficientemente calculada, de modo que, al finalizar el ejercicio fiscal, inevitablemente resultara con SOBRANTE, el cual se cancelaría como los DEMAS CREDITOS RESTANTES del Presupuesto fenecido. Los cargos a Rectificaciones solo podrían efectuarse, en cada caso, mediante Decreto Ejecutivo, como se hace actualmente para acordar los Créditos Adicionales. Así quedaría plenamente acatada la disposición constitucional que atribuye al Congreso la facultad de intervenir en la apreciación de los Ingresos y en la fijación de los Egresos; a la vez así se perfeccionaría la contabilidad fiscal, que en todo momento ofrecería el dato exacto de lo erogado extraordinariamente durante la ejecución del Presupuesto; y finalmente, al empezar cada ejercicio fiscal, se limitaría a un maximum prudencial la cuota anual disponible para gastos imprevistos de la administración.

Habría que modificar los artículos 191 y 193; y consultar la Constitución Nacional.

3° El Artº 190, que trata del dozavo de las partidas de gastos variables, debería modificarse en el sentido de exceptuar de dicha formalidad aquellas partidas que por su naturaleza no admiten la distribución en doce cuotas, por deber invertirse sus montos en determinados meses del año: Cámaras Legislativas, Jurados Examinadores, etc.

También podría modificarse el mismo artículo, facultando al Contralor General para que pueda resolver los casos de SOBREGIROS MENSUALES, pues resulta más viable y más lógico que sea en la Contraloría y no en Consejo de Ministros, donde estas eventualidades sean consideradas, estudiadas y resueltas.

4° El Artº 198 debería revisarse a fin de adaptarlo a la realidad, ya que en la práctica se hace imposible su aplicación en lo que respecta a la disposición expresa de NO HACER PAGOS SINO PARA SATISFACER UN SERVICIO, O GASTO YA EFECTUADO Y COMPROBADO.

5° En el Artº 208, donde dice "el Ministro de Hacienda", debería decirse "el Ministro respectivo"; y habría que agregarle un parágrafo que dispusiera que LA TESORERIA DEBERA NEGARSE A CUMPLIR ORDENES DE PAGO SIN EL PREVIO "CONFORME" DE LA CONTRALORIA.

6° Dada la importancia que han adquirido en el manejo de fondos los Habilitados de los Ministerios, sería lo conveniente introducir en la Ley uno o más artículos relati-

vos al funcionamiento de estos servicios, fijación de las cauciones, responsabilidad legal, control y sanciones.

En cierto modo, los Habilitados pueden asimilarse a Agentes eventuales del Tesoro; y bajo este punto de vista bien podrían reglamentarse sus funciones dentro de la propia Ley.

III

SUGERENCIAS

- a) Sería conveniente determinar las reglas que deben seguirse para la preparación y formación del proyecto de presupuesto, por parte del Gobierno; y que se reglamentara la forma en que debe dirigirse su discusión y aprobación en el seno del Congreso.
- b) La autorización de los sobregiros de la cuota mensual o Dozavo, debería ser función expresamente atribuída a la Contraloría, ya que es el Contralor quien dispone de los elementos indispensables para poder apreciar y resolver las peticiones al respecto.
- c) La Contraloría debería girar sus propios gastos; y el Contralor debería, en determinados casos, poder asistir a las Sesiones de Gabinete (Consejo de Ministros).

- d) Podría establecerse un FONDO ROTATORIO destinado al movimiento de Caja de los Habilitados de los Ministerios y otras personas que manejen fondos del Tesoro. Sería el caso de incluir en la Ley de Presupuesto una Partida especial destinada al FONDO ROTATORIO. A esa Partida se cargarían las sumas erogadas con carácter PROVISIONAL; y se le abonarían posteriormente los pagos DEFINITIVOS debidamente comprobados, con cargo a las correspondientes partidas del Presupuesto.

Las cuentas podrían ser liquidadas al final de cada ejercicio fiscal, mediante reintegros por Tesorería, por Planillas liquidadas cuyos montantes serían restablecidos en los créditos de las partidas correspondientes.

- e) Es elemental, pero la práctica aconseja puntualizar: que, a cargo de las partidas de gastos variables no deben girarse órdenes de pago PERMANENTES cuyo monto exceda de su cuota mensual o DOZAVO. De otro modo, automáticamente, se anticipa una autorización mensual de sobre-giro y como consecuencia un Crédito Adicional para la terminación del ejercicio fiscal; todo lo cual es contrario al espíritu de la Ley en lo que respecta a la promulgación y ejecución del Presupuesto.
- f) Tampoco deben girarse órdenes PERMANENTES por servicios extraordinarios, ni para asignaciones a empleados supernumerarios, cuyos cargos y sueldos no hayan sido creados por Decreto Ejecutivo. Dentro del Presupuesto solo pueden

considerarse como EMPLEADOS FIJOS los que sirven cargos mencionados en la propia Ley, o cargos posteriormente creados por DECRETO EJECUTIVO. Los Ministros del Despacho carecen de facultad legal al respecto.

- g) No estaría demás definir legalmente el alcance de la gestión de control, a fin de aclarar la diferencia que existe entre la ADMINISTRACION, que corresponde exclusivamente al Ejecutivo (Gobierno) y el CONTROL como función expresamente atribuida a la Contraloría.
- h) Para ponerle coto a los abusos que se vienen sucediendo con el pretexto de remuneraciones, asignaciones, retribuciones por trabajos extraordinarios, etc., que en realidad no son otra cosa que SOBRE-SUELDOS a favor de determinadas personas favorecidas por amistad u otras razones, convendría estudiar bajo el punto de vista jurídico, el procedimiento siguiente:
- 1º Que los trabajos extraordinarios, sobre-sueldos merecidos, asignaciones fijas, y cualquiera otra erogación que haya de hacerse a favor de un titular del Presupuesto, fuera previamente razonada y sometida a la aprobación de la Contraloría.
 - 2º Que toda erogación que haya de hacerse a este respecto sea motivo de una RESOLUCION con los considerandos legales del caso.
 - 3º Que los pagos queden limitados al Presupuesto en ejecución, y se cancelen automáticamente al finalizar el ejercicio fiscal.
-

CREACION DE CARGOS

CONSTITUCION NACIONAL

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE.

Artº 100-Nº 14. Decretar, en Consejo de Ministros la creación y dotación de los nuevos servicios públicos que fueren necesarios durante el receso de las Cámaras Legislativas, o la supresión o la modificación de los existentes.

NOTA: Los Ministros carecen de facultad legal para crear cargos.

CIV/jam

CREDITOS ADICIONALES

CONSTITUCION NACIONAL

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE.

Artº 100-Nº 28. Decretar, en Consejo de Ministros los Créditos Adicionales al Presupuesto de Gastos Públicos, cuando fueren necesarios, por resultar insuficiente la suma fijada al respectivo Capítulo de la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos.

CIV/jam

APARTE FINAL DEL ARTICULO 203 DE LA LEY ORGANICA DE LA
HACIENDA NACIONAL.

ORDENES PERMANENTES EN MONEDAS EXTRANJERAS.

Deberá girarse la suma exacta en "bolívares" de acuerdo con el cambio del día; y agregar a la ordenación una nota en que se exprese que, de ocurrir variación en el cambio durante el período de ejecución, la diferencia se liquidará y pagará por separado, mediante ordenación especial o Planilla de Liquidación, según sea el caso.

CIV/jam

IV

RESUMEN

Para un completo y definitivo enrubamiento de la función de control es indispensable que las facultades del Contralor sean claramente definidas en la Ley, y en ciertos casos ampliadas, a fin de que su acción corresponda con éxito a la alta y renovadora misión que le está encomendada por el propio Poder Legislativo.

Con la creación de la Contraloría, entre los múltiples problemas existentes ha surgido el problema máximo, o sea, el funcionamiento acertado del complicado y vasto organismo que ha de intervenir y actuar en todas las actividades de la Administración Pública; función que ha de reglamentarse en forma tal, que armonice dentro de la Ley, las naturales aspiraciones de regularidad administrativa con la realidad de nuestro medio geográfico, racial y cultural.

Caracas, 18 de Marzo de 1939

VIDAL/jam