

**Jesús David Rojas Hernández**  
*La Contraloría Municipal en el marco  
de la Constitución de la República  
Bolivariana de Venezuela*

Inspectoría General de Tribunales  
Caracas- Venezuela - noviembre 2001

## RESUMEN

El Poder Ciudadano, de acuerdo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es ejercido por el Consejo Moral Republicano, que es un órgano colegiado, conformado por el Defensor del Pueblo, El Fiscal General de la República y el Contralor General de la República.

La Contraloría Municipal de acuerdo a la legislación es un órgano del Sistema Nacional de Control Fiscal, que funciona en coordinación con otros órganos que conforman dicho sistema bajo la supervisión de la Contraloría General de la Republica conforme a los principios de economía, celeridad, eficiencia oportunidad y objetividad de control fiscal, lo que se traduce en la siguiente regla: **"tanto control como sea posible, tan económico como puede ser"** lo que implicaría que el Consejo Moral Republicano puede requerir a la Contraloría Municipal practique actuaciones selectivas de conformidad con lo que dispone el artículo 136 de Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela en concordancia con los artículos 25,26,46 y 49 de la ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y del sistema nacional de control Fiscal y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, siempre que implique el ejercicio de una competencia material del órgano comisionado (contraloría Municipal) y un beneficio para el órgano comitente (Consejo Moral Republicano).

**Palabras claves:** Poder ciudadano, Contraloría Municipal, Consejo Moral Republicano, Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela.

## **THE MUNICIPALITY COMPTROLLERSHIP OFFICE IN THE FRAME OF THE REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA CONSTITUTION**

### **ABSTRACT**

The Citizen Power is exercised, according to the Constitution of the República Bolivariana de Venezuela, by the Republican Moral Council, which is a collective public organ formed by the Ombudsman, the Attorney General and the Comptroller General.

The Municipality Comptrollership Office according to our legislation, is an organ of the National System of Fiscal Control, which works in coordination with other organs that forms said system, under the supervision of the General Comptrollership Office of the Republic according to the principles of economy, celerity, efficiency, opportunity and objectivity of the fiscal control that can be translated in the following statement "As much control as possible, as much economical as feasible", which means that the Republican Moral Council may require to the Municipality Comptrollership Office to practice selective actions according to Article 136 of the Constitution in accordance with Articles 25, 26, 46 and 49 of the Organic Law of the General Comptrollership Office of the Republic and the National System of Fiscal Control, and Article 7 of the Citizen Power Organic Law, provided that implies the exercise of a material competence of the commissioned organ (Municipality Comptrollership Office) and legal benefits to the commissioning organ (Republican Moral Council).

**Key Words:** Citizen Power, Municipality Comptrollership, Republican Moral Council, Constitution of the República Bolivariana de Venezuela.

### **INTRODUCCIÓN**

**La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (reimpresa por error material del ente emisor en la Gaceta Oficial N° 5.453 de fecha 24 de marzo de 2000), trae consigo una gran cantidad de innovaciones, entre las cuales, se destacan la creación de dos nuevos poderes, a saber: El Poder Electoral y el Poder Ciudadano y, dentro de éste último la creación del Concejo Moral Republicano, etc.

La presente monografía sobre "**La Contraloría Municipal en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**" esta circunscrita al análisis a la luz del actual ordenamiento jurídico venezolano de la figura de la Contraloría Municipal. De modo que para su elaboración se tomará fundamentalmente como base legal la vigente **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (1999), la cual constituirá la guía que marcará el desarrollo y contenido de la misma, asimismo se tomarán en cuenta la derogada **Constitución de la República** (1961) y la **Ley Orgánica de Régimen Municipal** (1989).

En cuanto a la metodología a aplicar para la realización de este trabajo cabe advertir que el método a emplear será el descriptivo - analítico, pues se pretende buscar información sobre el fenómeno para descubrir sus implicaciones al margen del origen, de modo de obtener tal información de los preceptos constitucionales y legales que establecen su génesis.

## **CAPÍTULO I**

### **EL PODER CIUDADANO**

La derogada **Constitución Nacional** (1961) consideraba el Poder Público Nacional, dividido en tres Poderes a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, que entró en vigencia el 30 de diciembre de 1.999 (Gaceta Oficial N° 36.860 de igual fecha, reimpresa por error material en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 de fecha 24 de marzo de 2000), introduce profundas modificaciones en cuanto a la división del Poder Público, toda vez que su artículo 136 distribuye al Poder Público Nacional en cinco ramas, a saber: Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Ciudadana y Electoral, de tal forma que agrega a los poderes clásicos dos nuevo poderes.

Esta ampliación en las ramas del Poder Público encuentra sus raíces, según lo advierte la doctrina, entre quienes se encuentra **Morantes, J.** (2000) en los planteamientos y propuestas presentadas por el Libertador Simón Bolívar ante el Congreso de Angostura de 1819 y ante el Congreso Constituyente de Bolivia en 1826; cuando propuso la existencia del -por él denominado- Poder Moral, propuesta que aún cuando no fue aceptada, fue publicada como un anexo denominado "Apéndice a la Constitución de Angostura relativo al Poder Moral", en el cual están recogidas las ideas bolivarianas sobre el Poder Moral.

En dicho apéndice se preveía que el Poder Moral se ejercía a través de un órgano al que se le dio el nombre de "Areópago", cuerpo que estaba llamado a ejercer una autoridad plena e independiente sobre las costumbres públicas y la primera educación, compuesto por un Presidente y cuarenta miembros y conformado a su vez, por dos cámaras: la "Moral" y la de "Educación", cuyos miembros se reconocerían como Padres de la Patria" y, personas sagradas a las que las autoridades de la República le deberían un respeto filial.

En tal sentido, advierte **Hernández, C.** (1999) que a la Cámara Moral le correspondía dirigir la opinión moral de la República, castigar los vicios con el oprobio y premiaría las virtudes con el honor y la gloria. Por su parte, la Cámara de Educación se encargaría de la educación física y moral de los niños - desde el nacimiento hasta los doce (12) años.

El Poder Moral, se erigía como un poder autónomo distinto a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial existentes y en especial, se distinguía del Poder Judicial por cuanto el juicio de la Cámara Moral recaía sobre la valoración de las obras de los ciudadanos para declarar su buena o mala moral y en consecuencia, declararlo digno o indigno para la República. Por otra parte también estaría facultada para emitir juicios valorativos positivos tales como conferir honores, reconocimientos, proclamar virtudes, etc.

Estas ideas, fueron retomadas en el documento titulado "La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela" concibe al Poder Moral como la conciencia ética del sistema constituido por instituciones formales e informales orientadas a vigilar, controlar y servir de contrapeso a la acción de los gobiernos.

El Poder Moral, presentado en forma inicial por Simón Bolívar y posteriormente reformulado en la propuesta del entonces candidato y actual Presidente de la República Hugo Chavez Frias, corresponde en esencia al llamado Poder Ciudadano contemplado en el artículo 274 de la Constitución de 1999, el cual establece, lo siguiente:

*Art. 274.- Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y*

*la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo".*

Se desprende del citado precepto constitucional que al Poder Ciudadano se le atribuyen distintos tipos de funciones de control, pues en el mismo se alude, por una parte, A: a) la prevención, investigación y sanción de hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa (control ético o de moralidad); b) velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de legalidad en toda la actividad administrativa (controles de gestión y de legalidad, respectivamente) y, c) promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo (funciones de fomento).

Por lo que, se concluye que el Poder Ciudadano tiene asignadas las tareas o funciones que bajo el esquema del Poder Moral - propugnado inicialmente por el Libertador y luego por el actual Presidente de la República-cumplirían las Cámaras de Moral y de Educación, pues abarcan tanto a la ética pública como a la educación cívica, con la particularidad de que ambas categorías de funciones están atribuidas en común, a los tres órganos del Poder Ciudadano, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República y Defensoría del Pueblo, si se complementan con el contenido del artículo en comento en su parte final se complementa con lo expresado en el 278 *ejusdem*, según el cual:

*Art. 278.- El Concejo Moral Republicano promoverá todas aquellas actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de esta Constitución, el amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, a los valores trascendentales de la República y a la observancia y respeto de los derechos humanos.*

De manera que en el nuevo Texto Fundamental se confieren al Poder Ciudadano atribuciones de control o vigilancia sobre la legalidad, eficiencia, eficacia y moralidad de la actuación de los agentes del Estado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Las ideas sobre el Poder Moral fueron tomadas del artículo "El Poder Ciudadano y sus órganos en la Constitución de 1999" de Morantes, J. (2000), publicado en la Revista de Control Fiscal N° 142 de la Contraloría General de la República.

## **CAPÍTULO II** **EL CONSEJO MORAL REPUBLICANO**

El Consejo Moral Republicano constituye, una importante innovación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que el estudio de esta nueva figura nos impone la interesante tarea de comentar las disposiciones constitucionales que atienden a éste órgano.

La primera norma que debemos entrar a comentar es la contenida en el artículo 273 Constitucional, el cual es del siguiente tenor:

*Art. 273: "El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República.*

*Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta por períodos de un año, pudiendo ser reelegido o reelegida.*

*El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.*

*Su organización y funcionamiento se establecerá en la ley orgánica".*

El Consejo Moral Republicano, es el órgano a través del cual se ejerce el Poder Ciudadano, es un órgano colegiado, pues se encuentra integrado, por los titulares de la Defensoría del Pueblo, del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República, entidades que a su vez constituyen los órganos del Poder Ciudadano.

Tal vez como una manera de reafirmar su autonomía este precepto legal agrega a propósito del mencionado Poder Ciudadano que en forma similar a las otras modalidades del Poder Público su organización y funcionamiento se establecerá en la Ley Orgánica específica.

En cuanto a la naturaleza jurídica cabe agregar que los tres órganos que conforman el Consejo Moral Republicano están dotados constitucionalmente de Autonomía Funcional, financiera y administrativa; carentes de personalidad jurídica propia, pues comparten la personalidad de la República, por encontrarse ubicados dentro de uno de los Poderes en que

se divide el Poder Público Nacional. Las relaciones existentes entre los altos funcionarios y los órganos que representan, integrantes todos de una misma Rama del Poder Público, son de coordinación, de complementación y no de jerarquía administrativa, aun cuando y en forma expresa esté previsto que se proceda anualmente a la designación del Presidente del Consejo Moral Republicano, entre ellos mismos.

Por su parte el artículo 275 de la nueva Constitución, impone deberes y facultades al expresar:

*Art. 275: "Los o las representantes del Consejo Moral Republicano formularán a las autoridades, funcionarios o funcionarias de la Administración Pública; las advertencias sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones legales. De no acatarse estas advertencias, el Consejo Moral Republicano podrá imponer las sanciones establecidas en la ley. En caso de contumacia, el Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano presentará un informe al órgano o dependencia al cual esté adscrito o adscrita el funcionario público o la funcionaria pública, para que esa instancia tome los correctivos de acuerdo con el caso, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar de conformidad con la ley".*

De otra parte, el artículo 276, establece: la obligación ineludible tanto del Presidente del Consejo Moral Republicano como de cada uno de los titulares de los órganos que lo conforman de presentar a la Asamblea Nacional un informe anual, lo que demuestra la distinción que existe entre el Consejo Moral Republicano y los órganos que lo integran, pues si se tratase de un sólo órgano no tendría sentido que se presentasen cuatro informes anuales: uno, del Consejo Moral Republicano, otro de la Contraloría General de la República, otro del Ministerio Público y otro de la Defensoría del Pueblo.

El artículo 277 Constitucional, consagra un deber para todos los funcionarios públicos al señalar:

*Artículo 277: "Todos los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública están obligados u obligadas, bajo las sanciones que establezca la ley, a colaborar con carácter preferente y urgente con los o las representantes del Consejo Moral Republicano en sus investigaciones. Este podrá solicitarles las declaraciones y documentos que consideren necesarios para el desarrollo de sus funciones,*

*incluidos aquellos que hayan sido clasificados o catalogados con carácter confidencial o secreto de acuerdo con la ley. En todo caso, el Poder Ciudadano sólo podrá suministrar la información contenida en documentos confidenciales o secretos mediante los procedimientos que establezca la ley".*

El artículo 279 de la Carta Magna, concede un papel de vigilancia y preponderancia de la democracia participativa en la designación de las altas autoridades del Poder Ciudadano al indicar que:

*Art. 279: "El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional. Ésta, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al o a la titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular.*

*En caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular o la titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.*

*Los o las integrantes del Poder Ciudadano serán removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley".*

Según el último precepto constitucional transcrito, los miembros del Poder Ciudadano sólo podrán ser removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Ciudadano. Asimismo, el artículo 266 ejusdem, establece como atribución del máximo Tribunal -en Sala Plena - la de declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento de, entre otros altos funcionarios, del Fiscal o Fiscala General, del Contralor o Contralora General y del Defensor o Defensora del Pueblo.



## Los Órganos del Consejo Moral Republicano:

### La Defensoría del Pueblo:

La Defensoría del Pueblo constituye una innovación en el derecho constitucional nacional, pues de los tres órganos que hoy día conforman el Poder Ciudadano, éste es el único que no existía con anterioridad. Este órgano de control está previsto en el artículo 280 de nuestro texto normativo fundamental, el cual consagra:

*Art. 280: "La Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en esta Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos o difusos de los ciudadanos y ciudadanas.*

*La Defensoría del Pueblo actuará bajo la dirección y responsabilidad del Defensor o Defensora del Pueblo, quien será designado o designada por un único período de siete años.*

*Para ser Defensor o Defensora del Pueblo se requiere ser venezolano o venezolana, por nacimiento y sin otra nacionalidad, mayor de treinta años, con manifiesta y demostrada competencia en materia de derechos humanos y cumplir con las exigencias de honorabilidad, ética y moral que establezca la ley. Las faltas absolutas o temporales del Defensor o Defensora del Pueblo serán cubiertas de acuerdo con lo dispuesto en la ley."*

Se establece de forma clara que la Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías consagrados en la Carta Magna y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos de los ciudadanos. Constituyéndose en un órgano fiscalizador y de resguardo de los intereses del colectivo.

A tal efecto, la Defensoría del Pueblo tiene las atribuciones que se le confieren en el artículo 281 de la Constitución, las cuales se enuncian:

*Art. 281: "Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo:*

*1. Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento.*

2. *Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.*
3. *Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, habeas corpus, habeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.*
4. *Instar al Fiscal o a la Fiscal General de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos o funcionarias públicas, responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.*
5. *Solicitar al Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar respecto a los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.*
6. *Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del público consumidor y usuario, de conformidad con la ley.*
7. *Presentar ante los órganos legislativos municipales, estatales o nacionales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos.*
8. *Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.*
9. *Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos.*
10. *Formular ante los órganos correspondientes las recomendaciones y observaciones necesarias para la eficaz protección de los derechos humanos, en virtud de lo cual desarrollará mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos.*
11. *Promover y ejecutar políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.*
12. *Las demás que establezcan esta Constitución y la ley"*

Debemos destacar que en el numeral 3 supra transcrito se consagra por vez primera el término habeas data como una de las atribuciones de la Defensoría del Pueblo, la que sería ejercida en aquellos casos en que resultaren afectados los derechos fundamentales de un individuo o de un número considerable de personas o de aquellas a quienes se les dificultara o impidiera su ejercicio personal.

En el artículo 282 Constitucional, se prevé con relación al Defensor o Defensora del Pueblo que esta gozará de inmunidad en el ejercicio de sus funciones, de manera de facilitar el cumplimiento de las mismas.

### **El Ministerio Público:**

El Ministerio Público esta a cargo del Fiscal General de la República y éste organismo goza de autonomía funcional, financiera y administrativa en el ejercicio de sus funciones conforme a las bases establecidas en la Sección Tercera del Capítulo IV del Título V, artículos 284 al 286 de la Constitución de 1999, los cuales serán brevemente referidos.

En tal sentido, el Constituyente reconoció la alta responsabilidad de este funcionario público al establecer el artículo 284, lo siguiente:

*Art. 284: "El Ministerio Público estará bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal o la Fiscal General de la República, quien ejercerá sus atribuciones directamente con el auxilio de los funcionarios o funcionarias que determine la ley. Para ser Fiscal General de la República se requieren las mismas condiciones de elegibilidad de los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. El Fiscal o la Fiscal General de la República será designado o designada para un período de siete años".*

En el precepto citado se erige al Fiscal General de la República como máxima autoridad del Ministerio Público quien ejerce sus atribuciones directamente con el auxilio de los funcionarios que determine la Ley, estableciéndose que el lapso en el cargo es de siete (07) años, con posibilidad de reelección.

Por su parte, el artículo 285 Constitucional, establece las atribuciones que competen al Ministerio Público, en los siguientes términos:

*Art. 285: "Son atribuciones del Ministerio Público:*

- 1. Garantizar en los procesos judiciales el respeto de los derechos y garantías*

*constitucionales, así como de los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República.*

*2. Garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso.*

*3. Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores o las autoras y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.*

*4. Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la ley.*

*5. Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.*

*6. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.*

*Estas atribuciones no menoscaban el ejercicio de los derechos y acciones que corresponden a los o las particulares o a otros funcionarios o funcionarias de acuerdo con esta Constitución y la ley".*

### **Contraloría General de la República:**

El origen de la Contraloría General de la República se remonta a la Contaduría General de Hacienda, de principios del siglo pasado, que era una dependencia del Ministerio de Hacienda (actual Ministerio de Finanzas), que tenía a su cargo las funciones de fiscalización, control y examen de las cuentas de ingresos y egresos de las oficinas que manejaban ramos de la Hacienda Pública Nacional, la cuenta de bienes nacionales y el examen de dichas cuentas.

En tal sentido, comenta **Lares, E.** (1988), que la Contraloría General de la República fue creada en 1938, con ocasión de la reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y, fue a partir de la Constitución del 5 de julio de 1947 que adquirió rango constitucional y carácter de órgano autónomo e independiente de los Poderes Públicos, carácter que perdió con la vigencia de la Constitución del 11 de abril de 1953, que produjo una regresión al esquema anterior, donde las potestades contraloras estaban

atribuidas al Poder Legislativo Nacional quien las ejercía a través de la Contraloría General de la Nación. El constituyente de 1961, le devolvió la autonomía funcional e independencia a dicho órgano, atribuyéndole el nombre que posee en los actuales momentos, Contraloría General de la República.

En lo que respecta al régimen legal de la Contraloría General de la República cabe advertir que en sus inicios se rigió por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, hasta que entró en vigencia la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dictada el 4 de enero de 1975 (Gaceta Oficial N°1.712, Extraordinario, de fecha 6 de enero de 1975), la cual fue, parcialmente reformada, en 1984, y posteriormente derogada por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 5.017, Extraordinario, del 13 de diciembre de 1995), siendo derogada por la actual **Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal** (Gaceta Oficial N° 37.347 del 17 de diciembre de 2001), la cual entró en vigencia el 1° de enero de 2002.

Constitucionalmente, la Contraloría General de la República se encuentra regulada, en la Sección Cuarta, del Capítulo IV, del Título IV, artículos 287 al 291 de la Ley Fundamental, las cuales comentaremos brevemente.

La primera norma que se refiere al Órgano Contralor es la contenida en el artículo 287, Constitucional, el cual establece:

*Art. 287: "La Contraloría General de la República es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control".*

El artículo citado define el objeto del Organismo Contralor, el cual se reitera, en términos semejantes en el artículo 2° de la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal, que establece:

*Art. 2: "La Contraloría General de la República, en los términos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de esta Ley, es un órgano del Poder Ciudadano, al que corresponde el control, la vigilancia y la fis-*

*calización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos, cuyas actuaciones se orientarán a la realización de auditorías, inspecciones y cualquier tipo de revisiones fiscales en los organismos y entidades sujetos a su control.*

*La Contraloría, en el ejercicio de sus funciones, verificará la legalidad, exactitud y sinceridad, así como la eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de las operaciones y de los resultados de la gestión de los organismos y entidades sujetos a su control.*

*Corresponde a la Contraloría ejercer sobre los contribuyentes y responsables, previstos en el Código Orgánico Tributario, así como sobre los demás particulares, las potestades que específicamente le atribuye la Ley.*

Asimismo, el citado artículo 287 Constitucional, atribuye al máximo órgano de control externo autonomía funcional, administrativa y organizativa.

Por su parte **Peña, J** (1995) señala que la autonomía funcional está referida al concepto de autonomía administrativa toda vez que se manifiesta en órganos que aun cuando forman parte de la República (verbigracia: el Poder Nacional), gozan de una gran independencia en el ejercicio de sus funciones, debido a que no guardan ningún tipo de dependencia jerárquica ni de ninguna otra naturaleza con los órganos del Poder Público y que sólo están sujetos al control de la Constitución y leyes que los crean.

De modo tal que la autonomía se refiere al carácter independiente que tiene el Órgano Contralor en el ejercicio de sus funciones y en su actuación administrativa, frente a los órganos del Poder Público, aun cuando desde el punto de vista de la organización constitucional del Estado, forma parte de la Administración Pública Nacional, no tiene nexo de dependencia o jerarquía con ninguna de las ramas clásicas del Poder Público.

En este sentido, la doctrina de la **Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia** en fallo de fecha 11 de diciembre de 1990 estableció:

*"...el concepto de autonomía administrativa se materializa en que el organismo se inviste de tal naturaleza como es ser a la vez independiente de cualquier jerarca del Estado, y poseer otros atributos que la doctrina consagra para las autonomías como son la libertad de dirección; de regulación de estructura y organización; libertad de administración, designación y remoción del personal y libertad económica..."*

Por su parte, el artículo 289 de la **Constitución de 1999**, establece:

*Art. 289: "Son atribuciones de la Contraloría General de la República:*

- 1. Ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos, en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.*
- 2. Controlar la deuda pública, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.*
- 3. Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público; así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.*
- 4. Instar al Fiscal o la Fiscal de la República a que ejerzan las acciones judiciales a que hubiere lugar con motivo de las infracciones y delitos cometidos contra el patrimonio público y de los cuales tenga conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones.*
- 5. Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes.*
- 6. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley".*

Las atribuciones que constitucionalmente se confieren al máximo órgano de control externo, pretenden un cometido específico, el velar por el correcto uso del patrimonio público. En este sentido debemos recordar que en las Jornadas Nacionales de Reflexión sobre el Control Fiscal en Venezuela de 1998, se sostuvo que quienes en razón del cargo, administren dineros públicos deben tener presente que no están administrando su hacienda particular, sino que administran un conjunto de recursos y bienes que pertenecen a la colectividad.

El artículo 290 de la Constitución de 1999 previó la creación de una ley que regulara todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y al Sistema Nacional de Control Fiscal, la cual fue dictada en Gaceta Oficial N° 37.347 del 17 de diciembre de 2001, la que entró en vigencia el 1° de enero de 2002.

Mediante este dispositivo se constitucionalizó el sistema nacional de control fiscal, lo que implica el establecimiento de adecuados sistemas de coordinación entre sus diferentes componentes. En tal sentido, es preciso recordar que las normas contenidas en el Capítulo II del Título VI (artículos 69 al 72) de la derogada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1995 constituyeron un importante antecedente legal de dicho sistema y puede afirmarse que echaron las bases para su construcción, semejante afirmación cabe respecto del control de gestión previsto en los artículos 62 y 63 del Capítulo V del Título II de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, que también ha sido consagrado constitucionalmente, al ser atribuido de modo específico a los órganos del Poder Ciudadano.

De otra parte, la Constitución señala en el artículo 291, lo siguiente:

*Art. 291: "La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional es parte integrante del sistema nacional de control. Tendrá a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos a la Fuerza Armada Nacional y sus órganos adscritos, sin menoscabo del alcance y competencia de la Contraloría General de la República. Su organización y funcionamiento lo determinará la ley respectiva y estará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor o Contralora General de la Fuerza Armada, quien será designado o designada mediante concurso de oposición".*

Del precepto constitucional citado se desprende que la Contraloría General de la Fuerza Armada forma parte integrante del Sistema Nacional de Control y le están atribuidas las mismas funciones de control, vigilancia y fiscalización que competen a la Contraloría General de la República, con la particularidad que aquí se circunscribe -por razones obvias- a los ingresos, gastos y bienes públicos que están afectos a la Fuerza Armada Nacional y a sus órganos adscritos. También se prevé que todo lo relativo a su organización y funcionamiento será regulado en una ley<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase Morantes, J. (2000). Obra Citada.



### **CAPÍTULO III**

#### **LA CONTRALORÍA MUNICIPAL**

La figura de la Contraloría Municipal se encuentra regulada en el artículo 176 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los siguientes términos:

*Art. 176: "Corresponde a la Contraloría Municipal el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República, y será dirigida por el Contralor o Contralora Municipal, designado o designada por el Concejo mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea designado o designada para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley"*

De esta manera se constitucionalizó la función de control fiscal municipal, la cual hasta entonces estaba regulada sólo, legislativamente, en la **Ley Orgánica de Régimen Municipal** (Gaceta Oficial N° 4.409 de fecha 15 de junio de 1989).

En efecto, el artículo 91 de la **Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)**, establece:

*Art. 91: "La Contraloría ejercerá, de conformidad con esta Ley y la Ordenanza respectiva, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos así como de las operaciones relativas a los mismos"*

Empero, el control fiscal no sólo está atribuido a las Contralorías Municipales, pues también compete a las Contralorías Estadales, a las Contralorías Distritales, a las Contralorías de los Distritos Metropolitanos y a la Contraloría General de la República.

Así lo establece el artículo 44 de la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional Control Fiscal:

*Art. 44. "Las Contralorías de los estados, de los distritos, de los distritos metropolitanos y de los municipios, ejercerán el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes de los órganos y entidades centralizados y descentralizados sujetos a su control, de conformidad con la Ley y a tales fines gozaran de autonomía orgánica, funcional y administrativa"*

Así, a nivel Estatal el control fiscal corresponde a las Contralorías Estadales y así lo consagra el artículo 163 de la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, al establecer:

*Art. 163: "Cada Estado tendrá una Contraloría que gozará de autonomía orgánica y funcional. La Contraloría del Estado ejercerá, conforme a esta Constitución y la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estadales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República.*

Esta disposición constitucional se corresponde con el artículo 2° de la **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal**, al cual hicieramos referencia en el Capítulo anterior del presente trabajo monográfico.

De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales anteriormente transcritas y citadas, en lo nacional el Control Fiscal le corresponde a la Contraloría General de la República, a nivel estatal lo ejercen las Contralorías Estadales, para los Distritos Metropolitanos y demás distritos, el control lo ejercen las Contralorías Distritales y finalmente, a nivel municipal le compete esta modalidad de control a las Contralorías Municipales.

Nótese que en el caso del control fiscal municipal y estatal las normas constitucionales que lo consagran (artículos 176 y 163) establecen que esa función se ejercerá sin menoscabo del alcance de las funciones que corresponden a la Contraloría General de la República, punto que abordaremos próximamente en la presente monografía.

Precisado lo anterior de seguidas pasaremos a analizar el contenido del artículo 176 de la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**.

**1.- Corresponde a la Contraloría Municipal el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos..."**

Este segmento de la disposición constitucional se corresponde a la potestad ejercida en los regímenes democráticos de gobierno donde es perfectamente posible fiscalizar los actos del Estado, en este caso específico los actos de Los Municipios. El control fiscal municipal persigue asegurar el

cumplimiento de toda la normativa que regula el manejo de los gastos municipales, de los recursos públicos, de la forma de causarse y liquidarse éstos, así como de la conservación, administración y custodia de dichos bienes.

Como acertadamente lo señala **Badell, R, et al** (1998), el ejercicio del control fiscal debe estar sujeto a la actuación del organismo contralor, con arreglo a una serie de principios rectores que aseguren la legalidad, eficacia, coherencia y uniformidad de su actuación. Estos principios, son:

**- Principio de la publicidad:** A la opinión pública le interesa conocer los resultados del control, primero, porque de esa manera tiene información sobre la marcha de la administración fiscalizada y, segundo, porque es la única manera de constatar si el control está cumpliendo la alta misión que le ha sido encomendada.

El principio de la publicidad del control fiscal municipal se encuentra recogido en el artículo 98 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual establece:

*Art. 98: "El Contralor deberá remitir anualmente a la Contraloría General de la República, en los tres (3) meses siguientes a la finalización de cada período fiscal, un informe de sus actuaciones y de las gestiones administrativas del Municipio o Distrito, una relación de ingresos y gastos de éste, los estado de ejecución del presupuesto, los balances contables con sus respectivos anexos y el inventario anual actualizado de los bienes de la respectiva Entidad.*

*El incumplimiento de esta disposición por el Contralor será falta grave y quedará sometido a lo previsto en el Artículo 92 de esta Ley".*

El principio de publicidad encuentra un enorme límite en el deber de confidencialidad que deben guardar los funcionarios de las Contralorías respecto los hechos investigados en procedimientos administrativos sancionadores.

**-Principio de apoliticismo e imparcialidad:** La actividad contralora debe desarrollarse con absoluta objetividad con prescindencia de concepciones ideológicas o políticas. Esto debe entenderse en correspondencia con el artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Gaceta Oficial N° 2.818 extraordinario de fecha 1° de julio de 1981), que impone a la Administración la obligación de actuar de conformidad con los

principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad.

- **Principio de la cooperación:** Los sistemas de control fiscal persiguen lograr una sana administración de los recursos públicos y el bienestar de la colectividad, de allí que el ejercicio eficiente de la actividad de control se logra mediante una armonización de los sistemas de control con la administración activa.

- **Principio de la autonomía:** Las Contralorías Municipales requieren de la más amplia autonomía operativa y administrativa para garantizar su efectividad.

Las Contralorías Municipales no pueden estar jerárquicamente sometidas, pues su independencia es lo que garantiza el ejercicio adecuado de sus funciones.

La autonomía de las Contralorías Municipales se manifiesta:

● **En el nombramiento del Contralor Municipal por parte del Concejo y su inamovilidad para todo el período constitucional.**

En tal sentido, dispone el artículo 93 de la **Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)**, lo siguiente:

*Art. 93.: "El Contralor será nombrado mediante Concurso de Credenciales. El jurado del Concurso, nombrado por el Concejo Municipal o Cabildo, estará integrado por tres (3) miembros designados así: uno (1) nominado por la Contraloría General del Estado y dos (2) por el Concejo o Cabildo. La realización del Concurso estará sujeta al procedimiento que se establezca en el Reglamento de esta Ley.*

*Dicho Concurso deberá realizarse dentro de los diez (10) días siguientes a la instalación del jurado. El nombramiento del Contralor deberá ser hecho por el Concejo o Cabildo, entre los candidatos que ocupen los tres (3) primeros lugares del Concurso, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del Jurado.*

*Si vencido este lapso, el Concejo o Cabildo no hace el nombramiento, quedará investido con el cargo de Contralor quien haya ocupado el primer lugar en el concurso.*

*El Contralor durará en su cargo por todo el período".*

La disposición transcrita supra, se complementa con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional

del Control Fiscal, el cual establece lo siguiente:

*Art. 29 "Los Contralores de los Estados Municipios, de los distritos y distritos metropolitanos serán designados por el Consejo Legislativo, Concejo Municipal y Cabildo Metropolitano, respectivamente"*

**También se manifiesta el principio de la autonomía en las Contralorías Municipales en las potestades de dirección y consiguiente responsabilidad institucional que se le reconoce al Contralor Municipal.**

Así, dispone el artículo 92 de la **Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)**, lo siguiente:

*Art. 92: "Los Municipios con población igual o superior a cien mil (100.000) habitantes, y los Distritos Metropolitanos en todo caso, tendrán una Contraloría que gozará de autonomía orgánica y funcional.*

*La Contraloría actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor, quien será nombrado por el Concejo o Cabildo. A este efecto, en los treinta (30) días siguientes a su instalación, deberá designar el jurado del Concurso a que se refiere el Artículo 93 de esta Ley: Previa formación del respectivo expediente por el Concejo o Cabildo, el Contralor podrá ser destituido de su cargo mediante decisión de las dos terceras (2/3) partes de los Concejales.*

*La decisión podrá recurrirse ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el Artículo 166 de esta Ley.*

*Las faltas temporales del Contralor serán suplidas por el funcionario que él designe y las absolutas por un Contralor interino que nombrará el Concejo o Cabildo mientras provee el cargo.*

*Parágrafo Único. Los Municipios con población menor a cien mil (100.000) habitantes podrán crear Contralorías de conformidad con la Ordenanza que al efecto dicten".*

● **Otra manifestación de la referida autonomía se encuentra en las amplias facultades de administración de personal, desde el ejercicio de la jerarquía administrativa, pasando por la atribución de nombrar y remover personal hasta la adopción de políticas de personal tendientes a lograr la buena marcha del órgano contralor.**

Al respecto, establece el artículo 97 de la **Ley Orgánica de Régimen**

**Municipal (1989)**, lo siguiente:

*Art. 97.: "Corresponde al Contralor Municipal:*

*1° Nombrar y remover el personal de la Contraloría, sujetándose al régimen previsto en los artículos 153 y 155 de la presente Ley y a las Ordenanzas respectivas; y, 2° Ejercer la administración del personal y la potestad jerárquica".*

- **Principio de la legalidad:** Las Contralorías Municipales deben actuar con estricta sujeción al llamado bloque de la legalidad, el cual está referido al conjunto de normas jurídicas que integra nuestro ordenamiento jurídico.

- **Principio del tecnicismo:** Las Contralorías Municipales no pueden ejercer sus potestades contraloras sobre la base de formulas empíricas o subjetivas sino que es necesario que se establezcan por vía normativa los mecanismos y procedimientos técnicos necesarios para efectuar el control, así como los elementos de los que se va a servir el funcionario para practicar dichos controles.

Como consecuencia del Control que ejercen los órganos que integran el Sistema Nacional del Control Fiscal, establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y Sistema Nacional de Control Fiscal; entre los cuales se encuentran las Contralorías Municipales, sobre los ingresos, gastos y bienes públicos, se puede determinar la responsabilidad del Estado o de los funcionarios públicos, sobre la base de la responsabilidad establecida en la Constitución, como se explica a continuación.

- **Principio de la responsabilidad:** El nuevo Texto Constitucional tiene entre sus características predominante el excelente régimen de las responsabilidades que trae consigo. En virtud de ese régimen de responsabilidad exige no sólo la responsabilidad del Estado por las actuaciones de sus funcionarios sino que va más allá y exige incluso, la responsabilidad personal de los funcionarios públicos.

El régimen de las responsabilidades se manifiesta en el 2 de la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)**, el cual es del siguiente tenor:

*Art.2 ": "Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político".*

También existen marcados rasgos del principio de la responsabilidad en el artículo 141 Constitucional, el cual consagra:

*Art. 141: "La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.*

La disposición constitucional anteriormente transcrita no sólo consagra el principio de la responsabilidad sino además recoge otros principios tan importantes como lo son, el principio de la transparencia, de la rendición de cuentas, de la honestidad, celeridad, etc.

**- Principio de control de gestión:** Este principio se encuentra consagrado en el artículo 66 del Texto Constitucional, el cual establece:

*Art. 66: "Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuenta públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado".*

A su vez la disposición constitucional transcrita se corresponde con el artículo 62, el cual permite la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y más específicamente al permitir la participación del pueblo en lo relativo a la formación, ejecución y control de la gestión pública.

En este mismo orden, estimamos necesario advertir que el ámbito de aplicación del control fiscal municipal fue claramente definido tanto por la Constitución de 1999 como por la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, al establecer que corresponde a las Contralorías Municipales el control, la vigilancia y fiscalización *de los ingresos, gastos y bienes públicos municipales, así como las operaciones relativas a los mismos.*

De modo pues que, desde un punto de vista material u objetivo, la extensión de las competencias de las Contralorías Municipales viene determinada por la naturaleza de los recursos objeto del control. Así cuando se trata de recursos públicos, las Contralorías Municipales podrán cumplir su función de control, vigilancia y fiscalización, pero cuando se trata de actividades de los particulares en las que no haya participado el patrimonio municipal, dicha función quedará excluida.

El artículo 176 de la Carta Magna habla del control fiscal sobre los ingresos municipales, lo cual debe entenderse en correspondencia con el artículo 179 Constitucional que nos señala cuáles son los ingresos públicos municipales y, a tal efecto establece:

*Art. 179: "Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:*

- 1.-Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.*
- 2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.*
- 3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.*
- 4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.*
- 5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas*
- 6. Los demás que determine la Ley".*

Ahora bien, la Ley de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional del Control Fiscal, establece el control sobre los ingresos fundamentalmente a posteriori, es decir, después de que se ha cumplido todo el proceso del ingreso. Una vez efectuada la declaración, si fuere el caso, la liquidación y la recaudación parcial o total es cuando interviene la Contraloría para revisar la legalidad y sinceridad de las operaciones. Es un control esencialmente documentario basado en los comprobantes que presenta la administración acompañando la cuenta semestral de rentas que debe rendir cada uno de los Despachos. Ello sin perjuicio de que el Control puede ser previo o concomitante conforme al contenido del artículo 124 de este texto legal, el cual establece:

*Art. 124 "La Contraloría general de la República podrá ejercer en todo*



*momento, previa notificación del Contralor publicada en la Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela, cualquier tipo de control previo sobre las actuaciones de cualquiera de los órganos que conforman el Poder Público y éstos deberán acatar las decisiones que la Contraloría adopte".*

El control de los bienes lo ejercen las Contralorías Municipales también a posteriori con base en el examen de las cuentas de bienes y de las cuentas de materias que semestralmente debe rendir la Administración. Los aspectos o extremos que abarca esta fiscalización se contraen a la legalidad y sinceridad de las operaciones relacionadas con los bienes nacionales.

En el control sobre los gastos es donde las Contralorías Municipales, invierten su mayor actividad. Este control lo ejercen con base a dos sistemas: el control previo a los gastos y el control posterior de los gastos.

Mediante el control previo de los gastos se pretende asegurar que el presupuesto sea ejecutado conforme a lo establecido en la ley respectiva y evitar prácticamente el sobregiro de las partidas presupuestarias, que ejercen las Contralorías Municipales con los límites antes señalados.

Para asegurar tal cometido el control previo al gasto se realiza en dos etapas 1.- antes de que los gastos se causen y 2.- antes de que los gastos se paguen

Los gastos públicos además de estar sometidos al control previo están también sometidos al control posterior de las Contralorías Municipales, lo cual se hace con base en la revisión de las cuentas de gastos que deben ser rendidas semestralmente por lo diferentes Despachos.

En este sentido, el artículo 125 de la Ley la Contraloría General de la Republica y Sistema Nacional de Control Fiscal, establece la transferencia del Control previo de las Contralorías al ente controlado, en los siguientes términos:

*Art. 125 Los órganos de control fiscal externo señalados en los numerales 2 al 4 del artículo 43 de esta Ley (dentro de los que se incluyen las contralorías Municipales), se abstendrán de practicar actividades de control previo cuando se aseguren, previa evaluación, que el sistema de control interno del respectivo ente territorial garantiza el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 38 de esta Ley".*

## 2.- "...sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República..."

Previo al análisis de este fragmento del precepto constitucional bajo estudio, resulta oportuno referirnos al tema de la competencia.

Para **Brewer, A.** (1994), la competencia alude al conjunto de facultades, poderes y atribuciones asignadas legalmente a un órgano.

En sentencia de fecha 25 de julio de 1990, la **Sala Política Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia**, sostuvo, en cuanto a la competencia, lo siguiente:

*"La competencia es, ciertamente, la medida de la potestad atribuida por la Ley a cada órgano, de modo que no habrá competencia ni, desde luego, actuación administrativa válida, si no hay previamente el señalamiento, por norma legal expresa, de la atribución que se reconoce al órgano y de los límites que la condicionan" (Balasso, M. 1998, p. 396).*

En definitiva, la competencia está referida al conjunto de poderes que le han sido legalmente asignados a un órgano.

Como se desprende de los artículos 287, 163 y 176 la función contralora está atribuida a la Contraloría General de la República, a las Contralorías Estadales y a las Contralorías Municipales con la particularidad de que la función contralora que ejerce la Contraloría General de la República se extiende a todo órgano, entidad o persona, que de cualquier manera tenga que ver con el manejo, custodia, administración, inversión o depósitos de bienes o fondos públicos, entendidos en su más amplia acepción (principio de la universalidad del control), en tanto que las funciones contraloras de las Contralorías Estadales y Municipales se extiende sólo a los bienes públicos estadales o municipales, según sea el caso. A mayor abundamiento debemos advertir que en la **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2001)** esta previsto que el control fiscal en los órganos de los Estados, de los Distritos de los Distritos Metropolitanos y de los Municipios, incluidos los entes descentralizados en que estos tengan participación, corresponde a las contralorías estadales, distritales y municipales, sin perjuicio de que la Contraloría General de la República pueda ejercer las funciones de inspección y de fiscalización, así como las potestades de investigación y sanción previstas en la ley.

Existe pues, identidad entre las competencias que tienen la Contraloría General de la República, las Contralorías Estadales y las Contralorías Municipales en cuanto al control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos.

En este orden de argumentación cabe señalar que la acción de la Contraloría General de la República sobre los Estados y Municipios tiene dos notas características.

**1- Subsidiaridad:** La acción de la Contraloría General de la República es subsidiaria respecto a las funciones de las contralorías regionales y locales y,

**2- Discrecional:** El ejercicio de las potestades de la Contraloría General de la República sobre los Estados y Municipios es facultativo. Así, mientras el control es imperativo en el caso de los órganos que conforman la Administración Pública Nacional es sólo facultativo para los que conforman las Administraciones Descentralizadas territorialmente.

Sobre la base de las consideraciones expuestas resulta lógico admitir que las funciones que la Contraloría General de la República cumple respecto a las Contralorías Municipales son funciones de coordinación y de asesoría, pues se trata de órganos de Entidades públicas diferentes que tienen asignada la misma competencia "control, vigilancia y fiscalización de los bienes, ingresos y gastos públicos".

En definitiva, nos atrevemos a afirmar que las funciones de la Contraloría General son fundamentalmente de asesoría y de coordinación, si se quiere son complementarias a las funciones atribuidas a los órganos de los Estados y Municipios.

Decimos que son fundamentalmente de asesoría porque así se desprende del contenido del artículo 94 de la **Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)**, el cual, expresamente, establece lo siguiente:

*Art. 94: "La Contraloría General de la República asesorará a las Contraloría Municipales o Distritales en la organización, funcionamiento y demás aspectos técnicos que éstas requieran.*

*A este efecto, el Concejo o Cabildo elevará ante el Organismo Contralor las consultas a que hubiere lugar.*

*Parágrafo Único: La Contraloría General de la República podrá solicitar al Concejo o Cabildo la intervención de la Contraloría Municipal o Distrital,*

*cuando observe que se están cometiendo hechos irregulares de carácter administrativo y que no están siendo vigilados debidamente por la Contraloría de la Entidad"*

Decimos también que es de coordinación porque se trata de la relación de órganos que están dotados de autonomía administrativa, lo cual excluye toda posibilidad de jerarquía entre ellas, pero que, al mismo tiempo sus actividades se entrecruzan y están unidas por un fin común, el cual es la salvaguarda del patrimonio público.

En tal sentido establece el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal, lo siguiente: *Art. 33. "Los órganos del control fiscal referidos en el artículo 26 de esta Ley (incluidas las Contralorías Municipales) funcionaran coordinadamente entre sí y bajo la rectoría de la contraloría General de la República"...*

### **3.- "...y será dirigida por el Contralor o Contralora Municipal"**

Este fragmento del artículo 176 Constitucional erige al Contralor o Contralora Municipal como la máxima autoridad del ente contralor, mostrando exacta correspondencia con lo establecido en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que establece que "La Contraloría actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor..."

### **4.- "...designado o designada por el Concejo..."**

Este segmento del dispositivo constitucional se refiere al nombramiento de esa máxima autoridad y a tal efecto dispone el mismo artículo 92 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal : "... quien será nombrado por el Concejo o Cabildo..."

Este fragmento Constitucional se corresponde con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal, al que hicieramos referencia anteriormente.

### **5.- "...mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea designado o designada para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley"**

El mecanismo para la selección del Contralor esta previsto en el artículo 92 de la **Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)**, el cual establece:

*Art. 92: "La Contraloría actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor, quien será nombrado por el Concejo o Cabildo. A este efecto, en los*

*treinta (30) días siguientes a su instalación, deberá designar el jurado del Concurso a que se refiere el Artículo 93 de esta Ley: Previa formación del respectivo expediente por el Concejo o Cabildo..."*

Seguidamente la disposición constitucional en comento regula lo relativo a la destitución del Contralor Municipal y a tal efecto, establece:

*"... el Contralor podrá ser destituido de su cargo mediante decisión de las dos terceras (2/3) partes de los Concejales.*

*La decisión podrá recurrirse ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el Artículo 166 de esta Ley."*

Por su parte la Constitución habla de concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea designado o designada para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.

Mención especial merecen los restantes artículos de la **Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)**. Así:

En el artículo 95 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se establecen las funciones de las Contralorías Municipales, las cuales podemos agrupar de la siguiente manera:

**a) Funciones de las Contralorías Municipales relacionadas con la vigilancia fiscal y financiera:**

- El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública respectiva y el control posterior de los organismos descentralizados, empresas y fundaciones del Municipio o Distrito.

La Ordenanza respectiva fijará el límite máximo de la excepción al control previo de los compromisos financieros y establecerá los requisitos que deberán cumplirse en tales casos; todo ello, sin perjuicio del control posterior que deberá ejercer la Contraloría sobre tales operaciones.

En la Ordenanza igualmente se establecerá que la decisión, conforme a la cual la Contraloría objete una orden de pago, podrá ser recurrida por el Alcalde ante el Concejo o Cabildo, organismo que deberá decidir dentro de las cuatro (4) sesiones ordinarias siguientes a la fecha de recibo de la apelación. Si la Cámara ratificare la orden, lo que no podrá hacer cuando la objeción se fundamente en falta de disponibilidad presupuestaria, la Contraloría, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación,

deberá darle curso, dejando constancia, al pie de la misma, de la decisión de la Cámara; El control y las inspecciones en los entes públicos, dependencias y organismos administrativos de la Entidad, con el fin de verificar la legalidad y sinceridad de sus operaciones (ordinal 2°).

- Las fiscalizaciones que considere necesarias en los lugares, establecimientos, edificios, vehículos, libros y documentos de personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes o que, en cualquier forma, contraten, negocien o celebren operaciones con el Municipio o Distrito Metropolitano, con los Entes Descentralizados de éstos o Mancomunidades, sometidas al control de la Contraloría, o que, en cualquier forma administren, manejen o custodien bienes o fondos de esas entidades, para fines de verificación de las cuentas de la administración (ordinal 3°).

- El control perceptivo que sea necesario con el fin de verificar las operaciones de los entes municipales o Distritales, sujetos a control que, de alguna manera, se relacionen con la liquidación y recaudación de ingresos, el manejo y el empleo de los fondos, la administración de bienes, su adquisición y enajenación, así como la ejecución de contratos. La verificación a que se refiere el presente ordinal tendrá por objeto, no sólo la comprobación de la sinceridad de los hechos en cuanto a su existencia y efectiva realización, sino también, examinar si los registros o sistemas contables respectivos se ajustan a las disposiciones legales y técnicas prescritas (ordinal 4°).

- El control, vigilancia y fiscalización de los bancos auxiliares de la Tesorería Municipal o Distrital, en cuanto a las operaciones que realicen por cuenta del tesoro (ordinal 5°).

- Establecer los sistemas de contabilidad para todos los ramos de las rentas y otros ingresos que perciban los entes sujetos a su control. A tal efecto, prescribirá los libros, registros y formularios que deban ser utilizados, así como los procedimientos para llevar las cuentas y los lapsos para rendirlas, mediante instrucciones y modelos que serán publicados en la Gaceta Municipal, en concordancia con lo establecido en el Artículo 143 de esta Ley (ordinal 6°).

- Centralizar las cuentas de todas las dependencias sometidas a su control, que administren, custodien o manejen fondos u otros bienes del Municipio o del Distrito, velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en materia de contabilidad y resolver las consultas que al respecto se le formulen (ordinal 7°)

- Preparar el Balance General de la Hacienda Pública Municipal o Distrital y los demás Estados Financieros que crea conveniente (ordinal 8°).
- Evaluar periódicamente los sistemas que haya prescrito e introducir las modificaciones necesarias para lograr uniformidad de las normas y procedimientos de contabilidad gubernamental (ordinal 9°).
- La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechos por la República u otros organismos públicos al Municipio o al Distrito o a sus dependencias, Entidades Descentralizadas y Mancomunidades, o los que hiciere el Concejo o el Cabildo a otras entidades públicas o privadas, sean invertidos en las finalidades para las cuales fueren efectuados.

**b) Funciones de las Contralorías Municipales de carácter administrativo:**

- Ordenar los ajustes que fueren necesarios en los registros de contabilidad en los entes sujetos a su control, los cuales estarán obligados a incorporarlos en el lapso que se les fije, salvo que demuestren la improcedencia de los mismos (ordinal 10°).
- El registro del personal municipal, con indicación de la fecha del nombramiento y del sueldo o salario y otras remuneraciones que le esté asignado; así como los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y becas (ordinal 11°).
- El control de los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control (ordinal 12°).
- Velar por la formación y actualización anual del inventario de bienes, que corresponde hacer al Alcalde, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República (ordinal 14°).

**c) Funciones de las contralorías municipales relacionadas con el presupuesto**

- Elaborar el Proyecto de Presupuesto de Gastos de la Contraloría, el cual remitirá al Alcalde, quien deberá incluirlo sin modificaciones en el Proyecto de Presupuesto que presentará a la Cámara. La Contraloría está facultada para ejecutar los créditos de su respectivo presupuesto, con sujeción a las Leyes, Reglamentos y Ordenanzas respectivas (ordinal 15°).

Finalmente, establece el artículo 96 de la **Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)**, lo siguiente:

*Art. 96: "A la Contraloría corresponderá, además, instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción, que hayan incurrido en irregularidades en el desempeño de sus funciones. Si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas la hagan efectiva.*

*Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, se seguirán las normas prescritas en los Capítulos II y III del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en el Artículo 33 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, con excepción de lo previsto en los Artículos 90 al 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República".*

La disposición legal, anteriormente transcrita establece que para la apertura y tramitación de los referidos expedientes se seguirán las normas contenidas en los Capítulos II y III del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República las cuales regulan lo relativo a las inspecciones y fiscalizaciones (Capítulo II) y las averiguaciones administrativas (Capítulo III). No obstante cabe advertir que con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (1995), dichas materias están regula en el Título VI Capítulo IV (inspecciones y fiscalizaciones) y en el Título VIII (averiguaciones administrativas). En este mismo orden, cabe advertir que en ocasión de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Sistema Nacional de Control Fiscal, las disposiciones que regulan las Inspecciones y Fiscalizaciones y las averiguaciones administrativas, se encuentran en el Título III que regula lo relativo a **las Potestades de Investigación, de las Responsabilidades y de las Sanciones.**

Así pues, le corresponde a las Contralorías Municipales abrir y sustanciar averiguaciones administrativas en aquellos casos en que se presume la comisión de algún ilícito que afecte al Fisco Nacional. En esos casos, al igual que en los procedimientos llevados a cabo por la Contraloría General de la República se dicta un auto de apertura, el cual marcará el inicio de la averiguación administrativa, la cual de conformidad con la Ley, debe concluir con una decisión que podrá ser de absolución, sobreseimiento o de responsabilidad administrativa, multa o reparo.



En este sentido resulta oportuno aclarar que la responsabilidad que declaran las Contralorías Municipales, al igual que las que declaran tanto la Contraloría General de la República como las Contralorías Estadales es sólo en lo administrativo pues todo lo relativo a la responsabilidad civil y/o penal de los funcionarios incurso en irregularidades corresponde a los órganos competentes (Ministerio Público y Tribunales Penales), En consecuencia escapa del radio de acción de la Contralorías.

#### **CAPÍTULO IV**

#### **REFLEXIONES ACERCA DE LAS RELACIONES DE COORDINACIÓN ENTRE LAS CONTRALORÍAS MUNICIPALES Y EL PODER CIUDADANO**

Como se expuso en el Capítulo I el Poder Ciudadano se ejerce a través del Consejo Moral Republicano, cuyos órganos directos son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República (artículo 273 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), a quienes les corresponde, de conformidad con el artículo 274 Constitucional, "...prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado..."

La norma constitucional está redactada en términos claros, al precisar que los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, lo que implica que sus ejecutorias y/o sus insumos se pueden canalizar a través de cada uno de esos órganos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

En este orden de ideas, debe destacarse que conforme al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, (LOCGRYSNCF), los órganos que conforman el Sistema Nacional del Control Fiscal, entre los que cabe señalar a los efectos del presente trabajo a las Contralorías Municipales (Art. 26 de LOCGRYSNCF) actuaran coordinadamente entre sí, bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, atendiendo a los principios prescritos en el artículo 25 de la Ley que rige a al Máximo Organismo Contralor, dentro de los que cabe destacar:

*"Art.25 El Sistema Nacional de Control Fiscal se regirá por los siguientes principios:*

*( Omissis)*

*3.- El carácter técnico en l ejercicio del control fiscal.*

*4.- La oportunidad en el ejercicio del control fiscal y en la presentación de resultados.*

*5.- La economía en el ejercicio del control fiscal, de manera que su costo no exceda de los beneficios< esperados.*

Desde este punto de vista, puede afirmarse que las Contralorías Municipales, poseen un vaso comunicante con el Poder Ciudadano, por intermedio del Sistema Nacional de Control Fiscal y de la Contraloría General de la República de rango legal y constitucional

En efecto, como quedó demostrado en el desarrollo del presente trabajo, las Contralorías Municipales al igual que la Contraloría General de la República están llamadas a proteger, resguardar, salvaguardar los bienes y los fondos que conforman el patrimonio público y a velar por la legalidad en la actuación de la administración pública.

En definitiva, podemos aseverar que las Contralorías Municipales, conforme a nuestro ordenamiento jurídico positivo actual, son órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual funciona bajo relaciones de coordinación entre todos los órganos que lo integran bajo la rectoría de la Contraloría General de la República y bajo el principio de celeridad, eficacia, economía, oportunidad y objetividad del control, que podría traducirse en la siguiente frase **"tanto control como sea posible, tan económico como pueda ejercerse"**, conforme a los numerales 3, 4, 5 y 6 del art. 25 LOCGRYSNCF, de lo que puede colegirse que el Consejo Moral Republicano posee competencia para comisionarle a éstos órganos, dentro de su ámbito territorial, el practicar actuaciones selectivas a requerimiento del Máximo Órgano del Poder Ciudadano, en atención al artículo 136 de la Ley Fundamental en concordancia con el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano y 25, 26, 46 y 49 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, siempre que resulten materialmente de su competencia del órgano comisionado y de algún provecho específico para el Consejo Moral Republicano como órgano comitente.

## **CONCLUSIONES**

En definitiva, podemos aseverar que las Contralorías Municipales, conforme a nuestro ordenamiento jurídico positivo actual, son órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual funciona bajo relaciones de coordinación entre todos los órganos que lo integran bajo la rectoría de la Contraloría General de la República y bajo el principio de celeridad, eficacia, economía, oportunidad y objetividad del control, que podría traducirse en la siguiente frase "tanto control como sea posible, tan económico como pueda ejercerse", conforme a los numerales 3, 4, 5 y 6 del art. 25 LOCGRYSNCF, de lo que puede colegirse que el Consejo Moral Republicano posee competencia para comisionarle a éstos órganos, dentro de su ámbito territorial, el practicar actuaciones selectivas a requerimiento del Máximo Órgano del Poder Ciudadano, en atención al artículo 136 de la Ley Fundamental en concordancia con el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano y 25, 26, 46 y 49 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, siempre que resulten materialmente de su competencia del órgano comisionado y de algún provecho específico para el Consejo Moral Republicano como órgano comitente.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BADELL ET AL., (1998). **Régimen de control fiscal**. Caracas: Cuadernos jurídicos Badell & Grau, N° 4).
- BALASSO, M. (1998). **Jurisprudencia sobre los actos administrativos**. Caracas: Editorial Jurídica venezolana.
- BREWER, A., et al. (1994). **Ley Orgánica de Régimen Municipal. (2. de)**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana (Colección Textos Legislativos N° 10). Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.860 (Extraordinario) de fecha 30 de diciembre de 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 (Extraordinario) de fecha 24 de marzo de 2000.
- LARES, E. (1988). **Manual de Derecho Administrativo (7°. de)**. Caracas: Alianza Gráfica Editorial Ley Orgánica de Procedimientos

- Administrativos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.818 (Extraordinario), julio 1° de 1981.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.** Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.017 (Extraordinario), diciembre, 1996 Público.
- MORANTES, J. (2000) **El Poder Ciudadano y sus órganos en la Constitución de 1999.** Revista de Control Fiscal N° 142 de la Contraloría General de la República. Caracas: Contraloría General de la República.
- PEÑA, J. (1998). **El principio de legalidad y la discrecionalidad administrativa en Venezuela.** Caracas: Fondo Editorial 60 años de la Contraloría General de la República
- PEÑA, J. (1995). **Lineamientos de Derecho Administrativo:** La organización administrativa venezolana. (Vol. 1). Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y del Sistema Nacional de Control Fiscal.** Gaceta Oficial de la República de Venezuela Bolivarian de Venezuela, N° 37.347, diciembre 2001.
- Ley Orgánica del Poder Ciudadano.** Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.310, octubre 2001.